

PAULO EDUARDO NUNES DE MOURA ROCHA

**Instituições e Interesses na Dinâmica Legislativa do
Ciclo Orçamentário Brasileiro**

BRASÍLIA, 2014

PAULO EDUARDO NUNES DE MOURA ROCHA

Instituições e Interesses na Dinâmica Legislativa do Ciclo Orçamentário Brasileiro

Tese submetida ao Programa de Pós - Graduação
em Ciência Política da Universidade de Brasília
para a obtenção do grau de Doutor em Ciência
Política, na linha de pesquisa Políticas Públicas,
Estado e Economia

**Orientador: Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin
Calmon**

BRASÍLIA, 2014

PAULO EDUARDO NUNES DE MOURA ROCHA

Instituições e Interesses na Dinâmica Legislativa do Ciclo Orçamentário Brasileiro

Esta Tese foi julgada adequada para a obtenção do Título de Doutor em Ciência Política, Linha de Pesquisa Políticas Públicas, Estado e Economia, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília – UnB, na linha de pesquisa Políticas Públicas, Estado e Economia

Brasília-DF, 31 de março de 2014.

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon
Universidade de Brasília (PPGA/UnB) – Orientador

Prof.^a Dr. Marilde Loiola
Universidade de Brasília (IPOL/UnB) – Membro

Prof. Dr. David Verge Fleischer
Universidade de Brasília (IPOL/UnB) – Membro

Prof. Dr. Luiz Pedone
Universidade Federal Fluminense (PPGCP/UFF) – Membro

Prof. Dr. José Geraldo de Souza Jr.
Universidade de Brasília (FD/UnB) – Membro

Prof. Dr. Wellington Almeida
Universidade de Brasília (FP/UnB) – Suplente

DEDICATÓRIA

Às minhas meninas Adriana, Isadora e Nina

AGRADECIMENTOS

Esta Tese é fruto do convívio com todos e todas que de alguma forma participaram na longa trajetória acadêmica, profissional e pessoal que resultou neste trabalho. Tive o privilégio de conhecer pessoas que me ensinaram quais os valores morais e éticos necessários para a existência numa sociedade justa. Muitos amigos foram adquiridos nessa caminhada, que também passou por muitas paisagens: Recife, México, Campina Grande e Brasília. Foram muitas jornadas por mudanças sociais e políticas no Brasil. Incontáveis aprendizados e conhecimentos graças à Universidade de Brasília (UnB) e a minha passagem pelo Ministério da Educação (MEC). Mas foi a minha família que fiz de mim a pessoa que sou e definiu meu estar no mundo.

Ao agradecer as pessoas que mais contribuíram é impossível não cometer injustiças e peço desde já que me perdoem os ausentes. Mas saibam que a todos são dirigidos meus sinceros e profundos agradecimentos. Em primeiro lugar, a toda minha família: Adriana, Isadora, Nina, Luisa, Nilson, Carlos, Alda, Feliciano, Joaquina, Cosma, Mariana, Alexandre, Sarah, Tomás, tios(as), primos(as), cuja convivência foi fundamental para minha formação (impossível citar todos eles). A meus amigos Lincoln, Liranildo, Lei De Jane, Dalva, Luiz Patury, Kédyma, Astral, Wellington, Oralda, Ida e Henrique Antão. Agradeço especialmente ao meu orientador, Prof. Paulo Calmon, pela incondicional confiança na realização deste trabalho. Não é exagero afirmar que este trabalho não teria sido realizado sem seu incentivo e apoio.

Na Universidade de Brasília (UnB) também agradeço a Marilde Loiola, Otaciano Nogueira, Nielsen de Paula Pires, Luiz Pedone, David Fleisher, Maria das Graças Rua, Maria Helena do Castro Santos, Rui Mauro Marini, Severo Sales, Vânia Bambirra, Vamireh Chacon, Carlos Pio, Marisa Von Bülow, José Geraldo de Souza Júnior, Maria Stela Grossi, Dina Almeida, Wanderlei Valverde e Hélio Neiva. Ao longo de minha vivência na UnB assisti de perto as primeiras eleições para reitor após a ditadura, a criação do Centro Acadêmico de Ciência Política em 1987, a recriação do Diretório Central dos Estudantes em 1988, a elaboração do primeiro currículo de graduação em Ciência Política. Discutíamos politicamente os destinos do então Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais e fomos às ruas pelo *impeachment* de Collor. Também nos dedicávamos às pesquisas de iniciação científica, aos primeiros contatos com a teoria política em sala de aula, o convívio extra-classe com professores. Muitos foram continuar

seus estudos em outras instituições, enquanto permaneci com outros colegas na UnB ao longo de toda minha formação acadêmica. Como primeiro Decano de Planejamento e Orçamento da UnB pude conhecer outras facetas da Universidade.

No Congresso Nacional agradeço a Valter Pereira, Homero de Souza Júnior, Sérgio Guerra (*in memorian*), Renan Calheiros, João Fassarella (*in memorian*), Paulo Bernardo, Rose de Freitas, Gilmar Machado, Eugênio Greggianin, Eber Santa Helena, Osvaldo Maldonado Sanches, Hélio Tollini, Mirna Lopes, Marco Antônio Campanella, Ricardo Capilé e Aurélio Nonô Valença. Lá tive meus primeiros contatos com a área orçamentária, ainda nos anos iniciais da Comissão Mista de Orçamento (CMO) após a promulgação da Constituição de 1988. Na Consultoria de Orçamentos da Câmara sempre encontrei interlocutores interessados em refletir e discutir as melhores formas de organização do processo legislativo orçamentário no Brasil. Também contribuíram com discussões e informações valiosas para esta pesquisa. Com os parlamentares aprendi muito sobre a racionalidade política por trás de seu comportamento na arena orçamentária do Congresso Nacional.

No Ministério da Educação (MEC) agradeço a Luiz Flávio Bhering, Solange Neves, Leo Kessel, Júnia Lagoeiro Nehmé, Wagner Vilas Boas de Souza, Reinaldo Ribeiro Soares (*in memorian*), Antônio Corrêa Neto, Cristovam Buarque, Rubem Fonseca, Fernando Haddad, Jairo Jorge e Henrique Paim. A experiência de gestão setorial dos sistemas de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade é uma escola que lembra o lema de Juscelino: cinquenta anos em um. No MEC cada ano valeu por 5 de escola. Falar desse período exigiria um livro completo.

Nas organizações da sociedade civil brasileira agradeço a Maria José Jaime (*in memorian*), Edécio Vigna, João Sucupira, Ana Beatriz Cerbino, Wieland Silberschneider, Duncan Sample, Beatriz Paiva, Ana Lígia Gomes e José Antônio Moroni. Muitas foram as lutas que travamos para democratizar e tornar mais igualitário nosso país. Quando poucos falavam da importância da democratização dos orçamentos públicos, todos nós nos engajávamos na luta política para criar um orçamento mais democrático e dirigido para as políticas de inclusão que se fazem tão necessárias no Brasil.

Este trabalho só foi possível graças a todos eles.

RESUMO

Este trabalho trata da dinâmica institucional da fase legislativa do ciclo orçamentário federal desde a criação da Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso Nacional (CN), em 1969, examinando a evolução dos arranjos institucionais que definem a estrutura de governança e regem o processo de decisão legislativa na apreciação dos orçamentos públicos. O Legislativo é visto como um complexo de regras, procedimentos e instituições especializadas, como as comissões e os instrumentos de liderança. No Brasil, a participação do Poder Legislativo em seu processo de decisão e a forma como este deve se organizar internamente são constitucionalizados, destacando-se dois aspectos: a devolução das prerrogativas legislativas para alterar a proposta orçamentária do Poder Executivo e a criação da CMO de caráter permanente (em substituição à Comissão Mista temporária, criada pela Constituição de 1969). Internamente ao Legislativo, as instituições que regem o processo de decisão orçamentária são definidas pelo Regimento Comum do Congresso Nacional. Ao longo dos anos elas foram recorrentemente alteradas, apresentando uma dinâmica de mudança institucional incomum em relação às demais regras regimentais que regem o processo legislativo. A dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário é melhor explicada pelo conflito entre atores com múltiplos interesses que participam de um permanente conflito distributivo de poder que contribua para a obtenção de recursos orçamentários. Para demonstrar a dinâmica institucional do Poder Legislativo em matérias orçamentárias são utilizadas seis categorias analíticas que representam o conjunto de mudanças institucionais verificadas desde a criação da CMO: Jurisdições, Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão, Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária, Representatividade da CMO, Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão e Participação e Controle Social. Estas mudanças ocorrem por camadas, em que novas regras são criadas sem que as anteriores sejam alteradas; e por deslocamento, em que as regras antigas são removidas e novas regras são introduzidas. Os tipos de mudança, por sua vez, estão intimamente ligados à forma como os múltiplos interesses e atores presentes na arena legislativa se expressam e buscam sua satisfação. O resultado desse conflito são instituições moldadas por diferentes combinações de interesses e diferentes coalizões partidárias governistas e de oposição, membros da área econômica do governo e eleitores em geral. A mudança institucional do processo legislativo orçamentário ocorre mediante inovações que são geradas a partir de interesses distintos, conflitantes e ambíguos. No processo de mudança institucional as alterações que acomodam determinados tipos de interesse podem, na verdade, promover mudanças contraditórias entre eles, o que as caracteriza a dinâmica institucional por um “pluralismo desacoplado”.

Palavras chaves: orçamento público. processo legislativo orçamentário. inovação institucional. Comissão Mista de Orçamento (CMO).

ABSTRACT

This thesis deals with the institutional dynamics of the legislative phase of the federal budget cycle since the creation of the Joint Budget Committee (CMO) of the National Congress, examining the evolution of institutional arrangements that define the structure of governance and governing the process of legislative decision when assessing budgets. The Legislature is seen as a complex of rules, procedures and specialized institutions, such as committees and leadership instruments. The involvement of the legislature in the decision process and how it should be organized internally are constitutionalized in Brazil. Two aspects stand out: the devolution of legislative powers to amend the budget proposal of the executive branch and the creation of the permanent Joint Budget Committee (replacing the temporary joint committee created by the 1969 Constitution). Within the legislature, the institutions governing the budget decision process are defined by the Joint Rules of Congress. Over the years they have been repeatedly altered, presenting an unusual dynamic institutional change in relation to other procedural rules that govern the legislative process. The institutional dynamics of the budget making process is better explained by the conflict between actors with multiple interests involved in a constant distributional conflict by obtaining power in order to get budgetary resources. To demonstrate the institutional dynamics of the Legislature in budget, six analytical categories are used that represent the set of institutional changes since the creation of the CMO: CMO Jurisdictions, Capacity Coordination Decision Process, Power of Veto in the Formulation and Implementation of Budget and Fiscal Representation of the CMO, Participation and Transparency Internal Decision Process and Participation and Social Control Policy. These changes are characterized by layering, in that new rules are created without the above being changed; and displacement, in which the old rules are removed and new rules are introduced. The types of change, in turn, are closely linked to how the multiple interests and actors present in the legislative arena and seek to express their satisfaction. The result of this conflict institutions are shaped by different combinations of interest and several government and opposition coalitions, members of the economic team of the government and voters in general. The institutional change in the budget making process occurs through innovations that are generated from different, conflicting and ambiguous interests. In the process of institutional change, changes accommodating certain types of interests may actually promote conflicting changes between them, which characterizes the institutional dynamics for a "disjointed pluralism".

Key words: public budget. budget legislative process. institutional innovation. Joint Budget Committee (CMO).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 2.1 - Ciclo de votação em legislaturas unicamerais e bicamerais	48
Quadro 2.2 - Tipos de mudança gradual	57
Ilustração 3.1 - Recorte do quadro comparativo das resoluções regimentais do congresso nacional que disciplinam a fase legislativa do ciclo orçamentário - 1970-2014	69
Ilustração 3.2 - Recorte dos quadros comparativos da configuração das variáveis analíticas das instituições que regem o processo legislativo orçamentário - 1991-2014	70
Ilustração 3.3 - Recorte das tabelas de valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional das categorias analíticas - 1970-2014	71
Quadro 3.3 - Valoração dos Indicadores das variáveis analíticas do processo legislativo orçamentário	77
Quadro 3.4 – Apresentação conceito das categorias analíticas do processo legislativo orçamentário	70
Quadro 3.5 - Apresentação da valoração dos códigos de análise da categoria analítica jurisdições da CMO por números inteiros e decimais	80
Quadro 4.1 - Resoluções regimentais do Congresso Nacional disciplinadoras dos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento – Brasil – 1970-2014	113
Quadro 5.1 - Usos e Fontes dos Recursos Remanejados pelo Congresso Nacional na Proposta Orçamentária Segundo a Resolução nº 01/2006-CN	146
Gráfico 5.1 - Valoração dos códigos de análise das categorias relativas ao Poder Legislativo e Gestão Orçamentária	176
Quadro 5.2 - Tipos de mudança institucional das variáveis das categorias analíticas relativas ao Poder Legislativo e Gestão Orçamentária	177
Quadro 6.1 – emendas individuais e coletivas previstas regimentalmente ao PPA e à LDO, por tipo de autor e número - 1989-2014	192
Quadro 6.2 - Emendas individuais previstas regimentalmente à LOA, por tipo de autor e número - 1989-2014	193
Quadro 6.3 - Emendas coletivas à PLOA previstas regimentalmente, por tipo de autor e número - 1992-2014	197
Gráfico 6.1 - Valoração dos códigos de análise das categorias relativas à Democratização do Legislativo na Gestão Orçamentária	223
Quadro 6.4 - Tipos de mudança institucional das variáveis das categorias analíticas relativas ao Poder Legislativo e Gestão Orçamentária	224

Quadro 7.1 - Interesse na reeleição por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores	228
Quadro 7.2 - Interesse no fortalecimento institucional do Congresso Nacional por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores	236
Quadro 7.3 - Interesse na democratização interna por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores	240
Quadro 7.4 - Interesse partidário por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores	244
Quadro 7.5 - Interesse por políticas públicas por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores	248
Quadro 7.6 - Categorias analíticas, interesses e atores na mudança institucional do processo legislativo orçamentário	255
Quadro 7.7 - Frequências de interesses e atores nas variáveis analíticas da inovação institucional do processo legislativo orçamentário	256

LISTA DE TABELAS

Tabela 5.1 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Jurisdições da CMO	123
Tabela 5.2 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	138
Tabela 5.3 – Quotas anuais e total de recursos aprovados para emendas individuais à PLOA, em valores reais (2012) - 1996-2012	145
Tabela 5.4 – Temas Discutidos nas reuniões do Colegiado de Representantes de Liderança Partidária - CRLP na CMO - 2008 e 2013	156
Tabela 5.5 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	159
Tabela 5.6 - Execução orçamentária e financeira de emendas individuais e coletivas com dotações exclusivas (específicas) na LOA, em valores reais (2012) - 1996-2012	169
Tabela 5.7 - Execução orçamentária e financeira de emendas coletivas com dotações exclusivas (específicas) na LOA, em valores reais (2012) - 1996-2012	170
Tabela 6.1 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Representatividade da CMO	180
Tabela 6.2 - Número de membros e composição percentual da Comissão Mista de Orçamento segundo o plenário de cada casa do Congresso – Brasil – 1970-2014	182
Tabela 6.3 – Valor Aprovado pelos parlamentares à Lei Orçamentária Anual segundo a participação na Comissão Mista de Orçamento - Brasil - 1993	184
Tabela 6.4 - Valoração dos Códigos de Análise e Tipo de Mudança Institucional da Categoria Participação e Transparência do Processo Interno	189
Tabela 6.5 - Emendas individuais e coletivas apresentadas à LOA - 1998-2009	201
Tabela 6.6 - Recursos aprovados para emendas individuais e coletivas à PLOA, em valores reais (2012) -1995-2013	202
Tabela 6.7 - Percentual de recursos aprovados para emendas individuais e coletivas em relação ao ano anterior - 1996-2013	203
Tabela 6.8 - Valoração dos Códigos de Análise e Tipo de Mudança Institucional da Categoria Analítica Participação e Controle Social	215

LISTA DE SIGLAS

AC	Acre
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
BA	Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CD	Câmara dos Deputados
CE	Ceará
CMO	Comissão Mista de Orçamento
CMPOPF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos e Fiscalização Financeira
CN	Congresso Nacional
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COFF	Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
CONOR	Consultorias de Orçamento do Senado Federal
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPMI	Comissão Mista Parlamentar de Inquérito
CRLP	Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias
CTN	Código Tributário Nacional
DCN	Diário do Congresso Nacional
FBO	Fórum Brasil do Orçamento
ICM	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual

LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
ONU	Organização das Nações Unidas
PB	Paraíba
PDT	Partido Trabalhista Democrático
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PLDO	Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Popular
PPA	Plano Plurianual
PPPA	Projeto de Lei do Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Paraná
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RCL	Receita Corrente Líquida
RES	Resolução
RN	Rio Grande do Norte
RR	Roraima
SE	Sergipe
SF	Senado Federal

SP	São Paulo
TCU	Tribunal de Contas da União
UDN	União Democrática Nacional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
1.1 Instituições orçamentárias e democracia	21
1.2 Explicando a dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário brasileiro	25
1.3 Estrutura da Tese	30
2 REVISÃO DE LITERATURA	33
2.1 Antecedentes ao estudo do neo-institucionalismo	33
2.2 Sobre o conceito de instituições	35
2.3 O Poder Legislativo na perspectiva neo-institucionalista	38
2.4 O Pluralismo desacoplado e a instabilidade das decisões	46
2.5 Considerações sobre o processo de mudança institucional	52
2.6 O Congresso Nacional brasileiro e a alocação de recursos orçamentários	58
3 ESTRATÉGIA ANALÍTICA E METODOLÓGICA	67
3.1 Institucionalização do Poder Legislativo na apreciação de matérias orçamentárias	68
3.2 Atores do processo legislativo orçamentário	72
3.3 Interesses, ação legislativa e arranjos institucionais	74
3.4 Categorias analíticas e a utilização de códigos de análise	76
3.5 Construção de teorias de médio alcance e mecanismos causais	86
3.6 Coleta e análise dos dados	89
3.7 Sobre a objetividade da estratégia analítica e metodológica	93
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA	95
4.1 Mudanças por camadas e deslocamentos na evolução das jurisdições da gestão orçamentária na ordem constitucional brasileira: rupturas e continuidades	96
4.2 Emendamento aos orçamentos: a ação legislativa numa perspectiva histórica	103
4.3 Institucionalização do processo legislativo orçamentário	109
5 PODER LEGISLATIVO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	119
5.1 Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	119
5.2 Capacidade de coordenação interna do processo de decisão	137
5.3 Poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária	158
5.4 Considerações gerais sobre a gestão orçamentária pelo congresso nacional	176
6 DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO	178
6.1 Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	178
6.2 Participação e transparência do processo interno de decisão	188
6.3 Participação e controle social	213
6.4 Considerações gerais sobre a democratização do legislativo na gestão Orçamentária	222

7 MÚLTIPLOS INTERESSES E ATORES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO	225
7.1 Preocupação com a reeleição	226
7.2 Prestígio, capacidade e poder do congresso nacional como ente político	234
7.3 Difusão de poder entre os membros do congresso	238
7.4 Manutenção e controle dos interesses da liderança do partido/coalizão majoritário (que apoia o governo)	242
7.5 Preferências em relação às políticas públicas	247
7.6 Interesses, atores e mudança institucional	252
8 CONCLUSÕES	269
REFERÊNCIAS	276
APÊNDICE A - Evolução institucional das variáveis da categoria de análise jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988	
APÊNDICE B – Evolução institucional das variáveis da categoria de análise capacidade de coordenação interna do processo de decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988	
APÊNDICE C – Evolução institucional das variáveis da categoria de análise poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988	
APÊNDICE D – Evolução institucional das variáveis da categoria de análise representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988	
APÊNDICE E – Evolução institucional das variáveis da categoria de análise participação e transparência do processo interno de decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988	
APÊNDICE F – Evolução institucional das variáveis da categoria de análise participação e controle social – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988	
APÊNDICE G – Quadro comparativo das resoluções regimentais disciplinadoras do processo legislativo orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN	

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho discute a dinâmica institucional da fase legislativa do ciclo orçamentário federal desde a criação da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, em 1969, examinando a evolução das instituições¹ que definem a estrutura de governança e regem o processo de apreciação e decisão legislativa dos orçamentos públicos. Assim sendo, examina as especificidades da institucionalização do Poder Legislativo no processo orçamentário brasileiro, assinalando as consequências para sua relação com o Poder Executivo e o papel exercido por ambos na alocação de recursos comuns de nossa sociedade².

A mobilização de recursos materiais visando sua utilização na promoção dos interesses coletivos é um problema que historicamente envolveu importantes disputas econômicas, sociais e políticas³. Nas sociedades modernas, o orçamento público é o instrumento de decisão legítima sobre como são mobilizados e utilizados os recursos comuns administrados pelo Estado. E por seu meio a sociedade pode manifestar suas preferências acerca da origem e destinação dos recursos públicos (Calmon, 1992).

Formalmente, o orçamento público pode ser entendido como um "... ato jurídico, de natureza legislativa, pelo qual, num determinado período de tempo, a receita é estimada e a despesa é autorizada [...] observados os preceitos constitucionais pertinentes..." (Queiroz, 1992: p. 37). É o instrumento que define a repartição dos recursos comuns da sociedade, arrecadados pelo Estado, mediante processo de decisão que nas sociedades democráticas envolve necessariamente o Poder Legislativo.

¹ A ideia de evolução institucional é utilizada para se referir ao processo de mudança das instituições legislativas ao longo do tempo, sem que implique na adoção de uma perspectiva valorativa ou evolucionista destas instituições, em que a mudança levaria ao contínuo aperfeiçoamento das mesmas em direção a arranjos institucionais mais eficientes e racionais.

² Em inglês, *The Commons* refere-se aos bens utilizados em comum por uma comunidade. Desde a publicação de *The Tragedy of the Commons* (A Tragédia dos Comuns) por Garret Hardin, em 1968, a expressão passou a ser utilizada para discutir como a exploração individual de recursos comuns por indivíduos racionais leva a uma superexploração coletiva irracional dos mesmos. Para Ostrom (2000 [1990]), a "tragédia dos comuns" não pode ser generalizada tendo em vista a capacidade das instituições em regular a exploração sustentável do uso de recursos comuns.

³ Conflitos esses que contribuíram para mudanças tecnológicas importantes das sociedades humanas. Por exemplo, Webber e Wildavsky (1986) apontam que o surgimento dos números e da escrita ocorreu quando as primeiras sociedades humanas começaram a mobilizar e alocar recursos, embora a maior parte da história da humanidade não tenha visto os orçamentos formais como conhecemos hoje.

O processo decisório orçamentário é constituído por diferentes momentos, ou fases, cada qual regido por regras próprias de decisão. O assim chamado ciclo orçamentário é o “... período compreendido entre a elaboração da proposta orçamentária e o encerramento do orçamento...” ou o “... período de tempo necessário para que o orçamento esgote suas quatro fases: Elaboração, Aprovação, Execução e Controle.” (Abop, 1992, p. 12). A etapa que envolve a recepção, apreciação e aprovação dos orçamentos e das contas do Presidente da República pelo Poder Legislativo também é denominada de fase legislativa do ciclo orçamentário.

Ao longo de sua trajetória o orçamento do Estado Moderno passou a incorporar a (quase) totalidade de suas receitas e despesas⁴. E embora em cada país o sistema orçamentário possua características específicas sobre esta questão, desde fins do século XIX surgem os princípios orçamentários (Burkhead, 1971 [1956]: pp. 138-139). Dentre esses princípios destacamos: 1) a unidade, segundo o qual o orçamento deve ser uno e cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento; 2) a universalidade, para o qual o orçamento uno deve conter todas as receitas e despesas; e, 3) o princípio do orçamento bruto, que advoga que todas as receitas e despesas devem constar do orçamento sem nenhuma dedução de qualquer tipo (Giacomoni, 2008: pp. 63-73). De modo que as questões tratadas pelo orçamento acabam por atingir diferentes setores da sociedade⁵ e do governo⁶, que podem se mobilizar politicamente em defesa de seus interesses.

O processo de decisão da alocação de recursos orçamentários possui uma multiplicidade de arranjos institucionais, arenas decisórias, instrumentos, atores políticos e interesses envolvidos, que resultam num acordo alocativo intertemporal de caráter político. A ação e interação destes atores que atuam para influenciar a alocação de recursos orçamentários, no entanto, ocorre num meio ambiente organizacional e institucional determinado, que estabelecem os limites e possibilidades de ação de cada ator e tomador de decisão no âmbito dessas arenas de decisão. Os interesses dos atores parlamentares e tomadores de decisão, as estratégias por eles adotadas para alcançarem seus objetivos e os

⁴ No caso brasileiro, são incluídos inclusive os investimentos das empresas estatais pertencentes à União (governo federal). Apenas as despesas com pessoal e outros custeios das estatais não são incluídas na lei orçamentária.

⁵ Ou seja, de considerável número de atores sociais, políticos e econômicos.

⁶ Por governo entende-se aqui não apenas o Poder Executivo, mas também o Judiciário e o Legislativo (enquanto organização com interesses para obter o financiamento adequado de suas atividades).

constrangimentos institucionais à sua ação não estão livres para interagirem entre si de infinitas maneiras. Ela é condicionada pelo contexto institucional, que estrutura e define incentivos à sua participação, de forma que o resultado do acordo alocativo dos recursos orçamentários é determinado, entre outros fatores, pelos arranjos institucionais e pelos recursos de poder dos atores que participam do processo decisório.

O mesmo pode ser dito em relação à arena legislativa orçamentária, constituída pela Comissão Mista de Orçamento e pelo plenário com Congresso Nacional. São as motivações e preferências e motivações dos atores parlamentares que impulsionam seu comportamento em direção a objetivos que podem ser satisfeitos mediante estratégias estabelecidas, em um meio institucional e organizacional dado. Este conjunto de fatores determina não apenas os resultados da fase legislativa do ciclo orçamentário, como também a forma como ocorrem as inovações institucionais da fase legislativa do processo orçamentário.

Para Calmon “A estrutura de governança do processo orçamentário tem várias funções, das quais se destacam: a) a definição das arenas decisórias; b) a certificação dos atores que participarão desta arena; e c) a estruturação das normas e procedimentos que orientarão a negociação entre esses atores.” (2006, pp. 207-208). Deste modo, um conjunto de regras (instituições) formais e informais estabelece o(s) arranjo(s) institucional(ais) que estruturam a governança interna do Congresso Nacional para decidir sobre a distribuição de recursos comuns. Instituições formais e informais, instrumentos informacionais e mecanismos sistematizam e organizam o processo legislativo orçamentário. Elas disciplinam a interação entre atores parlamentares e o funcionamento da CMO e do plenário, além das demais arenas legislativas que discutem matérias que impactam a arrecadação dos tributos e sua aplicação. E, ainda, os instrumentos criados para a regulação da assimetria informacional (que proveêm os parlamentares de informação e registros de suas decisões) e os mecanismos causais presentes neste processo.

Definimos a governança legislativa pela distribuição de direitos de propriedade que estabelecem: a delimitação das jurisdições sobre a apreciação de matérias orçamentárias e correlatas, a divisão de trabalho entre deputados e senadores, a geração de especialização interna, a geração e circulação de informações, assim como as formas de delegação e monitoramento dos atores envolvidos (relação agente-principal). Deste conjunto de características de como se organiza o processo de decisão interna do Congresso Nacional decorre a forma de como os arranjos institucionais influenciam o comportamento dos atores

políticos. Mais especificamente, de como são resolvidos (ou não) os problemas de comunicação, coordenação e cooperação, dos custos transacionais envolvidos e os *outputs* resultantes.

Ao longo da história brasileira, a influência e participação do Congresso Nacional nas decisões alocativas do orçamento público é marcada por sucessivas mudanças do sistema político e do processo de decisão orçamentária do governo. Tais mudanças resultaram no aumento formal da influência do Poder Legislativo no processo orçamentário nos dias de hoje, mas ainda há dúvidas se resultaram num novo regime orçamentário mais eficaz e democrático no Brasil. Em primeiro lugar, porque diversas atribuições anteriormente pertencentes ao Legislativo em relação à criação de tributos e à geração de despesas que estão fora do processo de decisão das leis orçamentárias foram paulatinamente transferidas ao Poder Executivo. Em segundo, porque diversos mecanismos institucionais do processo alocativo dos recursos orçamentários se encontram nas mãos do Executivo, como o poder de iniciativa exclusiva dos projetos de lei referentes ao orçamento e o caráter autorizativo e não mandatório das respectivas leis aprovadas pelo Congresso.

O processo legislativo orçamentário brasileiro foi alterado significativamente com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 01, de 1969, que criou uma comissão mista de deputados e senadores para a apreciação da proposta de lei orçamentária apresentada pelo Executivo e proibiu a aprovação de emendas dos parlamentares que alterassem a programação de despesas nela contida. Até então, a tramitação dos orçamentos pelo Poder Legislativo no Brasil era realizada separadamente por cada Casa e suas respectivas comissões, ao passo que as prerrogativas de emendamento haviam sido suprimidas apenas no Estado Novo (1937-1945).

A Constituição de 1988 manteve a tramitação conjunta dos orçamentos numa só comissão mista⁷, ao mesmo tempo em que reinstituíu as prerrogativas legislativas de emendamento orçamentário. A Comissão passou a ser permanente e teve suas jurisdições significativamente ampliadas mediante a incorporação de novas atribuições criadas pela Constituição, bem como de funções já exercidas anteriormente por outras comissões do Congresso. Destacam-se as atribuições para o exame de todas as matérias orçamentárias que

⁷ Que passou a ser denominada regimentalmente de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização Financeira – CMPOPF e agora é chamada simplesmente de Comissão Mista de orçamento – CMO.

tramitam na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, abrangendo todo o ciclo de decisão do planejamento e orçamento governamentais: os projetos de lei do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos créditos adicionais e das contas anuais do Presidente da República. Neste modelo de tramitação conjunta, no entanto, não são apreciadas pela Comissão as matérias correlatas ao orçamento que geram novas despesas públicas, mediante o estabelecimento de novas obrigações ao governo federal, e que tramitam nas demais comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal⁸.

As resoluções do Congresso Nacional que definiram o funcionamento da CMO nos últimos anos alteraram um conjunto de regras sensíveis à distribuição de direitos de propriedade relativos à distribuição dos recursos comuns e, deste modo os recursos de poder dos atores legislativos para negociar seus interesses na arena orçamentária da CMO. Desde a promulgação da nova Constituição, chama a atenção o grande número de mudanças nos regulamentos que disciplinam as atividades da Comissão Mista de Orçamento, seja alterando dispositivos específicos, seja introduzindo um novo conjunto de normas que substitui integralmente as regras anteriores⁹. Nestas mudanças destacam-se a crescente atribuição de novas jurisdições não previstas constitucionalmente, o detalhamento incremental de seu *modus operandi* e a permanente (re)configuração dos mecanismos de resolução de conflitos entre atores e interesses presentes na arena legislativa.

Considerado de uma forma mais ampla, este estudo trata da relação entre o processo orçamentário e processo político democrático, a partir das instituições que regem seu funcionamento. O estudo político das finanças públicas é relevante na medida em que nelas se cristaliza a relação do elemento político do Estado com a sociedade civil (Bobbio, 1986a [1983], pp. 425-431), onde “... o orçamento é um documento cuja leitura política - e não a leitura contábil ou estritamente financeira - permite o levantamento de pistas para a compreensão da trama de relações complexas que definem, mesmo parcialmente, o perfil do exercício do poder...” (Honorato, 1989, p. 02). Efetivamente, “... o processo orçamentário

⁸ São exemplos de matérias correlatas as previdenciárias, as relativas aos serviços prestados pelo SUS e a que regulamentem a aplicação de contribuições sociais vinculadas (como o salário-educação), dentre outras. Também serão consideradas matérias correlatas os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (art. 165, 4º), que tramitam na CMO, mas não dependem única e exclusivamente da comissão e não geram despesa pública por não possuírem força legal e representarem apenas a intenção do governo, tal como ocorre com o Plano Nacional de Educação – PNE.

⁹ Aprovados por resoluções do Congresso Nacional, as normas de funcionamento da Comissão são consideradas parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional.

revela muito sobre a natureza do Estado e do regime político existente (Calmon, 2006: p. 207). Atualmente, o controle sobre a aplicação dos recursos comuns é um dos critérios utilizados para caracterizar o processo político democrático (Dahl, 2009 [1998], pp. 49-50). E considerar o inter-relacionamento da elaboração do orçamento público com o funcionamento do sistema político democrático é um passo necessário para discutir a relação entre a alocação dos recursos coletivos e a disputa pelo poder em nossas sociedades (Abrúcio, 2004, p. 76).

Deste modo, o estudo da dinâmica institucional do processo orçamentário no Poder Legislativo é mais um passo na compreensão de como os recursos comuns são divididos no Brasil. O ponto de partida é o reconhecimento da influência que as instituições exercem sobre o comportamento político e sobre como as decisões políticas são tomadas. As instituições são percebidas como “... *the rules of the game in society, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction In consequence, they structure incentives in human exchange....*” (North, 1990: p. 03). Uma legislatura representa, nesta perspectiva, “... *a complex of rules, procedures and specialized internal institutions, such as committees and leadership instruments.*” (Schickler, 2001: p. 03). E as instituições orçamentárias são “... *el conjunto de reglas, procedimientos y prácticas acorde con las cuales los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados.*” (Scartascini; Filc, 2005).

Pretende-se, deste modo, identificar, descrever e explicar a relação entre a inovação institucional das regras de funcionamento da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e o comportamento dos parlamentares governado por regras (no contexto institucional dado). Mais especificamente, identificar, descrever e explicar os mecanismos presentes na atuação parlamentar que asseguram condicionalmente os interesses em direcionar recursos para as bases eleitorais, da coalizão partidária majoritária em assegurar o programa de governo, da coalizão minoritária em negociar e incluir suas opiniões, e do Congresso como um todo em promover boas decisões e seu fortalecimento perante o Poder Executivo. E como esses interesses se expressam na inovação institucional do processo legislativo orçamentário no âmbito da CMO.

1.1 Instituições orçamentárias e democracia

O surgimento e evolução do Estado moderno requereu a formação de um aparato estatal para a instauração de uma administração eficiente nos domínios financeiro, do exército e da justiça, que permitissem o exercício do poder através de um corpo qualificado de auxiliares técnicos. Reunidas em torno de uma assembleia, as camadas sociais

participantes do jogo político (os três estados) garantiram não só o controle sobre a aprovação dos recursos do príncipe, como também fornecer os quadros para ocupar os cargos burocráticos e políticos do Estado em formação e expansão (Weber, 1993: p. 70).

A origem e a evolução das instituições políticas da democracia representativa e dos parlamentos estão intimamente ligadas ao Orçamento Público como instrumento de controle e gestão dos recursos comuns da sociedade. A apreciação e aprovação dos orçamentos pelos parlamentos foram percebidas historicamente como mecanismo crucial de controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo (mesmo quando esses poderes ainda não eram denominados desta forma). Aliomar Baleeiro aponta como a evolução do Orçamento Público nas sociedades modernas foi marcada por “Uma penosa e multissecular cadeia de lutas políticas [... que...] tornou a elaboração orçamentária indispensável ao equilíbrio dos interesses antagônicos em volta do poder.” (Baleeiro, 1972 [1955]: p. 398).

As trajetórias institucionais da Inglaterra, da França e dos Estados Unidos da América – EUA são os casos usualmente apontados como mais importantes para as origens históricas do parlamento e do controle sobre os recursos comuns administrados pelo Estado. Suas revoluções na era moderna foram fundamentais para limitar o absolutismo real e o desenvolvimento das instituições parlamentares e democráticas.

À Inglaterra atribui-se a origem da necessidade de autorização parlamentar para a cobrança de impostos, em decorrência da Magna Carta de 1215 imposta pelos nobres ao Rei João Sem Terra, bem como dos conflitos seculares entre Rei e Parlamento que culminaram com a Revolução Gloriosa de 1688/1689. (Roure, 1914, pp. 08-11; Roure, 1926, pp. 11-13; Burkhead, 1971 [1956], pp. 03-17; Giacomoni, 2008 [1985], pp. 31-40). Para North e Weingast (1989: pp. 814-816), a Revolução Gloriosa representou uma revolução fiscal, promovida por uma ampla coalizão que visava preservar as liberdades, direitos e riquezas pessoais, onde “... *protection of political liberties emerged as component of the protection of economic rights.*” (North; Weingast 1989: p. 829).

Na França, a convocação dos Estados Gerais para a autorização dos impostos pretendidos por Luís XVI abriu caminho para o processo que desembocaria na Revolução Francesa em 1789 (Baleeiro, 1969 [1955]: p. 401). A necessidade de aprovação dos impostos pelo voto dos representantes da Nação firmou-se conceitualmente nos artigos 13, 14 e 15 da *Declaração de Direitos do Homem* (Veiga Filho, 1923: p. 190; Moojen 1959: p.

22). Nos EUA o princípio da aprovação dos tributos pelos representantes do povo está diretamente relacionado com a história da independência do país, em 1776. A então colônia inglesa reagiu à criação unilateral de impostos pelo parlamento britânico, em 1765, que não possuía representantes dos americanos. A constituição norte-americana de 1787 estabeleceu a votação do orçamento pelo poder legislativo no tocante à receita e à despesa (Roure, 1926: p. 12).

Mas a relação entre democratização, parlamentos e orçamentos já pode ser encontrada em instituições “parlamentares” do alto medievo (600 a 1000 d.c.), como a assembleia judicial local composta por vikings livres chamada de *Ting*, na região hoje conhecida como Dahl Vestre, na Noruega. Essas assembleias locais também eram encontradas na Escandinávia no início do Século X, influenciando o surgimento das assembleias de nobres na Europa. Em 930 D.C começou a funcionar na Islândia a *Althing*, uma assembleia nacional que funcionou por 300 anos como fonte da legislação (Dahl, 2001 [1998]).

No baixo medievo (séculos X a XIV) constata-se o surgimento e a disseminação de assembleias e conselhos de reis europeus para atender a necessidade do Rei em buscar a participação das partes politicamente importantes do país (na falta de um aparato administrativo) e para assegurar a setores periféricos certo controle sobre as contribuições financeiras ao poder régio. (Cotta, 1986 [1983], p. 878). Na Península Ibérica, as assembleias formadas para a discussão de questões atinentes aos membros do reino, a aprovação de leis e a concessão de tributos pelos Estados à coroa, chamadas de *côrtes*, têm sua origem entre os séculos XI e XII (Baleeiro, 1972 [1955], pp. 369-402). Na França, datam de 1302 os primeiros registros de reuniões do “clero, nobreza e povo” para discutir os assuntos políticos do reino e aprovar subsídios ao Rei, nos *États généraux* convocados por Felipe, o Belo (Cavalcanti, 1896: p. 22; Baleeiro, 1972 [1955]: p. 400; O’Calaghan, 1989: pp. 92; 150-151).

Entre os séculos XII e XIV verifica-se um processo em que surge o *Parlamentum*, órgão com composição ampliada e maior autonomia em relação ao poder régio, como consequência da necessidade de legitimação da cobrança de impostos pelos soberanos. De modo geral, a necessidade de autorização para novos impostos nos nascentes Estados europeus foi uma das justificativas mais comuns utilizadas para aumentar os membros dos conselhos reais (Cotta, 1986 [1983], p. 878; O’Calaghan, 1989). Para Tsebelis e Money

(1997, p. 22), “... *by the early fourteenth century, a pattern had been established of holding frequent parliaments including representatives of all three states...*”.

Com o ocaso da era medieval e a transição para a era moderna ascendem ao poder os Reis absolutistas e os parlamentos entram em declínio. A partir de 1614 os *États généraux* não são mais convocados na França, o mesmo ocorrendo a partir de 1697 com as *côrtes* em Portugal. Na Inglaterra, as lutas políticas em torno do poder de tributar continuariam a causar fortes disputas entre o poder Real e o parlamento, mas sendo constatada a preponderância do primeiro nos séculos XV e XVI, durante as dinastias Lancaster (1399-1485) e Tudor (1485-1603).

Na era moderna as características estruturais e as funções exercidas pelos parlamentos sofreram grandes mudanças, ao mesmo tempo em que o contexto em que operavam era completamente diverso dos parlamentos medievais. Mas não se pode deixar de considerar os elementos de continuidade quanto ao princípio da participação da sociedade nas decisões de interesse da coletividade e as funções básicas de legislação, controle e representação (Cotta, 1986 [1983], pp. 877-878). Foram esses princípios herdados pelos parlamentos modernos que guiaram a reformulação e reavivamento das instituições parlamentares (fortemente influenciadas pelas revoluções inglesa, francesa e norte-americana, como dito anteriormente).

No Brasil, a história do orçamento público e do Poder Legislativo segue uma trajetória própria, decorrente de sua especificidade de país surgido no contexto histórico da expansão ultramarina portuguesa. O modelo de Estado e de instituições políticas portuguesas foi adotado no período colonial, particularmente após a transferência da sede da monarquia para o Brasil, embora a origem e evolução das instituições políticas brasileiras não possam ser vistas como uma simples transposição das instituições portuguesas (Bezerra, 1999; Carvalho, 2008 [1980]). Pode-se distinguir 08 (oito) períodos na história do orçamento no Brasil, diretamente relacionados às principais reformas institucionais por que passou o Estado brasileiro. Esses períodos correspondem à Colônia, ao Império, à República Velha, ao Primeiro Governo Vargas, ao Estado Novo, à Democracia Populista, ao Regime Militar e ao atual período democrático inaugurado com a Nova República. No capítulo 4 eles serão utilizados como referência para uma análise histórica das instituições orçamentárias brasileiras que estabeleceram o papel do Congresso no processo orçamentário e regularam o poder de emendamento dos parlamentares.

No século XX, a evolução institucional da gestão dos recursos orçamentários da sociedade brasileira é marcada pelo discurso da racionalidade tecnocrática, que possui afinidade com o pensamento autoritário na medida mesma em que elimina os imperativos políticos do processo decisório. De modo que mesmo nos períodos considerados democráticos pela historiografia o processo decisório do orçamento foi marcadamente excludente de importantes parcelas da sociedade (Rocha, 1994).

A Carta de 1988 devolveu as prerrogativas legislativas de emendar os orçamentos, mantendo a iniciativa exclusiva do Presidente da República sobre matérias orçamentárias, de maneira a tentar coadunar a lógica da racionalidade tecnocrática do planejamento com a lógica política e democrática de tomada de decisão. Com o conjunto de inovações da nova Constituição abriu-se a possibilidade de um jogo orçamentário mais democrático, mediante a institucionalização do processo decisório do orçamento de forma a assegurar uma maior transparência e implementação das demandas da sociedade brasileira por políticas públicas, através de seus representantes no Poder Legislativo.

1.2 Explicando a dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário brasileiro

O estudo do processo de mudança das instituições legislativas orçamentárias revela a dinâmica de um jogo¹⁰ marcado pela interação estratégica de múltiplos atores individuais e coletivos que possuem preferências heterogêneas. A lista completa desses atores é muito longa e varia bastante ao longo dos anos. No entanto, cabe destacar entre os atores individuais os congressistas, os ministros e burocratas que atuam na área econômica, além de governadores e prefeitos. Dentre os atores coletivos, destaca-se o papel dos partidos políticos e suas lideranças (da situação e da oposição), de representantes da Presidência da República e dos membros de diversos lobbies e grupos de interesse que recebem recursos orçamentários.

É importante a ressaltar que esses atores interagem estrategicamente em um contexto institucional específico, ou seja, sua interação é guiada por um conjunto de instituições (regras formais e informais) que orientam suas estratégias e escolhas. Objetivos, estratégias e instituições explicam a atuação do Poder Legislativo na alocação da despesa pública e os *outputs* produzidos.

¹⁰ A analogia como um jogo nos remete à literatura sobre Teoria dos Jogos. No entanto, cabe ressaltar que embora esta Tese não faça uso de modelos e nem da heurística de Teoria dos Jogos, ela utiliza esporadicamente o termo “jogo orçamentário” para caracterizar aspectos da interação estratégica entre atores que participam do processo orçamentário.

Muitas perguntas sobre o papel do Congresso Nacional na alocação de recursos orçamentários ainda não foram respondidas satisfatoriamente. A principal delas é:

- Como explicar a dinâmica institucional do jogo orçamentário no Congresso Nacional após a criação da Comissão Mista de Orçamento e o fim da tramitação bicameral da proposta orçamentária?

E, ainda:

- Quais os interesses e estratégias dos atores presentes na arena legislativa na disputa por recursos orçamentários e como eles impactam a dinâmica institucional?
- Como são recorrentemente (re)organizadas as jurisdições que definem a divisão de trabalho, a distribuição de recursos políticos, a especialização, a produção e circulação da informação e as formas de controle entre os atores presentes na arena legislativa nos diferentes arranjos institucionais do Congresso Nacional brasileiro para a apreciação de matérias orçamentárias?
- Como o Congresso Nacional aprecia as matérias orçamentárias e quais os outputs produzidos na alocação dos recursos comuns no seu processo de decisão?
- Que mecanismos explicam a atuação dos atores presentes na arena legislativa (interesses e estratégias) na disputa por recursos orçamentários?

Para respondê-las este trabalho apresenta quatro proposições (hipóteses) relativas ao processo de mudança e inovação institucional do processo legislativo orçamentário e suas características (variável dependente) em função dos interesses e motivações dos atores presentes na arena legislativa (variável independente).

1) A dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário é modelada pela disputa entre múltiplos interesses presentes na arena legislativa, em permanente e intenso conflito distributivo pela obtenção de recursos comuns orçamentários.

Atores que participam do processo orçamentário possuem interesses heterogêneos. Esta diversidade se manifesta não apenas mediante apresentação de emendas para a alteração das propostas de lei do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de créditos adicionais. Faz parte também das estratégias adotadas influenciar as proposições que estabelecem as regras regimentais do jogo orçamentário e outras decisões procedimentais, formais e informais, tomadas pela Comissão Mista de Orçamento (CMO). O resultado são instituições moldadas por diferentes combinações de interesses individuais, de diferentes

coalizões partidárias governistas e de oposição, de membros da área econômica do governo e de eleitores em geral.

Deste modo, o conflito distributivo por recursos orçamentários gera um novo conflito em torno das jurisdições que definem a divisão de trabalho e a distribuição de recursos políticos que afetam a alocação de recursos orçamentários pelo Poder Legislativo. É, portanto, um conflito distributivo por recursos de poder em que os atores visam moldar as regras do jogo para aumentar sua influência no conflito distributivo pela destinação de recursos comuns orçamentários.

Tais interesses podem ser agregados em torno da preocupação dos parlamentares com sua carreira política (considerada neste trabalho resumidamente como preocupação com a reeleição), com o fortalecimento do papel do Legislativo frente ao Executivo, com a implementação das políticas públicas defendidas pelos parlamentares (nas áreas sociais, de infraestrutura, fiscais, etc.), a difusão interna das prerrogativas sobre as matérias orçamentárias e a busca dos partidos/coalizões governistas pelo controle das decisões legislativas.

Por outro lado, se as regras do jogo podem assegurar determinados resultados *ex ante*, procurar alterar as regras do jogo visando assegurar a satisfação de interesses é uma alternativa estratégica que os jogadores sempre considerarão. Deste modo, não apenas as decisões alocativas expressam os múltiplos interesses existentes na arena legislativa, mas a dinâmica institucional também é resultado dos conflitos entre esses interesses. Não é apenas o arranjo institucional que influencia o comportamento dos atores. Os atores também buscam influenciar as instituições que regulam a forma como o jogo acontece.

O conflito distributivo pela obtenção de recursos orçamentários e a disputa estabelecida na arena legislativa condicionaram a trajetória dos diferentes arranjos institucionais adotados pela Comissão Mista de Orçamento ao longo dos anos. Deste modo, a fase legislativa do ciclo orçamentário é marcada por um ambiente de intensa disputa que se expressa nas recorrentes mudanças nas regras (instituições formais e informais) que regem os trabalhos da Comissão.

Visto desta forma, a evolução institucional da CMO, as estratégias dos atores presentes na arena parlamentar e os resultados do processo legislativo orçamentário não se configuram da mesma forma ao longo do tempo, colocando uma série de perguntas relativas à

que fatores prevaleceram no processo de evolução institucional e em que aspectos ou dimensões do processo legislativo isso ocorreu a cada momento.

2) O processo de inovação institucional ocorre mediante inovações geradas a partir de interesses distintos, conflitantes e ambíguos, de modo que alterações que pretendem promover determinado tipo de interesse (A) resultam em mudanças contraditórias e incoerentes que promovem também outros interesses em conflito (B, C, D e E).

A percepção dos atores políticos de que a mudança das regras regimentais de funcionamento da CMO representa uma oportunidade para a promoção dos interesses que perseguem na alocação de recursos orçamentários, gerando um processo de mudança institucional intenso, conflituoso, confuso, ambíguo e incoerente. Dado que a mudança institucional não corresponde ao desejo dos atores que se propõem a implementá-lo e/ou participam da tomada de decisão, o resultado é um arranjo institucional descoordenado e contraditório que promove simultaneamente os diferentes interesses em competição na arena legislativa. Sendo assim, não possui uma única lógica instrumental e/ou racional, que apresente coerência com o desejo de direcionar recursos orçamentários para as bases eleitorais dos parlamentares, de fortalecimento progressivo do Poder Legislativo perante o Executivo ou de controle das decisões alocativas pelas agendas partidárias. Pela mesma razão o processo de inovação institucional não pode ser caracterizado como evolutivo/darwiniano, em que se parte de instituições menos eficientes que resultarão necessariamente em instituições mais eficientes e racionais.

3) A mudança institucional do processo legislativo orçamentário resulta numa dinâmica de inovação institucional em que novas camadas de arranjos institucionais são acrescentadas às camadas e estruturas pré-existentes, ao mesmo tempo em que episódios de rupturas resultam em deslocamentos abruptos que destroem e substituem elementos das camadas anteriores.

Tomadas em seu conjunto, essas regras definem também as formas de coordenação, comunicação e cooperação entre os atores da arena legislativa, bem como as condições sob as quais são geradas a especialização e a produção e circulação de informações. Mas em nenhum momento formam um todo coerente e homogêneo que reflita a hegemonia de qualquer dos interesses em disputa.

A combinação de episódios de rupturas, continuidades e acréscimos institucionais é decorrência do permanente e intenso conflito distributivo por recursos comuns, em que os atores percebem a (re)configuração dos arranjos institucionais como uma forma de assegurar a conquista de seus interesses e objetivos.

Este processo de mudança institucional implica em uma permanente (re)organização das jurisdições e respectivos direitos de propriedade do processo de decisão do Congresso Nacional brasileiro em matérias orçamentárias. Efetivamente, as regras que organizam o processo legislativo orçamentário implicam na definição de aspectos como a composição e organização da Comissão Mista de Orçamento, a divisão interna de trabalho, as atribuições e prerrogativas dos relatores das matérias, a forma e extensão dos poderes de emendamento das propostas em tramitação, as formas de controle entre os atores presentes na arena legislativa, dentre outros.

4) As iniciativas e proposições dos líderes (formais e informais) obtém apoio e são implementadas mediante o enquadramento dos diversos interesses dos atores que buscam atender suas demandas na alocação de recursos orçamentários.

O sucesso das iniciativas de reforma regimental depende da capacidade das lideranças envolvidas em sinalizar para esses múltiplos interesses que suas demandas serão contempladas nas regras do jogo. Ou que pelo menos não serão prejudicadas pelo novo arranjo institucional. Para tanto, as lideranças se preocupam não apenas em satisfazê-los nas normas aprovadas, mas também em convencer os diversos atores que essas normas atendem seus anseios.

Deste modo, verifica-se um *trade off* dinâmico e de equilíbrio instável ao longo do tempo entre os interesses políticos, com forte impactos sobre as regras regimentais e sobre o comportamento parlamentar (estratégias e resultados) governado por essas regras. Nessa perspectiva, a aprovação das leis do ciclo orçamentário da União (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais) no Congresso Nacional é condicionada à disputa por recursos para atender às bases eleitorais dos parlamentares (políticas distributivistas), pelo controle exercido pelo Executivo e pelos Líderes da base do governo na CMO para a aprovação de suas políticas macroeconômicas e para as políticas públicas que promove, bem como pela preocupação do plenário em qualificar a decisão sobre políticas nacionais de grande visibilidade perante o eleitorado.

1.3 Estrutura da Tese

Além da introdução, este trabalho é composto por mais seis capítulos e as Conclusões. No próximo capítulo é realizada uma revisão da literatura das diferentes interpretações sobre a atuação parlamentar e a institucionalização do processo legislativo na perspectiva da teoria neo-institucional. O objetivo do capítulo é examinar as diferentes abordagens sobre o problema de pesquisa proposto (perguntas, variáveis, relações causais e estratégias analíticas), a fim de identificar os principais achados, as convergências e divergências dos estudos realizados até o momento.

A revisão do “estado da arte” está subdividida em quatro partes: (1) Na primeira, são comentados os trabalhos das ciências sociais sobre o processo de decisão do orçamento brasileiro pelo Poder Legislativo no período que se inicia com a constituição de 1988; (2) Na segunda parte são examinadas as diferentes interpretações teóricas do neo-institucionalismo que interpretam a organização e estruturação do processo legislativo; (3) o passo seguinte consiste em discutir a origem das interpretações neo-institucionalistas sobre o comportamento de corpos legislativo *vis-à-vis* a interpretação proposta de pluralismo desconjuntado para a evolução institucional do processo legislativo orçamentário; (4) por fim, são abordadas as principais perspectivas que interpretam os processos de mudança institucional.

No terceiro capítulo é apresentado o modelo analítico e da pesquisa. A dimensão metodológica é construída a partir das principais abordagens neo-institucionalistas sobre os estudos legislativos e do processo de mudança institucional, discutidos no capítulo anterior. Será apresentado um modelo elaborado a partir dos diferentes interesses e atores presentes na arena legislativa e de como a dinâmica institucional e os resultados produzidos pelo Congresso são influenciadas por eles. Os atores considerados para a análise da mudança institucional do Congresso são: 1) os congressistas em geral; 2) os líderes da coalizão; 3) os líderes da oposição; 4) o Executivo; e, 5) os eleitores em geral. Seus interesses de grupo são: 1) a preocupação com a reeleição; 2) o prestígio, a capacidade e o poder do Congresso Nacional como ente político; 3) a difusão de poder entre os membros do congresso, permitindo que o controle sobre a CMO não seja exercido exclusivamente por um grupo político ou partidário; 4) a manutenção e controle dos interesses da liderança do partido/coalizão majoritário; e, 5) as preferências em relação à políticas públicas e à política orçamentária.

A segunda seção do capítulo faz uma abordagem conceitual sobre os a utilização do conceito de “mecanismos causais” para explicar a relação entre diferentes variáveis. Sua aplicação está relacionada à explicação a ser feita adiante de como os interesses presentes na arena legislativa podem explicar as mudanças institucionais. A dimensão empírica (analítica) se materializa através da operacionalização da pesquisa, que será detalhada na terceira seção desse capítulo. Ela trata da metodologia de coleta e análise dos dados que permitirão identificar como os atores mobilizam seus interesses no processo de mudança institucional.

A apresentação dos resultados da pesquisa é feita nos capítulos 4, 5 e 6. No Capítulo 4 a trajetória do Congresso Nacional no sistema orçamentário brasileiro é examinada em três sessões, que tratam da: a) evolução das jurisdições orçamentárias entre os Poderes na ordem constitucional brasileira, b) evolução institucional dos poderes de emendamento aos orçamentos pelo Poder Legislativo e c) dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário após a criação da Comissão Mista de Orçamento – CMO. O objetivo das duas primeiras seções é caracterizar e discutir o processo de mudança institucional da participação do poder legislativo nas decisões de alocação dos recursos comuns da sociedade. Na terceira seção apresenta-se em detalhe a dinâmica institucional legislativa desde a criação da CMO para caracterizar o intenso e recorrente processo de mudança institucional a ser aprofundado nos capítulos seguintes.

Os capítulos 5 e 6 apontam e analisam as mudanças institucionais do processo legislativo orçamentário desde a criação da Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso Nacional em 1969. O modelo considera a existência de 06 (seis) categorias analíticas (apresentadas no Capítulo 3), que recortam exaustivamente todos os aspectos de funcionamento da CMO e do plenário do Congresso e que foram objeto de normatização ao longo do período estudado, assim como seus respectivos dispositivos regimentais. Cada capítulo é dividido em três seções, que correspondem às seis categorias analíticas definidas.

No Capítulo 5 são examinadas as categorias que tratam da participação do Legislativo nas decisões orçamentárias da União. São elas: as Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO, a capacidade de coordenação interna do processo de decisão e o poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária. No Capítulo 6 estão as categorias analíticas que discutem os aspectos relacionados à democratização interna das decisões legislativas no Congresso Nacional e das relações externas com a sociedade: a representatividade da CMO em relação aos membros do Congresso, a participação dos

parlamentares e transparência interna das decisões e os mecanismos de participação e controle social do processo legislativo orçamentário.

No capítulo 7 é feita a discussão dos resultados apresentados nos três capítulos anteriores, à luz da revisão da teoria feita no capítulo 2 e do modelo analítico e metodológico (capítulo 3). A análise foca a relação entre esses interesses e atores presentes na arena legislativa, e como as mudanças institucionais identificadas se relacionam com a satisfação dos mesmos. Nas Conclusões (capítulo 8) são discutidas as contribuições e lições deste trabalho para os estudos de mudança institucional, de legislativos, de comportamento parlamentar e do processo de decisão orçamentária no Brasil no contexto das relações Executivo-Legislativo. Consequentemente, as lições sobre o funcionamento do sistema democrático no Brasil.

2 REVISÃO DE LITERATURA

O estudo das instituições pode ser realizado em diferentes contextos históricos, sistemas estruturados de autoridade (sistemas de poder) e escalas de organização (Ostrom, 2002: p. 191). Estes estudos se filiam ao chamado neo-institucionalismo, que propõe em várias áreas de conhecimento das ciências humanas – economia, ciência política, sociologia, história, etc.- que regras são importantes porque governam o comportamento humano em algum grau (March; Olsen, 1983). Efetivamente, os primeiros esforços da agenda neo-institucionalista foram dirigidos ao reconhecimento de que as instituições são importantes (Diermeier; Krehbiel, 2003).

2.1 Antecedentes ao estudo do neo-institucionalismo

Antes do surgimento do neo-institucionalismo, a reflexão sobre a influência das normas sociais (estrutura) na determinação do comportamento dos indivíduos e grupos (agência) já tinha razoável tradição no pensamento social e político. Tendo como elemento comum de preocupação o funcionamento dos sistemas políticos e, portanto, a distribuição e o exercício do poder, autores que viveram em diferentes momentos históricos e adotaram perspectivas metodológicas próprias já discutiam a relação da ação individual e coletiva com a existência de constrangimentos e/ou incentivos institucionais.

Immergut (2006, p. 160) afirma, por exemplo, que “Os principais aspectos da abordagem institucional já podiam ser encontrados [...] nos trabalhos de Jean-Jacques Rousseau [...que...] enxergava as preferências, bem como o desejo de acumular propriedade, [...] como produtos da sociedade – suas normas e instituições”. Muitos outros autores anteriores ou mais recentes podem ser citados¹¹, dentre os quais serão comentados Émile Durkheim e Max Weber, não apenas por seu caráter fundador da sociologia como pela influência que exerceram sobre as gerações posteriores de pensadores das ciências sociais no último século.

A obra de Durkheim foi dedicada à criação e desenvolvimento da sociologia a partir dos pressupostos científicos das ciências naturais, o que implica na ausência de julgamentos

¹¹ Outros exemplos de autores que assumem a perspectiva de que a estrutura social e política é importante para o comportamento dos indivíduos, são abundantes, embora obviamente não estejamos falando de escola(s) de pensamento: Aristóteles, Charles-Louis de Secondat, o Barão de Montesquieu; o *Federalista* de Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, Robert Merton; Claude Lévi-Strauss; Clifford Geertz; Bronislaw Malinowski; Louis Althusser; Cornelius Castoriadis; e, Pierre Bourdieu, entre outros.

de valor no exercício da atividade científica. Para a construção desta nova ciência da sociedade ele definiu como seu objeto de estudo o *fato social*, caracterizado por sua generalidade, exterioridade e coercitividade. O fato social é exterior e coercitivo porque existe independentemente do indivíduo e de suas manifestações individuais, impondo-se imperceptivelmente através da educação. A coercitividade se manifesta através das sanções sociais diretas ou indiretas que impedem o indivíduo de ter ideias, práticas e maneiras de agir diferentes das coletivas. O fato social é geral porque existe em toda a extensão da coletividade, fazendo-se presente, por extensão, nas consciências particulares (Durkheim, 1987 [1895]). Em *O Suicídio* encontra-se o melhor exemplo desta tentativa, quando se propõe a demonstrar estatisticamente que se trata de um fato social, de causas puramente sociais e não de causas psicológicas (Durkheim, 2013 [1897]).

Para Max Weber, a preocupação com o papel do poder e da dominação na vida política não pode ser considerada à margem das instituições políticas, particularmente das análises sobre o Estado. A posição weberiana acerca da relação entre a (motivação da) ação individual e coletiva e a existência de constrangimentos/incentivos institucionais a esta ação parte da ideia de que é “... a estrutura de dominação e seu desenvolvimento que moldam a ação social e, sobretudo, constituem o primeiro impulso, a determinar, inequivocamente, sua orientação para um ‘objetivo’.” (Weber, 1999: p. 187). O que significa dizer que as instituições sociais - políticas, econômicas, culturais e religiosas - são determinantes para a explicação da ação social; sendo que especificamente nas sociedades ocidentais, instituições, dominação e ação social são marcadas por uma crescente racionalização.

Mas enquanto organização política – e social - “O Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores.” (Weber, 1993: pp. 56-58), entendendo-se a dominação como uma forma específica de poder em que a vontade do(s) dominador(es) influencia de fato as ações do(s) dominado(s) “... como se estes tivessem feito do próprio conteúdo do mandado a máxima de suas ações... ”, num grau socialmente relevante (Weber, 1999: p. 191). Para que isto aconteça é necessário que a legitimidade do Estado tenha aceitação interna de sua vigência por cada indivíduo, ou, dito de outra forma, pela probabilidade de adesão dos membros da sociedade àquela ordem (Weber, 1999: p. 527).

Mas se o estudo do papel das estruturas sociais (estrutura) no comportamento do indivíduo (agência) não é novo, cabe perguntar o que constitui, então, a especificidade do

neo-institucionalismo nas ciências humanas. Ele surge no contexto da reação às perspectivas behavioristas e pluralistas, de um lado, e ao estrutural-funcionalismo, de outro, dominantes nos anos 60 e 70. Os trabalhos inspirados nessa perspectiva teórica se caracterizam pela “... busca da demonstração de que as instituições que organizam o processo decisório são (a) elas mesmas responsáveis pela estabilidade dos resultados obtidos e (b) influenciam os resultados políticos substantivos.” (Limongi, 1994: p. 08). Ao mesmo tempo, rechaça o determinismo estrutural-funcionalista ao negar o determinismo da estrutura sobre a agência, conferindo graus de autonomia a este último em função da consideração da probabilidade com que determinadas instituições impliquem num determinado comportamento¹².

2.2 Sobre o conceito de instituições

Um conceito correntemente utilizado pelo neo-institucionalismo para definir as instituições é que elas são “... *the rules of the game in society, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction. In consequence, they structure incentives in human exchange ...*” (North, 1990: p. 03)¹³. A definição de instituições como regras do jogo também é consistente com o conceito de instituições políticas utilizado por Diermeier; Krehbiel: (2003: p. 125). “... *a set of contextual features in a collective choice setting that defines constraints on, and, opportunities for, individual behavior in the setting.*”.

As instituições surgem em decorrência da necessidade de coordenação e cooperação das relações entre os homens, de modo a reduzir as incertezas e estabelecer uma estrutura estável (para sua interação), e ao mesmo tempo dinâmica (ao longo do tempo). Elas incluem todo tipo de limitação que os humanos criam e impõem a si mesmos para dar forma à interação, estruturando a vida diária, reduzindo a incerteza e servindo de guia, na medida em que definem e limitam o conjunto de eleições para os indivíduos. Neste sentido, faz-se importante a distinção entre instituições e organizações, que são grupos de indivíduos com identidade comum, voltados para certos objetivos que pretendem alcançar mediante adoção de

¹² Note-se que no estrutural-funcionalismo não apenas reconhece com tende, em geral, a ser pessimista quanto às possibilidades de autonomia do indivíduo (agência). Alguns dos autores citados acima podem ser classificados nesta escola. Powell e Dimaggio (1999 [1991]) fazem importante exercício de comparação entre este *velho-institucionalismo* e o *novo-institucionalismo* a partir do cotejamento do pensamento de Robert Merton e os novos institucionalistas sociológicos.

¹³ Este é um conceito amplamente utilizado por diversos autores (cf. Ames, 2003; Shepsle, 2006; Fiani, 2011).

uma combinação de atitudes, estratégias e coordenação¹⁴. Em poucas palavras, são os jogadores do jogo (North, 1993 [1990]: pp. 13-22).

Partindo do conceito de instituições de North, Kenneth Shepsle (2006: pp. 27-30) às classifica em instituições estruturadas e instituições não estruturadas. As primeiras são práticas reconhecidas pelos padrões que induzem e são robustas ao longo do tempo, persistindo na mesma forma (com similaridades e diferenças): o Congresso dos EUA, agências regulatórias, Banco Central e regimes eleitorais, dentre outros. As instituições não estruturadas se diferenciam por serem mais amorfas e implícitas do que formalizadas (normas, atividades coordenadas, arranjos cooperativos e ação coletiva), tal como o *Seniority*¹⁵: “*Various forms of patterned informal interaction [...] constitute unstructured institutions*” (Shepsle 2006: p. 28).

Para Shepsle, a *estrutura das instituições estruturadas* seria um campo mais sólido para o desenvolvimento do neo-institucionalismo diante da fluidez das instituições não estruturadas, que fornecem fundações menos confiáveis para análise. Isto porque a conduta dos atores políticos e as relações estabelecidas entre eles podem ser mais claramente analisadas no contexto de instituições estruturadas, que: a) permitem um melhor processo de seleção de políticos no contexto de uma relação agente-principal; b) uma especificação mais precisa dos objetivos de políticos e uma delimitação de seus repertórios de comportamento; c) estabelecem resultados mais previsíveis; d) permitem inferir os resultados (*payoffs*) decorrentes das preferências dos políticos; e, e) fechando o círculo, permitem o exame da relação entre o eleitorado (principal) e os eleitos (agentes).

Enfatizando os aspectos culturais das instituições, Colin Hay (2006: p. 58) propõe que elas se materializam em “... *formal and informal procedures, routines, norms and conventions*...”. Instituições são formais quando escritas em normas estruturadas hierarquicamente, como constituições, leis, decretos, estatutos e contratos que impõem sua obediência. São informais quando não escritas, estabelecidas por acordos expressos ou

¹⁴ Organizações podem ser corpos políticos (partidos, Congresso, agência regulatória, prefeitura), corpos econômicos (sindicatos, empresas, cooperativas), corpos sociais (clubes, igrejas associações esportivas) e órgãos educacionais (escolas, universidades, centros de capacitação).

¹⁵ Norma que prevaleceu em ambas as casas do congresso norte-americano para organização da precedência de ocupação de posições estratégicas em comissões e subcomissões sem que nunca fosse formalizada.

códigos de conduta e obedecidas socialmente sem a necessidade de um agente externo, o Estado. (North, 1990: pp. 36-53, Mantzavinos, 2001: pp. 84-85).

Na visão de March e Olsen (2006: p. 03) não há diferenciação intrínseca entre instituições formais e informais ou estruturadas e não estruturadas. Para os autores, instituições são percebidas como ideias, culturas e normas: “... *a relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources...*”. Eles consideram que o comportamento é governado por regras obedecidas em decorrência da coerção política, autoridade instituída ou são parte de códigos de comportamento internalizados pela socialização ou educação. Nesta perspectiva, regras são definidas como “... *the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around political activity is constructed.*” (March; Olsen, 1989: p. 22).

Note-se que as definições de instituições apresentadas acima possuem diferentes ênfases, com desdobramentos teóricos e metodológicos que foram classificadas como diferentes versões ou escolas do neo-institucionalismo. A questão das versões do neo-institucionalismo foi inicialmente levantada por Hall e Taylor (2006 [1996]), que em meados dos anos 90 as definiram em histórica, sociológica e da escolha racional, o que foi importante para organizar o campo de estudo, os autores e a contribuição das diversas disciplinas ao neo-institucionalismo. Porém, mais recentemente verifica-se um esforço para promover a integração conceitual e metodológica entre as três escolas que tiveram origens e trajetórias diferenciadas e com pouco ou nenhum intercâmbio entre elas¹⁶.

Mas nos últimos anos constata-se a crescente interpenetração conceitual e metodológica entre as escolas (Thelen, 1999), seja pela utilização de narrativas analíticas pelos teóricos da escolha racional, seja pelo impacto da escolha racional no trabalho de diversos neo-institucionalistas históricos, seja pelos empréstimos teóricos e fertilizações cruzadas entre estes últimos e os representantes da escola sociológica. O que levou à superação de diversas possíveis dicotomias conceituais e metodológicas antes consideradas intransponíveis. Ou seja, “*The walls dividing the three perspectives have also eroded by ‘border crossers.’*” (Thelen, 1999). Seguindo o mesmo caminho, Hall e Taylor (2006 [1996]:

¹⁶ Também foram identificadas outras escolas, a exemplo da construtivista (Hay, 2006), a de redes (Ansell, 2006), a econômica – ou nova economia institucional (Powell; Dimaggio, 1991: pp. 36-38; Immergut, 2006).

p. 222) consideram que muitas teses propostas pela escola histórica poderiam ser interpretadas na linguagem da escolha racional e do neo-institucionalismo sociológico.

Shepsle (2006: p. 35) também considera que a escolha racional passou a problematizar as limitações da racionalidade instrumental, reconhecer a existência de custos transacionais e utilizar narrativas analíticas, enfraquecendo suas distinções com outras correntes neo-institucionalistas. Estes questionamentos levam a que a escola da escolha racional incorpore também a perspectiva de que as instituições surgem endogenamente às relações sociais e políticas (teoria das instituições), e neste caso representam equilíbrios dinâmicos e relativamente instáveis de poder dos diferentes atores presentes na arena social e política (Shepsle, 2006: p. 25). Assim, a adoção de uma perspectiva mais dinâmica da relação entre instituições, conflitos políticos e mudança institucional permite uma incorporação mais robusta de variáveis propriamente políticas como o poder e a dominação (Thelen, 1999).

É neste sentido que Mahoney e Thelen concebem “... *institutions above all else as a distributional instruments laden with power implications [...that...] are fraught with tensions because they inevitably raise resource considerations and invariably raise distributional consequences.*” (2010, p. 07). Ou seja, ressaltam o papel das instituições como mecanismos de distribuição de poder, o que explicaria a atenção dos atores políticos ao (re)desenho dos arranjos institucionais. Este conceito é para eles consistente com as perspectivas anteriores da escolha racional, histórica e sociológica, o que implica na busca por unidade teórica do neo-institucionalismo. É uma nova visão sobre o processo de mudança institucional em relação à literatura anterior, como será visto adiante.

2.3 O Poder Legislativo na perspectiva neo-institucionalista

Na significativa literatura neo-institucionalista sobre o Legislativo norte-americano podem ser identificadas quatro diferentes perspectivas: a perspectiva distributiva, a perspectiva informacional, a perspectiva partidária e a perspectiva condicional. Elas são construídas a partir do estudo de como os interesses dos parlamentares impactam a organização do processo legislativo, com destaque para o papel exercido pelo sistema de comissões. Essas quatro perspectivas debruçam-se sobre o estudo dos interesses que os legisladores buscam satisfazer e as estratégias correspondentes, o desenho resultante das instituições legislativas, os efeitos sobre a composição das comissões, bem como de como as comissões se relacionam com o plenário e com os partidos políticos.

Por muito tempo as perspectivas distributivista, informacional e partidária dominaram o debate sobre as características dos arranjos institucionais do sistema de comissões do Congresso. Para a perspectiva distributiva os congressistas são *single-minded seekers of reelection* (Mayhew, 1984: pp. 05-06), buscando aprovar políticas de cunho distributivista que favoreçam suas bases eleitorais. As políticas públicas com benefícios dispersos não exerceriam importante papel nas eleições. As comissões tendem a ser compostas por especialistas que partilham interesses idênticos, expressando posições diferenciadas e atuando estrategicamente para fazer prevalecer suas posições perante o plenário (Shepsle, 1978). As instituições legislativas asseguram cooperação entre parlamentares e a estabilidade das decisões coletivas mediante a realização de trocas de votos denominadas pela literatura de *logroll*, definido como:

“... the trade among legislators of their votes on the different bills before an assembly [...]. For example, a legislator may offer to another to trade his vote on a certain bill in return for the order's votes on a second and third bill.” (Wilson, 1969: p. 331).

A perspectiva informacional da organização do sistema de comissões no Poder Legislativo tem origem nas pesquisas de Keith Krehbiel (1991, 1998), para quem os legisladores possuem o interesse comum em reduzir a assimetria na distribuição de informações e as incertezas das decisões. Como os legisladores preferem não correr riscos, mesmo que os ganhos individuais sejam menores, os mecanismos de escolha dos membros das comissões asseguram que elas sejam compostas por especialistas, para que possam aproveitar a capacitação profissional anterior de deputados e senadores. Mas ao contrário da perspectiva distributivista, eles originam-se de espectros políticos diferentes e não compartilham as mesmas preferências de políticas públicas.

A abordagem partidária tem sua origem nos trabalhos de Gary Cox e Mathew McCubbins (1993, 2005), para os quais o eixo estruturador da atividade legislativa são os partidos políticos. Estes utilizam as comissões como uma das formas de assegurar seu domínio nas decisões, dado que controlam a indicação dos membros das comissões e agenda de votação do plenário. O que é evidenciado pela coesão interna nos temas que envolvem a agenda partidária, ao passo que nos temas que não envolvem esta agenda a coesão é declinante.

As instituições resultantes são percebidas por essas três perspectivas tradicionais como consequência dos interesses parlamentares presentes na arena legislativa. Mas o problema da

dinâmica institucional não é considerado, tendo em vista que de cada tipo de interesse considerado surgem as instituições legislativas correspondentes. Dado que os arranjos institucionais, com ênfase na organização do sistema de comissões, são decorrentes dos interesses estabelecidos e dominantes, o processo de mudança e inovação institucional não é objeto de preocupação. Ressalte-se que, embora o objeto deste trabalho não seja sobre a organização do sistema de comissões do Congresso Nacional brasileiro como um todo, não se pode perder de perspectiva que o arranjo institucional da Comissão Mista de Orçamento (CMO) ocupa um lugar de destaque neste sistema. Ao mesmo tempo em que suas normas de funcionamento são estabelecidas de forma específica e única pelos diferentes interesses em disputa por recursos orçamentários.

Defendendo uma perspectiva mais plural de como na arena legislativa se expressam diferentes interesses na produção de políticas públicas e sobre os arranjos institucionais resultantes destacam-se os trabalhos de Douglas Arnold, Forest Maltzman e Alan Schickler. Estes autores abriram o caminho para o debate e o reconhecimento de que os resultados do processo legislativo (sejam eles substantivos ou procedimentais) refletem a disputa entre múltiplos atores e interesses da arena legislativa.

Embora não confronte as três perspectivas apresentadas, Arnold pretende explicar em que situações o Congresso adota políticas com custos concentrados e benefícios dispersos, quando o que se verifica normalmente é o oposto (políticas com custos dispersos e benefícios concentrados, conforme apregoam os distributivistas). Para ele, quando a reeleição não está ameaçada, parlamentares sentem-se livres para maximizar outros objetivos (sua visão de uma boa política pública, obtenção de influência dentro do Congresso, etc.). O problema eleitoral e a perspectiva de reeleição condicionam o comportamento do legislador, o encorajando e impelindo a dar suporte a políticas particularistas, mas em determinadas condições ele incentiva políticas de interesse amplo e generalizado.

Em suma, Douglas Arnold procura explicar os diversos atores e interesses que influenciam as decisões dos parlamentares, preocupando-se como os arranjos institucionais adotados podem, ou não, resultar em maior controle dos cidadãos sobre seus representantes. Ele propõe que múltiplos atores com diferentes interesses participam e influenciam a decisão legislativa: “... *legislators are partly constrained by the actions of coalition leader, they are partly constrained by the actions of citizens in future elections, and they are partly free agents.*” (Arnold, 1992: p. 05). A coalizão de líderes é formada, ainda, por diversos atores

presentes na arena legislativa “... *rank-and-file legislators, committee and subcommittee leaders, congressional staff members, the president, presidential staff members, executive branch officials, bureaucrats, and interest group leaders.*” (Arnold, 1992: pp. 05-07). Tem como principal constrangimento à sua ação, a necessidade de angariar o apoio da maioria dos parlamentares, para o que necessitam antecipar as decisões dos legisladores e as preferências potenciais de seus respectivos eleitores.

A preocupação fundamental de Arnold está nas condições pelas quais num regime democrático os cidadãos (principal) podem controlar seus representantes no Congresso (agentes) num contexto de partidos fracos na arena eleitoral. Concluindo que:

“I am convinced that it is possible to increase the potential for citizens’ control of government without first transforming weak parties into strong parties. In order so, however, one needs to understand the links among citizens, legislators, and policy out comes. The more one understand how those links operate, the more likely it is that reform efforts will actually contribute to democratic control of the government.” (Arnold, 1992: p. 276).

A interpretação condicional do processo de decisão legislativo, proposta por Forest Maltzman, parte do reconhecimento de que em todas as versões anteriores a teoria agente-principal está presente de forma mais ou menos explícita. O grande desafio para o principal é assegurar que o comportamento do agente não será contrário a seu interesse, não se engaje em sua própria agenda e se comporte de forma oportunista (*moral hazard*). Mas a posição do parlamentar não pode ser percebida apenas como um agente do partido, do plenário ou do eleitor, e sim como a de um agente com múltiplos principais (que incluem toda a casa legislativa, os partidos e os grupos de interesse e eleitores que se encontram fora do Poder Legislativo). Deste modo, os membros das comissões agem segundo os constrangimentos criados por indivíduos e grupos que se encontram dentro e fora do parlamento. Para discutir o comportamento das comissões, Maltzman (2000 [1997]) propõe que as variáveis fundamentais são a saliência da política em questão¹⁷, a força dos partidos e o contexto institucional.

A questão da saliência se coloca porque o plenário, os partidos e os eleitores não se preocupam de forma igual com todas as políticas, o que ajuda a explicar a variação das

¹⁷ Entende-se por saliência de uma questão o alto interesse de um grande número de indivíduos, desconsiderando-se questões de interesse de grupos de parlamentares.

respostas aos múltiplos principais entre as diferentes comissões e/ou políticas adotadas. Isto é decorrência dos custos de supervisão e controle dos principais sobre os agentes. Ou seja, a agenda de cada comissão é importante para entender seu comportamento. Desta maneira, Maltzman conclui que em questões de alta saliência os parlamentares tendem a agir de forma consistente com as preferências do partido e do plenário; e que em questões de baixa saliência eles agem sem considerar essas preferências.

A força do partido majoritário nos Congresso dos EUA é fundamental para que as comissões suas agentes, mas isto depende de seu interesse em controlá-las, tendo em vista que é um processo de custos muito altos. No caso dos partidos, por exemplo, muitas sanções podem ser impostas ao comportamento desviante, mas tais sanções podem levar o parlamentar a votar com o partido de oposição ou mesmo a mudar de partido. O que por sua vez leva os líderes partidários a serem relutantes em conter membros renegados e suas bancadas partidárias nas comissões. Por esta razão, quanto maiores os custo associados a conter o comportamento desviante, menos os partidos utilizarão suas prerrogativas e menos aplicável será o modelo de dominância partidária. Mas, se o partido estiver coeso em torno de determinadas questões, maior a probabilidade de seus representantes agirem de forma consistente com este modelo, ao mesmo tempo em que diminuem os custos do líder partidário em conter membros desviantes. E se o partido majoritário for relativamente fraco, maiores as oportunidades para um comportamento individual ou o fortalecimento do plenário.

O contexto institucional é considerado importante por Maltzman a partir do reconhecimento de que a estrutura institucional condiciona o resultado das políticas. Desta maneira, o papel das comissões varia com mudanças nos procedimentos do processo decisório, o que ajuda a compreender a variação do papel desempenhado pelas comissões, pelos partidos e pelo plenário ao longo do tempo. Do ponto de vista da teoria agente-principal, o autor destaca três aspectos relevantes das regras e práticas do legislativo: 1) a natureza do sistema de incentivos utilizado para modelar o comportamento das comissões, em que a oferta de compensações pode levar a que o agente se comporte de acordo com as preferências dos principais independentemente de suas próprias preferências; 2) a capacidade dos principais em monitorar as ações de seus agentes, o que coloca em questão o problema da assimetria informacional e da transparência do trabalho das comissões; e, 3) ao mesmo tempo em que as comissões atuam dentro do espaço decisório aceitável aos potenciais principais, existe uma grande variação no comportamento das comissões dentro desse espaço de decisão.

Referindo-se especificamente às regras do processo legislativo, Maltzman (2000 [1997]) propõe que elas não são fruto apenas das preferências de quem controla as regras do processo de decisão, mas também pelas regras herdadas do passado e dos erros de cálculo político desses atores. Mudanças institucionais podem levar a consequências inesperadas, assim como escolhas institucionais anteriores podem impedir novas escolhas mesmo quando apoiadas pela maioria dos parlamentares. Mas de modo geral, os procedimentos que aumentam o controle dos partidos sobre os membros das comissões aumentam os incentivos para que parlamentares se comportem como agentes de seus partidos, assim como procedimentos que asseguram maior assimetria informacional entre os membros e não membros das comissões diminui a independência dessas últimas em relação ao plenário.

A perspectiva de existência de múltiplos interesses na arena legislativa foi adotada também por Eric Schickler (2001) para explicar a mudança institucional no Congresso norte-americano. Assim como Maltzman, ele descarta a ideia de um tipo de interesse específico (reeleição, partidos e plenário) possa ser utilizados como fator que, isoladamente, explique a dinâmica legislativa. Mas ao contrário dos autores analisados acima, seu foco está em analisar instituições em permanente mudança e não as políticas resultantes deste ou daquele interesse e de como o sistema de comissões encontra-se organizado. É inegável, no entanto, que seu trabalho é tributário do debate anterior, do qual ele parte criticamente para demonstrar a insuficiência das tradicionais perspectivas distributivista, partidária e informacionais.

Seu modelo de “*disjointed pluralism*”, que pode ser traduzido como pluralismo desconjuntado ou desacoplado¹⁸, é uma abordagem neo-institucionalista combinada com o pluralismo democrático. Esta nova abordagem propõe que a existência de múltiplos interesses entre dos membros do Congresso são o motor e ao mesmo tempo a principal característica de seu processo de inovação institucional. As diversas coalizões que se estabelecem entre este amplo leque de interesses impulsionam o processo de mudança das instituições legislativas, o que lhe confere seu caráter pluralista. Estes interesses interagem e disputam a elaboração de normas que favoreçam: 1) a reeleição, 2) o controle partidário, 3) as decisões sobre políticas públicas, e 4) o fortalecimento do Congresso como ator político perante o Executivo. O pluralismo desacoplado se aplica tanto aos diferentes períodos em que ele divide o processo

¹⁸ O termo “disjointed” também pode ser traduzido como desarticulado, desconexo, desconectado, disperso e incoerente. Disponível: www.linguee.com.br. Acesso em: 27 set. 2013.

histórico de institucionalização do Congresso dos EUA como a cada um desses períodos quando considerados isoladamente.

O caráter desacoplado do modelo proposto está numa dinâmica institucional com resultados são conflituosos, ambíguos, incoerentes e instáveis, correspondendo aos múltiplos interesses e motivações interagindo na arena legislativa. Mas a interação entre eles não ocorre numa arena neutra em relação aos resultados substantivos da mudança institucional (e das políticas públicas produzidas). Ao contrário da interpretação pluralista tradicional, esta interação não ocorre em um meio ambiente sem influência na forma e nos resultados desses embates. Se as normas das regras do jogo não fossem importantes, não haveria intensas disputas em torno de suas definições.

Efetivamente, para o pensamento pluralista a competição de interesses entre os grupos de interesse da sociedade, visando influenciar as decisões de políticas públicas, seria a base dos sistemas políticos democráticos, também denominados de poliarquia (Dahl, 2009 [1971])¹⁹. O pluralismo enfatiza a fragmentação do exercício do poder e as decisões do Estado são percebidas como o resultado desta competição, com pouco espaço de autonomia. E mesmo as formas institucionais da autoridade política não são objeto de preocupação (Hirst, 2004: p. 03)²⁰. A vida política é vista como um conjunto de processos deliberados e calculados de decisões dos atores individuais e coletivos, e que as instituições políticas representam uma arena neutra em que ocorrem tais processos (March; Olsen, 1984: pp. 734-736).

O desenvolvimento do pluralismo democrático está intimamente ligado ao seu debate com o elitismo, que pode ser definido como “... a teoria segundo a qual, em toda a sociedade, existe sempre e apenas um minoria que, por várias formas é a detentora do poder...” (Bobbio,

¹⁹ O conceito pluralismo utilizado neste trabalho está centrado no debate norte-americano sobre democracia. Ele não pode ser confundido com outras vertentes do denominado pensamento pluralista, tais como o pluralismo inglês em suas três versões examinadas por Paul Hirst (2004): de G.D.H. Cole, J. N. Figgis e H.J. Lasky; Ou, conforme a definição de Bobbio (1986b: pp. 930-932) com o pluralismo socialista (no qual se incluiria o pluralismo inglês por sua relação com o *guild-socialism*) e o pluralismo cristão social.

²⁰ O pluralismo inglês, por outro lado, estaria mais preocupado com a crítica da estrutura e da base do exercício da autoridade do Estado (Hirst, 2004: p. 03), enquanto que o pluralismo cristão-social prima por uma visão organicista da sociedade, onde os seres humanos participam de vários grupos (sociedades) naturais e não naturais que se dispõem de forma hierárquica (Bobbio, 1986b: p. 932).

1986d: p. 385)²¹. A teoria das elites teve grande repercussão nos EUA, focada na comprovação de sua existência e na sua identificação no processo de decisão política. Já para o pluralismo democrático não existe uma única elite mobilizada para influenciar todas as esferas de decisão, sendo mais fácil indicar a existência de elites políticas do que comprovar sua ação em casos concretos.²² Deste debate resultou a aceitação da ideia de que as regras do jogo são importantes para a existência da democracia. Particularmente as proposições de Joseph Schumpeter de que a democracia se caracteriza pelo funcionamento do mercado político, assegurado pela existência de regras e procedimentos (instituições), composto por eleitores que escolhem entre as diferentes políticas ofertadas pelas elites em disputa (Carnoy, 1988: 49-56; Schumpeter, 2008 [1942]: pp. 250-268).

Importante trabalho de Bachrach e Baratz (1962) colocou objeções fundamentais ao debate entre elitistas e pluralistas, elaborando conclusões idênticas às primeiras preocupações e teses adotadas pelo neo-institucionalismo para investigar o papel das instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Por um lado, eles concordam com as principais críticas ao postulado do elitismo e consideram que este erradamente confunde o poder reputado com o poder real. Por outro, enfatizam a contestação ao modelo (teste) proposto por Dahl por não diferenciar as decisões importantes das não importantes. Para eles, o exercício do poder não se evidencia apenas pelo processo de tomada de decisão, mas também pelas não-decisões de um “... *group capable of preventing contests from arising on issues of importance to it.*” (Bachrach; Baratz, 1962: p. 949). .

²¹ Originalmente, o elitismo remete aos pais da chamada "escola italiana das elites", preocupados fundamentalmente em definir a origem, as características e a forma de exercício do poder das elites. Vilfredo Pareto (1987: pp. 306-317; 1966) definiu a elite é uma classe de pessoas que possuem os mais altos índices de capacidade e excelência no seu ramo de atividade, sejam elas músicos, ladrões, advogados, reis, etc., dividida entre elite governante e não-governante. Gaetano Mosca desenvolveu a chamada teoria da classe política, afirmando que todas as sociedades são divididas entre governantes e governados (1926: pp. 23-46; 1966; 1984). Por fim, Robert Michels, para quem toda e qualquer organização social implicava no surgimento de uma classe dirigente, denominada de oligarquia (1966; 1982 [1914]: pp. 220-243).

²² Com o objetivo de colocar a prova a existência de elites Robert Dahl (1958: p. 464) elaborou e aplicou um teste em New Haven (estado de Connecticut), em 1961, para o exame das decisões de desenvolvimento urbano, educação pública e indicações de nomeação dos partidos políticos locais (Dahl, 2009 [1971]). O trabalho Dahl visava refutar dois importantes estudos elitistas realizados nos EUA. O primeiro deles foi realizado por Floyd Hunter em Atlanta, na Geórgia, em 1953, para quem a existência de elites políticas teria sido comprovada pelo chamado método reputacional, onde o pesquisador se dirige às pessoas influentes e pede que sejam indicados os nomes dos poderosos. (Bobbio, 1986c; pp. 390-391). O segundo era o livro “A Elite do Poder”, de Wright Mills para quem pode-se definir a elite como: “homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns, e tomar decisões de grandes consequências. [...]. Pois comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna.” (1981[1956]: p. 12).

Eles fazem, então, duas considerações com fortes impactos teóricos e metodológicos. A primeira é que o estudo do comportamento político de pessoas ou grupos têm a ganhar com o exame do viés dos interesses existentes nas instituições e deve ser feita analisando “... *the dominant values, the myths and the established political procedures and rules of the game.*”. A segunda é que as não-decisões devem ser examinadas considerando-se “... *the extent to which and the manner in which the status quo oriented persons and groups influence those community values and those political institutions.*” (Bachrach; Baratz, 1962: p. 952). Note-se que os autores não negam a noção de que existem diversos interesses em disputa ao destacar a relevância das instituições.

Foi longo o caminho seguido pelo debate neo-institucionalista até os dias de hoje, e não cabe aprofundar sua discussão neste momento. Mas deve-se reconhecer que o pluralismo desacoplado proposto por Eric Schickler segue um caminho semelhante ao debate inicial dos pluralistas norte-americanos e às críticas de Bachrach e Baratz. Particularmente ao conciliar pressupostos pluralistas da existência de grupos de interesse em disputa no Congresso dos EUA com os pressupostos neo-institucionalistas de que as instituições são importantes para a interação e os resultados dos embates políticos entre esses grupos. Ressalte-se que a preocupação de Schickler, no entanto, não são os efeitos das instituições sobre o comportamento parlamentar e sim os efeitos do comportamento sobre o processo de inovação institucional.

2.4 O pluralismo desacoplado e a instabilidade das decisões

Não é apenas neste aspecto que o pluralismo desacoplado é tributário dos debates iniciais do neo-institucionalismo. Sua percepção de que o resultado da agregação dos interesses de indivíduos e grupos gera resultados coletivos ineficientes o leva aos primórdios do neo-institucionalismo, quando este foi fortemente influenciado pelo Teorema da Impossibilidade de Kenneth J. Arrow (2012 [1951]). Ao discutir o problema dos mecanismos de agregação dos interesses individuais em escolhas sociais que maximizem o interesse coletivo, Arrow propõe que uma decisão social única e estável é impossível, mesmo que, *ceteris paribus*, as preferências individuais sejam completas e transitivas.

Richard McKelvey (1976) também influenciou fortemente a agenda neo-institucionalista, ao ampliar as conclusões do “Teorema da Impossibilidade” sobre a influência da agenda na escolha coletiva. Ele apresentou o “Teorema do Caos” ou o “Teorema do Tudo é Possível”, demonstrando formalmente a tendência de instabilidade das decisões em

corpos legislativos como decorrência da instabilidade das coalizões majoritárias. Estas teriam tendências desintegradoras em virtude da possibilidade recorrente de apresentação de opções alternativas pela minoria, que seriam apoiadas por parte da coalizão majoritária.

A partir dos achados dos teoremas da Impossibilidade e do Caos concluiu-se que é melhor controlar as regras do processo de decisão do que votar estrategicamente para alcançar o resultado pretendido. Qualquer ator que controle a agenda decisória e a respectiva ordem de votação pode encaminhar o processo de decisão de forma a assegurar o resultado desejado. De modo que os arranjos institucionais adotados para organizar as escolhas coletivas exercem influência sobre o comportamento dos atores e os resultados da agregação e interação de seus interesses.

Mais um problema fundamental se coloca: se a recorrência de votações leva preferências coletivas intransitivas, qual a origem da estabilidade das escolhas coletivas que asseguram que as escolhas coletivas não sejam instáveis e recorrentemente alteradas? Limongi (1994; p. 07) aponta duas respostas possíveis: “demonstrar a existência do equilíbrio a partir das instituições (*structure induced equilibrium*) ou a partir das preferências (*preference induced equilibrium*)”.

Inicialmente os neo-institucionalistas consideraram que a resposta estava na existência de instituições sociais que restringem as alternativas possíveis. Os atores não são livres para expressar e maximizar seus interesses, pois são constrangidos pela existência de regras coletivas, que selecionam as alternativas possíveis para o processo de decisão. Uma vez criadas, as instituições formam um complexo de limitações, constituindo uma rede interconectada, que mediante diversas combinações passariam a definir o conjunto de oportunidades e escolhas ao alcance dos indivíduos em vários contextos. Em poucas palavras, as instituições estruturam os incentivos e as oportunidades de ação dos indivíduos. Mais do que isso, ao alterar os custos das relações de troca, as instituições conduzem a novas ideias, ideologias e dogmas (filtro cultural) que influenciam as escolhas, na medida em que alteram a forma como as informações são fornecidas aos indivíduos e processadas por estes. Deste modo, a estabilidade das decisões seria oriunda do grande número de limitações específicas que afetam uma decisão individual. (North, 1993 [1990]).

Entre os estudos que tratam a influência das instituições dadas como exógenas sobre o comportamento parlamentar, Tsebelis e Money (1997) discutem os efeitos dos legislativos

bicamerais sobre o processo legislativo. Concluem que parlamentos compostos por duas casas propiciam a estabilidade das decisões: “*The larger the distance between the ideal points of the two chambers, the greater capacity of a bicameral legislature to preserve the status quo.*” (1997: p. 219)²³. Formalmente, esta característica pode ser demonstrada a partir do Teorema de Arrow, conforme apresentado no quadro 2.1 apresentado pelos autores (1997: p. 39).

Note-se que as alternativas da primeira casa devem considerar as alternativas disponíveis na casa revisora, o que limita as escolhas majoritárias que podem alterar o *status quo* (o que reduz o poder de agenda). Neste contexto, os mecanismos de conciliação entre as posições adotadas por cada casa e as possibilidades de trocas entre os membros das duas casas são as chave para compreender o processo de decisão nos sistemas bicamerais e a estabilidade das decisões coletivas.

Quadro 2.1 - Ciclo de votação em legislaturas unicamerais e bicamerais

Membros de um parlamento	Ordem das preferências
A	$x > y > z$
B	$y > z > x$
C	$y > z > x$
D	$x > y > z$
E	$z > x > y$
F	$z > x > y$
Membros de um parlamento bicameral	Ordem das preferências
Câmara 1	
A	$x > y > z$
B	$y > z > x$
C	$y > z > x$
Câmara 2	
D	$x > y > z$
E	$z > x > y$
F	$z > x > y$

Fonte: Tsebelis; Money: 1997: 39.

²³ Registre-se que a instituição do sistema bicameral no Congresso norte-americano pela Constituição de 1787 tinha como objetivo não apenas a introdução da representação do povo, na Câmara dos Deputados e dos Estados, no Senado. Mas também um sentido de introdução de um sistema que combinaria “*stability with liberty*”, mediante a introdução de uma casa revisora que conteria as flutuações e paixões populares (Hamilton, Madison e Jay: 1961, pp. 415-416)

Num segundo momento o debate neo-institucionalista passou a considerar limitada a apresentação das instituições como exógenas, por não explicar satisfatoriamente como elas surgem e influenciam o comportamento humano. O equilíbrio das escolhas sociais começou a ser abordado a partir das próprias preferências individuais, considerando-se que as instituições são geradas endogenamente às relações estabelecidas pelos atores em questão. Neste caso, prevalece a ideia de que as regras do jogo são fornecidas pelos próprios jogadores, pois é simplesmente a forma como eles querem jogar (Shepsle, 2006: p. 25). Dito de outra maneira, as próprias preferências passaram a ser vistas como fonte das regras do jogo e, portanto, da estabilidade das decisões coletivas.

Ao analisar as origens do constitucionalismo inglês, Avner Greif afirma que a interação das preferências dos atores geram as instituições de forma endógena às relações, considerando “... *institutional development as reflecting the strategic problems associated with implementation differentiates.*” (2007: p. 04). Examinando a Revolução Gloriosa, North e Weingast concluem, a partir do enfrentamento entre os interesses dos cidadãos e da Coroa, que “... *political institutions governing society can be considered endogenously.*” (1989: p. 828). Diermeier; Krehbiel (2003), por sua vez, argumentam que efetivamente não se verifica diferença intrínseca entre as instituições e o comportamento regular de atores/organizações. Ou seja, não haveria comprovação empírica da origem e existência das instituições (regras do jogo) como decorrência na necessidade de estruturação dos incentivos nas relações humanas.

As duas respostas oferecidas pelo neo-institucionalismo são resumidas por Shepsle:

“... there are two now standard ways to think about institutions. The first takes institutions as exogenous constraints, or as an exogenously given game form. [...] The second interpretation of institutions is deeper and subtler. [...] Instead of external provisions, the rules of the game in this view are provided by the players themselves; they are simply the ways in which the players want to play.” (2006: pp. 24-25).

Para tentar superar o caráter dicotômico das interpretações que optam pelas explicações exógenas ou endógenas da origem das instituições, Mantzavinos, North e Shariq (2004) argumentam que seu surgimento e evolução podem ser creditados às respostas cognitivas racionais que os seres humanos elaboram para explicar a realidade. Primeiro como modelos mentais compartilhados, que podem se converter em sistemas de crenças que, por sua vez, geram as regras de relacionamento em sociedade – as instituições informais, parte das quais são positivadas ao longo do tempo tornando-se instituições formais.

Mas como ocorre este processo? Segundo North (2000: pp. 133-140), os modelos mentais são gerados a partir da aprendizagem, que consiste no desenvolvimento de uma estrutura que dê sentido aos sinais recebidos pelos sentidos físicos. Para tanto, a mente humana forma categorias classificatórias a partir das quais são elaborados os modelos mentais. Categorias e modelos mentais evoluem para incorporar a retroalimentação de novos aprendizados (experiências que confirmam ou modificam as categorias e modelos mentais iniciais). Os modelos mentais humanos são ordenados e reordenados de forma cada vez mais abstrata (redescrição representacional), o que por sua vez é a causa original da criatividade humana e dos sistemas de crença que os seres humanos desenvolvem. Os sistemas de crenças são transferidos à estrutura institucional mediante a prática dos jogadores, pois eles representam não apenas explicações mais ou menos coerentes com o mundo que nos cerca (caráter exógeno das regras e preferências) como também um elemento normativo deste mundo, no sentido de como ele deveria ser (caráter endógeno das mesmas).

Para superar a dicotomia ente instituições endógenas e exógenas, Diermeier e Krehbiel (2003) propõem a diferenciação entre a Teoria Institucional e a Teoria das Instituições. A primeira procura entender os relacionamentos entre instituições, comportamento e resultados. Já a Teoria das Instituições foca a explicação de porque determinadas instituições surgem e persistem enquanto outras (alternativas institucionais possíveis) nem chegam a existir. Seu caráter definidor é o fato de que algumas das características contextuais que são assumidas na teoria institucional são objeto de escolha (decisão) em algum lugar ou momento de caráter mais geral da própria teoria das instituições.

Nesta perspectiva, as características institucionais são percebidas como parcialmente endógenas, em oposição ao caráter exógeno que as instituições assumem na Teoria Institucional (Diermeier; Krehbiel 2003: p. 130). Uma Teoria das Instituições não pode existir sem uma Teoria Institucional, de modo que para saber por que determinada instituição existe é essencial saber suas consequências comportamentais e de resultados, mas também as consequências de arranjos institucionais alternativos.

Para os autores, o segredo para evitar confusões na construção de Teorias das Instituições está na distinção entre diferentes níveis de instituições, em que a primeira ordem de instituições é objeto de escolha (endógena). Mas a segunda ordem de instituições (as que servem de constrangimento na decisão das instituições da primeira ordem) é dada como exógena. É claro que há uma terceira ordem de instituições, neste caso exógena, governando

as decisões sobre os parâmetros institucionais de segunda ordem, neste caso endógena. Mas o importante é que sempre existirá um nível institucional k influenciado por um nível institucional exógeno $k+1$. Mas, para eles, essa definição de instituições não pode levar à simples conclusão de que diferentes contextos institucionais levam a diferentes resultados, pois a variável crucial a ser considerada entre as instituições e os resultados que elas produzem é o comportamento humano.

É neste sentido que a definição de instituições dos autores remete para a compreensão de como os atores políticos perseguem seus objetivos diante de um determinado sistema de incentivos e constrangimentos a seu comportamento. E embora não seja fácil determinar a linha divisória entre instituições e comportamento, é fundamental o esforço metodológico para fazê-lo da forma mais precisa possível. Ou seja, passada a fase inicial na qual a preocupação do neo-institucionalismo estava no reconhecimento de que as instituições são importantes, as atenções passaram a se concentrar em “... *to guide inquiry into which of many more-or-less stable features of collective choice settings are essential to understanding collective choice behavior and outcomes.*” (Diermeier; Krehbiel, 2003: pp. 124-125), focando o que Elinor Ostrom (2002) resumiu como o estudo das “regras e comportamento governado por regras” em torno do qual a ciência política deveria organizar-se.

Deste modo os estudos neo-institucionalistas não se limitaram ao comportamento decorrente das instituições existentes, estendendo suas preocupações ao problema da mudança institucional a partir das estratégias estabelecidas pelos atores. Nesta perspectiva, pode-se considerar também que o comportamento seja assumido ao passo que as instituições criadas e alteradas sejam estudadas como consequência. Ou, ainda, que o comportamento e a mudança institucional possuem um *trade off* em que se retroalimentem continuamente. De forma que os arranjos institucionais criem um sistema de incentivos para os atores políticos, que por sua vez percebem a mudança institucional como uma de suas possíveis estratégias. O estudo da mudança institucional ganha, deste modo, relevância crucial para o neo-institucionalismo.

Ao considerar o problema da estabilidade das decisões nas casas legislativas, Barry Ames utiliza abordagem metodológica que considera tanto as instituições exógenas como as endógenas: “*Elementos institucionais – partidos políticos, dispositivos constitucionais, estrutura das comissões e regras de processamento da ordem do dia – podem responder pela estabilidade observada nos parlamentos.*” (2003 [2001]: pp. 281-282).

2.5 Considerações sobre o processo de mudança institucional

Diante do reconhecimento de que as instituições podem ser geradas endogenamente aos processos de interação entre os jogadores, ganha importância a discussão sobre como elas surgem, se mantêm e/ou são alteradas ao longo do tempo. Esta seção é dedicada ao registro do debate sobre mudança institucional, com vistas a subsidiar a análise desta pesquisa sobre a dinâmica institucional do Congresso Nacional Brasileiro. Não se trata de uma discussão exaustiva sobre o tema, mas de apontar alguns aspectos relevantes do debate sobre mudança institucional para os objetivos deste trabalho.

Até o momento este trabalho tem discutido mudança institucional como um processo idêntico à dinâmica institucional, embora não sejam o mesmo conceito. Análises de mudança institucional tratam de explicar mudanças específicas, abordando questões como suas causas, os fatores (econômicos, sociais e políticos) que a influenciam, a maneira como ocorrem, o comportamento dos atores frente às mudanças. Já a dinâmica institucional refere-se à explicação de um processo contínuo e permanente de mudanças institucionais e como ele se explica. Para descrever e analisar este processo, também se utiliza o termo inovação institucional. As referências feitas neste trabalho à inovação institucional e evolução institucional não estão ligadas a uma visão evolutiva, e são usadas para referir-se ao processo de mudança institucional.

Note-se que para Shepsle e os adeptos do comportamento racional dos atores, o problema da mudança institucional em geral não é problematizado, em virtude da ênfase na lógica do cálculo individual de maximização das funções de utilidade dos atores e à percepção de que as instituições são mecanismos de coordenação que sustentam o equilíbrio. E quando o processo de mudança é considerado, a discussão adota uma visão evolutiva, em que a racionalidade individual produz instituições mais eficientes e racionais para a resolução dos conflitos. Esta perspectiva pode ser chamada de darwiniana e adota os pressupostos utilitaristas do comportamento humano.

Em contraposição à esta interpretação, tem-se a visão culturalista dos processos de mudança institucional. James March e Jonathan Olsen (1984; 1989; 2006) adotam uma visão conservadora da mudança institucional, decorrente de sua abordagem “cultural” das instituições (Hall; Taylor, 2003; pp. 207-212; Hay 2006: pp. 60-61), considerando que “*Stable process of action are conservative. That is, they tend to maintain stable relations, sustain existing rules, and reduce differences among organizations.*” (1989: p. 61). Eles se preocupam com os processos que transformam o comportamento humano em estruturas e regras, ou seja, os

processos que estabelecem, sustentam, transformam ou eliminam instituições. Também discutem os dilemas que se colocam aos atores políticos para interpretar as instituições e definir o comportamento apropriado num contexto de conflito e ambiguidade (March; Olsen, 1989, p. 22).

O que não significa afirmar que o resultado do processo de mudança institucional é o desejado por estes atores. March e Olsen destacam que “... *efforts to reform political institutions are often unsuccessful in accomplishing precisely what was intended, but that institutional process make change possible ...*” (March; Olsen: 1989: p. 53). Deste modo, discutem o problema da imprevisibilidade do resultado de tentativas de mudança institucional em decorrência da multiplicidade e inconsistência das intenções de mudança institucional por parte dos atores envolvidos. Essas intenções, por sua vez, são inconsistentes por serem ambíguas e partes de sistemas de valores, objetivos e atitudes que se manifestam em estruturas de valores criadas no próprio processo de desenvolvimento institucional (March; Olsen: 1989: pp. 65-66; March, 1994). Observe-se que para eles a ambiguidade e inconsistência reside nos próprios atores e não apenas nos resultados produzidos pela inovação institucional.

Outros autores concordam que o comportamento individual é marcado por uma racionalidade limitada, o que faz com que os arranjos institucionais resultantes de sua interação e disputa sejam incoerentes, ambíguos e conflitantes quanto aos objetivos pretendidos e aos resultados alcançados. Pelo contrário, as preferências individuais não podem ser consideradas transitivas e racionais como pressupõem as interpretações que adotam os pressupostos neoclássicos do comportamento econômico para definir o comportamento político. O que não impede que se possa constatar nos novos arranjos institucionais como os interesses são satisfeitos mediante a criação de normas formais e informais que visem atendê-los (Simon, 1965, p. 73; March; Simon, 1972 [1958]: pp. 192-238; North, 1994²⁴; Jones, 2001).

Ainda entre os autores que reconhecem a racionalidade limitada dos agentes e das instituições que eles criam, encontra-se a perspectiva incrementalista de Charles Lindblom e Aaron Wildavsky. Enquanto o primeiro trabalha com os processos de decisão de políticas públicas, este último dirige suas análises mais especificamente para as mudanças nas políticas

²⁴ Disponível em:

http://www.cepchile.cl/1_1360/doc/que_queremos_decir_cuando_hablamos_de_racionalidad.html#UyCby_lDUrU. Acesso em: 12 out. 2013.

orçamentárias. As conclusões de ambos trazem importantes consequências acerca da reflexão sobre a evolução institucional. A principal delas é a dependência da trajetória (*path dependence*), que está relacionada à dependência do presente e do futuro em relação em passado, mais especificamente de como as decisões passadas condicionam as restrições e incentivos institucionais do presente.

Lindblon (1959) argumenta que os processos de decisão são limitados pela incapacidade de processamento das informações pelos seres humanos diante de uma realidade complexa e multifacetada. Assim, não seria possível a aplicação do processo de decisão racional-compreensivo, que demanda a separação entre valores e análises empíricas sobre as alternativas de políticas públicas existentes, a formulação de políticas em que meios e fins sejam claramente separados estabelecidos e a proposição de “boas” políticas que demonstrem os meios apropriados para os fins estabelecidos mediante a consideração de todos os fatores relevantes para a decisão. O que leva a tomadas de decisão através de “*successive limited comparisons*”, em que os valores e a análise de alternativas não estão dissociados, meios e fins também se encontram imbricados, as boas políticas representam os acordos mútuos dos analistas e demais participantes sobre o que são boas políticas públicas e as análises de alternativas são limitadas. Neste contexto, as decisões possuem caráter incremental.

A posição da burocracia (tecnocracia) para a definição de políticas públicas é privilegiada, pois está em suas mãos a maior parte das medidas necessárias para sua consecução, incluindo-se a definição de regras específicas necessárias a sua operacionalização. E mesmo numa democracia pluralista, os cidadãos não possuem os instrumentos necessários para um controle eficaz das decisões que envolvem uma determinada política pública. Deste modo, o processo de institucionalização dessas políticas é bastante incerto em relação ao que desejam os cidadãos (Lindblon, 1981). O que permite afirmar que o processo de institucionalização acaba por ser bastante confuso, no sentido de ausência de racionalidade instrumental.

Para Davis, Dempster e Wildavsky (1966), a realidade política afasta a possibilidade de um processo decisório racional-compreensivo, que exigiria não apenas um processo decisório que leve em conta todas as alternativas tecnicamente possíveis, como a possibilidade de que fatias importantes do orçamento pudessem ser realocadas como resultado. Mas para os autores, as decisões orçamentárias são incrementais porque grande parte dos recursos que são previstos anualmente já se encontram destinados em programas previamente criados e estabelecidos. Os

participantes do processo de alocação de recursos compartilham a expectativa de que os programas existentes receberão pelo menos o mesmo volume de recursos alocados no ano anterior. A partir dessas expectativas, passam a adotar estratégias que privilegiam a disputa pelos poucos recursos acrescidos (ou incrementados) a cada ano. Cada ator adota suas próprias estratégias, mas do ponto de vista geral elas podem ser explicadas pela relação política entre órgãos de governo e as decisões de apropriação de recursos pelo Congresso norte-americano. Considere-se, ainda, que o caráter cíclico do orçamento demandaria que esta discussão fosse repetida anualmente, o que tornaria um processo não incremental bastante complexo.

Mas as críticas de Wildavsky à suposta racionalidade do processo orçamentário e da implementação de políticas públicas não se resumem à constatação de que o processo alocativo é incremental. Ele critica profundamente os modelos racionais de programação orçamentária que privilegiam a eficiência econômica e técnica e adotam análises do tipo custo-benefício em detrimento dos aspectos políticos da tomada de decisão (Wildavsky, 1982a; 1982b). Este *gap* explicaria, por exemplo, o fracasso de métodos de alocação de recursos baseados na racionalidade técnica, a exemplo do chamado orçamento-programa.

A noção de que as mudanças institucionais ocorrem de forma lenta e contínua também é adotada por Douglass North ao explicar as limitações institucionais dos países com menor performance econômica. Para ele as instituições estão em permanente mudança, que tendem a ocorrer de modo incremental. Mesmo as rupturas institucionais não conseguem implementar completas discontinuidades. Mudanças marginais nas normas formais e informais alteram gradualmente o marco institucional ao longo do tempo (North, 1990: p. 06), que evolui rumo a um conjunto de escolhas disponíveis diferentes das inicialmente existentes (North, 1990: p. 68). Deste modo, as mudanças lentas e contínuas são caracterizadas pela existência de *path dependence*, que é utilizado pelo autor para explicar, por exemplo, a trajetória das diferentes formas de governo na Holanda e na Inglaterra em contraposição à Espanha (North, 2000). Outro exemplo de estudo que ressalta a importância de *path dependence*, para explicar as instituições atuais, é o conhecido trabalho de Robert Putnam sobre as raízes históricas para as diferenças de desempenho institucional entre as regiões da Itália moderna (2000 [1993]).

A ideia de que os processos de mudança institucional são caracterizados pela dependência da trajetória e acontecem de forma lenta e contínua foi questionada pelo surgimento do conceito de conjunturas críticas (*critical junctures*), que representam “*a major event or confluence factors disrupting the existence balance in society.*” (Acemoglu; Robinson,

2012: p. 95). Para Pierson (2004: p. 113), “*Junctures are ‘critical’ because they place institutional arrangements on paths or trajectories, which are then very difficult to alter.*” Também representam “... *relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents’ choices will affect the outcome of interest.*” (Capoccia e Kelemen, 2007: p. 348). Uma *critical juncture* representa um momento na história em que uma dentre diversas alternativas possíveis para o curso dos acontecimentos ocorre, condicionando assim o arranjo institucional de incentivos e restrições futuras (Thelen, 1999). Douglass North (1989) também incorpora a ideia de que mudanças institucionais podem ocorrer mediante rupturas, tais como a Revolução Gloriosa da Inglaterra, que representou uma revolução fiscal, promovida por uma ampla coalizão que visava preservar as liberdades, direitos e riquezas pessoais.

O conceito de *punctuated equilibrium* (Jones, 2003; True; Jones; Baungartner, 2007), ou equilíbrio pontuado, propõe que a mudança institucional pode ocorrer tanto em decorrência de *critical junctures* como de *path dependence*. Neste modelo analítico as mudanças institucionais ocorrem de forma marginal ao longo do tempo, mediante ajustes de seus efeitos distributivos sobre a agência (comportamento). Desde que o arranjo institucional seja capaz de reproduzir a partilha de poder da sociedade, a estrutura de escolhas (restrições e incentivos) prevalece sobre a agência individual. Mas, caso isso não ocorra, as instituições sofrem alterações abruptas por agentes de mudança, mediante conjunturas críticas que operam ajustes na relação entre estrutura e agência e redefinem os efeitos distributivos das instituições. O processo de mudança institucional seria, deste modo, marcado por longos períodos de estabilidade e alterações marginais características do *path dependence*, pontualmente interrompidos por *critical junctures*.

Para Streeck e Thelen (2005) a teoria do equilíbrio pontuado não oferece uma explicação satisfatória para as diferentes formas em que pode ocorrer o processo de mudança incremental. Ao adotar uma forte distinção entre longos períodos de estabilidade e suas interrupções por choques exógenos que abririam a possibilidade de mudanças, esta teoria não fornece as ferramentas analíticas para explicar como ocorrem as mudanças graduais.

Uma abordagem alternativa da evolução institucional é proposta pela agenda de pesquisas de Kathleen Thelen, mediante a revisão dos conceitos de *path dependence*, *critical junctures* e *feedback effects*. No primeiro caso, para fornecer uma abordagem alternativa ao foco no equilíbrio e nas análises que tratam separadamente da estabilidade e da mudança

institucional. Para ela, as abordagens tradicionais na forma de se pensar a ideia de *path dependence* contêm importantes percepções sobre os mecanismos que sustentam formas particulares da política. Mas tendem a obscurecer as importantes consequências distributivas das instituições políticas. Ao não perceber fontes relevantes do dinamismo da vida política, “... *many of these analyses have been somewhat less explicit, however, in explaining what sustains the institutional arrangements that emerge from these critical junctures*” (Thelen, 1999: p. 392).

Em relação às *critical junctures* e *feedback effects* Thelen propõe uma perspectiva que integre a mudança política com a evolução institucional. Dizer que a história importa (*path dependence*) é uma abordagem de certa forma óbvia, mas, ao incorporar a ideia de *positive feedbacks*, o foco passa a estar nos novos sistemas de incentivos que alimentam novas decisões. Deste modo, “*The issue of continuity over time and feedback mechanisms that sustain institutions dynamically are at the center of a related body of work...*” (Thelen, 1999: p. 392). Importante registrar que Mahoney e Thelen adotam a perspectiva de mudança institucional como decorrente do conflito distributivo, já que as instituições são percebidas “... *as a distributional instruments laden with power implications [...] are fraught with tensions because they inevitably raise resource considerations and invariably raise distributional consequences.*” (Mahoney; Thelen, 2010: pp. 07-08).

Com maior ênfase no processo de mudança gradual das instituições Mahoney e Thelen (2010) propõem explicar os tipos de mudança institucional, classificando-os como *layering* (camadas), *displacement* (deslocamento), *conversion* (conversão institucional) e *drift* (à deriva).

Quadro 2.2 - Tipos de mudança gradual

Tipos de Mudança/Características	Deslocamento	Camadas	À Deriva	Conversão
Remoção de regras antigas	Sim	Não	Não	Não
Negligenciamento das regras antigas	---	Não	Sim	Não
Mudança de impacto/adoção de regras antigas	---	Não	Sim	Sim
Introdução de novas regras	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen, 2010.

O *layering* ocorre quando novas regras são acrescentadas às existentes, alterando a forma como o comportamento é estruturado. *Displacement* é caracterizado pela substituição das regras existentes por novas instituições. Quando as regras não mudam, mas são reinterpretadas de novas formas ocorre *conversion*. Por fim, verifica-se o *drift* quando as regras continuam as mesmas, mas seus impactos mudam como resultado de condições externas. O Quadro 2.2 caracteriza resumidamente o que ocorre com as instituições existentes frente à cada tipo de mudança institucional.

2.6 O Congresso Nacional brasileiro e a alocação de recursos orçamentários

Na ciência política brasileira os estudos sobre processo legislativo e comportamento parlamentar a alocação de recursos comuns podem ser divididos em dois blocos. No primeiro, estão as abordagens que minimizam ou excluem a influência dos sistemas eleitorais e partidários no comportamento dos parlamentares, no papel dos partidos políticos na arena legislativa, na dinâmica e nos resultados do processo legislativo orçamentário, assim como nos custos transacionais impostos ao Executivo. Nesta perspectiva, são privilegiadas as regras internas do Congresso Nacional, com destaque para o papel das lideranças partidárias, e as jurisdições legislativas entre os poderes Legislativo e Executivo. Ou seja, se preocupa com as instituições endógenas às disputas políticas da arena legislativa.

No segundo bloco estão os trabalhos que reconhecem a importância da influência dos sistemas eleitorais e partidários brasileiros na atuação do parlamentar, que se encontra em permanente busca de recursos para suas bases eleitorais na apreciação legislativa dos orçamentos. Nesta perspectiva, constatar-se-ia a atuação individualizada dos parlamentares na arena legislativa como decorrência de eleições parlamentares que combinam a utilização do voto proporcional com a lista aberta. Um congresso fragmentado em atuações particularistas tenderia à paralisia, com altos custos de negociação para o Executivo na aprovação de projetos de seu interesse. Tais interpretações alimentam, ainda, propostas de reforma do sistema político que busquem construir maiorias mais estáveis no parlamento, tais como o voto distrital, a lista fechada e a fidelidade partidária. Ou seja, definem o comportamento parlamentar a partir das instituições exógenas às disputas políticas da arena legislativa.

Desde a publicação dos primeiros resultados da pesquisa “Terra incógnita”, desenvolvidas por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi, floresceu uma importante literatura neo-institucionalista sobre o legislativo federal brasileiro (Santos, 2009). Seus trabalhos representaram:

“... um estudo sistemático da organização institucional do sistema político brasileiro sob a Constituição de 1988 e de seus efeitos sobre o papel dos poderes Legislativo e Executivo na formulação de políticas Públicas [... tendo...] por foco principal o processo decisório do Congresso Nacional” (Figueiredo; Limongi, 1999: p. 07).

Exploram a ideia de que o comportamento dos partidos no Congresso Nacional não pode ser derivado diretamente das características e funcionamento dos sistemas eleitoral e partidário. Analisando as votações das bancadas partidárias no plenário da Câmara dos Deputados, comparativamente à orientação das respectivas lideranças, demonstraram formalmente a existência de unidade partidária e contiguidade do espectro partidário e ideológico nos termos clássicos: direita, centro e esquerda. Para eles, as votações no plenário da Câmara dos Deputados denotam a existência de um continuum ideológico formado por três blocos: direita, centro e esquerda²⁵. Concluíram que: 1) a alta fragmentação nominal dos partidos esconde uma baixa fragmentação real; 2) o comportamento do plenário é previsível e consistente; 3) o poder dos líderes advém do controle sobre a agenda dos trabalhos legislativos, e; 4) “a manifestação do plenário é mediada por instituições parlamentares [...que...] têm efeitos sobre os resultados substantivos independentes daquelas que decorrem das escolhas eleitorais e de controles partidários extraparlamentares” (Figueiredo; Limongi, 1995: pp. 516-517).

Os autores apontam para a preponderância do Poder Executivo em matéria legislativa, partindo do padrão de relação entre os poderes Executivo e Legislativo e seu impacto na estruturação deste último. E concluem que os elementos de continuidade legal, particularmente as atribuições do Poder Executivo que lhe permitem comandar o processo legislativo, minam e atrofiam o fortalecimento do Poder Legislativo, apesar das atribuições constitucionais deste. Neste sentido, ressaltam o papel central exercido pelas medidas provisórias, pela prerrogativa de pedido de tramitação urgente para os projetos de seu interesse pelos líderes partidários, com destaque para o funcionamento do Colégio de Líderes e as atribuições que lhes permite ter ascendência considerável na agenda dos trabalhos do Congresso Nacional brasileiro (Figueiredo; Limongi, 1995).

²⁵ 1) A direita, composta pelo PDS/PPR, PFL e PTB; 2) o centro, formado pelo PMDB e PSDB; e, 3) a esquerda, formado pelo PT e PDT. Em torno desses blocos gravitam os partidos de menor tamanho. À esquerda, o PSB, PCB (atual PPS), PC do B e, eventualmente, PV e PSTU. À direita, constataram grande instabilidade das pequenas siglas, que chegaram ao número de 17 entre 1989 e 1994 (Figueiredo e Limongi, 1995: 509).

O Colégio de Líderes surgiu a partir da prática dos acordos de liderança, iniciada na Assembleia Nacional Constituinte e mantida após o encerramento de seus trabalhos. Mais tarde, esta prática foi institucionalizada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Figueiredo; Limongi, 1995; p. 179)²⁶. As atribuições de maior destaque deste órgão colegiado são: a) a tarefa de auxiliar a Presidência Mesa da Câmara na elaboração da pauta²⁷; b) a utilização do instituto da tramitação urgente e urgentíssima, aprovado via assinatura dos líderes, e; c) representação da bancada na manifestação para apresentação e aprovação de destaques, requerimentos, emendas, dentre outras. Sobre o papel atualmente exercido pelo Colégio de Líderes, afirmam que “Grosso Modo, e abusando da generalização, o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do Colégio de Líderes, e converge quase exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões.” (Figueiredo; Limongi, 1999: p. 178).

Seu trabalho *Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão* é considerado por eles como corolário da análise que fazem sobre o processo decisório do Congresso Nacional brasileiro (Figueiredo; Limongi, 2008: p. 11). Discutindo a fase legislativa do ciclo orçamentário Argelina Figueiredo e Fernando Limongi procuram demonstrar que a participação do Executivo no processo orçamentário “... de forma semelhante ao que ocorre no processo de aprovação de sua agenda legislativa, conta com prerrogativas para influir no processo orçamentário que o capacitam a estabelecer e manter suas prioridades de políticas públicas.” (Figueiredo; Limongi, 2008: p. 13). Para tanto, enfatizam as instituições orçamentárias oriundas da Resolução nº 02/95, aprovada após a CPI do Orçamento²⁸. Concluem que o processo legislativo orçamentário passou a se caracterizar pela centralização e observância das linhas partidárias, bem como pela criação de mecanismos de restrição ao individualismo. Segundo os autores, neste contexto, as emendas coletivas passaram a ser priorizadas na alocação de recursos, e, em detrimento das iniciativas individuais e das

²⁶ É constituído pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos dos Blocos Parlamentares e do Governo, com direito a voto, e os Líderes de Partidos que participem de Bloco parlamentar e o líder do Governo, com direito a voz. Suas deliberações devem ser feitas por consenso, sempre que possível, ou pelo “critério da maioria absoluta, ponderando os votos dos líderes em função da expressão numérica da bancada” (art. 20, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados).

²⁷ A atribuição de auxiliar da Presidência na preparação da pauta de votações deve ser relativizada, tendo em vista que o Presidente pode não convocá-lo para esta tarefa. Foi, por exemplo, a prática adotada pelo deputado Luiz Eduardo Magalhães (PFL-BA), como Presidente da Câmara, nos anos de 1995 e 1996.

²⁸ Comissão Parlamentar Mista de Inquérito da Corrupção do Orçamento no Congresso.

atividades dos relatores das propostas matérias orçamentárias (Geral e Setoriais), passaram a ser controladas pelos demais membros da Comissão Mista de Orçamento.

Para Santos (2003) trata-se de identificar os mecanismos pelos quais o controle presidencial da agenda legislativa se converte em incentivos para uma atuação mais disciplinada de sua base congressual. Sua resposta reside na utilização estratégica da patronagem combinada à utilização do poder de agenda, que não era possível no período 1946-1964. Efetivamente, com a nova constituição importantes poderes adquiridos pelo Executivo no período autoritário foram mantidos, assegurando-se a manutenção dos poderes de agenda presidencial, destacando-se as medidas provisórias e os projetos de iniciativa privativa do Presidente da República em matéria orçamentária:

“... defendo a tese de que somente o direito exclusivo de iniciativa em matéria orçamentária pode explicar porque os partidos parlamentares brasileiros se projetaram como uma importante instituição para a coordenação do comportamento dos legisladores, desde a promulgação da Constituição de 1988” (Santos, 2003: p. 22).

Fabiano Santos coloca a questão orçamentária como elemento central de seu modelo explicativo do presidencialismo de coalizão no Brasil. Efetivamente, apenas o uso estratégico da patronagem não era suficiente para assegurar previsibilidade e alinhamento às propostas do executivo entre 1946 e 1964: diante das incertezas acerca da disciplina e coesão de sua base partidária, o presidente tendia a ofertar recursos de patronagem à oposição, o que aumentava ainda mais a instabilidade de sua própria base parlamentar.

Deste modo, ele busca explicar o funcionamento do sistema político brasileiro que emergiu da constituição federal de 1988, o “sistema presidencialista de coalizão racionalizado”, mediante estudos comparativos com o período democrático anterior denominado por ele de “sistema presidencialista faccional” (1946-1964). Os partidos parlamentares coesos e disciplinados na arena legislativa pós 1988 se situam do lado oposto a um sistema fragmentado em facções e com partidos não disciplinados do período 46-64. Para uma análise comparativa dos dois períodos históricos, Santos parte do impacto da combinação entre sistema de governo presidencialista e eleições proporcionais de lista aberta em “grandes distritos” para explicar o comportamento dos parlamentares. Com isto rejeita a ideia de que o comportamento parlamentar é exclusivamente determinado pelas regras internas do legislativo e pelos poderes presidenciais.

Complementarmente ao monopólio da patronagem e da alocação orçamentária, a adesão ao Executivo nas votações do Congresso Nacional também seria justificada pela dinâmica do sistema Presidencialista com eleições proporcionais ao Congresso Nacional. Dada a grande dispersão de votos entre os membros da lista proporcional na constituição do coeficiente eleitoral de cada legenda/coligação, os parlamentares não conhecem claramente seus eleitores, transformando-se em representantes em busca de *constituency* em “distritos eleitorais” de extensa territorialidade. Neste contexto, o alinhamento às propostas do governo funciona como um sinalizador ao eleitorado sobre as posições do parlamentar em temas nacionais, o que gera um forte incentivo à participação na base do governo.

A segunda vertente dos estudos de comportamento parlamentar e processo legislativo percebe o desempenho do Congresso Nacional brasileiro e dos parlamentares a partir dos imperativos decorrentes da conexão com o eleitor, mediada pelo funcionamento dos sistemas eleitoral e partidário. Efetivamente, não é nova a percepção de que o sistema político brasileiro é organizado em torno de trocas políticas em que os representantes dos estados no Legislativo aprovam as demandas do Executivo em troca de benesses para suas bases eleitorais de origem.

Na primeira tese de doutorado em ciência política do Brasil, Victor Nunes Leal (1949) trata deste tema, examinando o fenômeno do coronelismo a partir das trocas entre os líderes locais (coronéis) e os governos estaduais e federal. Os primeiros ofereciam os votos necessários para eleger os candidatos da situação, arregimentados pelo voto de cabresto e pelas benesses clientelistas. Em troca, dispunham da distribuição dos cargos públicos estaduais de exercício nos municípios (professores, promotores, serventuários da justiça, delegados da polícia, etc.) e de recursos financeiros para a realização de obras (escolas, hospitais, pontes, estradas, serviços de água, esgoto e energia, etc.) e que lhes permitisse manter sua liderança no nível local²⁹. Deste modo, a regra do governismo local se expressava nas maiorias governistas nos legislativos estaduais e nacional.

Os mecanismos de distribuição de recursos financeiros e outros recursos políticos do Estado, que possam se converter em capital político e/ou econômico de lideranças locais e

²⁹ Para Leal o fenômeno do coronelismo é explicado pelo fracasso econômico dos coronéis, o que impõem aos líderes políticos locais a o atendimento das necessidades básicas da população mediante a obtenção de benesses dos governos estadual e federal.

regionais, não está restrita ao orçamento da União. As fontes de recursos à disposição do poder central e estadual continuam consideráveis, tais como a distribuição de cargos federais (Figueiredo e Limongi, 1999), a concessão de subsídios e créditos a produtores rurais do Sistema Nacional de Crédito Rural (Burtzin, 2008) e a concessão de empréstimos da Caixa Econômica Federal para infraestrutura (econômica e social, esportiva, rural, turística e urbana), habitação, saneamento e meio ambiente, gestão urbana, patrimônio histórico,³⁰.

Utilizando-se de métodos etnográficos, Marcos Otávio Bezerra (1999) discutiu como o conceito de representação política no Brasil está intrinsecamente ligado à noção de que é função dos representantes obter benesses federais e estaduais para o nível local, embora esta atividade sempre tenha sido registrada negativamente na literatura como práticas de mandonismo e clientelismo na política brasileira. Analisando a atuação parlamentar nos marcos institucionais da Constituição de 1988, ele discute as estratégias adotadas pelos parlamentares para maximizar a aprovação de recursos para suas bases eleitorais. No Congresso são elas: a participação na CMO, a apresentação de emendas individuais, a indicações para cargos chaves da Comissão, a pressão sobre os relatores, dentre outras. Examina também a complexa rede de relações criadas pelos parlamentares para acompanhar e liberar os recursos de emendas pelos ministérios: governo, prefeituras, empreiteiras, entidades assistências e escritórios de consultoria que atuam na liberação de recursos federais.

Ainda que não seja a única preocupação dos congressistas na apreciação da proposta orçamentária, a força dos interesses presentes em obter recursos para as respectivas bases eleitorais ficou demonstrada como uma das características marcantes da atuação parlamentar, expressa na apresentação e aprovação de emendas ao orçamento entre 1989 e 1997 (Rocha, 1997). O resultado desta disputa por recursos pode ser verificado pelo alto número de emendas apresentadas, pela multiplicação de rubricas orçamentárias como resultado da ação legislativa e pela concentração dos valores aprovados em investimentos e em transferências a estados e municípios. Seus impactos na dinâmica interna do processo legislativo orçamentário puderam ser constatados de diversas formas: pela prevalência da CMO como arena orçamentária legislativa sobre o plenário; na distribuição temática e regional da composição da Comissão *vis-à-vis* a composição do plenário; e na distribuição fortemente diferenciada

³⁰ Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/gov/gov_social/municipal/assistencia_tecnica/index.asp. Acesso em: 02 ago. 2013.

dos direitos de propriedade entre os parlamentares em relação ao processo de decisão da proposta de lei orçamentária³¹.

Ao analisar três das principais instituições políticas nacionais - o sistema eleitoral, a presidência e o parlamento - Barry Ames apresenta uma crítica à perspectiva dominante na Ciência Política brasileira, que discute a preponderância da agenda do Executivo a partir de suas prerrogativas legislativas e dos mecanismos de controle da bancada à disposição dos líderes partidários (2003 [2001]). Conclui que o sistema político brasileiro visa beneficiar primeiramente aos políticos e funcionários públicos que o administram, o que reforça drasticamente a presença de *veto players* e a manutenção do *status quo* na adoção de políticas públicas. Todo o processo de produção de leis estaria contaminado por interesses clientelistas e particularistas, mediante acordos e compromissos individuais e com grupos ou facções parlamentares, de caráter político ou privado.

Para chegar a suas conclusões, Ames analisa como a concessão de benefícios localistas tem forte peso no voto de um deputado médio, a participação em diferentes redes de lealdade dificulta articulação de coalizões envolvidas na formação de gabinetes, a agenda do Executivo não sobrevive intacta no Legislativo e os líderes partidários tem pouca independência para controlar suas bancadas. Examinando o desempenho das instituições do presidencialismo de coalizão ele afirma que:

“No Brasil, o Poder Executivo não conta sequer com maiorias parlamentares nominais e depende de deputados que só se preocupam com sua própria sorte, com benefícios paroquiais de retorno eleitoral garantido ou em defender interesses estreitos. [...e...] mesmo depois de uma farta distribuição de verbas e nomeações tudo o que a maioria dos presidentes pode esperar do Congresso [...] é uma anuência limitada ...” (Ames, 2003 [2001]: pp. 17-19).

No intuito de modelar o comportamento parlamentar Ames classificou deputados federais a partir de seu desempenho nas eleições, considerando duas dimensões espaciais: 1) dominância e compartilhamento, ou seja, o grau de importância concentrada dos municípios na votação de cada candidato e o grau de compartilhamento que cada candidato tem nos principais municípios de sua base, que pode ser dispersa ou contígua; e, 2) a distribuição espacial dos municípios em que o candidato tem bom desempenho. A partir desses critérios, a distribuição espacial do voto nas eleições proporcionais para a Câmara dos Deputados é classificada em: 1)

³¹ Membros e não membros da CMO, relatores parciais/setoriais, Relator-Geral, membros de Mesa Diretora da comissão, lideranças partidárias.

dispersa-compartilhada; 2) dispersa-dominante; 3) concentrada-compartilhada; e, 4) concentrada-dominante. Na primeira hipótese, os municípios que mais contribuíram para sua eleição são dispersos e ao mesmo tempo compartilhados com outros candidatos. Na segunda, os votos são dispersos, mais em cada município a votação recebida é dominante em relação aos demais candidatos votados. No terceiro caso, a votação dos parlamentares eleitos é concentrada em alguns municípios e ao mesmo tempo compartilhada com os demais candidatos. No último, a votação é concentrada e o candidato é dominante nos municípios onde foi mais votado.

As emendas apresentadas ao orçamento federal são utilizadas para medir as intenções estratégicas dos parlamentares candidatos à reeleição em 1990, na elaboração de seu modelo empírico de análise das estratégias de campanha. Mais especificamente, constatou que: 1) o sistema eleitoral brasileiro induz deputados a buscar recursos de caráter distributivo para suas clientelas eleitorais; 2) a dominância municipal representou um fortíssimo estímulo à apresentação de emendas; 3) a existência de alta fragmentação intrapartidária e interpartidária aumenta a probabilidade de um município receber emendas; 4) os deputados menos votados nas eleições anteriores fizeram mais emendas; 5) as emendas diminuem na medida em que os municípios se afastam das principais bases eleitorais do parlamentar; e, 6) os candidatos de apelo ideológico são raros.

E conclui que “As estratégias adotadas pelos parlamentares fazem muita diferença em seu destino eleitoral. Propor emendas individuais dá bons resultados...” (Ames, 2003 [2001]: p. 129). Barry Ames examina, ainda, a tramitação do Orçamento em 1990 e outros projetos de lei (licitações, diretrizes e bases da educação, reforma agrária, e as medidas do plano de estabilização de Itamar Franco) para estabelecer como funciona e qual o papel efetivamente exercido pelo colégio de líderes. Verificou, ainda, o que denominou de caráter endógeno da estrutura de negociação, mediante a constatação de negociações de cunho fisiológico e/ou concessões substantivas sem a participação do Colégio de Líderes (nos planos de estabilização, por exemplo). O Colégio só é ativado quando os partidos percebem que estão em jogo questões que lhes dizem respeito e após intensas negociações em outras arenas (como em questões federativas, resolvidas entre as bancadas estaduais).

Considerações semelhantes às de Argelina e Figueiredo e às de Santos, sobre o processo decisório orçamentário do Congresso Nacional e a pouca relevância nas decisões sobre o gasto público dos *out puts* produzidos por ele, também podem ser encontradas nos estudos que se debruçam sobre o problema de quem decide o gasto público no Brasil (Melo; Pereira, 2004;

Alston; Mueller, 2005; Alston; Melo, Mueller; Pereira, 2009). De modo geral, concluem que os poderes presidenciais (decretos, medidas provisórias, poder de veto e recursos paroquiais) asseguram a prevalência de sua agenda sobre o Congresso.

Em seu modelo, dividem as políticas públicas em quatro categorias: 1) políticas estáveis e adaptáveis a choques econômicos, como as políticas macroeconômicas; 2) patronagem e políticas paroquiais; 3) políticas rígidas e pouco suscetíveis a choques, como previdência, saúde e educação; 4) políticas residuais, que representam as demais políticas e são muito suscetíveis à situação econômica, como segurança, reforma agrária, etc. Mas com nuances em relação a Figueiredo e Limongi, consideram que a presidência estaria basicamente preocupada com as políticas macroeconômicas, enquanto os parlamentares estariam empenhados em obter patronagem e recursos paroquialistas. Para os autores, existem custos de negociação resultantes da ação da presidência frente ao parlamento, mas pequenos e marginais. Nesta perspectiva, as emendas ao orçamento seriam apenas um pequeno preço a se pagar e a participação do legislativo na alocação de recursos é considerada marginal. Mas esse preço é fundamental para a governabilidade do país, na medida em que

O trabalho de Sérgio Praça (2010), por sua vez, analisa a evolução de determinadas instituições orçamentárias entre 1987 e 2008, particularmente: 1) as regras de emendamento, que classifica como *layering* institucional; 2) a forma de funcionamento da Comissão Mista (centralizada ou descentralizada), que classifica como caso de *conversion* institucional; e, 3) o orçamento autorizativo, cuja resiliência à mudança estaria assentada na execução de emendas que asseguram ao Executivo a manutenção de seus interesses no Congresso.

Praça considera que “... a interação entre interesses, ideias e enquadramentos discursivos (frames) permite explicar como e por que certas instituições orçamentárias brasileiras foram escolhidas, desde 1987, em vez de outras” (Praça, 2010: p. 06). Para tanto, utiliza-se de narrativas analíticas para propor os interesses dos parlamentares da base governista e da oposição e compará-los aos discursos adotados nas *critical junctures* estudadas. Examinando o que considera as três *critical junctures* do período (a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987-1988, o período pós-CPI de 1994-1995 e a época de 2005-2006), procura demonstrar que a estratégia de execução orçamentária do Poder Executivo após a ANC, com preferência na liberação de emendas de parlamentares da base governista, é fundamental para a compreensão das preferências institucionais dos parlamentares da situação e da oposição.

3 ESTRATÉGIA ANALÍTICA E METODOLÓGICA

A estratégia adotada para responder as perguntas de pesquisa e testar as hipóteses apresentadas consiste em identificar como os múltiplos interesses presentes na arena legislativa disputam e influenciam o processo de mudança institucional. A operacionalização da pesquisa buscará comprovar que as mudanças institucionais do processo legislativo orçamentário são fruto da disputa de múltiplos atores em busca de maximização de suas curvas de utilidade.

Para tanto, será feita primeiramente uma análise das mudanças institucionais ao longo do período estudado, indicando-se de forma especulativa como elas atendem a cada um deles. Ou seja, as mudanças institucionais serão interpretadas como decorrentes da busca dos atores pela satisfação de seus interesses.

Num segundo momento são apresentados dados complementares à análise do processo de mudança institucional propriamente dito, visando a identificação desses interesses no processo de disputa por recursos públicos. Tais dados pretendem reforçar a existência das relações de causalidade entre os interesses e motivações manifestados e as mudanças institucionais verificadas, conferindo maior robustez à validade interna ao estudo.

Tal abordagem utiliza-se de ferramentas da "teoria formal" ou da "escolha racional", ao se preocupar com os incentivos individuais que fundamentam as decisões estratégicas dos indivíduos, deduzindo expectativas teóricas do que eles farão dadas suas preferências, motivações e o ambiente estratégico em que atuam. Mas, ao contrário dos pressupostos da escolha racional, o comportamento dos indivíduos não é considerado como decorrência de uma única racionalidade instrumental que opere na busca incessante da satisfação de suas funções de utilidade.

Pelo contrário: as preferências individuais não podem ser consideradas transitivas e racionais como pressupõe as interpretações que adotam os pressupostos neoclássicos do comportamento econômico para definir o comportamento político. De fato, o comportamento individual é marcado pela racionalidade limitada conforme discutido no Capítulo 2. Do mesmo modo, os arranjos institucionais resultantes de sua interação e disputa são incoerentes, ambíguos e conflitantes quanto aos objetivos pretendidos pelos atores e aos resultados alcançados. Podendo-se constatar empiricamente nos novos arranjos como e de que forma as mudanças das regras do jogo incorporam e satisfazem, ou não, os diversos interesses

presentes na arena legislativa (Simon, 1965: 73; March; Simon: 1972 [1958], 192-238; March, 2009 [1994]: pp. 01-48; North; 1994³²; Jones, 2001).

Dado que o processo de mudança institucional e os arranjos institucionais resultantes não corresponde ao desejo dos atores que se propõem a implementá-lo, as mudanças nas regras de funcionamento da CMO desde a sua criação representam um processo de inovação institucional onde os múltiplos interesses e motivações interagem produzindo resultados específicos no arranjo institucional. Este, por sua vez, também se apresenta como um complexo de incentivos à ação dos atores quando da discussão e decisão em torno da alocação de recursos comuns orçamentários.

Pretende-se, deste modo, identificar os mecanismos causais que explicam o processo de institucionalização do Poder Legislativo na alocação de recursos comuns. A identificação dos mecanismos que explicam a mudança institucional permitirá elucidar como múltiplos interesses e atores interagem com as instituições existentes e produzem novos arranjos institucionais. Ou seja, permite propor uma explicação causal para o fenômeno da mudança institucional, e não apenas sua descrição.

3.1 Institucionalização do Poder Legislativo na apreciação de matérias orçamentárias

A estratégia analítica utilizada para caracterizar a dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário e os tipos de mudança institucional contemplou dez etapas (10) etapas de levantamento e análise de dados:

Etapa 1 - Identificação dos dispositivos das Constituições de 1824 a 1988 que definiram as prerrogativas do Congresso Nacional sobre matérias tributárias e orçamentárias. Considerando-se a relevância do *path dependence* para o desenho de arranjos institucionais, a utilização de textos constitucionais de períodos anteriores ao corte temporal deste trabalho tem por objetivo subsidiar o exame do processo de institucionalização do Poder Legislativo no processo orçamentário desde a década de 70.

Etapa 2 – Exame do processo de mudança institucional das atribuições orçamentárias e do legislativo brasileiro desde sua criação, em 1824. O foco da análise está na definição das

³² Disponível em:

http://www.cepchile.cl/1_1360/doc/que_queremos_decir_cuando_hablamos_de_racionalidad.html#.UyCby_lDUrU. Acesso em 12: out. 2013.

jurisdições tributárias e orçamentárias dos poderes Executivo e Legislativo e no poder de emendamento da proposta orçamentária pelos parlamentares (prerrogativas legislativas de alteração dos orçamentos propostos pelo Poder Executivo).

Etapa 3 - Identificação das resoluções permanentes e temporárias do Congresso Nacional que disciplinaram os trabalhos da Comissão Mista de Orçamento (CMO) entre 1969 e 2013. Este conjunto de resoluções evidencia a dinâmica da mudança institucional no processo legislativo orçamentário e se constitui na principal fonte de dados primários da pesquisa. As resoluções temporárias não serão consideradas para efeito de análise por realizarem apenas a regulação de anos específicos, sem que alterassem aspectos estruturantes do processo legislativo, embora elas sejam significativas para demonstrar a existência de uma dinâmica institucional.

Etapa 4 - Elaboração de quadro comparativo dos dispositivos regimentais que alteraram o arranjo institucional da Comissão Mista de Orçamento de forma permanente. Este quadro foi elaborado considerando a equivalência dos dispositivos regimentais, o que inclui todos os artigos, parágrafos, incisos e alíneas. A realização da comparação utilizou como linha de base a resolução mais recente (02/2006), a partir da qual foram comparadas sucessivamente as resoluções anteriores em ordem cronológica inversa. Esta escolha está baseada na maior complexidade e número de dispositivos da resolução mais recente, que decresce na medida em que se retroage no tempo. A seguir, é apresentada a Ilustração 1 com o resultado deste trabalho (a versão completa do quadro comparativo encontra-se no Apêndice G).

Ilustração 3.1 - Recorte do quadro comparativo das resoluções regimentais do congresso nacional que disciplinam a fase legislativa do ciclo orçamentário - 1970-2014

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006 - CN	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001 - CN	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995 - CN	Resolução nº 01, de 1993 CN	Resolução nº 01, de 1991-CN	Resolução nº 01, de 1970-CN
Seção III - Da Composição e Instalação					TÍTULO IV - Da Ordem dos Trabalhos; CAPÍTULO I - Das Sessões em Geral; SEÇÃO III - Do Projeto de Lei Orçamentária
Art. 5º A CMO compõe-se de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) Deputados e 10 (dez) Senadores, com igual número de suplentes.	Art. 2º A Comissão compõe-se de oitenta e quatro membros titulares, sendo sessenta e três Deputados e vinte e um Senadores, com igual número de suplentes.	Art. 3º A Comissão compõe-se de oitenta e quatro membros titulares, sendo sessenta e três Deputados e vinte e um Senadores. § 1º Os suplentes serão em número de vinte e oito, sendo vinte e um Deputados e sete Senadores.	Art. 3º A Comissão compõe-se de 84 (oitenta e quatro) membros titulares, sendo 62 (sessenta e dois) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores. § 1º Os suplentes serão em número de 28 (vinte e oito), sendo 21 (vinte e um) Deputados e 7 (sete) Senadores.	Art. 3º A Comissão compõe-se de cento e vinte membros titulares, sendo noventa Deputados e trinta Senadores. Parágrafo único. Cada Partido ou Bloco Parlamentar terá, na Comissão, tantos suplentes quantos os seus membros efetivos.	Art. 30 - O projeto de lei orçamentária será apreciado por uma Comissão Mista constituída até a primeira quinzena do mês de julho e integrada por 45 (quarenta e cinco) Deputados e 15 (quinze) Senadores, e Suplentes em número de um terço de sua composição, indicados pelas lideranças, obedecida a proporcionalidade partidária.
		§ 2º Com eleição do Presidente, cada membro titular da Comissão será membro efetivo de duas subcomissões temáticas previstas no art. 11 desta Resolução. (NÃO MAIS EXISTEM AS SUBCOMISSÕES)	§ 2º Com eleição do Presidente, cada membro titular da Comissão será membro efetivo de duas das subcomissões temáticas de que trata o art. 21 desta Resolução, excluída a subcomissão referida no seu § 5º.		
Art. 6º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada sessão legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos ou blocos parlamentares na CMO, observado o critério da proporcionalidade partidária. § 1º Aplicado o critério do caput e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.	Art. 4º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada Sessão Legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos ou blocos parlamentares na Comissão, observado o critério da proporcionalidade partidária. § 1º Aplicado o critério do caput deste artigo e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.	Art. 4º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada Sessão Legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos ou blocos parlamentares na Comissão, observado o critério da proporcionalidade partidária. § 1º Aplicado o critério do "cagou" deste artigo e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.			Art. 4º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada Sessão Legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos Partidos ou Blocos Parlamentares na Comissão, observado, tanto quanto possível, o critério da proporcionalidade partidária. § 1º Aplicado o critério do caput deste artigo e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos Partidos ou Blocos Parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.

Etapa 5 – Apresentação e exame da evolução institucional do processo legislativo orçamentário desde a criação da Comissão Mista de Orçamento, em 1969. Para a análise da institucionalização da apreciação do Poder Legislativo em matérias orçamentárias foram selecionadas as resoluções permanentes que estabeleceram novos regimes de governança legislativa. Para efeito de análise comparativa dos respectivos regimes de governança orçamentária, também são utilizadas resoluções que alteraram aspectos pontuais, mas significativos de cada regime.

Etapa 6 – Definição conceitual e construção das Categorias Analíticas e respectivas variáveis, que orientaram a elaboração de quadro comparativo das mudanças institucionais. Cada variável é construída sobre um conjunto de questões que, por sua vez, reúnem, cada uma, um conjunto de dispositivos regimentais. Este quadro foi construído a partir do quadro comparativo de dispositivos regimentais elaborado na etapa 4 (os quadros com as Categorias, variáveis e as questões são apresentados nos apêndices A a F).

Ilustração 3.2 - Recorte dos quadros comparativos da configuração das variáveis analíticas das instituições que regem o processo legislativo orçamentário - 1991-2014

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91-CN	Resolução nº 01/93-CN	Resolução nº 02/95-CN	Resolução nº 01/01-CN	Resolução nº 01/06-CN
Prioridade de Votação das Emendas à LOA	----	Prioridade na ordem de votação às Emendas de Comissão	----	Pela ordem, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto de lei, as emendas que proponham cancelamento parcial ou total e as emendas coletivas	Inicialmente, as emendas apresentadas à receita, seguidas pelas emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações e as destinadas a alterar o texto do projeto de lei, ressalvados os destaques.	Inicialmente, as emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações constantes do projeto e, em seguida, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto
	----	----	----	Parecer preliminar estabelece critérios de preferência para as emendas destinadas às ações prioritárias na LDO	Parecer preliminar estabelece critérios de preferência para as emendas destinadas às ações prioritárias na LDO	----
Emendas ao Decreto Legislativo da Apreciação das Contas do Presidente da República	----	Previstas sem a limitação de autores ou número	----	----	Previstas sem a limitação de autores ou número	Previstas sem a limitação de autores ou número
Emendas ao Decreto Legislativo sobre obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves	----	----	----	----	Previstas sem a limitação de autores ou número	Previstas sem a limitação de autores ou número

Etapa 7 - Construção do modelo de análise a partir das Categorias Analíticas e das respectivas variáveis a ser utilizadas como indicadores do exame da inovação institucional do processo legislativo orçamentário. A construção do modelo de análise foi feita a partir das questões que foram objeto de regulamentação pelas resoluções regimentais do Congresso, reunidas em temas considerados relevantes para a discussão da inovação institucional do processo de decisão dos orçamentos. Estas questões incluem, por exemplo, as matérias

apreciadas, as exigências em relação às informações que devem constar nos relatórios elaborados para essas matérias, os critérios de composição e indicação da Comissão e dos relatores, o número de membros da Comissão, o relacionamento com o Poder Executivo e o Tribunal de Contas da União (TCU) e a organização interna da CMO, dentre muitas outras.

Etapa 8 – Exame do processo de mudança institucional de cada variável que compõe as Categorias Analíticas utilizadas para analisar as resoluções permanentes do Congresso Nacional que disciplinaram os trabalhos da CMO desde o seu surgimento (análise longitudinal). Nesta avaliação são utilizados códigos de análise para caracterizar e avaliar: 1) como evoluíram os diferentes regimes de governança orçamentária do Legislativo; e, 2) os tipos de mudança orçamentária que caracterizam a institucionalização do Congresso Nacional na fase legislativa do ciclo de decisão orçamentária. Os códigos de análise utilizados foram valorados numa escala de -2 (muito fraco) a 2 (muito forte), para avaliar o peso de cada variável em relação à Categoria Analítica à qual pertence (na sessão 3.4 deste capítulo é detalhada a metodologia utilizada nesta etapa). As seis (06) Categorias Analíticas utilizadas e as tabelas com as respectivas valorações de cada variável são apresentadas nos capítulos 5 e 6 desta Tese. A seguir pode-se cotejar ilustração com o resultado:

Ilustração 3.3 - Recorte das tabelas de valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional das categorias analíticas – 1970-2014

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipos de Mudança Institucional
Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento - CMO	-1,7	0,0	-0,3	---	-0,3	1,1	1,4	
Criação Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional	-2	2	2	---	2	2	2	L
Alçada sobre as Matérias de sua Competência Frente ao Plenário	1	2	1	---	1	1	1	D
Planejamento Orçamentário	-1	2	0	---	0	0	2	L
Diretrizes Orçamentárias	-2	1	0	---	0	2	2	L
Lei Orçamentária	-2	1	1	---	1	1	1	L
Créditos Adicionais	-2	1	1	---	1	2	2	L
Apreciação dos Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais Previstos na Constituição	-2	1	1	---	1	2	2	L
Acompanhamento e Fiscalização Orçamentária	-2	1	1	---	0	1	2	L
Apreciação das Contas do Presidente da República	-2	1	1	---	1	2	2	L
Relatórios de Gestão Fiscal	-2	-2	-2	---	-2	1	1	L
Avaliação Quadrimestral do Cumprimento das Metas Fiscais	-2	-2	-2	---	-2	1	1	L
Relatórios referentes aos Contingenciamentos da LOA	-2	-2	-2	---	-2	1	1	L
Avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial	-2	-2	-2	---	-2	1	1	L
Informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves	-2	-2	-2	---	-2	1	2	L
Projetos de Lei com Impacto sobre as Despesas Públicas	-2	-2	-2	---	-2	-2	-1	L

Etapa 9 - Levantamento de dados sobre o comportamento de atores do processo legislativo orçamentário, que permitam identificar e corroborar a existência de múltiplos interesses na arena legislativa e na execução orçamentária das emendas individuais e coletivas. Estas informações estão relacionadas à manifestação desses interesses e motivações

na disputa pela alocação de recursos no processo legislativo orçamentário, particularmente da Lei Orçamentária Anual.

Etapa 10 – Interpretação do processo de inovação institucional e da institucionalização do papel do Poder Legislativo no ciclo orçamentário federal e dos principais tipos de mudança institucional (segundo as Categorias Analíticas utilizadas e suas respectivas variáveis). A discussão é feita a partir dos interesses e motivações dos atores presentes na arena legislativa, à luz da revisão de literatura neo-institucionalista e do *framework* proposto por Eric Schickler (2001).

3.2 Atores do processo legislativo orçamentário

Em primeiro lugar, cabe definir os atores presentes na arena legislativa orçamentária que serão considerados nesta pesquisa. Note-se que não existe correspondência única entre atores e interesses, onde cada ator adotará uma única função de utilidade. Assim como os interesses presentes são múltiplos, são múltiplas as funções de utilidade que afetam o comportamento de cada ator considerado neste trabalho e das coalizões das quais participam. Mas para que eles possam agir em busca de seus interesses os arranjos institucionais e organizacionais adotados pelo Legislativo precisam propiciar mecanismos e oportunidades. Ou mesmo os interesses que possam expressar não poderão ser articulados.

Todos os atores estão preocupados com os eleitores em geral e muitos podem ser sensíveis também aos grupos de pressão. Os congressistas podem se preocupar com as posições defendidas pelas coalizões a que pertencem, como fortalecimento do Congresso ou em manter boas relações com o Executivo para atender outros interesses em jogo fora do processo orçamentário. O Executivo, por sua vez, negocia constantemente seus interesses tanto com membros da coalizão governista como a oposicionista, de forma a assegurar uma aprovação mais tranquila das leis orçamentárias e das políticas mais relevantes para ele.

A- Congressistas em Geral - O Congresso como um todo pode se constituir em importante ator coletivo quando os retornos políticos e eleitorais sejam maiores do que os decorrentes do pertencimento às coalizões governistas ou oposicionistas. Isto pode ocorrer, por exemplo, quando seus membros desejam sinalizar aos eleitores um posicionamento mais valorizado por estes do que as propostas inicialmente apresentadas.

B - Líderes e Membros da Coalizão Governista - Estes parlamentares pertencem às bancadas partidárias que formam o bloco de apoio políticos do Governo. Tendem a se

comportar de acordo com os interesses do Poder Executivo, sendo sua fidelidade cobrada por este nas votações. Os partidos políticos nunca alcançam a fidelidade da totalidade de suas bancadas, embora tentem fazê-lo constantemente. Entram em cena os líderes partidários que negociam os interesses coletivos de suas bancadas partidárias, tais como a liberação coletiva de um percentual das emendas individuais aprovadas ao orçamento do ano corrente. Por fim, as pressões dentro das bancadas governistas também podem envolver a negociação de interesses das bancadas estaduais, principalmente em relação à liberação de suas emendas.

Também podem ocorrer negociações individuais com membros recalcitrantes das bancadas, que visam o atendimento das mais diversas demandas que parlamentares possam ter junto aos órgãos públicos federais. Estas demandas podem envolver cargos, liberação de emendas orçamentárias, aprovação de projetos apresentados por prefeituras e governos estaduais à programas federais, apoio a outros projetos de lei de seu interesse, incorporação de demandas às normas regulamentares emanadas pelo Executivo (decretos, portarias, atos ministeriais, etc.), dentre outros. Pode-se aceitar que agindo racionalmente em favor de seus próprios interesses, os líderes da coalizão governista também podem se aproveitar de sua influência política e dos “serviços prestados” para negociar de forma privilegiada junto ao Executivo.

C - Líderes e Membro da Oposição - Estes parlamentares pertencem às bancadas partidárias que não formam o bloco de apoio político do Governo. Negociam com os líderes da coalizão governista a incorporação de suas propostas nos projetos de lei de matérias orçamentárias, tanto na programação da despesa como nos dispositivos do texto das leis. Podem também negociar a liberação de um percentual das emendas dos membros da oposição para concordar com a votação das matérias orçamentárias. Membros e líderes da bancada de oposição podem negociar seus interesses particularistas da mesma forma que os membros das bancadas governistas.

D - Executivo – O Executivo não pode ser considerado como um bloco único, sendo possa ser considerá-lo a partir dois grupos internos de atores. No primeiro se encontram a Equipe Econômica responsável pela formulação e gestão do Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, apoiados pela Presidência da República, preocupados com o equilíbrio das contas públicas mediante o equilíbrio das políticas fiscal e orçamentária No segundo estão demais ministérios encarregados pela execução das políticas públicas, que

buscam alianças no Congresso para a aprovação de emendas que venham a reforçar seus orçamentos.

E - Eleitores e Organizações da Sociedade Civil – Estes atores representam a *constituency*, que no Brasil não possui uma relação tão direta com seus representantes quando comparado com países com sistema eleitoral distrital e uninominal. Os eleitores muito raramente acompanham a tramitação das matérias orçamentárias e o posicionamento assumido por seus representantes e pelos partidos políticos. Existem situações em que podem se interessar pela forma com os recursos comuns são alocados em políticas públicas nacionais, estaduais e/ou locais. O debate de questões de alta saliência pode chamar sua atenção para políticas públicas específicas com benefícios dispersos. Questões de políticas públicas nacionais, estaduais e locais também podem ser objeto da ação de Organizações e/ou Movimentos da Sociedade Civil. Emendas individuais de Deputados e Senadores geralmente atendem demandas transmitidas por lideranças locais (municipais ou até de bairros onde os parlamentares contam com apoio eleitoral). Sua divulgação pode ser feita por redes de apoio político mediante a divulgação nos meios de comunicação.

3.3 Interesses, ação legislativa e arranjos institucionais

As visões apresentadas pela literatura neo-institucionalista sobre comportamento parlamentar e organização (estruturação) dos processos de decisão legislativa usualmente aponta a presença de interesses que visam a obtenção de recursos de caráter distributivo para as bases eleitorais dos parlamentares visando assegurar a reeleição, o fortalecimento dos mecanismos de controle dos partidos políticos sobre a ação individual de seus membros e a prevalência do corpo legislativo através do plenário sobre interesses particularistas presentes nas comissões. Estas visões foram construídas de forma excludente entre si, o que significa que a aceitação da existência de um interesse é vista como a inexistência ou falta de importância dos demais.

A interpretação condicional, construída a partir desses modelos analíticos, não acrescenta a existência de outros interesses além dos apontados pela literatura, e sim as condições pelas quais um deles prevalece sobre os demais no processo legislativo. Assume desta forma que todos eles estão presentes e disputam os *out puts* legislativos, mas considera que tais resultados favorecem cada um desses interesses a depender dos arranjos institucionais adotados.

A percepção de que os interesses coletivos existentes na arena legislativa podem ser múltiplos, plurais e diversificados é proposta por Schickler, que classifica a literatura sobre o Congresso norte-americano em quatro (04) interpretações que ajudam a explicar os respectivos arranjos institucionais adotados. São eles: *reelection*, *congress-centered*, *party-centered*, *poly-based*. Aplicando-se a classificação proposta por Schickler na análise do processo legislativo orçamentário brasileiro serão considerados cinco (05) diferentes interesses. Eles podem ser conflitantes ou complementares, não ser contemplados ou apenas parcialmente contemplados no processo de mudança da Comissão Mista de Orçamento. São eles:

Interesse 1 - A preocupação com a reeleição, que é especialmente importante para todos os congressistas, mas especialmente para aqueles que procuram participar da CMO. A preocupação com a reeleição está presente em praticamente todos os congressistas, a não ser naqueles que eventualmente não desejem dar prosseguimento a sua carreira política. Praticamente todos também utilizam suas prerrogativas parlamentares para apresentar e aprovar emendas específicas e paroquiais para suas bases eleitorais. A participação na CMO aumenta de maneira clara na sua capacidade de atender os pleitos das suas bases eleitorais. Será doravante denominado de interesse pela reeleição.

Interesse 2 - O prestígio, a capacidade e o poder do Congresso Nacional como ente político. No caso da CMO isso se apresenta, de maneira empírica, no relacionamento entre Executivo e Legislativo para influenciar a política orçamentária. Isso ocorre especialmente quando o Executivo quer ampliar e manter o controle da política orçamentária, bloqueando as tentativas do Congresso Nacional de exercer influência sobre as decisões orçamentárias. Será doravante denominado também de interesse de *fortalecimento institucional do Congresso Nacional*.

Interesse 3 - A difusão interna de poder entre os membros do congresso, permitindo que o controle sobre a alocação de recursos realizada pela CMO não seja exercido exclusivamente por um grupo político ou partidário, ou por uma pequena elite de congressistas. Portanto, há uma melhor distribuição de poder interno na medida em que se incentiva a descentralização, o rodízio e a circulação dos membros. Implica também nos mecanismos de produção e difusão de informação entre os membros do Congresso. São os arranjos institucionais que permitem o acesso dos congressistas às decisões sobre os recursos comuns orçamentários, particularmente os novos parlamentares em primeiro mandato que

desconhecem os meandros do processo legislativo orçamentário. Será doravante denominado também de interesse pela *democratização interna*.

Interesse 4 - A manutenção e controle dos interesses da liderança da coalizão majoritária de apoio ao governo quando esta apresenta coerência interna. No caso brasileiro, a liderança do governo quer utilizar a CMO como um instrumento de coordenação da coalizão e o faz mediante o controle da composição da Comissão, das indicações de relatorias e dos membros da Mesa Diretora, bem como controlando o processo de proposição de emendas na CMO e participando das negociações para sua liberação pelo governo. Mas diante da necessidade de sempre ampliar o número de votos a favor de seus interesses nos projetos de lei de matérias orçamentárias, ou mesmo de aprová-las mediante acordos de liderança, as negociações em torno das emendas pode envolver também os partidos de oposição. O que significa dizer que sua lógica de ação é o interesse da bancada governista, mediante a utilização das prerrogativas partidárias. Sua contrapartida é esperar que a oposição também estruturasse seu comportamento pela lógica partidária, que possam ocorrer embates políticos claramente delineados entre as bancadas governista e oposicionista e que os interesses da bancada majoritária prevaleçam. Será doravante denominado de interesse *partidário*.

Interesse 5 - Preferências em relação à políticas públicas e, mais especificamente, à política fiscal e orçamentária que se manifestam, de forma muito clara, em períodos de eleição, choques externos (crises internacionais, catástrofes, etc.) e que levam a um partido ou a um grupo político demandar mais disciplina fiscal ou, alternativamente, mais gastos em determinadas áreas. Também pode se manifestar em relação a políticas públicas de grande visibilidade para a sociedade, onde a defesa de determinadas posições é percebida como de potencial retorno eleitoral, sem que necessariamente sejam prejudicados ou contrariados os acordos para aprovação e liberação de emendas. Será doravante denominado também de interesse por *políticas públicas*.

3.4 Categorias analíticas e a utilização de códigos de análise

Esta seção apresenta conceitualmente um conjunto de seis (06) Categorias Analíticas para o exame das normas regimentais e constitucionais que regularam a apreciação de matérias orçamentárias pelo Congresso Nacional brasileiro desde a criação da Comissão Mista de Orçamento. As Categorias foram definidas de forma a incluir todos os aspectos do processo legislativo orçamentário que foram objeto de regulação no período, o que implica na integralidade dos respectivos regimentos (instituições formais) examinados de cada arranjo institucional. Estes aspectos foram expressos através de variáveis (indicadores) que são

utilizadas para descrever, classificar e avaliar o processo de mudança institucional. Deste modo, cada categoria possui um subconjunto de indicadores que permitem caracterizar detalhadamente como ocorreu a inovação institucional do processo legislativo orçamentário, sendo que cada indicador pode reunir um ou mais dispositivos regimentais (artigos, parágrafos, incisos e alíneas). Ou seja, os indicadores correspondem às instituições legislativas orçamentárias nos temas e na granularidade em que foram elaborados, e às procuram retratar o mais fielmente possível.

Para o exame das Categorias é utilizado num código de análise com escala ordinal³³ de cinco (05) níveis, aos quais são atribuídos subjetivamente valores inteiros a cada indicador a ela pertencente, com intervalo de (-2) a (2). A atribuição é feita em função da contribuição da variável em relação *ao sentido de valor* da respectiva Categoria Analítica a que pertence. Por *sentido de valor* entende-se de como as variáveis podem ensejar uma melhor realização dos enunciados das Categorias Analíticas, ao contribuir para a reeleição de deputados e senadores, fortalecer institucionalmente o papel do Congresso Nacional no sistema político, democratizar internamente o processo de decisão da alocação de recursos nos planos e orçamentos públicos, assegurar razoável controle dos partidos políticos (principal) sobre os parlamentares (agente) e promover boas políticas públicas. Note-se que uma mesma variável pode adotar um sentido de valor diferente se for classificada em uma categoria diferente³⁴. No quadro 3.3 é apresentada a forma numérica de valoração utilizada:

Quadro 3.3 - Valoração dos indicadores das variáveis analíticas do processo legislativo orçamentário

Descritor	Valoração
Muito Forte	2
Forte	1
Moderado	0
Fraco	-1
Muito Fraco	-2

A utilização de uma escala ordinal permite uma ordenação dos regimes de governança legislativa orçamentária e de suas características (das Categorias Analíticas em nível macro e

³³ Números ordinais são utilizados para representar o tipo de ordem ou série hierárquica de um conjunto bem-ordenado. São representados pela escala 1º, 2º, 3º, etc.

³⁴ Em pelo menos um caso a mudança de uma determinada variável para uma nova categoria resultou na inversão valorativa deste respectivo indicador ao longo do período estudado.

das variáveis de cada Categoria em nível mais detalhado). Por se tratar de uma classificação subjetiva do autor³⁵, os valores não permitem atribuição de sentido matemático para a elaboração de indicadores quantitativos e/ou utilização de medidas descritivas aplicáveis aos números cardinais³⁶ (média, mediana, desvio padrão, etc.). Não se trata deste modo, de uma avaliação quantitativa, mas de uma representação qualitativa de como evoluem as regras e procedimentos do processo legislativo orçamentário, a partir de uma ordenação construída desde valores subjetivos.

As notas são atribuídas em primeiro lugar às variáveis, para serem posteriormente imputadas para cada Categoria. Dois caminhos são possíveis para tanto: 1) utilizar as medidas de média e mediana para atribuir o respectivo valor final destas últimas, ou 2) atribuir um valor diretamente à cada Categoria, tal como foi feito com as variáveis analíticas. Ambas as opções consistem em respostas qualitativas, optando-se pela primeira porque a segunda opção poderia levar à inconsistências em relação à como as variáveis foram avaliadas. Neste caso, as valorações resultantes da aplicação de medidas descritivas de números ordinais às valorações realizadas com números cardinais devem ser interpretadas como uma ordenação entre os diferentes regimes de governança em relação ao sentido de valor utilizado para cada indicador e Categoria.

A análise longitudinal³⁷ qualitativa dos valores finais atribuídos a cada variável e a cada Categoria Analítica se constitui numa poderosa ferramenta para a representação de sua trajetória e importância em cada regime de governança orçamentária. O mesmo pode ser dito em relação à utilização da média e da mediana dos valores atribuídos às variáveis, que expressa as valorações finais recebidas por cada uma das Categorias examinadas. Embora não possam ser consideradas do ponto de vista das proporções matemáticas, permitem uma representação adequada de como ocorreu sua evolução e de como os diferentes regimes de governança podem ser ordenados em relação à cada Categoria Analítica e a cada variável. Considera-se que a construção e utilização de códigos de análise na forma descrita são capazes de suprimir o olhar subjetivo do autor, decorrente dos valores e da experiência

³⁵ Esta classificação está baseada na experiência do autor em relação ao tema estudado, abrangendo 20 anos de conhecimento teórico e prático do processo de tramitação das matérias orçamentárias no Congresso Nacional, em decorrência de atividades profissionais e acadêmicas.

³⁶ Números cardinais são utilizados para medir o número ou a quantidade de um conjunto. São representados como 1, 2, 3, etc.

³⁷ Em que o tempo é um elemento ordenador e direcionador na busca e na interpretação das evidências (Barcelos, 2013: p. 73).

profissional que possui na área temática deste trabalho. O Quadro 3.4 apresenta as Categorias e os respectivos conceitos utilizados para reunir as respectivas variáveis.

Dado que a valoração é feita para cada variável/indicador, o resultado atribuído a cada Categoria em cada regime de governança do processo legislativo orçamentário não corresponderá exatamente aos valores definidos na escala (-2, -1, 0, 1 e 2). Sendo o resultado da média dos valores atribuídos, o *score* final de cada resolução é apresentado utilizando-se uma casa decimal. Desta forma é possível captar com mais precisão as nuances da ordenação do processo de evolução institucional ao longo do tempo, que não seriam devidamente evidenciadas caso fossem representadas por números inteiros. Em poucas palavras, a escala de números inteiros é aplicada para gerar os indicadores das diferentes variáveis a cada norma avaliada, mas o resultado é apresentado em números decimais. E a utilização da média numa escala ordinal na forma apresentada indica que as nuances encontradas se tratam da ordenação entre os arranjos institucionais considerados no estudo.

Quadro 3.4 - Apresentação e conceito das categorias analíticas do processo legislativo orçamentário

Categorias Analíticas	
C1	Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO - se refere às jurisdições da Comissão Mista de Orçamento em relação ao sistema de comissões e ao plenário do Congresso Nacional.
C2	Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão – dispositivos constitucionais e regimentais relativos ao emendamento das matérias orçamentárias e os mecanismos de conciliação da disputa por recursos comuns.
C3	Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária –regras que possibilitam ao Congresso Nacional assegurar que o financiamento e os limites estabelecidos para a execução das políticas públicas serão respeitados pelo Poder Executivo.
C4	Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO - regras que definem como as duas casas do Congresso, os partidos, as comissões permanentes e as bancadas estaduais e regionais são representadas na Comissão.
C5	Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão –democratização do processo de decisão das matérias orçamentárias mediante a existência de normas que assegurem a produção e circulação de informações no âmbito da CMO.
C6	Participação e Controle Social – mecanismos à disposição da sociedade para influenciar a forma como os recursos comuns são alocados pelo Governo Federal.

Apenas a título de exemplo, se considerarmos os resultados finais da Categoria (Jurisdições da CMO) sem a utilização da escala decimal teríamos os valores (-2), (0), (0), (0), (1) e (1), conforme Quadro 3.5. Observe-se que há a repetição do número (0) três vezes, no caso comparando-se a Constituição de 1988 com as Resoluções de 1991 e 1995, o que pode levar à conclusão de que não existe diferença intrínseca entre elas. Com a utilização de uma casa decimal os valores passam a ser apresentados como (-1,7), (0,0), (-0,2), (-0,3), (1,2) e (1,4), evidenciando uma variação entre todas elas, o que permite uma identificação mais clara das nuances da ordenação existentes entre os diferentes arranjos institucionais adotados e seus respectivos regimes de governança.

Quadro 3.5 - Apresentação da valoração dos códigos de análise da categoria analítica jurisdições da CMO por números inteiros e decimais

Jurisdições da CMO	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06
Números Inteiros	-2	0	0	0	1	1
Números Decimais	-1,7	0,0	-0,2	-0,3	1,2	1,4

As Categorias recortam de maneira exaustiva e exclusiva as respectivas instituições legislativas formais, não deixando de considerar nenhum dispositivo que foi objeto de posituação. Ou seja, os indicadores utilizados em cada Categoria Analítica não são incluídos nas demais, embora possam estar relacionadas a estas. Cada indicador reúne um ou mais dispositivos constitucionais e regimentais, tendo como regra geral a agregação de diversos dispositivos em cada um deles. A seguir são apresentados os aspectos relevantes de cada Categoria Analítica e os indicadores utilizados para examinar cada uma delas.

Categoria 1: Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO

Esta Categoria trata de dois aspectos importantes das jurisdições da Comissão Mista de Orçamento. O primeiro são as atribuições do Poder Legislativo sobre as matérias orçamentárias, exercidas na sua quase totalidade pela Comissão. O segundo aspecto são suas jurisdições em relação ao sistema de comissões e ao plenário do Congresso Nacional, pois a CMO não possui o monopólio sobre todas as matérias orçamentárias que nela tramitam nem o poder terminativo sobre elas.

As prerrogativas legislativas sofrem variações ao longo do tempo não apenas pelas alterações estabelecidas constitucionalmente, mas também em virtude da posituação

infraconstitucional, que podem resultar tanto na diminuição como na expansão do papel do Congresso. Tais mudanças levam, em geral, à necessidade de realização de alterações regimentais que estabeleçam os procedimentos a serem adotados internamente para a adaptação do processo legislativo à nova situação.

As atribuições do Poder Legislativo definem seu papel no sistema *checks and balances* característicos das democracias e da repartição dos poderes. Tendo a necessidade do controle do uso dos recursos comuns orçamentários pela sociedade como uma das razões constitutivas deste poder, pode-se afirmar que o papel exercido pelo Congresso Nacional nas decisões orçamentárias é uma medida do grau de democratização da sociedade brasileira. Se sua atribuições são poucas e deixam ao Poder Executivo amplas jurisdições sobre o ciclo orçamentário não se pode falar em controle de seus agentes pelos representantes da sociedade. Se, por outro lado, o Legislativo possui amplas atribuições na tomada de decisão das alocações orçamentárias, pode-se dizer que estão dadas as condições para o exercício democrático da gestão dos recursos públicos.

Os indicadores utilizados para examinar as atribuições e jurisdições da CMO são:

- Criação e regulamentação da Comissão;
- Alçada da Comissão sobre as emendas às matérias de sua competência;
- Apreciação do planejamento orçamentário;
- Apreciação das diretrizes orçamentárias;
- Apreciação da lei orçamentária;
- Apreciação dos créditos adicionais;
- Apreciação dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição;
- Acompanhamento e fiscalização orçamentária;
- Apreciação das contas do Presidente da República;
- Apreciação dos relatórios de gestão fiscal;
- Avaliação quadrimestral do cumprimento das metas fiscais;
- Apreciação dos relatórios de contingenciamentos da LOA;
- Avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial;
- Apreciação das informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com indícios de irregularidades grave, com votação em separado na LOA e créditos adicionais;
- Apreciação dos Projetos de Lei com Impacto sobre as Despesas Públicas.

Categoria 2: Capacidade de coordenação do processo de decisão

Nesta Categoria foram incluídos e os mecanismos de conciliação da disputa por recursos comuns. Do ponto de vista da organização do processo legislativo, a coordenação do processo de decisão faz-se necessária diante da disputa por recursos expressas e analisadas nas categorias referentes à representatividade e participação dos parlamentares no processo de decisão da CMO.

A ausência de mecanismos de coordenação do processo legislativo pode levar a uma paralisa decisória que impeça a tomada de decisão legislativa na aprovação das despesas do governo federal brasileiro. Ou que leve a decisões irracionais do ponto de vista do cumprimento das obrigações constitucionais, legais e contratuais da União, mediante a realocação de recursos destinados a manter essas obrigações em detrimento de outros interesses manifestados na apreciação das matérias orçamentárias. A maior parte dessas obrigações, no entanto, são oriundas ou decorrentes de decisões legislativas tomadas fora do processo orçamentário, mas que impactam as despesas programadas.

Os indicadores utilizados para examinar os mecanismos de coordenação do processo de decisão legislativa sobre as matérias orçamentárias são:

- Parecer Preliminar LDO;
- Emendas de Relator à LOA;
- Prioridade de votação das emendas à LOA;
- Emendas ao Decreto Legislativo da apreciação das Contas do Presidente da República;
- Emendas ao Decreto Legislativo sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves;
- Destaque para Votação em Separado na CMO;
- Contestação de Decisões na CMO;
- Verificação de Presença na CMO;
- Destaque de Votação em Separado no Plenário do Congresso Nacional;
- Verificação de Presença no Plenário do Congresso Nacional;
- Direitos de Propriedade dos Líderes Partidários.

Categoria 3: Poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária

Nesta Categoria são reunidas as regras que possibilitam ao Congresso Nacional assegurar que o financiamento e os limites estabelecidos para a execução das políticas públicas (educação, saúde, justiça, cultura, etc.), serão respeitados pelo Poder Executivo. Esta é uma questão extremamente sensível para que as prerrogativas legislativas previstas

constitucionalmente se efetivem e não sejam restritas em decorrência das especificidades da institucionalização do processo orçamentário brasileiro.

O Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária é uma categoria que também expressa à democratização das decisões orçamentárias. Se ao Executivo são facultadas as principais decisões fiscais e alocativas das políticas públicas, a participação parlamentar, a coordenação de interesses representados no Legislativo, a participação e controle social ocorrerão numa arena decisória com pouca capacidade de tornar efetivas suas decisões.

Os indicadores utilizados para discutir o poder de veto do Poder Legislativo na formulação e execução da política fiscal e orçamentária são:

- Poder de iniciativa das propostas de planos e orçamentos;
- Fixação da despesa na lei orçamentária (incluindo a programação decorrente de emendas);
- Metas de superávit primário;
- Origem dos recursos para a aprovação de emendas;
- Repartição dos recursos para a aprovação de emendas;
- Tratamento da receita na proposta orçamentária;
- Mensagens retificadoras do PPA, LDO e LOA;
- Créditos adicionais;
- Créditos extraordinários;
- Acompanhamento da execução orçamentária e financeira;
- Gestão fiscal;
- Execução do orçamento.

Categoria 4: Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO

Esta Categoria diz respeito às regras que definem a participação dos membros do Congresso no processo de decisão legislativa. A representatividade é particularmente importante em virtude da existência de diferentes direitos de propriedade entre os membros da Comissão e os demais legisladores, e da diferenciação que se estabelece entre eles para usufruir das jurisdições da CMO na alocação de recursos comuns.

Diante dos múltiplos interesses e atores presentes na arena legislativa, a disputa pelo acesso ao exercício dos direitos de propriedade da Comissão Mista de Orçamento é uma variável chave para a explicação da dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário. Nos critérios de representação na Comissão Mista de Orçamento são estabelecidas como estão representados, ou não, os partidos políticos, a Câmara dos

Deputados e o Senado Federal, as comissões permanentes das duas casas do Congresso e as bancadas estaduais e regionais. Internamente à Comissão, também existem diferentes direitos de propriedade inerentes às diferentes relatorias e assentos na Mesa Diretora, dentre as quais se destacam o Relator-Geral da proposta orçamentária e o Presidente da Comissão.

Os indicadores utilizados para analisar a Representatividade da CMO são:

- Número de membros;
- Representação partidária segundo a proporcionalidade;
- Representação das casas do Congresso Nacional segundo a proporcionalidade;
- Representação regional;
- Representação das comissões permanentes;
- Rodízio de membros da CMO;
- Rodízio dos membros da mesa;
- Rodízio dos relatores;
- Participação das comissões permanentes.

Categoria 5: Participação e transparência do processo interno de decisão

Esta Categoria está relacionada à democratização do processo de decisão das matérias orçamentárias, mediante a existência de normas constitucionais e regimentais que assegurem o acesso dos parlamentares à alocação de recursos comuns. A maneira de promover a alocação de recursos é a apresentação e aprovação de emendas ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias, à Lei Orçamentária Anual e aos créditos adicionais. Mas note-se que a Constituição devolveu as prerrogativas legislativas de alteração das propostas orçamentárias, e que a forma de fazê-lo internamento ao Poder Legislativo é mediante a apresentação de emendas. Mas nada é dito sobre a quem cabe apresentá-las, o que leva a um grande leque de opções à disposição dos tomadores internos de decisão.

Para que o processo de decisão seja efetivamente democrático faz-se necessário também a existência de mecanismos de produção e circulação de informações na CMO e no Congresso, o que é feito através da elaboração dos relatórios apresentados e votados na Comissão. Estes relatórios devem conter não apenas as análises sobre as políticas públicas estabelecidas na matéria que se encontra em discussão. A existência de informações sobre a aprovação de emendas dos parlamentares e dos próprios relatores das respectivas matérias é de grande importância para uma transparência que assegure a participação e o acesso de todos os deputados e senadores às decisões alocativas.

Os indicadores utilizados para avaliar a participação dos parlamentares no processo legislativo orçamentário são:

- Emendas individuais;
- Emendas de bancada estadual;
- Emendas de bancada regional;
- Emendas nacionais;
- Emendas de partido político;
- Emendas de comissão permanente;
- Parecer preliminar ao PPA, LDO e LOA;
- Pareceres e relatórios do PPA;
- Pareceres e relatórios da LDO;
- Pareceres e relatórios da LOA;
- Pareceres e relatórios de créditos adicionais;
- Pareceres e relatórios das Contas Anuais;
- Constituição de comitês de apoio aos trabalhos;
- Apoio técnico das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado;
- Mandato da Comissão.

Categoria 6: Participação e controle social

Esta Categoria trata dos instrumentos e mecanismos à disposição da sociedade para influenciar a forma como os recursos comuns orçamentários são alocados pelo Governo Federal. O Controle Social sobre a alocação de recursos comuns é um elemento fundamental para a dinâmica dos sistemas políticos considerados democráticos. Está no cerne das democracias modernas, e no Brasil levaram a diversas experiências de participação direta da sociedade através das experiências do denominado orçamento participativo (Fedozzi, 1999; Ribeiro e Grazia, 2003).

A participação e o controle social também são justificativas para as prerrogativas do Poder Legislativo em matérias orçamentárias. Está na origem da constituição dos legislativos e dos orçamentos como mecanismos para o exercício do controle exercido pela sociedade através de seus representantes, tal como se organiza a democracia representativa. Embora do ponto de vista histórico as formas que este controle assumiu não possam ser chamados de democráticos à luz dos conceitos utilizados hoje, todas elas implicaram na necessidade de compartilhamento do poder central com os setores que contribuía economicamente para a arrecadação de tributos.

Os indicadores utilizados para discutir os mecanismos de participação e controle da sociedade sobre a alocação de recursos comuns são:

- Realização de audiências públicas;
- Debate dos Projetos de LOA nas comissões permanentes com os relatores setoriais;
- Ações de fiscalização e controle;
- Obras e serviços com indícios de irregularidade;
- Relacionamento com Tribunal de Contas da União.

3.5 Construção de teorias de médio alcance e mecanismos causais

Em meados da década de 60 Giovanni Sartori (1970: p. 1053), recomendava a necessidade de construção de “...*medium level of abstraction with better intermediate categories* ...”, como uma das formas de superação dos problemas epistemológicos conceituais decorrentes da rápida expansão e perda de unidade conceitual e metodológica dos estudos de política comparada. A abordagem neo-institucional e a adoção metodológica de mecanismos causais representa um esforço neste sentido, pois sua utilização pode ocorrer em diferentes contextos e níveis de análise, o que não implica dizer que um determinado mecanismo irá operar em todos eles (Falleti; Lynch, 2009: pp. 1148-1149).

A estratégia metodológica de utilização de mecanismos causais para explicar a relação que se estabelece entre diferentes variáveis está relacionada a um esforço da ciência política em adotar uma perspectiva plural das relações de causalidade, em oposição a uma visão unitária (Gerring, 2005: p. 163). Na tentativa de responder aos desafios da explicação da relação entre instituições e o comportamento dos indivíduos, a agenda epistemológica do neo-institucionalismo caminhou para a busca de identificação das relações de multicausalidade dos processos políticos, com destaque para os mecanismos causais. Estes, por sua vez, podem ser definidos e explorados analiticamente de diferentes formas (Gerring, 2009: p. 04), utilizando-se tanto de abordagens focadas em explorar o grau de correlação entre as variáveis como a ênfase na identificação e explicação de como esses mecanismos às relacionam (Mcadam; Tarrow; Tilly, 2001: p. 25; Gerring, 2009: pp. 17-18).

Mecanismos não se propõem à enunciação de teorias e leis científicas de caráter geral, que pretendem explicar e prever toda classe de fenômenos considerados semelhantes ou idênticos, caracterizando-se pela proposição de relações causais deterministas ou probabilísticas (*se X → Y*). Os mecanismos colocam o problema em termos da possibilidade de que uma determinada causa leve a um determinado efeito (*se A, é possível que B*): “... *por lo general aparecen en condiciones desconocida y con consecuencias indeterminadas, y que*

nos permitem explicar, mas no predecir” (Elster, 2005: pp. 239-243), podendo os mesmos mecanismos produzir inclusive resultados significativamente diferentes (Mcadam; Tarrow; Tilly: 2001, p. 27).

Para Jon Elster, a explicação de um evento é feita mediante algum relato do mecanismo causal que o conecta a outro evento anterior. Mecanismos são “... porcas e parafusos, engrenagens e polias – que podem se usados para explicar fenômenos sociais deveras complexos.” (Elster, 1994 [1989]: p. 17). Para ele, as proposições que pretendem explicar um evento devem: 1) proporcionar ou pelo menos sugerir o mecanismo causal, e não apenas citar a causa; 2) ser distintas das afirmações sobre correlação/covariação, no sentido de que estas apontam, mas não explicam as causas; 3) explicar o porquê e como ocorreu um evento, e não de como ele poderia ter acontecido; 4) ser distintas de contar histórias, pois uma explicação deve dar conta do que aconteceu e como aconteceu; 5) distinguidas de predições (Elster, 1994 [1989]: pp. 18-23).

Considerando que a especificação de mecanismos causais é inseparável do desenvolvimento de teorias causais, “*causa*” é entendida por John Gerring (2005: 169) como eventos ou condições “... *that raise the probability of some outcome occurring (under ceteris paribus conditions) X may be considered a cause of Y if (and only if) it raises the probability of Y.*”. E para a definição de argumentos causais ele propõe, ainda, que “... *this complex form of argument as a set of logical criteria applying to all arguments that are causal in nature (following the foregoing definition), across field and across methods.*” (2005, p. 167). Os argumentos causais devem, então, tentar seguir 16 propriedades ou critérios formais para sua definição: (1) especificação, (2) precisão, (3) abrangência, (4) fronteiras (5) completude, (6) parcimônia, (7) diferenciação (8) prioridade (9) independência, (10) contingência, (11) mecanismos, (12) utilidade analítica, (13) inelegibilidade, (14) relevância, (15) inovação, e (16) comparabilidade. O design de pesquisas deve adotar, por sua vez, 07 critérios que permitam provar ou demonstrar o argumento causal: (1) plenitude, (2) comparabilidade, (3) independência, (4) representatividade, (5) diversidade, (6) transparência, e (7) excelência na pesquisa entre campos e métodos nas ciências sociais. Para ele, estes sete fatores definem a qualidade da pesquisa científica transversalmente aos campos e métodos das ciências sociais (Gerring, 2005: p. 182).

Com abordagem que enfatiza a busca de mecanismos explicativos mediante foco no grau e força das correlações entre variáveis, John Gerring propõe que:

“... *that correlations refer to covariational patterns between a cause and a effect and that mechanisms refer the connecting threads (pathways) between the purported cause and its effect. [...] The existence of casual mechanism presumes a pattern of association between a structural X and an ultimate Y. Thus, to talk about mechanisms is also, necessarily, to talk about covariational patterns ('correlations').*” (Gerring, 2005: pp. 165-166).

Mecanismos também podem ser definidos como “... *a delimited class of events that change relations among specified sets of elements in identical or closely similar ways of variety of situations.*” (Mcadam; Tarrow; Tilly, 2001: p. 24). Nesta perspectiva, a ênfase recai sobre a especificação dos mecanismos que ligam uma variável a outra. Os processos são percebidos como sequência regular de vários mecanismos concatenados que produzem transformações similares na relação entre esses elementos (variáveis). A fronteira entre mecanismos e processos é vista como arbitrária, pois eles representam um *continuum*. Mecanismos e processos são identificados em episódios de disputa política que incluam demandas coletivas e impactem os interesses de outros grupos ou partidos, e que sempre envolvam dois ou mais processos. A identificação e explicação de episódios a partir dos mecanismos não envolve sua completa descrição, mas a indicação dos mecanismos relevantes que estão em operação no(s) episódio(s) estudado(s).

Para os autores, esses mecanismos podem ser distinguidos entre ambientais, cognitivos e relacionais. Os primeiros referem-se às influências externas que impactam as condições da vida social. Os mecanismos relacionais estão presentes nas alterações de percepção individual ou coletiva. Os relacionais alteram as conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais (Mcadam; Tarrow; Tilly, 2001: pp. 25-26). Com estas características, e assim como ocorre com a falta de distinção clara entre mecanismos e processos, pode-se dizer que as instituições também podem ser vistas “... como um mecanismo de imposição de regras.” (Elster, 1994 [1989]: p. 174). Ainda mais quando se reconhece que os mecanismos, assim como as instituições, modelam as escolhas dos atores (Tilly, 2001: p. 24).

A utilização de mecanismos causais para a explicação da relação entre estrutura (regras) e agência (comportamento governado por regras) representa um importante passo rumo ao desenvolvimento de pesquisas empíricas que promovam um aprofundamento do conhecimento de aspectos das relações entre instituições e comportamento que precisam ser

mais bem explicadas: a) como diferentes combinações de regras (instituições) afetam percepções, ações e a distribuição de valores – incluindo poder político e econômico; b) como regras afetam a estrutura de incentivos percebida nas diversas culturas; c) como operam os fatores que afetam as escolhas de combinações de regras; e, d) como regras envolvem padrões auto-organizados de relacionamento ao longo do tempo (Ostrom, 2002: p. 191).

Deste modo, o recurso à utilização de mecanismos causais permitirá uma melhor explicação da evolução institucional do processo legislativo orçamentário, considerando-se não apenas os fatores ambientais, cognitivos e relacionais, mas também a relação entre o comportamento dos atores e as instituições legislativas em permanente mudança.

Construções teóricas de médio alcance que utilizem mecanismos causais podem representar um importante passo no estudo das especificidades institucionais da participação do Congresso Nacional nas decisões alocativas do Estado Brasileiro e de seu processo de mudança institucional. O contexto de funcionamento e dinâmica institucional do legislativo nacional brasileiro é percebido como uma variedade específica de processo legislativo orçamentário, que se distingue de outras experiências e contextos por se tratarem de outras variedades institucionais. Dado que não existe a pretensão de elaborar uma teoria geral para a fase legislativa do ciclo orçamentário, as conclusões desta pesquisa podem representar uma importante e poderosa ferramenta para o estudo de outros contextos específicos. Por outro lado, a metodologia adotada para o estudo do Congresso Nacional representa a possibilidade teórica de identificação de mecanismos causais que operem em diferentes contextos de outras casas legislativas e/ou momentos históricos do próprio parlamento brasileiro.

3.6 Coleta dos dados

Para a operacionalização da pesquisa será examinado como os múltiplos interesses existentes estão manifestos nas normas que introduziram os diferentes arranjos institucionais do processo legislativo orçamentário desde a criação da Comissão Mista de Orçamento. São utilizadas duas formas de identificação dos interesses da arena legislativa orçamentária: 1) a apreciação da evolução das normas constitucionais e regimentais relativas à apreciação dessas matérias pelo Congresso Nacional; e, 2) o cotejamento com comportamento parlamentar durante a tramitação das matérias orçamentárias pela Comissão Mista de Orçamento e pelo plenário do Congresso Nacional.

Para a identificação dos interesses presentes na arena legislativa são utilizadas diversas fontes primárias de informação disponíveis. Registre-se, no entanto, que parte da documentação primária não está disponível para todo o período pós-constituente, particularmente até fins dos anos 90 e início da primeira década do século atual. Outra limitação é que os debates sobre as disputas em torno das alterações nas normas de funcionamento da Comissão Mista de Orçamento não são, em sua maior parte, públicos. E a aprovação das resoluções regimentais é normalmente feita por acordo dos líderes partidários. O que implica numa escassez de informações e dados que permitam relacionar diretamente os interesses e as motivações dos parlamentares nas decisões regimentais. Ademais, a coleta e discussão dos poucos dados existentes já foi feita por Praça (2010). Optou-se, por esta razão, pela coleta de dados complementares que possam caracterizar os interesses e motivações dos parlamentares na disputa por recursos orçamentários.

Pretende-se, desta forma, complementar e robustecer a análise causal entre o comportamento parlamentar (agência) e os regimentos da CMO (estrutura). A identificação e exame de como esses interesses se materializam na fase legislativa do ciclo orçamentário nos permite afirmar com maior rigor e confiança os fatores determinantes do processo de mudança institucional. Em relação ao comportamento parlamentar também são utilizados dados secundários da rica produção neo-institucionalista dos anos recentes sobre o tema.

A manifestação de interesses pode ocorrer em diversos momentos ou etapas do processo de decisão alocativo dos recursos comuns, tais como na apresentação de emendas individuais e coletivas aos projetos de lei de matérias orçamentárias e correlatas, nas manifestações de parlamentares e líderes partidários nas reuniões da Comissão Mista de Orçamento e do plenário do Congresso para a discussão e votação das respectivas matérias, nas negociações e decisões do colégio de líderes e dos colegiados de relatores da CMO e nos pareceres apresentados e aprovados no Congresso Nacional, relativos a essas matérias.

1. *A primeira fonte documental é o portal da Câmara dos Deputados³⁸ internet, que permitiu o acesso ao portal Orçamento Brasil³⁹ e ao site da Comissão Mista de Orçamento⁴⁰, onde pode ser encontrada a maior parte dos documentos e informações*

³⁸ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>. Acesso em: 09 fev. 2014.

³⁹ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil>. Acesso em 09 fev. 2014.

⁴⁰ O site da CMO é hospedado no portal da Câmara dos Deputados.

primárias da tramitação das matérias em formato digital a partir do ano 2000. O que não significa que todos os dados primários deste período estejam disponíveis, pois enquanto nos primeiros anos são poucos os documentos disponibilizados do tempo constata-se um volume crescente a cada ano.

2. *O portal do Senado Federal⁴¹ é a segunda fonte documental, onde puderam ser recuperados os registros da tramitação completa dos projetos de lei de matérias orçamentárias, tais como números das mensagens (presidencial e do Congresso Nacional), números dos respectivos projetos de lei, relatores das matérias, reunião para discussão e/ou deliberação, etc. Também foram acessadas as publicações do Diário do Congresso Nacional com registros taquigráficos e documentais relativos à tramitação e votações ocorridas no plenário do Congresso.*

3. *No Portal da Legislação da Presidência da República foram acessados os textos e respectivos anexos das normas constitucionais e legais anteriores e das vigentes atualmente⁴².*

4. *A quarta fonte documental é o arquivo pessoal do pesquisador, com documentos que foram utilizados em trabalho anterior sobre a dinâmica legislativa do processo de decisão orçamentária (Rocha, 1997). Embora esses arquivos sejam obviamente incompletos em relação às informações produzidas pela Comissão Mista de Orçamento, se constituem em valiosa fonte de informações para um período sobre o qual poucos dados ainda podem ser recuperados.*

5. *Os sites da mídia eletrônica na internet são utilizados como fontes de notícias sobre o comportamento parlamentar, as disputas políticas em torno de recursos e as disputas políticas entre os poderes Executivo e Legislativo.*

6. *Acrescente-se, por fim, a utilização das propostas de mudanças das instituições legislativas formais do processo de decisão orçamentária oriundas de outras arenas legislativas. Mais especificamente os registros de reuniões e os relatórios produzidos*

⁴¹ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/>. Acesso em: 09 ago. 2013.

⁴² Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao> . Acesso em 09 ago. 2013.

por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI's) que trataram direta ou indiretamente do processo de decisão orçamentária do Congresso.

Na discussão do processo de mudança institucional do processo legislativo orçamentário os dados primários utilizados são:

1. *Texto das constituições brasileiras, de 1824 a 1988.*
2. *Resoluções do Congresso Nacional que estabelecem normas que regulam ou impactam a fase legislativa do ciclo orçamentário, nas suas versões publicadas no Diário do Congresso Nacional.*
3. *A legislação orçamentária e outras leis que impactem o processo alocativo dos recursos comuns da sociedade.* Destacam-se a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), a Lei 4.320/64, e as normas que reformularam a estrutura do programa de trabalho orçamentário visando integrar a formulação, implementação e avaliação do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual (Portaria nº 42/98 do Ministério do Planejamento e Gestão – MP e Decreto 2.829/99, que reformularam a Portaria nº 09, de 29/01/1974 do Ministério do Planejamento).
4. *Registro da tramitação completa dos projetos de lei que instituem ou alteram os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias Anuais desde o ano de 1989.*
5. *Registros das reuniões do Colégio de Representantes das Lideranças Partidárias – CRLP.* O site da Comissão, no portal da Câmara dos Deputados, disponibiliza documentos intitulados de “Resultado de Reunião” desde o ano de 2008. Para este ano apenas também são disponibilizadas as atas de reuniões. Para os anos de 1996 e 1997 as listas de presença das reuniões de liderança, onde podem ser encontradas (em forma de anotação) as pautas de discussão de cada reunião, foram recuperadas no arquivo do pesquisador. Reuniões informais de negociação entre líderes, incluindo os líderes partidários de ambas as casas do Legislativo também são realizadas frequentemente sem que tenham registro formal, embora sejam citadas por intervenções dos parlamentares como espaços legítimos de negociação em reuniões formais da CMO e constem das respectivas notas taquigráficas.

6. *Relatórios de atividades da Comissão Mista de Orçamento.* Desde o ano de 2011 são disponibilizados no site da Comissão⁴³ relatórios de atividades de cada mês do ano e consolidado para cada ano. Nos relatórios anuais são registradas as principais atividades de subcomissões e comitês, quadros consolidados dos projetos, reuniões e demais atividades desenvolvidas, assim como informações sobre os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, dentre outros dados. Nos relatórios mensais podem constar, a depender do volume de atividades realizadas, os mesmos quadros demonstrativos dessas atividades, os expedientes (documentos recebidos pela Comissão), as ordens do dia (com o sumário das reuniões), os resultados de reunião (com as decisões relativas aos projetos de lei discutidos e votadas/arquivados) e as audiências públicas realizadas (incluindo a lista de participantes externos), dentre outras informações.

7. *Registros da mídia escrita e eletrônica sobre temas orçamentários tratados na pesquisa.* Muitas disputas políticas internas ao Congresso ou com os demais poderes, particularmente ao Poder Executivo, são melhor espelhadas pela imprensa do que pelos discursos parlamentares.

3.7. Sobre a objetividade da estratégia analítica e metodológica

A atribuição subjetiva de valores às variáveis selecionadas, resultando num valor médio que é utilizado para avaliar o processo de inovação institucional pode levantar questões sobre a objetividade dos resultados alcançados pela pesquisa. O problema que se coloca é: como a estratégia estabelecida assegura a validade interna e externa da pesquisa e sua falseabilidade.

A resposta a esta questão está, primeiramente, nos passos apontados na seção 3.1 deste capítulo para o tratamento comparativo das normas vigentes nos diferentes arranjos institucionais e seus regimes de governança orçamentária. Em resumo:

- a) Foi elaborado um quadro comparativo dos dispositivos regimentais (ver Apêndice G).
- b) O quadro comparativo dos regimentos subsidiou a preparação dos quadros comparativos da evolução institucional das variáveis das Categorias Analíticas (incluídos nos apêndices A a F).

⁴³ Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo>. Acesso em 27 set. 2013.

- c) Com base na caracterização de como cada variável analítica estava configurada em cada regime de governança, foi realizada a valoração dos Códigos de Análise e a categorização dos tipos de mudança institucional de cada variável.
- d) Esta valoração foi realizada tendo como critério o peso de cada variável em relação à Categoria a que pertence. Efetivamente, dependendo da referência utilizada o resultado do exercício de valoração pode ser diferente.

Em segundo lugar, a objetividade é decorrente do tratamento dos dados dentro de numa perspectiva qualitativa, tendo em vista tratem-se de números ordinais, que dadas suas características de ordenação de conjuntos não se prestam a serem tratados quantitativamente mediante a utilização de medidas descritivas (média, moda, desvio padrão, etc.).

Por outro lado, constata-se a utilização de métodos qualitativos e quantitativos para o tratamento dos dados (primários e secundários) que visam caracterizar o comportamento parlamentar na arena legislativa orçamentária. Tal como afirmado anteriormente, tais dados visam reforçar a análise sobre os interesses presentes na apreciação das matérias orçamentárias.

4 A TRAJETÓRIA ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Este capítulo é dedicado a examinar o atual arranjo institucional da gestão orçamentária brasileira e da participação do poder legislativo na definição dos gastos públicos a partir de sua construção histórica e de como essas instituições foram desenhadas ao longo do tempo. O destaque é a análise da evolução das instituições legislativas orçamentárias desde a criação da Comissão Mista de Orçamento em 1969, com ênfase no período pós-constituente.

Também discute a relação entre o processo decisório das leis orçamentárias e outros processos de decisão que alocam recursos públicos. Procura-se demonstrar que as atuais limitações à participação do Congresso Nacional na definição do gasto público podem ser explicadas pelo contínuo fortalecimento do Poder Executivo em diversos tipos de legislação. Extrapolam-se, nesta análise, os limites do processo orçamentário propriamente dito, abarcando-se outros processos de decisão que definem a despesa pública. É o caso das matérias tributárias e dos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Da descrição e análise realizadas percebe-se que este processo de evolução institucional que define as jurisdições entre os poderes Executivo e Legislativo para a alocação de recursos orçamentários foi marcado principalmente por mudanças institucionais do tipo “deslocamento”. Neste processo constata-se a transferência para o Executivo de prerrogativas originalmente pertencentes ao Legislativo em relação a diversos processos decisórios que definem a repartição de recursos comuns previstos no orçamento, tais como as matérias tributárias e a legislação específica que cria obrigações e despesas incluídas no orçamento.

A análise histórica dos poderes de emendamento às leis orçamentárias pelo Poder Legislativo permite perceber como o interesse dos parlamentares pela obtenção de recursos para suas bases eleitorais foi um importante traço da participação deste poder nos orçamentos. Foi também objeto de disputas entre o Executivo e o Legislativo, o que levou a mudanças do tipo “deslocamento”, em que as prerrogativas legislativas foram retiradas e devolvidas em diferentes períodos de sua trajetória. O que explica, em parte, o retorno dessas prerrogativas em 1988. A volta da liberdade para a apresentação de propostas de legislação que definem e determinam a realização de gastos públicos é outra prerrogativa histórica do Congresso que foi extinta pela Constituição de 1969 e restituída na Constituição atual.

Muitas características do sistema orçamentário brasileiro e das atuais prerrogativas do Congresso Nacional são discutidas a partir das mudanças realizadas pela Constituição de 1988. Usualmente são destacadas as inovações introduzidas e as novas prerrogativas que devolveram ao Poder Legislativo as decisões sobre a alocação de recursos orçamentários da sociedade. Esta abordagem se justifica pela importância do momento histórico para a sociedade brasileira que foi o processo constituinte e a promulgação da nova constituição. E pelas grandes transformações e mudanças que o texto constitucional representou.

Porém, perceber o desenho institucional do sistema orçamentário brasileiro e do papel do poder legislativo apenas a partir da nova Constituição não coloca em perspectiva o processo histórico de institucionalização dos mesmos. As explicações para suas características atuais acabam recaindo apenas sobre as decisões do legislador constituinte e das instituições resultantes, como se elas ocorressem sem influência dos acontecimentos históricos. Como se pretende demonstrar, o cotejamento do processo histórico de mudança institucional é peça chave para o estudo do processo de institucionalização do processo legislativo orçamentário. Não apenas porque ajuda a compreender como as decisões do passado limitam as escolhas atuais, mas por indicar em linhas gerais as principais características dos tipos de mudança ocorrida na evolução das instituições orçamentárias brasileiras: as mudanças por camadas (*layering*) e por deslocamento (*displacement*).

4.1 Mudanças por camadas e deslocamentos na evolução das jurisdições da gestão orçamentária na ordem constitucional brasileira

A Constituição de 1988 é usualmente citada pelas inovações constitucionais que promoveu, particularmente no campo dos direitos sociais, políticos e individuais e trabalhistas. Denominada de Constituição Cidadã pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte, logo no seu artigo 1º define a República Federativa do Brasil como um *Estado Democrático de Direito*. Os direitos fundamentais e garantias individuais foram significativamente ampliados, após sua restrição pela Constituição de 1969, e incluídos no seu início e antes da própria organização do Estado. Pela primeira vez uma constituição republicana concedeu o voto para analfabetos e o estendeu facultativamente para os jovens de 16 a 18 anos.

Os trabalhadores passaram a ter uma jornada de trabalho máxima de 44 horas, direito de greve, liberdade sindical, licença maternidade de 120 dias, abono de férias, 13º salário, seguro desemprego e férias remuneradas com acréscimo de 1/3 do salário. Foi criado o

conceito de seguridade social, englobando as áreas de saúde, previdência e assistência social, garantindo-se o acesso universal à saúde, instituindo as políticas de assistência social e o Benefício de Prestação Continuada – BPC para idosos e portadores de deficiência de baixa renda. A liberdade de organização político partidária e os princípios de democracia participativa, como os projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos também são apontados como importantes.

As inovações relativas às finanças públicas também são destacadas pelos estudiosos da área, em várias de suas dimensões: no direito tributário, na gestão orçamentária integrada ao planejamento e no retorno das prerrogativas para propor projetos de lei com impacto na despesa e para alterar as leis orçamentárias.

Em matéria tributária a Constituição de 1988 realizou mudanças significativas, mas manteve diversas regras já existentes e até mesmo recuperou antigos princípios suprimidos pela Constituição de 1969. Aspecto de destaque é a revisão do pacto federativo, com redistribuição de recursos entre a União, Estados e Municípios, em favor destes últimos. Exemplificam-se estas reformas com a criação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para substituir o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), com a incorporação de base tributária antes pertencente à União⁴⁴, dentre outras mudanças de seu escopo. Ao mesmo tempo, é forçoso reconhecer que o sistema tributário brasileiro é fruto de uma lenta evolução, em que os principais impostos de hoje, como o Imposto sobre Produtos Industrializados e o próprio ICMS, foram criados no passado e transformados ao longo do tempo⁴⁵. O primeiro tem origem ainda no Século XIX, enquanto o ICMS origina-se do imposto sobre vendas mercantis, de 1922 (Varsano, 1997: p. 17).

São elementos de continuidade do sistema tributário de 1988 a reinstauração formal do princípio da capacidade de pagamento de impostos “segundo a capacidade econômica do contribuinte”⁴⁶, prevista desde a Constituição de 1824 e suprimida pela Emenda Constitucional nº 18/1965 (Tristão, 2003: 23). Ao mesmo tempo, a recepção do Código

⁴⁴ Impostos serviços de transporte (intermunicipal e interestadual) e comunicação

⁴⁵ Aliomar Baleeiro (1969: 289-396) analisa o sistema tributário vigente à sua época analisando a origem histórica de cada imposto federal, municipal e estadual.

⁴⁶ Constituição (1988): art. 145, § 1º.

Tributário Nacional (CTN)⁴⁷ como lei complementar e a incorporação de alguns de seus dispositivos na carta de 1988 por si só já indicam fortes elementos de continuidade no direito tributário. É o que ocorre com a constitucionalização do princípio da anterioridade tributária⁴⁸ (que não se confunde com a anualidade tributária) e com as vedações à cobrança de impostos entre entes da federação, a templos religiosos e ao papel destinado à impressão de jornais, periódicos e livros⁴⁹. Do mesmo modo, constata-se a manutenção de outros impostos que já existiam na Constituição de 1969, como os impostos sobre importação, exportação, propriedade territorial rural⁵⁰ e renda⁵¹.

A manutenção, em 1988, das prerrogativas presidenciais de iniciativa de matérias tributárias está entre as continuidades institucionais mais relevantes para as relações entre Executivo e Legislativo e a participação deste último na definição das despesas públicas. Elas foram instituídas em 1946, quando a iniciativa exclusiva de leis tributárias foi transferida ao Executivo, cabendo ao Congresso sua aprovação⁵². Desde então tem foram mantidas e ampliadas em 1967 e 1969, nesta última autorizando-se a edição de decretos-leis pelo presidente (que tinham vigência imediata até a votação pelo Legislativo). Até 1934 a iniciativa pertencia exclusivamente à Câmara dos Deputados⁵³. E no Estado Novo continuou como uma atribuição daquela casa, mas foi permitido ao Presidente a expedição de decretos-lei em seus períodos de recesso ou quando de sua dissolução.

Por fim, mais uma continuidade institucional em relação à 1969 não pode deixar de ser apontada: a proibição para o aumento da despesa pelo legislativo sobre os projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, cujo escopo foi progressivamente ampliado em relação às constituições anteriores. Atualmente, são dispositivos constitucionais que tratam da organização das forças armadas, do funcionalismo (criação de cargos, regime

⁴⁷ Lei nº 5.172/66.

⁴⁸ Para o qual a criação de impostos deve ocorrer no ano anterior à sua cobrança.

⁴⁹ Constituição (1969): art. 21; Constituição (1988): art. 150, inciso VI.

⁵⁰ Que passou a ser partilhado entre a União e o município onde o imóvel se encontra.

⁵¹ Constituição (1969): art. 21; Constituição (1988): art. 153.

⁵² Constituição (1946): art. 65, inciso II; Constituição (1967): art. 46, inciso I; Constituição (1969): art. 43, inciso I.

⁵³ Constituição (1891): art. 29; Constituição (1934): art. 91, inciso 1, alínea *d*.

jurídico, etc.) e da estrutura administrativa do Executivo e do Ministério Público⁵⁴. Esta é mais uma limitação ao Legislativo que foi criada com a Constituição de 1946. Antes dela, não havia esta figura constitucional de projetos de iniciativa exclusiva aos quais é vedado ao Legislativo promover o aumento da despesa.

Em 1824 a iniciativa legislativa dessas matérias pertencia a ambas as casas da Assembleia Geral⁵⁵, podendo o Executivo fazer proposições, que antes de se converter em projeto de lei deveria ser examinada por uma comissão de deputados⁵⁶. Na primeira Carta republicana a fórmula se repete, não tendo o presidente a iniciativa legislativa⁵⁷. É em 1934 que surge a iniciativa de projetos de lei do Presidente da República e a figura dos projetos de iniciativa exclusiva aos quais é vedado o aumento da despesa pelo Legislativo. A iniciativa de matérias fiscais e financeiras tinha competência compartilhada entre o Presidente e a Câmara⁵⁸. Em 1937 foi proibida a iniciativa individual de leis aos membros do Congresso, cabendo exclusivamente ao Presidente da República, um quinto (1/5) dos parlamentares ou ao conselho da República. Em 1946 foi reinstituída a fórmula constitucional de 1934 de proibição de aumento das despesas em projetos de lei (não orçamentários) de iniciativa exclusiva do Presidente da República, mantida nas cartas de 1967, 1969 e 1988.

Por outro lado, novas atribuições e jurisdições do Poder Legislativo na alocação de recursos comuns foram definidas a partir de 1988 com o retorno da prerrogativa em gerar despesas através de legislação complementar e ordinária. Na nova Constituição não foi mantida a vedação à apresentação de projetos de lei pelos parlamentares que possam levar ao aumento da despesa, estabelecida na história institucional brasileira apenas nas constituições de 1937⁵⁹ e 1969⁶⁰. Esta última dizia que “É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que [...] de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a

⁵⁴ Constituição (1969): art. 57, parágrafo único, alínea a); art. 65, § 1º; Constituição (1988): art. 61, § 1º e 63, inciso I.

⁵⁵ Constituição (1824): art. 52.

⁵⁶ Constituição (1824): art. 53.

⁵⁷ Constituição (1891): art. 36.

⁵⁸ Constituição (1934): art. 41.

⁵⁹ Constituição (1937): art. 64.

⁶⁰ Constituição (1969): art. 65.

despesa pública”⁶¹. Atualmente não há vedação para que parlamentares façam a proposição de legislação que crie obrigações de caráter continuado⁶², desde que respeitando as já citadas matérias privativas do Presidente da República. Mas tal possibilidade foi restringida pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que determina a indicação das fontes de recursos necessárias para a criação de novas despesas.

As normas de gestão orçamentária da União também apresentam elementos de continuidade e inovação institucional, não apenas em relação à Constituição de 1969, mas à história constitucional brasileira. Como exemplos de continuidade das normas da constituição anterior podem ser citados as vedações à: 1) transposição de recursos entre dotações sem prévia autorização legal; 2) concessão de créditos orçamentários ilimitados; 3) abertura de créditos suplementares ou especiais sem prévia autorização legislativa; e, 4) realização de despesas em valor superior aos créditos autorizados⁶³. A definição do conceito de créditos extraordinários⁶⁴ e a competência privativa do presidente da república para iniciar projetos de lei orçamentária e de créditos adicionais⁶⁵ são regras que também já existiam na Constituição de 1969. Desde a Constituição de 1891 até a de 1988, à exceção de 1937, também esteve prevista como uma das hipóteses de crime de responsabilidade do Presidente da República “atentar contra as leis orçamentárias”⁶⁶.

A principal inovação institucional para a gestão dos recursos comuns da sociedade na Constituição de 1988 foi a definição de novos instrumentos de programação da despesa: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA)⁶⁷ foi uma. O PPA, com vigência de 04 anos, deve possuir os “objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos

⁶¹ Constituição (1969): art. 65.

⁶² Por despesa de duração continuada entende-se o previsto no art. 17 da LRF: “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.”.

⁶³ Constituição (1969): art. 61; Constituição (1988): art. 167.

⁶⁴ Constituição (1969): art. 61, § 2º; Constituição (1988): art. 167, § 3º.

⁶⁵ Constituição (1969): art. 81, inciso XX; art. 66, *caput*; Constituição (1988): art. 62, § 1º, inciso I, *alínea d*); art. 166, § 6º.

⁶⁶ A Constituição (1891): art. 54, inciso 8º; Constituição (1934): art. 57, *alínea h*); Constituição (1946): art. 89, inciso VI; Constituição (1969): art. 84, inciso V; Constituição (1988): art. 6, inciso VI.

⁶⁷ Constituição (1988): art. 165.

programas de duração continuada”⁶⁸. A LDO tem vigência anual, e deve compreender as metas e prioridades para o exercício subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre alterações da legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências oficiais de fomento (art. 165, § 2º). A lei orçamentária anual compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos das empresas estatais e o orçamento da seguridade social (art. 165, § 5, incisos I, II e III).

Estes novos instrumentos representaram um desafio ao exercício das prerrogativas do Congresso com relação às matérias orçamentárias, exigindo novas formas de organização interna dos trabalhos da CMO, que vêm sendo alteradas significativamente desde então. Tais mudanças refletem a interação entre diferentes visões e interesses que se expressam na evolução institucional das normas internas do Poder Legislativo. A preocupação com a reeleição, com o fortalecimento do papel do Congresso perante o Executivo, a implementação das políticas públicas defendidas pelos parlamentares, a democratização interna das prerrogativas sobre as matérias orçamentárias que permita o alcance desses interesses, bem como a atuação sistemática dos partidos/coalizões governistas no controle das decisões legislativas podem ser indicados como os fatores preponderantes que definem o processo de mudança institucional do processo legislativo orçamentário.

Por outro lado, nas análises sobre o papel do Congresso Nacional brasileiro na alocação de recursos comuns não é considerado o poder de iniciativa exclusiva do Presidente da República sobre matérias tributárias e matérias constitucionalmente previstas sobre as quais o legislativo não pode aprovar aumento da despesa. Também não são considerados os projetos de lei que criam novas despesas de caráter obrigatório, para os quais devem ser indicadas as fontes de financiamento, o que é uma tarefa para a qual o Executivo se encontra mais preparado em virtude do maior controle sobre as informações de gestão fiscal.

Como se pode perceber o controle do Executivo sobre a legislação que define como são repartidos os recursos comuns no Brasil não se coaduna à ideia de existência de mecanismos de *checks and balances*. Basta lembrar que nos Estados Unidos da América não existe sequer a ideia de iniciativa legislativa do Presidente, o que afasta liminarmente a possibilidade da figura da iniciativa exclusiva sobre as matérias alocativas citadas acima. E as

⁶⁸ Constituição (1988): art. 165, § 1º.

características do sistema político brasileiro e as especificidades decorrentes na alocação de recursos comuns permitem caracterizar a experiência orçamentária brasileira como uma variedade específica frente ao cenário internacional.

Numa perspectiva histórica, as instituições que regularam as regras do jogo pela disputa alocativa de recursos comuns são caracterizadas pela crescente complexificação das normas, em que a mudança institucional foi marcada por dois vetores. De um lado, o fortalecimento do Executivo ocorre com a alteração de dispositivos constitucionais que definiam as jurisdições entre os poderes para a alocação de recursos comuns. De outro, na medida em que essas regras se consolidavam e eram mantidas, novas normas eram acrescentadas ao arranjo institucional anterior no processo de modernização orçamentária decorrente da evolução do próprio Estado brasileiro.

O que não significa dizer que o processo de mudança institucional é caracterizado por uma crescente evolução rumo a um sistema em que a preponderância do Executivo e a racionalidade tecnocrática se impuserem de forma pacífica frente aos sistemas político e social. Pelo contrário, essa evolução foi marcada por intensas disputas entre Executivo e Legislativo em torno do poder de alocar os recursos comuns, em que os diversos arranjos institucionais foram gerados com resultados diferentes da ideia original de seus propositores, continham contradições internas que atendiam simultaneamente aos múltiplos interesses presentes na disputa alocativa e foram interpretados e reinterpretados de maneira sistemática por esses interesses em razão de suas ambiguidades.

As prerrogativas de apreciação e emendamento dos orçamentos pelo Poder Legislativo fazem parte deste processo mais amplo de mudança institucional que estabelece as jurisdições alocativas entre os Poderes. Suas especificidades evidenciam de forma ainda mais clara a complexidade da disputa política em torno das regras do jogo orçamentário. A Constituição de 1988 é o mais recente retrato deste processo e após sua aprovação verifica-se esta mesma disputa em torno das normas legislativas de apreciação dos orçamentos. A análise da mudança institucional dessas regras é o objeto deste trabalho. Com vistas a subsidiar esta discussão, a próxima seção tratará da evolução histórica das regras de emendamento pelo Legislativo. Na seção seguinte serão apresentadas as resoluções regimentais que estabeleceram essas normas nos últimos 25 anos.

4.2 Emendamento aos orçamentos: a ação legislativa numa perspectiva histórica

Ao longo da história constitucional e legislativa brasileira prevaleceu a ideia de legitimidade da participação parlamentar na alocação dos recursos comuns da sociedade. A prerrogativa de emendar a lei orçamentária esteve presente no ordenamento constitucional desde a Constituição de 1824. Indo além, a Constituição de 1891 estabeleceu como prerrogativa legislativa a elaboração do orçamento, e como competência privativa da Câmara dos Deputados a proposição de matérias tributárias. As prerrogativas legislativas apenas foram suprimidas plenamente na constituição de 1969, que determinou que “Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo”⁶⁹. Restrições também foram feitas pela Constituição de 1937, que proibiu a deliberação sobre emendas que implicassem no aumento da despesa⁷⁰. O que não impedia que o Congresso pudesse fazer intervenções nas “verbas globais”, na política financeira e na imposição de limites às despesas públicas (Vianna, 1950: p. 31). Ou seja, foi restringida apenas a ação legislativa por recursos para as bases eleitorais dos parlamentares.

Mas no século XX as críticas à participação do Congresso recrudesceram crescentemente e foram feitas recorrentes propostas de restrição ao papel do legislativo no processo orçamentário. Revestidas de caráter técnico, essas propostas tinham por consequência a despolitização das decisões alocativas, entendida como a imposição de restrições à esfera política para participar e interferir na forma como os recursos públicos são utilizados. Para seus defensores, elas seriam necessárias a uma melhor gestão das contas públicas e do próprio Estado, que deveriam ser protegidos dos excessos cometidos pelos parlamentares no afã de obter vantagens eleitorais.

Não são novidade os estudos tratando da atuação parlamentar para a alocação de recursos do orçamento federal brasileiro em suas bases eleitorais, extrapolando inclusive os limites da apreciação da proposta orçamentária. A este respeito, Bezerra (1999: p. 13) chama a atenção para os registros desse tipo de comportamento desde o império, assim como nos níveis estadual e municipal de governo. Os trabalhos de Victor Nunes Leal (1986), tratando do coronelismo na República Velha, e de Eli Diniz (1982), tratando do fenômeno político do

⁶⁹ Constituição (1969): art. 65, § 1º.

⁷⁰ Constituição (1937): art. 64.

Chaguismo no Rio de Janeiro, acabam por identificar em diferentes momentos e espaços da vida política brasileira o conteúdo e a forma deste comportamento. Na Primeira República, o fenômeno dos coronéis é apontado como um sistema de reciprocidade, fruto da fragilidade econômica dos municípios, que leva à necessidade de acordo entre líderes locais com os governos estaduais e federal em troca de empregos, favores policiais e dos cofres públicos. No Rio de Janeiro dos anos 70 também era o acesso ao Executivo estadual que assegurava ao parlamentar recursos para atender à expectativa dos eleitores.

As maiores críticas à atuação do parlamento tem origem na Primeira República, com as chamadas *caudas orçamentárias*, que consistiam na inclusão de matérias hoje consideradas estranhas ao orçamento quando de sua votação pelo Legislativo. Entre essas matérias estavam questões como a concessão de aumentos ao funcionalismo, concessões de aposentadorias e pensões, criação de órgãos públicos e até mesmo de temas como o desquite. Como descreve o presidente Epitácio Pessoa (1919-1922), nestas caudas orçamentárias podia-se "encontrar de tudo um pouco": "reformas de repartições, regulamentos de natureza executiva, nomeações e promoções de funcionários públicos, injustiças clamorosas, favores individuais de toda casta, medidas evidentemente prejudiciais à Nação, disposições contraditórias ou extravagantes." (Pessoa; Franco, 1957: 03-04; 15). E embora as caudas orçamentárias não fossem de exclusiva responsabilidade dos parlamentares, a elas eram atribuídos os aumentos anuais de despesa decorrentes, particularmente quando destinadas a atender o chamado "funcionalismo eleitoral"⁷¹. (Piragibe, 1924: p. 22).

Foram os desequilíbrios financeiros, aliados das excessivas distorções decorrentes das caudas orçamentárias, que levaram o então presidente, Epitácio Pessoa, a vetar integralmente as despesas orçamentárias para o exercício de 1922⁷². No veto, Pessoa afirmava que não podia se responsabilizar por uma lei em que a despesa excedia enormemente a receita, sem que houvesse a aprovação de novos impostos pelo Congresso⁷³. Representou um divisor de águas na história do orçamento no Brasil, a partir do qual se fortaleceu o discurso de necessidade de

⁷¹ Por beneficiar o "funcionalismo eleitoral" entende-se a prática de distribuir empregos públicos ou benefícios salariais a setores específicos do funcionalismo, com objetivos eleitorais.

⁷² Juridicamente o veto às despesas concomitante à sanção das receitas foi possível, e considerado constitucional pelo Congresso Nacional, apenas em virtude da separação da discussão e votação da despesa e receita (Pessoa; Franco, 1957: 69-89).

⁷³ Prerrogativa da Câmara, prevista no art. 29 da Constituição.

racionalização do processo orçamentário em oposição à sua “politização” no âmbito do parlamento.

As mesmas preocupações que justificaram o inédito veto de 1922 influenciaram as inovações constitucionais da reforma de 1926 (Baleeiro, 1972 [1955]: p. 427), inspirada na necessidade de restrições à prática de legislar sobre temas não considerados inerentes às matérias orçamentárias através das respectivas leis, em decorrência das despesas geradas sem a contrapartida das receitas necessárias. Na ocasião foi incluída no texto constitucional a proibição das caudas orçamentárias:

“Art 31.

§ 1º As leis de orçamento não podem conter disposições estranhas á previsão da receita e á despesa fixada para os serviços anteriormente *creados*. Não se incluem nessa *proibição*:

- a) A autorização para a abertura de créditos suplementares e para operações de crédito como antecipação da Receita;
- b) A determinação do destino a ser dado ao saldo do exercício ou do modo de cobrir o déficit.

§ 2º É vedado ao Congresso conceder créditos ilimitados.

...

Art. 72.

§ 34. Nenhum emprego *póde* ser *creado*, nem vencimento algum, civil ou militar, *póde* ser estipulado ou alterado senão por lei ordinária especial.”.

Desde então, a proibição de inclusão de matérias estranhas à receita e despesa na lei de orçamento vem sendo mantida em todas as Constituições Brasileiras, assim como na legislação infraconstitucional⁷⁴, correspondendo ao princípio orçamentário e constitucional da exclusividade. O mesmo ocorre com as exceções à regra, que permitem a inclusão no texto da lei orçamentária de autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais suplementares pelo Executivo e das medidas a serem tomadas quando ocorrer insuficiência ou excesso de receita frente à despesa prevista.

Note-se que as exceções criadas pela reforma constitucional de 1926 (alíneas a) e b) do Artigo 31) já faziam parte das práticas orçamentárias adotadas no país. No primeiro caso, trata-se de autorizar previamente o Executivo a reforçar dotações já aprovadas no orçamento

⁷⁴ Constituição (1891): art. 31, § 1º, incluído pela Emenda Constitucional de 3/0/1926; Constituição (1934): art 50, § 3; Constituição (1937): art. 70; Constituição (1946): art. 73, § 1º; Constituição (1969): art. ,63; Constituição (1988): art. 165, § 8º. Também constou do Decreto 2.416/40, art. 3º, que padronizou os orçamentos de Estados e Municípios, tendo sido incluída também na lei 4.320/64, art. 7º.

sem que o Legislativo seja novamente consultado, para que cada reforço de dotação já existente não tenha que ser submetido ao parlamento. No segundo, de prever como são financiados os déficits orçamentários que caracterizaram a história financeira do Estado brasileiro⁷⁵ desde o Império. Atualmente, com o abandono do conceito de déficit nominal⁷⁶ e a adoção de metas de superávit primário⁷⁷, o percentual de economia das receitas tributárias e de contribuições destinadas ao pagamento da dívida é definido na LDO, por força de determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Mas o fim da possibilidade de inclusão de legislação estabelecendo dispositivos permanentes de gasto no orçamento não significou que deputados e senadores deixassem de buscar outros caminhos para a satisfação dos interesses políticos locais que representavam. A necessidade de indicação dos recursos necessários à aprovação das emendas pelo Poder Legislativo é uma medida que já se tentara implementar com sua introdução na reforma de 1915 do Regimento da Câmara dos Deputados. Não tendo sido observada na prática e suprimida posteriormente do regimento em 1924. Na aprovação do Código de Contabilidade em 1922, bem como na Reforma Constitucional de 1926, também se tentou introduzir a necessidade de compensação para a criação de despesas pelo Legislativo, mas as respectivas propostas não foram aprovadas (Roure, 1926: 103-106; Pessoa, 1957: p. 07). A Constituição de 1934 vedava expressamente a criação de despesas pelo Legislativo sem a atribuição das receitas necessárias⁷⁸, mas a de 1946 suprimiu o respectivo artigo.

No regime constitucional de 1946, com a volta das emendas ao orçamento, sem a correspondente receita, as críticas à atuação do legislativo continuaram: “... alguma disciplina de ordem técnica da ação do Congresso *sobre* o orçamento parece desejável em todos os pontos de vista. Um exemplo nos ocorre de pronto e diz respeito à alterações indiscriminadas, introduzidas pelo Congresso na proposta orçamentária.” (Machado Jr., 1960: p. 36). Neste período, há registro de grande número de emendas apresentadas (13.825 em 1960; 33.348 em 1964) e aprovadas (9.302 em 1960; 10.531 em 1964) elevando-se invariavelmente o déficit público (Em 1960 um aumento de 17,6% na despesa e déficit de 29,4%; em 1964 um aumento

⁷⁵ Conforme comentado anteriormente, o financiamento mais comum dos déficits orçamentários foram a emissão de títulos públicos, empréstimos contratuais externos e a emissão de moeda.

⁷⁶ Receitas menos despesas, incluindo-se o pagamento de juros da dívida pública.

⁷⁷ Receitas menos despesas, excluindo-se o pagamento de juros da dívida pública.

⁷⁸ Constituição (1934): art. 183.

de 52,1% na despesa e um déficit total de 37,8%) (Baaklini, 1993; p. 254)⁷⁹. Silva (1960, p. VIII) argumenta que o orçamento “chega a receber até 17 mil emendas - em média, 40 por membro do Congresso”. O que levou os estrategistas econômicos do governo militar, como Roberto Campos, a consolidar a percepção de que entre 1945 e 1964 o Congresso havia se tornado num "engenho de inflação" ao distorcer planos e programas nacionais de investimentos e multiplicar os gastos orçamentários para o atendimento de pressões locais e regionais (Mendes, 1975: pp. 35-36)⁸⁰.

A Constituição de 1969 manteve a iniciativa orçamentária com o Executivo, o qual deveria enviar a proposta até o final de agosto para o Congresso, que, por sua vez, dispunha de três meses para votá-lo⁸¹. O congresso, no entanto, não poderia promover alterações na proposta do projeto de lei: “Não será objeto de deliberação a emenda que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo”⁸². Se o projeto não fosse devolvido à sanção no prazo previsto, seria promulgado como lei⁸³. Restava ao Congresso, portanto, o papel de homologador da proposta orçamentária, que sequer possuía o poder de agenda de não aprovar o projeto apresentado. Pois em caso de não aprovação, entrava em vigência a proposta do Executivo.

Diante de impossibilidade dos parlamentares de alterar o orçamento apresentado pelo Executivo, muitos passaram a se dedicar intensamente às atividades de "vereadores federais" e "despachantes de luxo", que se especializaram em conseguir do Executivo a inclusão de determinadas obras de seu interesse na execução orçamentária (Serra, 1994).

Neste período eram realizadas também as indicações de deputados e senadores de subvenções sociais para transferências de recursos de custeio a entidades filantrópicas cadastradas no então Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Mas a existência de

⁷⁹ Note-se que apesar da elevação da despesa autorizada pelo Legislativo o déficit verificado é maior do que este aumento.

⁸⁰ Os argumentos de Roberto Campos sobre a participação do Congresso no período 46-64 são discutidos por Ames, (1986: p. 177), Calmon, (1992: p. 14), Rocha (1997: p.08) e mais detalhadamente por Praça (2008: p. 119).

⁸¹ Constituição (1969): art. 66.

⁸² Constituição (1969): art. 65, § 1º.

⁸³ Constituição (1969): art. 66.

subvenções sociais no orçamento federal e a possibilidade de apresentação de emendas pelos parlamentos destinando recursos às mesmas não era propriamente uma novidade. As subvenções sociais foram criadas pela lei 1.494/51, quando foram estabelecidas as instituições que poderiam recebê-las, as ações que podiam ser financiadas (educação, cultura saúde e assistência e amparo médico e social), as condições para o cadastro junto ao CNSS, a forma e o detalhamento de como deveriam ser discriminadas na lei de orçamento, as regras de repasse e as formas de prestação de contas. A lei 4.320/64 regulamentou-as na subseção referente às transferências correntes, definindo as áreas de saúde, assistência e educação como as beneficiárias e estabelecendo condições para realização dos respectivos repasses⁸⁴.

Podem ser encontrados registros das listas de entidades atendidas e subvenções sociais concedidas pelos deputados federais e incluídas nos orçamentos de diversos ministérios entre 1954 e 1958 (cf. Brasil, 1965), bem como a relação das entidades subvencionadas em 1963 (cf. Brasil, 1988b). A manutenção deste instituto no regime de 1964 como forma de compensação pela impossibilidade de emendar o orçamento como pode ser comprovada: 1) pelas listas de entidades subvencionadas em 1965; p. 02) pelas fichas de acompanhamento das subvenções sociais de 1975 a 1977 da Comissão de Fiscalização e Controle da Câmara (cf. Brasil, 1988b); 3) pelas listas de subvenções pagas e não pagas de 1985 a 1988 (Brasil, 2002) e, 4) pelos Boletins de Subvenções Sociais de 1973 a 1988 (Brasil, 1993b). Cada parlamentar recebia uma quota individual de valor igual, a ser distribuída por ele entre instituições sem fins lucrativos de saúde, educação e assistência social de sua escolha.

Foi justamente a continuidade das práticas de distribuição de subvenções mediante cotas fixadas por parlamentar, mesmo com a nova Constituição, conforme os Boletins de Subvenções Sociais de 1989 a 1993 (Brasil, 1993b) que ensejou as denúncias apuradas pela Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Corrupção no Orçamento⁸⁵. Após a CPMI, o Congresso vem aperfeiçoando a regulamentação das transferências a instituições privadas para evitar novas denúncias que representam desgastes perante a opinião pública, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Mais recentemente estabeleceu restrições para a aprovação de emendas com este objetivo no Regimento Interno da Comissão Mista de Orçamento (CMO).

⁸⁴ Lei 4.320/64: art. 12, § 3, inciso I; art. 16; art. 17.

⁸⁵ Após a CPI o Adendo II foi extinto.

Na Constituição de 1988 houve a introdução de limites constitucionais para a alteração do projeto de lei orçamentária que não existiam na Constituição de 1946 e nas anteriores. Nas novas regras constitucionais as emendas apresentadas à lei orçamentária somente podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA e a LDO ou relacionadas ao texto da lei e a erros e omissões de receita da proposta do Executivo. Para a aprovação de emendas o Congresso Nacional precisa indicar a origem dos recursos, não podendo anular despesas para pessoal e encargos, serviços da dívida pública e transferências constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal⁸⁶. Outras despesas de caráter obrigatório também vêm sendo preservadas de cortes para o atendimento de despesas propostas no Legislativo, tanto na LDO como no Parecer Preliminar à LOA⁸⁷.

4.3 Institucionalização do processo legislativo orçamentário

Após as alterações constitucionais de 1969 na participação do Congresso nas decisões de distribuição dos recursos comuns através do orçamento, fez-se necessárias as respectivas mudanças em suas regras internas de funcionamento. Os regimentos de casas legislativas estabelecem suas regras de organização e funcionamento, o que envolve a estrutura de funcionamento e os procedimentos a serem adotados no exame das matérias legislativas, dentre outras. Quando necessário, estabelecem regras específicas para a apreciação de determinadas proposições, como ocorre com as matérias orçamentárias e o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento, cuja complexidade demanda a existência de normatização própria.

Os regimentos do Congresso Nacional (Regimento Comum) ou de suas casas (Regimento Interno da Câmara dos Deputados e Regimento Interno do Senado Federal)⁸⁸ são criados mediante a aprovação de resoluções, cuja elaboração é parte do processo legislativo. O Regimento Comum (Resolução nº 01/70) normatiza o processo legislativo das matérias de competência conjunta da Câmara e do Senado⁸⁹. Ele pode ser modificado no todo ou em

⁸⁶ Constituição (1988): art. 166, § 3º.

⁸⁷ O Parecer Preliminar é proposto pela Relator-Geral e aprovado na Comissão Mista de Orçamento (CMO), tendo como uma de suas funções o estabelecimento das condições para o remanejamento de recursos pelos relatores da proposta orçamentária.

⁸⁸ O artigo 44 da Constituição de 1988 estabelece o exercício do Poder Legislativo pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

⁸⁹ As seções conjuntas ocorrem atualmente para: 1) a inauguração da seção legislativa; 2) a posse do Presidente e Vice-Presidente da República; 3) discussão votação e promulgação de emendas à Constituição; 4) discutir e votar o orçamento (incluindo-se as demais leis do processo orçamentário); 5) delegação de poderes ao

partes através de projeto de resolução de iniciativa das Mesas do Senado e da Câmara ou que seja subscrito por pelo menos 100 parlamentares (sendo 80 deputados e 20 senadores). A apresentação, discussão e votação são feitas em seção conjunta do Congresso. Antes de sua aprovação final, as Mesas das casas do Congresso têm a oportunidade de se pronunciarem, podendo apresentar um parecer único⁹⁰. Cada uma possui seu próprio regimento para a normatização de suas atividades, que também estabelece as regras para sua própria alteração.

O exame das resoluções que disciplinam a apreciação dos orçamentos pelo Congresso é importante na medida em que as instituições formais (normas regimentais) estruturam a governança interna do Congresso Nacional para decidir sobre a distribuição de recursos comuns, juntamente com as instituições informais, instrumentos informacionais e mecanismos. A governança legislativa é caracterizada pela distribuição de direitos de propriedade que definem: a divisão de trabalho entre deputados e senadores, a delimitação das jurisdições sobre a apreciação de matérias orçamentárias e correlatas (interna e externamente à CMO), a geração de especialização interna, a geração e circulação de informações, as formas de delegação e monitoramento do agente pelo principal (na relação interna e com o ambiente externo). De como se organiza o processo de decisão interna do Congresso Nacional decorre a forma como são resolvidos (ou não) os problemas de comunicação, coordenação e cooperação, dos custos transacionais envolvidos e os *outputs* produzidos em relação ao financiamento de políticas públicas.

Duas inovações de 1988 em relação à constituição de 1969⁹¹ que redefiniram de maneira expressiva e impactaram fortemente o processo legislativo orçamentário devem ser consideradas: 1) o retorno das prerrogativas de emendamento⁹² das leis que compõem o ciclo

Presidente; 6) elaborar ou reformar o Regimento Comum; e, 7) demais casos previstos na Constituição (Resolução nº 01/70).

⁹⁰ Resolução nº 01/70-CN: art. 128.

⁹¹ A referência à Constituição de 1969 deve-se ao fato de que embora a Emenda Constitucional nº 01/69 não tenha revogado integralmente a constituição de 1967, alterou-a amplamente. No tocante aos orçamentos as alterações implicaram num arranjo institucional completamente novo para o país, bem diferente do elaborado inicialmente após o golpe de 1964, razão pela qual a citação da Constituição de 1967 não parece ser a mais adequada para este trabalho.

⁹² A apresentação de emendas é a forma regimental de propor alterações nos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional ou em uma de suas casas. Segundo o art. 118 do Regimento Interno da Câmara (Resolução nº 01/89 e posteriores alterações) “Emenda é a proposição apresentada como acessória de outra, sendo a principal qualquer uma dentre as referidas nas alíneas *a* e *e* do inciso I do art. 138.”. Este, por sua vez, define as proposições segundo o tipo de projeto. Os que podem receber emendas são as propostas à constituição, à lei ordinária, à lei complementar, a decreto legislativo e à resolução. Não podem receber emendas na Câmara as

orçamentário, considerando-se inéditas limitações criadas às realocações do legislativo; e, 2) a transformação da antiga Comissão Mista de Orçamento em Comissão permanente, com o aumento de suas jurisdições quanto às matérias orçamentárias e correlatas: o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO), o orçamento anual (LOA), os créditos adicionais e as contas apresentadas anualmente pelo presidente da República, assim como a compatibilização dos planos e programas regionais e setoriais com o PPA. O Congresso Nacional também passou a ser o titular do controle externo, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, cabendo à CMO o acompanhamento e fiscalização orçamentária sem prejuízo da atuação das demais comissões.

Como não poderia deixar de ser, as inovações e as continuidades institucionais impactaram significativamente o sistema de governança interna do Poder Legislativo em matérias orçamentárias e correlatas ao Orçamento da União. Tanto no que tange à CMO quanto às comissões permanentes de ambas as casas do parlamento que podem aprovar despesas continuadas e/ou episódicas mediante legislação complementar e ordinária. Mas a dinâmica das instituições legislativas formais e informais não foi idêntica para a governança das matérias orçamentárias de atribuição da CMO e para as matérias correlatas que tramitam exclusivamente nas demais comissões permanentes de ambas as casas. Efetivamente, observa-se que respectivas regras regimentais da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Regimento Comum do Congresso Nacional não possuem a mesma dinâmica de mudança institucional da Comissão Mista de Orçamento.

Os regimentos das casas do Congresso Nacional não sofreram mudanças significativas e não foram aprovados novos textos que os substituísse integralmente. Ao contrário, constata-se a publicação de resoluções ao longo do tempo de caráter incremental, de adaptação e modernização do processo legislativo. Os regimentos internos aprovados após a Constituinte não sofreram alterações significativas nas regras legislativas como um todo. No geral, foram aprovadas resoluções alterando aspectos pontuais, sem que os regimentos tenham sido revistos em profundidade e extensão em que pese a existência de propostas neste sentido⁹³.

proposições de requerimentos, indicações e propostas de fiscalização e controle. No Regimento Comum do Congresso e do Regimento do Senado Federal não são encontradas a definição de emendas e de que tipos de projetos podem ser emendados.

⁹³ Cita-se, a título de exemplo, a proposta da Comissão de Modernização, criada pelo Ato da Mesa daquela casa nº 01/92, que contou com os subsídios da apresentação de proposta de resolução assinada por 253 parlamentares

Entre as mudanças institucionais que afetam aspectos do funcionamento do sistema de comissões sem alterá-lo essencialmente podem ser citadas as resoluções de número: a) nº 37/1993-CD, que altera o número máximo e mínimo de membros de cada comissão; b) 57/1994-CD, que altera os dispositivos referentes às seções secretas; c) 58/1994 e 20/2004 que alteram as competências das comissões permanentes; e, d) 21/2013, que desmembra a Comissão de Educação e Cultura em duas, com a respectiva distribuição de suas áreas de competência.

E dentre essas alterações pontuais, foram aprovadas poucas mudanças que impactassem a tramitação de matérias correlatas ao orçamento. Na Câmara, a única mudança do Regimento Interno (Resolução nº 01/89) com impacto no processo legislativo orçamentário foi a introdução da Comissão de Fiscalização e Controle - CFC, criada sem prejuízo às funções fiscalizadoras das demais comissões⁹⁴. A Comissão de Finanças e Tributação – CFT da Câmara, por sua vez, permanece com suas atribuições praticamente inalteradas até hoje, entre as quais se destaca o exame de:

“ Art. 32.

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.”

As inovações regimentais no Senado e no Regimento Comum do Congresso também são pouco significativas, tendo o Senado, inclusive, arquivado projeto de resolução que criava o exame de adequação orçamentária e financeira naquela casa (Santa Helena, 2009: pp. 123-124).

O mesmo não pode ser dito das instituições do processo legislativo orçamentário, conforme consolidado no Quadro 4.1. Na vigência da atual constituição foram quatorze (14) resoluções disciplinando o regimento da CMO e da apreciação das matérias orçamentárias pelo plenário do Congresso, seja alterando integralmente seu regimento, seja mudando ou

e de trabalho subscrito por 09 presidentes de comissão permanente, dentre outros (Faleiros, 1991). A Comissão de Legislação Participativa da Câmara vem realizando uma série de debates sobre a reformulação do Regimento Interno da Câmara e abriu espaço na internet, através da criação da comunidade “Wikilegis” para a apresentação de sugestões pelos cidadãos. (<http://edemocracia.camara.gov.br/web/reg./inicio>. Acessado em 05/12/2003.

⁹⁴ Resolução nº 77/1995-CD.

incluindo importantes dispositivos específicos no regimento, seja estabelecendo regras para a apreciação de orçamentos para anos específicos em substituição às regras regimentais em vigor. O que contrasta fortemente com o período constitucional anterior, em que houve apenas a Resolução de nº 01/72, que definiu a participação das comissões permanentes na apreciação da proposta orçamentária. Foi uma alteração da Resolução nº 01/70 que estabeleceu o Regimento Comum do Congresso Nacional.

Quadro 4.1 - Resoluções regimentais do Congresso Nacional disciplinadoras dos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento – Brasil – 1970-2014

Resoluções	Ementas
01/70-CN	Institui o Regimento Comum CN
01/72-CN	Altera Regimento Comum CN
01/91-CN	Institui o Regimento CMO
01/93-CN	Altera Regimento CMO
01/94-CN	Normas PLOA 1994
02/94-CN	Normas PLOA 1995
02/95-CN	Institui novo Regimento CMO
03/98-CN	Normas PLOA 1999
03/00-CN	Normas PLOA 2001
01/01-CN	Institui novo Regimento CMO
01/03-CN	Altera Regimento CMO
02/03-CN	Altera Regimento CMO
03/03-CN	Altera Regimento CMO
01/06-CN	Institui novo Regimento CMO
03/08-CN	Altera Regimento CMO
03/13-CN	Altera Regimento CMO

Fonte: Diário do Congresso Nacional

Nos dois primeiros anos de funcionamento da Comissão Mista de Orçamento (1989 e 1990) os trabalhos obedeceram ao disposto no Regimento Comum do Congresso (Res. 01/70) e/ou foram regulamentados por atos administrativos específicos e fragmentados (Rocha, 2007: p. 79). Desde então foram aprovadas quatro (04) diferentes resoluções do Congresso Nacional instituindo novo regimento dispendo sobre a organização e Funcionamento da CMO: Resoluções nº 01/1991, 02/1995, 01/2001 e 01/2006 do Congresso Nacional. Outras quatro (04) resoluções alteraram aspectos pontuais, porém importantes, das regras regimentais para a forma de apreciação dos orçamentos pelo legislativo: a Resolução nº 01/93, alterando a de nº 01/91; e as resoluções nº 01, 02 e 03/2003, alterando a de nº 01/2001, o que chama a atenção pelo número de resoluções de 2003 que alteraram sucessivamente diferentes aspectos do

processo legislativo orçamentário. A Resolução nº 03/2003 foi inclusive republicada revogando-se um de seus dispositivos.

Problemas relativos ao atraso no calendário de tramitação da Proposta de LOA levaram, ainda, à publicação de mais quatro (04) resoluções temporárias visando disciplinar a tramitação do orçamento nos anos de 1994, 1995, 1999 e 2001 (resoluções nº 01/94, nº 02/94). Por fim, em 2008 e 2013 foram aprovadas duas (02) resoluções para a redefinição das áreas temáticas referentes à apresentação das emendas de comissão permanente da Câmara e do Senado, em consequência de mudanças nas comissões da Câmara dos Deputados: a criação da Comissão de Ciência e Tecnologia e o desdobramento da Comissão de Educação e Cultura em duas.

Considere-se, ainda, a dualidade regimental decorrente do fato ⁹⁵de que nenhuma das resoluções revogou explicitamente a Resolução nº 01/1970 (que instituiu o Regimento Comum do Congresso Nacional, disciplinando também a tramitação da lei de orçamento). O que criou permanentes dúvidas regimentais e políticas sobre a vigência dos dispositivos relativos à tramitação orçamentária⁹⁶. Apenas a Resolução nº 01/06 reafirmou a vigência do art. 90 da Resolução nº 01/70, que trata da participação das demais comissões permanentes da Câmara e do Senado no processo legislativo orçamentário. Até então, nenhuma comissão havia utilizado o Regimento Comum para participar e influenciar a alocação de recursos em projetos de leis orçamentárias.

Por fim, registre-se a normatização da tramitação de Medidas Provisórias no Congresso, pela Resolução nº 01/02, que prevê o pronunciamento da Comissão Mista de Orçamento nas medidas provisórias de créditos extraordinários, impactando o papel da Comissão na apreciação desses projetos e nas respectivas despesas que estabelecem. Desconsiderando-se esta última resolução, o Quadro 4.1 consolida as normas publicadas:

⁹⁵ A exceção é a Resolução nº 01/94, aprovada em virtude do atraso ocasionado pela paralisação dos trabalhos da Comissão Mista de Orçamento durante a realização da CPMI do Orçamento.

⁹⁶ Segundo informa o sítio do Senado Federal, em “... deve-se esclarecer que fazem parte do Regimento Comum sem integrar o texto consolidado as Resoluções do Congresso Nacional que possuem autonomia temática, como, por exemplo, as que disciplinam a apreciação de matérias orçamentárias, medidas provisórias ou a Comissão Representativa do Congresso Nacional.”. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/legislacao/regsf/NOTA2.shtm>. Acesso em: 23 out. 2013.

Além do número de normas regulamentadoras da CMO, verificam-se diversas propostas de mudança e projetos de resolução para disciplinar a Comissão que não foram adiante, como as recomendações da CPI do Orçamento e da CPI das Ambulâncias, e o projeto de resolução do Senador Delcídio Amaral (PT/MS) nº 04/2008, dentre outros⁹⁷. Isto sem falar nas propostas que estão sendo discutidas atualmente, como as de novo Regimento Comum do Congresso que propõem alterações nas regras em vigor da CMO, e Proposta de Emenda Constitucional que cria o orçamento impositivo para as emendas aprovadas pelo Legislativo e extingue a Comissão Mista de Orçamento. Atualmente, está em funcionamento uma comissão para a proposição de um novo Regimento Comum do Congresso, que em suas discussões pretende alterar a Resolução nº 01/2006, que atualmente normatiza o funcionamento da CMO.

A Resolução nº 01/70 (Regimento Comum do Congresso) foi uma decorrência da Emenda Constitucional nº 01/69, adaptando o processo legislativo a suas disposições, incluindo-se a apreciação dos orçamentos. Tratando do regimento como um todo, teve uma tramitação rápida, mas intensamente negociada separadamente no âmbito das mesas diretoras da Câmara e do Senado. O que não impediu que quando de sua discussão pelo plenário fossem apresentadas 31 emendas, das quais 11 tratavam da seção referente à tramitação do projeto de lei orçamentária. Dentre as mais importantes, a Emenda nº 11 apresentava um substitutivo a toda a seção⁹⁸, e a de nº 14 propunha que o projeto incorporasse a participação das comissões permanentes da Câmara e do Senado na apreciação do Orçamento. Ambas foram rejeitadas pelo relator e, conseqüentemente, pelo Congresso Nacional. Em 1972 o autor da Emenda nº 14 a reapresentou na forma de projeto de resolução, que foi aprovado, alterando-se o art. 90 do Regimento Comum.

As resoluções de 1991, 1995 e 2001 refletem importantes momentos da agenda política nacional, que abriram espaço para que a disputa política interna do Legislativo levasse a mudanças mais estruturantes do arranjo institucional. Já as resoluções de 1993, 2003, e 2006 foram geradas por tensões internas ao próprio Congresso, relativas à forma como os parlamentares acessavam a alocação dos recursos no Orçamento.

⁹⁷ Não estão sendo consideradas aqui as diversas propostas e substitutivos apresentados no processo de discussões dos projetos de resolução que tramitaram (bem sucedidos ou não), já apresentados e discutidos por Praça (2010).

⁹⁸ De autoria dos deputados Virgílio Távora (Arena-CE, ex-UDN), Aderbal Jurema (Arena-PE, ex-PSD) e Janduhy Carneiro (MDB-PB, ex-PSD).

Em 1991 tratava-se de estabelecer o primeiro regulamento para a CMO após a aprovação da nova Constituição e da completa reformulação de suas atribuições e funcionamento. Até então a Comissão vinha trabalhando com as normas estabelecidas no Regimento Comum e por decisões procedimentais tomadas internamente. Tais normas, no entanto, não eram suficientes e adequadas para as novas prerrogativas legislativas. Entre as principais inovações estavam as regras de rodízio dos membros da Comissão, a instituição dos relatores parciais e setoriais e das subcomissões e a criação da figura regimental do Parecer Preliminar à proposta orçamentária.

Em 1993 procurou-se conferir maior racionalidade técnica nos trabalhos da CMO, diminuindo-se o número de membros efetivos e suplentes, limitando-se pela primeira vez a apresentação de emendas individuais, criando-se a figura das emendas coletivas (de comissão, de bancada estadual e de partidos políticos) e incluindo-se os prazos para apresentação e votação do parecer preliminar.

Em 1995 estava em jogo a reformulação da CMO após as constatações da CPMI do Orçamento de desvio de recursos oriundos de emendas parlamentares e das recomendações feitas para alteração do processo legislativo orçamentário (embora estas últimas tenham sido solenemente ignoradas). Embora as recomendações para a extinção da Comissão e a volta da tramitação bicameral das matérias orçamentárias não tenha sido adotada, buscou-se criar uma nova dinâmica no processo legislativo orçamentário, como a adoção de restrições à atuação do Relator-Geral do orçamento.

Em 2001, era necessário reorganizar a forma de apreciação das matérias orçamentárias, tendo em vista aos desafios impostos pela aprovação da Lei Complementar nº 01/2001, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF. A nova lei fez importantes alterações no processo alocativo do Estado brasileiro, para as quais o Poder Legislativo não estava organizado e preparado. Com as novas regras foi reforçado também o papel fiscalizador do Congresso, com a introdução de normas de relacionamento com o Tribunal de Contas da União e de acompanhamento das obras e serviços com suspeitas de irregularidades graves. Estas alterações ocorreram principalmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que acrescentou novos conteúdos à Lei de Diretrizes Orçamentárias, visando o controle das contas públicas e a garantia da obtenção de resultados primários que permitissem estabilizar a dívida pública e manter as condições da estabilidade monetária.

As 03 resoluções de 2003 alteraram pontos sensíveis da normatização de 2001. A de nº 01/03 tratou da forma de apreciação de obras consideradas irregulares pelo Tribunal de Contas da União e alteraram os critérios para a apresentação de emendas coletivas. A de nº 02/03 estabeleceu novas regras para a apresentação de emendas coletivas. A Resolução nº 03/03 voltou a alterar o critério de apresentação das emendas de bancada estadual, aumentando o número de emendas das maiores bancadas. Ela também previa que Resolução de 2001 perderia sua eficácia ao final de agosto de 2004, o que forçaria a elaboração de novas instituições para o processo legislativo orçamentário⁹⁹.

Como a nova resolução não foi feita, criou-se um vazio legal, que só foi resolvido em dezembro de 2004, o então Presidente do Senado, José Sarney, após consulta ao Colégio de Líderes do Senado, à Liderança do Governo no Congresso e ao Presidente da Câmara dos Deputados. Para que não fosse feita uma nova resolução, foi comunicado por ofício ao presidente da CMO, Deputado Paulo Bernardo (PT-PR) que o artigo prevendo o fim da eficácia (vigência) da Resolução nº 01/06 a partir de 30/08/2004 não seria adotada pela Presidência do Congresso¹⁰⁰.

Já em 2006 verifica-se uma reformulação profunda nas regras de tramitação das matérias de competência da CMO, implicando em alteração das jurisdições internas da Comissão e exigências de produção e circulação de informações. Sua origem está num ofício do presidente da Comissão Mista ao presidente do Congresso de 03/05, com a proposta de uma nova resolução, mas que não foi aprovada pela Mesa Diretora do Congresso. Em seu lugar, foi criada uma Comissão de Reforma Orçamentária para discutir novas normas, que não conseguiu chegar a um consenso que permitisse a aprovação de um relatório final. Mas, tendo sido encampada pelo Dep. Ricardo Barros (do então PR-PR), relator desta comissão e representante da liderança de seu partido na CMO, as negociações entre as lideranças partidárias tiveram prosseguimento e culminaram na aprovação da Resolução nº 01/06.

Destaque-se que os trabalhos até agora produzidos sobre o processo orçamentário, brasileiro, que aprofundam a análise da fase legislativa do ciclo orçamentário desde a aprovação da constituição, acabam por focar apenas determinados períodos, ou resoluções regimentais, da Comissão Mista de Orçamento. Seja por que são trabalhos datados (Bezerra,

⁹⁹ Resolução nº 03/03, 1ª publicação: art. 2º.

¹⁰⁰ Ofício CN nº 824/2004, do Presidente do Senado, Sen. José Sarney.

1999), seja por opção metodológica de privilegiar apenas as normas então vigentes para explicar o comportamento parlamentar (Figueiredo e Limongi, 2008). E mesmo Sérgio Praça (2010), que pretendeu examinar a evolução das instituições orçamentárias no Brasil de 1987 a 2008, acaba por privilegiar a comparação entre a Resolução nº 01/95 e a nº 01/06, desconsiderando a existência de um processo de mudança institucional mais complexo e multifacetado.

Na apreciação da dinâmica institucional da fase legislativa do ciclo orçamentário deverão ser consideradas também as regras (instituições) informais de interação entre atores parlamentares e de funcionamento da CMO e do plenário do Congresso. Para o estudo da evolução institucional devem ser considerados, ainda, os mecanismos que põem em marcha este processo, bem como os instrumentos criados para a regulação da assimetria informacional (que proveem os parlamentares de informação, registro, controle e publicidade de suas decisões).

5 PODER LEGISLATIVO E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Este capítulo apresenta os dados quantitativos e qualitativos levantados nesta pesquisa para as Categorias de Análise relativas à Institucionalização do Legislativo nas Decisões Orçamentárias. Parte substancial deste levantamento consistiu em identificar, elaborar quadros comparativos e classificar as diferentes resoluções que regulamentam o processo legislativo orçamentário desde a criação da Comissão Mista de Orçamento.

A partir desse levantamento foram propostas as seis Categorias Analíticas deste estudo, As categorias foram estabelecidas levando-se em conta a necessidade de agregação do grande número de dispositivos regimentais e de conferir inteligibilidade à complexidade e ao grande número de normas específicas sobre os mais variados aspectos do processo legislativo orçamentário. Três pertencem à Institucionalização do Legislativo nas Decisões Orçamentárias: 1) Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO; 2) Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão; e, 3) Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e orçamentária.

5.1 Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO)

Nesta sessão são examinadas as atribuições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e sua relação com as atribuições do Plenário do Congresso Nacional e do sistema de comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Estas atribuições definem as jurisdições da Comissão em relação ao plenário e às demais comissões e dizem respeito à como o sistema de comissões organiza e estrutura o processo legislativo orçamentário.

Mais especificamente serão analisadas 1) a criação da CMO e suas implicações para o papel exercido pelo plenário e pelo sistema de comissões, e, 2) a evolução de suas atribuições regimentais ao longo de sua existência. No primeiro tópico será apresentado o debate em torno das inovações constitucionais promovidas pela Emenda Constitucional nº 01/69, que alterou a Constituição de 1967¹⁰¹, regulamentadas pelo Regimento Comum do Congresso, em 1970. E como a dinâmica do processo legislativo orçamentário foi impactada pela manutenção deste modelo centralizado pela Constituição de 1988, juntamente com a

¹⁰¹ cf. Capítulo VI – Do Poder Legislativo, Seção VI – Dos Orçamentos.

devolução das prerrogativas de emendamento ao Congresso Nacional e a criação de novos instrumentos de programação da despesa pública.

A Constituição de 1988 inovou em relação à anterior em dois aspectos fundamentais do processo legislativo orçamentário. A primeira inovação foi o retorno das prerrogativas de emendamento, embora com as restrições nunca antes impostas ao Poder Legislativo. A segunda foi a transformação da Comissão de Orçamento em comissão de caráter permanente, que recebeu a denominação regimental de Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOPF), mais conhecida como Comissão Mista de Orçamento (CMO) (denominação que passou a ser adotada formalmente em 2006).

Trata-se da única comissão do Poder Legislativo especificamente criada pelo texto constitucional, recebendo as competências específicas de examinar e emitir parecer sobre os projetos de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), créditos adicionais¹⁰² (suplementares, especiais e extraordinários abertos por medida provisória¹⁰³) e as contas anuais do Presidente da República¹⁰⁴. Também cabe à CMO exercer o acompanhamento e fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões¹⁰⁵, contribuindo para o exercício do controle externo exercido pelo Congresso com o auxílio do Tribunal de Contas da União¹⁰⁶. Está prevista, ainda, a compatibilização dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais como o Plano Plurianual, e do PPA com a LDO e a LOA, mediante proibição à aprovação de emendas à estas últimas sem que estejam compatíveis entre si e com o plano¹⁰⁷.

No que tange às atribuições regimentais da CMO para o exame das matérias orçamentárias e das políticas públicas ali expressas, constata-se sua ampliação ao longo do tempo, com crescente incorporação de dispositivos disciplinando especificamente as funções previstas na Constituição. A cada resolução do Congresso, a tramitação das matérias a cargo da CMO teve suas regras crescentemente detalhadas. Também foram acrescentadas matérias

¹⁰² Constituição (1988): art. 165.

¹⁰³ Constituição (1988): art. 62, § 3º, I, d; art. 84, inciso XXVI; art. 167, § 3º.

¹⁰⁴ Constituição (1988): art. 49, IX; art. 84, inciso XXIV; art. 166, § 1º, inciso I.

¹⁰⁵ Constituição (1988): art. 166, § 1º, inciso II.

¹⁰⁶ Constituição (1988): art. 71.

¹⁰⁷ Constituição (1988): art. 166, § 3º, inciso I; §4º.

antes não contempladas no regimento, como a criação de regras específicas para a tramitação do PPA, da LDO e dos créditos adicionais (particularmente os créditos extraordinários abertos por medida provisória), dentre outros aspectos de seu funcionamento.

O código de análise da Categoria Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) indica um crescimento significativo de suas jurisdições desde sua criação e a Resolução nº 01/06. Entre a primeira e a última avaliação tem-se uma variação da escala saindo de -1,7 para alcançar um valor final de 1,4. Ou seja, de muito fraca a um valor médio entre forte e muito forte.

As alterações não ocorreram de forma linear. De um grande salto para a Constituição de 1988, quando as jurisdições foram avaliadas como moderadas (0) na escala, percebe-se um leve declínio com a Resolução nº 01/93, devido à diminuição da alçada da CMO em relação ao plenário e da falta de efetividade das normas constitucionais para a apreciação das diretrizes orçamentárias. Entre 1991 e 1995 a queda se deve à extinção da subcomissão encarregada do acompanhamento e fiscalização orçamentária sem que nenhum outro mecanismo para o exercício dessa atribuição fosse criado.

Com o regimento de 2001 verifica-se um salto considerável, saindo de -0,3 em 1995 para 1,1, o que é explicado pela criação de regras específicas de apreciação das matérias de sua competência. Na Resolução nº 01/06, aumentaram as atribuições relativas ao acompanhamento e fiscalização orçamentária e das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves.

Quanto ao tipo de mudança institucional, todas as 15 variáveis pertencentes a esta Categoria Analítica tiveram mudança do tipo *layering*¹⁰⁸. É de suma importância registrar que mesmo as mudanças do texto constitucional de 1988 em relação ao anterior não podem ser consideradas como *displacement*¹⁰⁹, pois a substituição do texto das normas não representou uma alteração de sentido em relação às anteriores.

¹⁰⁸ Caracterizado quando “... *new rules are attached to existing ones, thereby changing the ways in which the original rules structure behavior.*” (Mahoney; Thelen, 2010; p. 15).

¹⁰⁹ Definido como “...*the removal of existing rules and the introduction of new ones.*” (Mahoney; Thelen, 2010: p. 15).

Efetivamente, em 1969 foi criada a Comissão Mista de Orçamento, de caráter temporário e atribuições reduzidas. Em 1988 a Comissão foi transformada em permanente e suas atribuições tiveram um grande incremento, só comparável às novas funções recebidas em decorrência das novas exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal. Pelo contrário, para se falar em mudança por *displacement* deve-se considerar a criação da Comissão em substituição à tramitação bicameral dos orçamentos. E tendo em vista que o texto constitucional foi inteiramente alterado, também não se pode falar de *conversion*, pois este tipo de mudança pressupõe a reinterpretação das normas existentes sem que elas sejam reformuladas.

Na Tabela 5.1 serão analisadas as mudanças ocorridas em cada indicador/variável selecionado para o exame da Categoria Analítica *Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento*.

5.1.1 Criação e continuidade da Comissão Mista de Orçamento

Tal como ocorreu com a vedação à realização de emendas, a criação de uma comissão mista de deputados e senadores para a apreciação e aprovação conjunta do Orçamento foi implementada pelo Regime Militar¹¹⁰. Efetivamente, se ao Congresso estava vetada a alteração das propostas orçamentárias, não havia razão para que elas tramitassem pelas comissões permanentes da Câmara e do Senado como vinha acontecendo desde a criação do Poder Legislativo no Brasil. A comissão, no entanto, não possuía caráter permanente e era constituída apenas para a apreciação dos orçamentos.

A ideia de criação de uma comissão mista não era nova, e já havia sido proposta anteriormente como forma de *disciplinar* a atuação dos parlamentares diante do pouco tempo para a apreciação da proposta, que seria completamente alterada *em meio a conflitos de caráter político*:

“... somos levados a sugerir a criação de uma comissão permanente conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado, com representação de todos os partidos políticos com representação nas duas casas do Congresso, a fim de lidar com a matéria de administração financeira. Essa comissão poder-se-ia chamar de COMISSÃO CONJUNTA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS.” (Machado Jr, 1960: p. 84)

¹¹⁰ Constituição (1969): art. 65, *caput*.

Tabela 5.1 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Jurisdições da CMO

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipo de Mudança Institucional
Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO	-1,7	0,0	-0,3	0,0	-0,3	+1,1	+1,4	
Criação e Continuidade da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional	-2	+2	+2	---	+2	+2	+2	L
Alçada sobre as Matérias de sua Competência Frente ao Plenário	+1	+2	1	---	+1	+1	+1	D
Planejamento Orçamentário	-1	+2	1	---	+1	+1	+2	L
Diretrizes Orçamentárias	-2	1	0	---	0	+2	+2	L
Lei Orçamentária	-2	+1	+1	---	+1	+1	+1	L
Créditos Adicionais	-2	+1	+1	---	+1	+2	+2	L
Apreciação dos Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais Previstos na Constituição	-2	+1	+1	---	+1	+2	+2	L
Acompanhamento e Fiscalização Orçamentária	-2	+1	+1	---	0	+1	+2	L
Apreciação das Contas do Presidente da República	-2	+1	+1	---	+1	+2	+2	L
Relatórios de Gestão Fiscal	-2	-2	-2	---	-2	+1	+1	L
Avaliação Quadrimestral do Cumprimento das Metas Fiscais	-2	-2	-2	---	-2	+1	+1	L
Relatórios referentes aos Contingenciamentos da LOA	-2	-2	-2	---	-2	+1	+1	L
Avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial	-2	-2	-2	---	-2	+1	+1	L
Informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com indícios de irregularidades	-2	-2	-2	---	-2	+1	+2	L
Projetos de Lei com Impacto sobre as Despesas Públicas	-2	-2	-2	---	-2	-2	-1	L

Na Constituinte a existência da Comissão Mista de Orçamento não foi questionada, tendo o debate caminhado para as atribuições e formas de organização interna da Comissão, conforme relato feito por Praça (2010). Ficou estabelecido que a Comissão Mista de Orçamento fosse permanente para que pudesse exercer suas novas atribuições. Das variáveis consideradas nesta seção, são atribuições constitucionalmente definidas a apreciação do PPA, da LDO, da LOA, dos créditos adicionais, das contas do Presidente da República, dos Planos e Programas previstos na própria constituição e o exercício do acompanhamento e fiscalização orçamentária. Já o exame dos relatórios de gestão fiscal e a avaliação das metas fiscais, dos contingenciamentos, das metas das políticas monetária, creditícia e cambial, das informações do TCU sobre obras com suspeitas de irregularidade e de projetos com impacto sobre a despesa pública são atribuições criadas regimentalmente ao longo do tempo (cf. Apêndice G).

Após a Constituição de 1988 em dois momentos importantes foram apresentadas propostas de descentralização do processo orçamentário do Legislativo, com a extinção da Comissão Mista de Orçamento – CMO e o retorno do modelo de tramitação bicameral vigente até 1969. O primeiro foi no Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito – CPMI da Corrupção do Orçamento no Congresso, doravante chamada de CPI do Orçamento. O segundo foi a inclusão de proposta de extinção da CMO na Proposta de Emenda à Constituição – PEC do Senador Antônio Carlos Magalhães (PEC 22/2000). O primeiro momento antes da Resolução regimental de 2006 e este último após.

A CPI do Orçamento foi instalada em 19/01/93 após a aprovação do Requerimento nº 151/93 do senador Eduardo Suplicy (PT-SP) propondo sua criação para “Apurar fatos contidos nas denúncias do Sr. José Carlos Alves dos Santos, referentes à atividades de parlamentares, membros do governo e representantes de empreiteiras envolvidos na destinação de recursos ao Orçamento da União”¹¹¹. Entre as propostas do relatório final da CPMI estavam a criação de uma “nova” Comissão Mista de Orçamento que teria um papel meramente sistematizador das decisões das comissões permanentes da Câmara e do Senado (Piscitelli; Freitas, 2004: pp. 56-69).

¹¹¹ Ao ser preso pelo assassinato de sua própria esposa, Alves denunciou um esquema de aprovação de emendas ao orçamento controlado pelo Dep. João Alves (PFL-BA), membro da CMO desde 1972, quatro vezes presidente nos anos 80 e Relator-Geral do Orçamento de 1991.

Na PEC do orçamento impositivo (22/2000), proposta pelo Sen. Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA), não estava prevista inicialmente a extinção da CMO. Mas foi incluída pelo relator da proposta no Senado, César Borges (PFL-BA), que aprovou no relatório a emenda apresentada pelo Sen. Aloizio Mercadante (então líder do PT) em 25/02/2005. Em sua justificativa, a emenda considerava que

“... se a intenção que leva à apresentação da proposta em apreço é a afirmação da autonomia do Congresso Nacional para dispor sobre matérias orçamentárias, por igual razão cabe, nesta oportunidade, adotar um modelo similar à técnica norte-americana, em que as Casas deliberam, separadamente, na plenitude de suas atribuições e prerrogativas, sobre questões orçamentárias.”.

A emenda foi subscrita por outros 27 senadores¹¹² de partidos da base do governo (PT, PMDB, PL, PPS, PSB E PTB), da oposição (PFL e PSDB) e independentes (PDT). Nos debates do 1º turno de votação da PEC a proposta recebeu apoio dos senadores da situação e oposição: Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), Romero Jucá (PMDB-RR), Tasso Jereissat (PSDB-CE), Almeida Lima (PSDB-SE), Sérgio Guerra (PSDB-PE) e Sibá Machado (PT-AC). Do mesmo modo, tanto senadores da base do governo e como da oposição se posicionaram pedindo “cautela” quanto à proposta, que precisaria ser mais bem discutida em todas as suas implicações. Foram eles Garibaldi Alves Filho (PMDB-RN) e Tião Viana (PT-AC).

Nos discursos de plenário no Senado a extinção da Comissão Mista de Orçamento foi discutida de forma associada à implantação do orçamento impositivo como remédio aos males do sistema orçamentário brasileiro e da falta de respeito do Executivo às contribuições dos parlamentares mediante suas emendas. O funcionamento da CMO foi duramente criticado pela sua falta de discussão adequada e pelo controle exercido por uma minoria de parlamentares. O autor da PEC afirmou, por exemplo, que em 2006 a condução das decisões da CMO foi francamente utilizada para o favorecimento da eleição do presidente da Câmara (Brasil, 2005: pp. 2218-2243). No seu relatório, Borges considerou que “... atualmente existe um clamor quase que generalizado, no sentido de que aquele colegiado tornou-se um órgão totalmente desacreditado para condução do processo de apreciação especialmente das leis orçamentárias anuais” (Brasil, 2006: p. 05).

¹¹² O apoio regimental para emendas de plenário é de no mínimo 1/3 dos senadores, ou seja, 27.

Mas a extinção da CMO foi retirada do texto da PEC foi retirada da versão aprovada pela Câmara dos Deputados. Na Comissão Especial criada para a apreciação da PEC, foi aprovada pelo relator Édio Lopes (PMDB-RR) a emenda nº 05, do Dep. Sandro Alex (PPS-PR), que justificou sua proposta afirmando que:

“Apesar da atuação da CMO, por vezes, ter se mostrado deficiente [...] a sua extinção e substituição pelo modelo bicameral, não necessariamente resolve os problemas relacionados à atuação legislativa. O processo legislativo orçamentário atual tem se mostrado transparente [...]. Ademais, tal revogação não indica como seria a apreciação em cada Casa e a forma de conciliação para sistematização e organização necessária para o fechamento do autógrafo, o que poderia ser atribuição específica de um colegiado ou membro”¹¹³.

O tema da revogação do § 1º do art. 166 da Constituição não mais retornou ao texto da PEC. Efetivamente, o foco das discussões passou a ser a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais pelo Executivo e a aplicação mínima de percentual da Receita Corrente líquida em ações de saúde, conforme será discutido No tópico 5.3.2. deste capítulo.

5.1.2 Alçada sobre as matérias de sua competência frente ao plenário

O texto constitucional de 1969 previa a apresentação das emendas na Comissão Mista e considerava seu pronunciamento conclusivo e final, salvo destaque de emenda em plenário assinado por mais de um terço dos senadores. Dado que a alteração da proposta orçamentária não era possível, não havia sentido na proposição de destaques em plenário e valia a posição aprovada na Comissão.

Em 1988 foi estabelecida uma nova forma de relacionamento da Comissão com o plenário do Congresso: “As emendas serão apresentadas na comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional.”¹¹⁴. Inicialmente, a interpretação da nova sistemática era de que “A atribuição desta comissão, que funciona como um mini parlamento, não dá a seus pronunciamentos um caráter de definitividade, ou decisório. Trata-se de um órgão mais opinativo, visto que a decisão final é das duas casas do Congresso Nacional” (Nascimento, 1989: p. 217).

¹¹³ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1093909&filename=EMC+5/2013+PEC56506+%3D%3E+PEC+565/*2006. Acesso em 11 Jan. 2014.

¹¹⁴ Constituição (1988): art. 166, § 2º.

Mas desde a Res. nº 01/91 foi fixado em todos os regimentos que cabe à CMO examinar e emitir parecer conclusivo e final sobre os projetos de sua competência. Isto não significa que a Comissão tenha decisão final sobre estas matérias, dado que não se trata dos casos em que as comissões permanentes têm poder terminativo previsto constitucionalmente, sem a necessidade de aprovação em plenário. Do ponto de vista do regimento e das práticas legislativas esta é uma questão que se coloca de forma sutil, pois uma interpretação literal do texto constitucional implicaria em que os pareceres da CMO não fossem votados na Comissão, mas apenas pelo plenário do Congresso. Esta seria uma forma de envolver todos os legisladores no processo de decisão, tornando-se mais legítimo, representativo e democrático.

Por outro lado, não existe a previsão constitucional ou regimental de que matérias apreciadas nas comissões sejam levadas diretamente ao exame do plenário do Congresso e de suas casas, sem que seus relatórios e respectivos pareceres sobre as emendas apresentadas sejam aprovados. Se assim ocorresse, as comissões se transformariam, na prática, numa instância de apresentação de emendas e pareceres sem nenhum poder de decisão. Os debates seriam feitos novamente no plenário, com todos os riscos envolvidos pelos custos transacionais existentes. Ao definir que os pareceres da CMO são conclusivos e finais, os regimentos após a Constituinte explicitaram a necessidade de que suas manifestações sejam votadas, sem prejuízo para que o plenário também possa apreciar as respectivas matérias.

Fica claro que a intenção do legislador constituinte não foi colocada em prática, ainda mais quando se considera que a apresentação de destaque de votação em separado de qualquer decisão da CMO precisa da assinatura de 60 parlamentares (como já foi examinado na seção 5.1 deste capítulo e será retomado na seção 6.1 do próximo capítulo). Por outro lado, estes elementos de continuidade das instituições formais que estabelecem as relações entre a CMO e o plenário não implicaram na manutenção das mesmas práticas. Em primeiro lugar pelas grandes mudanças de 1988 no processo de apreciação da proposta orçamentária e das prerrogativas de emendamento. No período militar o plenário não se pronunciava sobre as decisões da então Comissão de Orçamento. Mas após 1988 verifica-se um crescente ativismo do plenário principalmente em relação às matérias para as quais não existem acordos de liderança na CMO ou o acordo foi apenas parcial.

5.1.3 Planejamento orçamentário

Nos termos da constituição, o PPA possui um período de vigência de 04 anos, previsão regionalizada das diretrizes, objetivos e metas a serem atingidos, maior abrangência em decorrência do aumento da abrangência da lei orçamentárias, a inclusão das despesas de custeio e das despesas decorrentes dos gastos de capital e de duração continuada. Nenhuma despesa com duração superior a um ano poderá ser iniciada sem que esteja prevista no PPA¹¹⁵. E compatibilizados com o PPA, os orçamentos anuais têm como função a “... diminuição das desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”¹¹⁶.

O PPA foi claramente inspirado no antigo Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI (Rocha, 1997: pp. 51-52), criado a partir do *Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital* previsto na lei 4.320, de 1964¹¹⁷ (Giacomoni, 2008: p. 52), cujas despesas seriam expressas preferencialmente em termos das metas a ser alcançadas. Criado por lei de vigência trienal o OPI seria “... a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital.”¹¹⁸ e consignaria recursos “... para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país”¹¹⁹. Dele deveriam constar os investimentos cuja execução ultrapassasse um ano, sem o qual não podiam ser realizados¹²⁰. Embora fosse previsto para as despesas de capital, verifica-se, pelo menos no OPI 1971-1974, a apresentação das despesas correntes, inclusive as decorrentes dos investimentos previstos (Silva, 1973: p. 83).

À exceção do calendário de tramitação, as normas da CMO não estabeleceram outras regras específicas de apreciação da proposta de PPA, o que só veio a ocorrer com a Res. nº 01/06. Antes, a Comissão deveria examinar e emitir parecer ao PPA, e a partir de 2006 a emitir parecer e deliberar. Também foi criado o Parecer Preliminar ao PPA e regulada a apresentação de emendas ao planejamento das despesas.

¹¹⁵ Constituição (1988): art. 167, § 1º.

¹¹⁶ Constituição (1988): art. 165, § 7º.

¹¹⁷ Lei nº 4.320/64: art. 24. O Quadro de Recursos de Aplicação de Capital deveria abranger as despesas e receitas previstas em planos regionais ou setoriais, as despesas e receitas à conta de fundos especiais e, em anexo, as transferências de capital - indicando as despesas de capital e respectivas receitas - de autarquias ou paraestatais (incluindo entidades de previdência privada ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União).

¹¹⁸ Lei Complementar nº 03/67: art. 5º

¹¹⁹ Constituição (1969): art. 63.

¹²⁰ Constituição (1969): art. 62, § 3º.

5.1.4. Diretrizes orçamentárias

Segundo a Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá conter “... as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências oficiais de fomento.”¹²¹. Com esta configuração, sua criação parece ser inspirada na Resolução Orçamentária do Congresso dos Estados Unidos da América, que propõem os gastos por função de governo antes da apreciação das comissões de ambas as casas do Congresso norte-americano (Rocha, 1997: pp. 55-56).

Antes de 1988 não havia a figura das diretrizes orçamentárias. Do ponto de vista regimental também não há mudanças quanto às atribuições da CMO em relação à LDO desde a primeira resolução da CM. Embora tenha havido outras mudanças no escopo da LDO e dos procedimentos quanto às regras internas para sua apreciação, que serão examinadas nas demais Categorias de Análise. Assim como no PPA, à exceção do calendário de tramitação das normas da CMO, não havia regras específicas de apreciação da proposta de LDO, o foi feito apenas em 2006. Antes, a Comissão deveria examinar e emitir parecer, e a partir de 2006 a emitir parecer e deliberar. Também foi criado o Parecer Preliminar à LDO e regulada a apresentação de emendas ao anexo de prioridades e metas. Entre as novas regras previstas na tramitação legislativa da LDO desde 2006, destacam-se a regulamentação da apresentação de emendas, a criação do relatório preliminar, o estabelecimento do conteúdo mínimo dos relatórios apresentados na Comissão e os procedimentos de avaliação da situação fiscal das contas públicas.

Doze anos após a promulgação da Constituição, a LRF acrescentou importantes atribuições à LDO, dentre as quais se destacam: 1) o anexo de metas fiscais, que define o superávit do exercício seguinte e do estimado para os dois exercícios subsequentes; 2) dispor sobre o equilíbrio de receita e despesa e os critérios para a limitação de empenho (contingenciamentos) se a situação fiscal analisada bimestralmente indicar receitas menores que a despesa prevista; 3) dispor sobre normas de controle de custos e avaliação dos programas do setor público.

¹²¹ Constituição (1988): art. 165, § 2º.

Com a LRF, o alcance da participação legislativa nas decisões alocativas do orçamento aumentou significativamente. Também passaram a ser exigidos novos anexos contendo informações complementares para a avaliação das contas públicas¹²². e ela passou a prever que a LDO deveria dispor também sobre: 1) os passivos contingentes (Riscos Fiscais) e outros riscos capazes de afetar as contas públicas; 2) o montante da reserva de contingência com base na receita corrente líquida; 3) a demonstração trimestral do impacto e do custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil; 4) a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita; e, 5) as condições para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e nas leis de créditos adicionais; e, 6) estabelecer condições e exigências para o repasse de recursos a entidades públicas e privadas.

5.1.5. Lei de orçamento

A definição do conteúdo da lei de orçamento pela Constituição de 1988 representou mais um passo no processo de unificação orçamentária brasileira iniciada nos anos 80. O sistema anterior de múltiplos orçamentos foi criado no contexto das reformas administrativas e financeiras do governo militar: havia o Orçamento Fiscal, o Orçamento Monetário, o Orçamento da Previdência Social e o Orçamento das Estatais, sendo que apenas o primeiro era enviado ao Legislativo. No início dos anos 80 foi incorporado o orçamento da previdência social. Apenas a partir do processo de unificação orçamentária realizada na segunda metade da década de 80, é que o OGU passou a incorporar outros gastos, tais como a rolagem da Dívida Pública Mobiliária Federal - DPMF e, na forma de anexo, o orçamento das operações oficiais de crédito (então denominado de O3C) (CEBRAP, 1995; pp. 14-15; p. 50; pp. 60-61).

Com a criação da Lei Orçamentária Anual – LOA englobando todas as despesas financeiras e não financeiras da União, foram agregadas num só documento as despesas do Orçamento da Seguridade Social (composto pelas áreas de saúde, previdência e assistência social), o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimentos das Estatais. Nos termos da Constituição, é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na LOA¹²³, que deve ser acompanhada de demonstrativos regionalizados do efeito de isenções, anistias, subsídios

¹²² Lei Complementar nº 101/2000: art. 4º.

¹²³ Constituição (1988): art. 167, inciso I.

e benefícios sobre a previsão da arrecadação e dos gastos¹²⁴. Todas as despesas do Tesouro Nacional passaram a ser discriminadas no orçamento, inclusive o relacionamento de compra e venda de títulos públicos com o Banco Central – BC do Brasil¹²⁵.

Assim como ocorreu com a LDO, não se verificam alterações nas atribuições da CMO em relação à tramitação da LOA, embora outras mudanças regimentais tenham afetado a apreciação desta última pelo Congresso.

5.1.6. Créditos adicionais

Os créditos adicionais podem ser suplementares, especiais e extraordinários. Estes últimos definidos constitucionalmente no § 3º do art. 167 como destinados apenas para despesas urgentes e imprevisíveis como guerras e calamidades públicas, por meio de Medida Provisória (a autorização do uso de medidas provisórias para matérias orçamentárias também está previsto no art. 62, § 3º, inciso I, alínea *d*). Os dois primeiros mantêm definição da Lei 4.320/64 (art. 41): créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária e créditos especiais são destinados a despesas sem dotação orçamentária específica.

Conforme considerado anteriormente, quando a Comissão Mista de Orçamento foi criada em 1969, o exame dos créditos adicionais não fazia parte de suas atribuições regimentais, tendo sido incorporadas em 1988. No modelo de 1969 a apreciação dos créditos adicionais continuava a cargo das comissões das casas do Congresso¹²⁶. Note-se que a tradição constitucional brasileira é de apreciação separada do orçamento e seus créditos adicionais nas duas casas do Congresso. Desde 1824 a tramitação da proposta orçamentária era realizada separadamente, diferenciando-se em cada regime constitucional as jurisdições internas das comissões e do plenário da Câmara e do Senado, bem como dos mecanismos de conciliação entre as decisões de ambas as casas.

¹²⁴ Constituição (1988): art. 165, § 6º.

¹²⁵ Constituição (1988): art. 164, § 1º. Esta unificação não foi consenso à época, tendo sido criticada por submeter esse relacionamento a uma linguagem orçamentária que engessava determinados demonstrativos da relação STN – BC, necessários a uma maior transparência e pela falta de distinção clara entre gastos previdenciários e de assistência social (Munhoz, 1992). Munhoz aponta as principais distorções que dificultam o acompanhamento e a avaliação governamental através do orçamento, principalmente para questões relativas à administração da dívida pública e a agregação de gastos sociais de obrigação do Estado (assistência social) aos gastos do sistema previdenciário (Munhoz, 1992).

¹²⁶ Constituição (1969): art. 65, §2º.

Observe-se que na década de 90 não foi dada relevância a estas funções, principalmente devido à conjuntura inflacionária até 1994. Apenas com a estabilização da moeda é que os parlamentares passaram a perceber nos créditos adicionais a oportunidade de aprovação de recursos para atender seus interesses, o que ocorreu na segunda metade daquela década. Com isto, a partir da Resolução nº 01/01 constata-se uma maior preocupação na regulamentação da apresentação de emendas e do conteúdo de pareceres aos créditos adicionais, o que foi reforçado pela Resolução nº 01/06. Tal como nas demais matérias orçamentárias, estas variáveis serão examinadas em maior profundidade na discussão das demais Categorias Analíticas (são apresentados indicadores específicos em todas as demais Categorias).

Em relação às jurisdições da CMO, a única alteração ocorrida diz respeito à abertura de créditos extraordinários por Medidas Provisórias. Em 2001 o regimento da Comissão passou a estabelecer que devesse ser observado o estabelecido pela Resolução nº 01/02, que disciplina a apreciação de medidas provisórias pelo Congresso. Nesta, está prevista a criação de comissão mista específica para cada matéria, sendo que nas Medidas Provisórias que abram créditos extraordinários ao orçamento o exame e parecer cabe à Comissão Mista de Orçamento¹²⁷. Em 2006 foi acrescentado ao regimento da CMO que a inclusão das MPs na ordem do dia da Comissão é automática e terá precedência na votação. Esta medida foi importante para assegurar a tramitação das respectivas MPs dentro do prazo constitucional e regimental, para que a pauta do congresso não seja “trancada”.

5.1.7. Apreciação dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição

A criação de planos e programas pelas normas constitucionais foi iniciada pela constituição de 1946, considerada *planejamentista* em virtude dos planos regionais e setoriais que criou¹²⁸. Como não podia deixar de ser, o cumprimento desses planos possuem importantes reflexos no orçamento, especialmente quando há vinculações da receita estabelecidas para a sua execução. Tais planos, contudo, são de difícil identificação nas leis orçamentárias, em virtude da dissociação destes com a realidade financeira do Governo, bem

¹²⁷ Resolução nº 01/02: art. 2º, § 6º.

¹²⁸ A Constituição de 1946 trata dos seguintes planos, entre outros: plano nacional do carvão, planos de colonização e aproveitamento das terras públicas, plano de defesa contra a seca do nordeste (ao qual estavam vinculados no mínimo 3% da receita tributária), plano de aproveitamento econômico do Rio São Francisco (com vinculação de 1% da receita tributária), etc. (Neto, 1978: 26; SEPLAM, sd: 02).

como a pouca relação de seus objetivos com a estrutura classificatória dos orçamentos da época (SEPLAN, s.d.: pp. 02-04).

Ao atribuir à CMO o exame e emissão de parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, pela primeira vez tentou-se superar a dissociação entre eles e a programação de recursos orçamentários. Mas, ao contrário do que ocorre com as demais matérias que tramitam exclusivamente na Comissão Mista de Orçamento, as jurisdições sobre planos e programas são compartilhadas com as comissões da câmara e do senado pertinentes ao tema tratado.

Importante ressaltar que embora a antiga Comissão Mista de Orçamento não tivesse a prerrogativa formal de avaliar planos e programas há registros de que o fez. Em intervenção oral no plenário da Câmara, em 28/07/1970, o deputado Janduhy Carneiro se manifestou sobre a apreciação do IV Plano Diretor da SUDENE pela Comissão (Faraco, 1970: p. 13).

Nos anos 90, o regimento da CMO repetiu os dispositivos constitucionais, sem especificar ou detalhar como deveria ocorrer este exame. Com a Res. 01/01 foi especificado que o parecer deveria se pronunciar quanto à adequação e compatibilidade dos planos e programas ao PPA e à LDO, o que foi mantido em 2006.

5.1.8. Acompanhamento e fiscalização orçamentária

O acompanhamento e fiscalização orçamentária atribuída pela Constituição de 1988 à CMO também não se trata de jurisdição exclusiva, sendo exercida sem prejuízo da atuação das comissões permanentes da Câmara e do Senado, dentro de suas áreas de competências. Mas constata-se que esta prerrogativa vem encontrando consideráveis dificuldades para ser exercida tanto pela Comissão de Orçamento como pelas demais.

Na CMO foi criada em 1991 uma subcomissão encarregada especificamente da fiscalização orçamentária e financeira, que não funcionou e foi retirada do regimento em 1995. Em 2001 foi criado um comitê de execução orçamentária para apoio aos relatores da CMO. Mas seu foco inicial foi oferecer subsídios para o remanejamento de recursos pelo Congresso na apreciação da proposta orçamentária e dos créditos adicionais, identificando os programas e ações orçamentárias com baixa execução pelo governo com vistas ao remanejamento de recursos.

Apenas em 2006 o comitê foi transformado em permanente, nomeado em até 05 (cinco) dias após a instalação da CMO. Suas competências também passaram a ser amplamente definidas regimentalmente. A Resolução nº 01/06, ainda, as reuniões bimestrais do Comitê de Execução Orçamentária e Financeira com técnicos e representantes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda para avaliação da situação fiscal, e as reuniões bimestrais do Comitê de Execução Orçamentária e Financeira com técnicos e representantes dos Ministérios para avaliação dos Programas do PPA/LOA. Apreciação dos relatórios de gestão fiscal, de contingenciamentos e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira também é da competência deste Comitê Permanente, bem como todas as atribuições já previstas em 2001. Além disso, o relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária que analisar a consistência fiscal do projeto será parte integrante do Parecer Preliminar do Relator-Geral.

O Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária tinha poderes para decidir pela apresentação de projeto de decreto legislativo determinando: 1) a adoção de medidas cabíveis a órgãos ou entidades, 2) avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, e 3) o cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial. Ao Comitê foram atribuídas as prerrogativas do Congresso previstas nos artigos 70 e 71 da Constituição, que se refere à fiscalização contábil, financeira e orçamentária e ao controle externo exercido pelo Congresso Nacional, respectivamente. Suas outras atribuições são:

“Art. 22 ...

I – acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento, o cumprimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e o desempenho dos programas governamentais;

II – analisar a consistência fiscal dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual;

III - apreciar, após o recebimento das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União para o período respectivo, e em relatório único, os Relatórios de Gestão Fiscal previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

IV – analisar as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União acerca da execução orçamentária e financeira, bem como do acompanhamento decorrente do disposto no inciso I do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;

V - analisar as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, exceto as relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades e as relativas à receita.”

5.1.9. Apreciação das contas do Presidente da República

Esta nova atribuição constitucional foi prevista pelo regimento de 1991 entre as finalidades da CMO, mas sem maiores considerações ou especificações de como deveria ocorrer. Na ocasião somente foi previsto que o parecer deveria concluir pela apresentação de projeto de decreto legislativo, ao qual poderiam ser propostas emendas. A partir de 1995 os prazos de tramitação foram incluídos nas normas, assim como a realização de audiência pública com o Ministro Relator do TCU para a exposição do parecer prévio do tribunal.

Em 2001 o regimento também previa que o parecer deveria ser votado diretamente no plenário do Congresso, mas este dispositivo foi retirado pela resolução de 2006. Tanto é assim que foi estabelecida como competência da Comissão “examinar e emitir parecer” sobre as contas (o que não estava previsto nas resoluções anteriores), ao passo que a partir de 2006 passou a ser sua função “emitir parecer e deliberar”.

5.1.10 Relatórios de gestão fiscal, avaliação quadrimestral do cumprimento das metas fiscais, relatórios referentes aos contingenciamentos da loa e avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial.

Estes indicadores são tratados em conjunto por possuírem características comuns. Não previstos constitucionalmente, a lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) os Relatórios: 1) de Gestão Fiscal, 2) de Avaliação Quadrimestral do Cumprimento das Metas Fiscais, 3) referentes aos Contingenciamentos da LOA, e 4) de Avaliação do Cumprimento dos Objetivos e Metas das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial. A apreciação desses instrumentos pela CMO foi incluída nas suas jurisdições pela Resolução nº 01/01.

O regimento indica, porém, apenas a função de examinar e emitir parecer sobre esses temas, sem detalhamento quanto a prazos de apreciação ou conteúdo mínimo dos respectivos pareceres. Note-se que não se tratam de matérias sujeitas a tramitação e votação, mas relatórios e avaliações da gestão fiscal do governo que devem ser apreciados com certo grau de formalidade, mas cuja função essencial é informar o Congresso e subsidiar suas decisões nos projetos de lei e de decreto legislativo para os quais é necessária a realização de votações (para aprovação ou até mesmo rejeição).

5.1.11. Informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves e ações de fiscalização

Em 2001 foi criada a atribuição de examinar as obras e serviços com indícios de irregularidades graves, sendo estabelecidas regras específicas para tanto. A primeira delas é a previsão de que o TCU encaminhe à CMO relatório exclusivo para subsidiar suas decisões. Nos projetos de LOA e créditos adicionais essas obras e serviços passaram a ser votadas separadamente. E em caso de não esclarecimento ou saneamento dos indícios identificados, a CMO passou a suspender a execução destas obras, mesmo mantendo-se as dotações na LOA. Sua execução orçamentária podia ser realizada apenas após serem autorizadas por Decreto Legislativo, devidamente justificado.

Na Resolução nº 01/06 os poderes da CMO sobre o tema foram aumentados significativamente. Em primeiro lugar com a criação do comitê permanente de avaliação das informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves, a quem cabe manter as informações sobre o tema atualizadas, apresentar relatórios quadrimestrais sobre as atividades desenvolvidas pela Comissão e apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços. Ao Comitê foi delegado o exercício das competências da CMO relativas à fiscalização e controle da execução de obras e serviços e a emissão dos pareceres a serem examinados pela Comissão.

Cabe a ele emitir o parecer sobre a avaliação das obras e serviços, sendo que a CMO passou a ter poder terminativo de decisão sobre a questão (salvo requerimento de 1/10 dos Congressistas (60 deputados e senadores) para que fosse apreciada pelo plenário). Foi acrescentada também a vedação a que os relatores sejam do mesmo estado onde estejam as possíveis irregularidades.

5.1.12. Projetos de lei com impacto sobre as despesas públicas

Desde 1988 o exame da adequação orçamentária e financeira das proposições que acarretem em aumento de gastos ou da receita, e de sua compatibilidade ao PPA, LDO e LOA é realizado pela Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados. No Senado não há nenhuma comissão com essa atribuição específica, tendo inclusive sido arquivado projeto de resolução neste sentido. Da mesma maneira, a CMO nunca teve a atribuição regimental de fazer este exame de adequação.

Esta situação acaba por enfraquecer institucionalmente a atuação do Congresso, pois o sistema de comissões não tem um arranjo que assegure uma avaliação mais acurada das despesas geradas por projetos de lei não incluídos no ciclo de decisão orçamentária. O papel da CMO fica, deste modo, bastante limitado, considerando-se que as despesas aprovadas nestes projetos devem ser obrigatoriamente incluídas no orçamento por força de lei. Mas não havendo um posicionamento prévio da Comissão, que fica limitada na realização de remanejamentos das respectivas dotações na fase de apreciação das leis orçamentárias.

Na Resolução nº 01/06 ficou previsto que a CMO poderá ser ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei em tramitação, antes da votação nos respectivos plenários da Câmara e do Senado. Mas tal prerrogativa representa apenas uma possibilidade, cabendo à Secretaria Geral de cada casa enviar, ou não, o respectivo projeto à Comissão. O que ocorrerá se houver acordo entre as lideranças partidárias neste sentido, ou mediante concordância do governo na ausência de acordo. Deste modo, a CMO tende a se constituir numa instância revisora desses projetos apenas nas situações em que for politicamente necessário, principalmente para oferecer a base técnica para a rejeição de projetos já aprovados.

5.2. Capacidade interna de coordenação do processo decisório

O código de análise qualitativa indica um crescimento expressivo da capacidade de coordenação interna do processo de decisão do processo legislativo orçamentário, conforme apresentado na Tabela 5.2. Nesta Categoria tem-se uma avaliação inicial de -1,4 antes de 1988 para 1,4 a partir de 2006. O aumento ocorre em todos os indicadores utilizados, à exceção: 1) da estabilidade dos instrumentos de realização de destaque de votação em separado no plenário do Congresso Nacional, aos quais foram criadas grandes restrições a partir de 2001; e, 2) às regras dos pedidos de verificação de presença nas reuniões da Comissão Mista de Orçamento, que se os tornaram mais difíceis de ser solicitados.

Destaque-se nesta Categoria o surgimento e reforço do papel do Parecer Preliminar, que se constituiu no mais importante instrumento de coordenação dos parlamentares na apreciação da LOA e, mais tarde, da LDO e do PPA. O Parecer passou a estabelecer crescentemente, por força regimental, as regras pelas quais as respectivas matérias serão analisadas. Isto ocorreu em diversos aspectos, como o tratamento da receita, as regras para aprovação dos recursos destinados a emendas e os critérios de aprovação e indicação das áreas prioritárias de alocação de recursos adicionais

Tabela 5.2 Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipo de Mudança Institucional
Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	-1,3	---	-0,4	-1,0	-0,3	+0,4	+1,5	
Parecer Preliminar PPA	-2	---	-2	-2	-2	-2	+2	L
Parecer Preliminar LDO	-2	---	-2	---	-2	-2	+2	L
Parecer Preliminar LOA	-2	---	-1	---	+1	+1	+2	L
Origem dos Recursos para a Aprovação de Emendas à LOA	-2	---	+1	---	+1	+1	+2	L
Repartição dos Recursos para a Aprovação de Emendas à LOA	-2	---	-2	---	-2	0	+2	L
Emendas de Relator à LOA	-2	---	-2	0	+1	+2	+2	L
Prioridade de Votação das Emendas à LOA	-2	---	0	---	+1	+1	+1	D
Emendas ao Decreto Legislativo da Apreciação das Contas do Presidente da República	-2	---	+2	---	-2	+2	+2	L
Emendas ao Decreto Legislativo sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves	-2	---	-2	---	-2	+2	+2	L
Destaque para Votação em Separado na CMO	+1	---	+1	---	+1	0	+1	L
Contestação na CMO	-2	---	-2	---	-2	-2	+1	L
Verificação de Presença na CMO	+1	---	+1	---	+1	+1	0	D/L
Destaque de Votação em Separado no Plenário do CN	-1	---	0	---	0	0	-1	D/L
Verificação de Presença no Plenário do CN	-2	---	-2	---	-2	-2	+1	L
Papel dos Líderes Partidários	+1	---	+2	---	+2	+2	+2	L

As duas variáveis consideradas como *layering* e *displacement* possuem como característica comum uma clara substituição das regras entre os regimes constitucionais de 1969 e 1967. Mas, depois de um longo período de estabilidade, verifica-se o acréscimo de nova camada com a Resolução nº 01/06. O único caso de *displacement* está nas prioridades estabelecidas para votação de emendas, que inicialmente (1991) foi estabelecida para as emendas coletivas, para ao final do período considerado (2006) serem priorizadas regimentalmente as emendas individuais.

5.2.1. Parecer preliminar à LOA

Logo após a aprovação da nova constituição foi necessária a elaboração de pareceres preliminares à proposta de Orçamento, como decorrência das novas atribuições legislativas e da necessidade de indicação das fontes de recursos para os remanejamentos de dotações e a aprovação de emendas. Efetivamente, este era um instrumento que não existia sob o regime constitucional anterior, já que o orçamento não podia ser alterado. Antes de sua formalização pela Resolução nº 01/91, a elaboração destes pareceres foi realizada no anos de 1989 e 1990¹²⁹, para as propostas de orçamento de 1990 e 1991. (Brasil, 1989; Brasil, 1990).

O Parecer Preliminar é elaborado pelo Relator-Geral e submetido à aprovação da Comissão antes da apresentação das emendas ao orçamento. Desde 1990 é dividido em duas partes. Na primeira é feita uma avaliação geral da economia e da proposta apresentada pelo Executivo. Mas somente em 1995 foi formalizado que ele deveria ser seguido de exame crítico da política fiscal e orçamentária, a partir de parâmetros e outras definições de prioridades e macro alocações (estabelecidos e detalhados no regimento). Em 2001 poucos dispositivos foram acrescentados, destacando-se a análise da situação fiscal, nos termos da LRF. O conteúdo mínimo do Parecer Preliminar foi bastante aumentado e detalhado pela Resolução nº 01/06, com a exigência da análise da política fiscal e orçamentária ainda mais detalhada no regimento.

¹²⁹ Os relatores eram os deputados Eraldo Tinoco (para o orçamento de 1990) e João Alves (para o orçamento de 1991).

Na segunda parte são definidos os parâmetros para a atuação dos relatores (parciais ou setoriais, a depender do ano), incluindo-se a apreciação das emendas, o que foi inserido no regimento desde 1991. Na prática isto significa a aprovação dos critérios e limites ao remanejamento de recursos para a aprovação de emendas. Ao mesmo tempo, estabelece as despesas que não podem ser remanejadas por serem políticas determinadas constitucionalmente, por legislação complementar, ordinária, do anexo de metas e prioridades da LDO ou decisão do próprio parecer preliminar. Com a Resolução nº 02/95, ficou definido que os parâmetros e critérios deveriam ser estabelecidos também para a relatoria geral (e as relatorias adjuntas, criadas para dar suporte ao Relator-Geral). Desde 2001 foi incorporada às normas formais a proibição a que relatores utilizem recursos não previstos pelo Parecer Preliminar, o que indica a possibilidade desta prática da maneira informal nos anos anteriores. Em 2006 passou a estabelecer qual a programação pode ser objeto de emendas individuais.

Esta parte do Parecer Preliminar sempre foi objeto de intensas disputas, por determinar, na prática, a divisão entre o Relator-Geral e os relatores parciais e setoriais o montante de recursos disponíveis, o que implica não somente no grau de autonomia destes últimos como também os recursos orçamentários à disposição de cada um para a aprovação de emendas. E quanto maior fossem os recursos, maior a necessidade de alterar a proposta do Executivo, que lutava contra as mudanças.

Em 1991, por exemplo, o então relator, Dep. João Alves, se dizia entrosado com o governo para a manutenção do projeto original, propondo que os cortes fossem limitados a 1% das outras despesas correntes (excluindo-se as de pessoal e juros da dívida pública) e 2% das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e outras despesas de capital, excluindo-se o refinanciamento da dívida). Sua proposta foi rejeitada pela CMO, após embates que envolveram as lideranças partidárias (e não apenas seus representantes na Comissão), tendo sido aprovadas as seguintes margens de remanejamento: 2% das despesas de outros custeios, 15% para as despesas de capital que identificassem nominalmente estados e municípios e 25% das despesas de capital de livre aplicação pela União. Como consequência de sua derrota, o relator da matéria renunciou por falta de sustentabilidade política para o exercício de suas funções (Brasil, 1993).

5.2.2. Pareceres preliminares ao PPA e à LDO

A Resolução n 01/06 também implantou os pareceres preliminares ao PPA e LDO, com destaque para as exigências regimentais de como devem regulamentar a apresentação e aprovação de emendas à programação da despesa. Note-se que o fez com bastante atraso em relação à reforma orçamentária implementada pelo Executivo nos anos de 1998/1999, que estabeleceram uma associação metodológica da programação das despesas previstas no PPA, na LDO e na LOA. Com as alterações, eles passaram a organizar a realização da despesa por programas e ações regionalizadas, conferindo maior transparência à integração entre esses instrumentos.

O que impactou enormemente o processo legislativo orçamentário no que diz respeito ao cumprimento da proibição de aprovação de emendas à LDO incompatíveis com o PPA e de emendas à LOA não compatíveis com os demais instrumentos. Mas este impacto não foi previsto na elaboração da Resolução nº 01/01, promulgada em 04 de outubro daquele ano, apenas 35 dias após o envio do primeiro PPA elaborado depois da reforma (segundo PPA do governo Fernando Henrique Cardoso). O que só veio a ocorrer com a Resolução nº 02/06.

O conteúdo mínimo do Parecer Preliminar ao PPA foi definido da seguinte forma: 1) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo Relator, no remanejamento e no cancelamento de valores financeiros constantes do projeto; 2) os critérios que serão adotados na distribuição, entre os programas ou órgãos responsáveis por programas, dos eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas; 3) as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator; 4) as orientações específicas referentes à estrutura e ao conteúdo do relatório do Relator.

O conteúdo mínimo do Parecer Preliminar à LDO foi definido apenas para o anexo de metas e prioridades, que contém a programação a ser priorizada na elaboração da LOA a partir das prioridades e metas do PPA: 1) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelo Relator, no cancelamento das metas constantes do anexo; 2) os critérios que serão utilizados pelo Relator para o acolhimento das emendas; 3) demonstrativo contendo os custos unitários estimados das ações nele constantes; 4) disposições sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas.

5.2.3. Origem e repartição dos recursos para a aprovação de emendas

O retorno das prerrogativas de emendamento na Constituição de 1998 foi limitado pela vedação à utilização de recursos oriundos da programação de pessoal, serviço da dívida e transferência constitucional a estados e municípios. Já os parâmetros do Parecer Preliminar estabelecem os percentuais de cancelamento em despesas de custeio e investimento que poderão ser utilizados pelos relatores Geral, setoriais e parciais.

No parecer de 1989 os cancelamentos foram especificamente estabelecidos pelo Relator-Geral por: 1) Ministério e Unidades Orçamentárias (correspondem à administração direta e aos órgãos vinculados da administração indireta na classificação institucional do orçamento) para o atendimento de emendas; 2) redução linear de 5% das despesas de outras despesas correntes, destinada a atender o orçamento do Poder Judiciário, insuficientemente previsto pelo governo; e, 3) redução da chamada dívida condicionada, para o pagamento de precatórios (neste caso, interpretados também como dívida para não ferir o mandamento constitucional de proibição à modificação de alteração das despesas com os serviços da dívida pública¹³⁰).

Naquele primeiro ano em que o Congresso podia alterar a proposta orçamentária, foi necessária a inclusão, no parecer, de anexo esclarecendo que os recursos da dívida não poderiam ser utilizados para a aprovação de emendas. A pressão era grande, pois os recursos cancelados correspondiam apenas a 30% dos valores que o Relator-Geral considerava necessário para as emendas individuais. O recurso utilizado foi incluir um redutor na correção monetária da proposta (a ser aplicado na versão final da lei aprovada), com vistas a gerar um excedente de arrecadação que cobriria os recursos para a aprovação das emendas (Brasil, 1989).

Desde então, o Congresso vem utilizando diversos instrumentos para obter recursos na proposta orçamentária com vistas a aprovação de emendas. Além dos tradicionais cancelamentos e previsão de excesso de arrecadação na conjuntura inflacionária, a reserva orçamentária para imprevistos (a chamada Reserva de Contingência) passou a ser utilizada também, quando seus valores estivessem acima dos

¹³⁰ Constituição (1988): art. 166, § 3º, inciso II, alínea b).

percentuais estabelecidos pela LDO. Com a estabilização monetária foi negociado entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo que a Reserva de Contingência deveria ser programada na proposta acima destes percentuais, para que a diferença fosse utilizada no atendimento das emendas.

A reavaliação da receita constituiu-se noutra fonte intensamente utilizada para obter recursos, gerando fortes críticas ao Congresso. A forma mais comum de realizar esta reavaliação é mediante a revisão dos parâmetros macroeconômicos, particularmente a previsão de crescimento do Produto Interno Bruto - PIB (utilizada também pelo Executivo quando o *fechamento* da proposta orçamentária não atinge as metas fiscais). Os novos parâmetros revisados levam a um aumento generalizado da arrecadação prevista em todas as fontes de recursos do orçamento, já que a receita ocorre em função do nível da atividade econômica. Como esta variável será examinada em maior detalhe na Categoria Analítica 5.3., esta seção se limita a registrar a crescente especialização do Congresso nesta prática, formalizada nas normas pelas resoluções nº 01/01 e 01/06.

Os recursos gerados na forma descrita acima vêm a compor o que já foi denominado de Bolsa de Fontes, utilizada pelos relatores para o atendimento de emendas. Esta denominação decorre das limitações legais à alocação das diferentes fontes de recursos, o que demanda um gerenciamento específico das emendas que podem ser aprovadas com cada fonte. Os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, por vinculação constitucional de 18% da receita de impostos da União, por exemplo, não podem ser aplicados em destinação diversa da estabelecidos pelos artigos 70 e 71 Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Deste modo, quando a reavaliação da receita é realizada, 18% dos recursos gerados em impostos devem ser aplicados em emendas na educação. Aí entre a importância da Bolsa de Fontes. Seguindo o exemplo utilizado, relatores podem substituir recursos de outras fontes com livre aplicação destinadas à educação pelo Executivo pelos novos recursos gerados. Deste modo, liberam recursos para a aprovação de emendas em outras áreas.

Até a Resolução nº 01/01 os regimentos da CMO não trataram da repartição de recursos para as emendas. Com ela foi estabelecido o atendimento prioritário das emendas individuais à LOA, mediante fixação no Parecer Preliminar do valor das emendas individuais a serem apresentadas e aprovadas por parlamentar. Esta é uma

prática adotada pelo Congresso, desde 1997, tendo em vista que o mecanismo que assegura os valores destinados às emendas individuais vinha funcionando.

Com a Resolução nº 01/06, criou-se a chamada reserva de recursos, composta dos *eventuais* recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar. A reserva é utilizada para a aprovação das emendas coletivas, conforme será detalhado na próxima variável (5.2.3), mas antes devem ser deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.

Na Tabela 5.3 são apresentados os dados referentes à quotas individuais e os valores aprovados para emendas entre 1996 e 2013. No governo Fernando Henrique Cardoso os valores se mantiveram relativamente estáveis, sendo estabelecidos em R\$ 1,5 milhão para o primeiro ano em que as quotas foram utilizadas, em 1997, e mantendo-se iguais em valores nominais por 4 (quatro) anos, até 2000. As quotas foram aumentadas em 33% em 2001 e novamente os valores foram mantidos até 2003. Em termos reais, os valores tiveram variação negativa entre os reajustes. Mas a partir 2004, no segundo ano do governo Lula, os valores foram ajustados anualmente, chegando-se a um aumento de 300% em valores reais comparando-se 2012 a 1997. Em termos nominais, o maior percentual de crescimento de um ano para o seguinte ocorreu em 2006, em 43%. Este foi justamente o ano de aprovação da resolução que formalizou as quotas. Em termos reais, o maior crescimento entre dois anos ocorreu entre 2003 e 2004, em 13%, no primeiro orçamento elaborado pelo governo Lula.

Tendo em vista as fontes de recursos para emendas definidas no parecer preliminar e dos valores especificamente reservados às emendas individuais, é que a Reserva de Recursos para o atendimento das emendas coletivas é definida. Estes “recursos líquidos” são destinados às chamadas emendas coletivas de apropriação, que destinam novos recursos às despesas que propõem. A Resolução nº 01/06 estabeleceu também um critério de distribuição desses recursos: 25% para emendas de bancada estadual, 55% aos relatores setoriais para emendas de bancada estadual e de comissão, 20% ao Relator-Geral para emendas de bancada e comissão. Dos 25% de recursos líquidos destinados a emendas de bancada estadual, o critério de distribuição entre as unidades da federação estabelece que 50% deles se baseia no Fundo de Participação dos

Estados (FPE), 40% na base da média histórica dos três (03) anos anteriores, e 10% na população (segundo o IBGE).

Tabela 5.3 - Quotas anuais e total de recursos aprovados para emendas individuais à PLOA, em valores reais (2012) - 1996-2012

R\$ 1 milhão*

Ano	Valores Nominais		Valores Reais	
	Quota Individual R\$	R\$ Aprovados	Quota Individual R\$	R\$ Aprovados
1996	---	862	---	2.635
1997	1,5	845	4,0	2.232
1998	1,5	866	3,7	2.139
1999	1,5	866	3,6	2.073
2000	1,5	880	3,4	2.009
2001	2,0	1.178	4,3	2.512
2002	2,0	1.178	4,0	2.351
2003	2,0	1.185	3,7	2.181
2004	2,5	1.482	4,0	2.379
2005	3,5	2.076	5,3	3.124
2006	5,0	2.964	7,0	4.149
2007	6,0	3.533	8,1	4.772
2008	8,0	4.741	10,4	6.183
2009	10,0	5.928	12,3	7.315
2010	12,5	7.412	14,7	8.736
2011	13,0	7.707	14,6	8.649
2012	15,0	8.893	15,8	9.391

Fonte: Pareceres Preliminares; Tollini, 2008; Siga Brasil, em 27/06/2013.

*IPCA - Preços médios de 2013

Além disso, a Resolução nº 01/06 estabelece que o Parecer Preliminar defina o valor mínimo por Bancada Estadual para atendimento das emendas de apropriação, que alocam novos recursos às unidades da federação. De forma que ao elaborar suas emendas as bancadas já conheçam os recursos adicionais à sua disposição. As emendas de remanejamento não demandam recursos novos como as emendas de apropriação, pois apenas realocam recursos já existentes. No caso, os cancelamentos devem ser feitos na própria unidade da federação para as emendas de remanejamento das bancadas estaduais, e dentro de sua área de atuação em dotações de caráter institucional e nacional para as emendas de comissão. Na nova sistemática da Resolução nº 01/06, as emendas de comissão não podem receber menos do que 15% dos “recursos líquidos”

destinados às emendas de apropriação das bancadas estaduais. No Quadro 5.1 é apresentada a sistematização das fontes de recursos e suas respectivas destinações (utilização), nos termos da Resolução nº 01/06.

Quadro 5.1 - Usos e fontes dos recursos remanejados pelo congresso nacional na proposta orçamentária segundo a Resolução nº 01/2006-CN

FONTES	USOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Reserva de Contingência (PLOA) • Reestimativa de Receitas (Relatório de Receita) • Cancelamentos definidos no Parecer Preliminar 		Emendas Individuais
		Emendas Obrigatórias
		Despesas Estruturais (Parecer Preliminar)
	Reserva de Recursos	25% Emendas de Bancada Estadual (50% FPE, 40% média e 10% população)
		55% Relatorias Setoriais
		20% Relatoria Geral

Fonte: Barros, 2007, p. 57.

5.2.4. Emendas de relator à LOA

Os conflitos em torno das definições das margens de remanejamento de recursos na fase do Parecer Preliminar ocorrem entre diversos atores e interesses, e não apenas entre o Executivo e os parlamentares desejosos de recursos para suas bases eleitorais. Um desses conflitos está entre o Relator-Geral e os relatores parciais e setoriais em torno dos recursos que cada um poderá alocar no orçamento. Dado que todas as alterações realizadas pelos relatores são registradas na forma de emendas, inclusive os cancelamentos feitos na Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA), a regulamentação das emendas de Relator-Geral é uma das principais formas de solução dessas disputas.

Já na Resolução nº 01/91 foi vedada a modificação dos relatórios setoriais ou parciais por emendas de relator à LOA, exceto se aprovado pelo plenário da CMO.

Após a CPMI do Orçamento, surge uma forte preocupação com a concentração de poderes nas mãos do Relator-Geral. Inicia-se, então, um processo progressivo de criação de regras que limitem sua atuação, que são reforçadas a cada resolução desde 1995. Na Resolução nº 01/93 foi vedada a aprovação de emenda já rejeitada pelos

relatores setoriais ou a inclusão de subprojetos ou subatividades novos pelo Relator-Geral.

A partir de 1995 as emendas de Relator-Geral (e seus respectivos fundamentos) passaram a ser obrigatoriamente publicadas no relatório. Ficou estabelecido que somente pudessem ser incorporadas ao relatório as propostas de modificação dos pareceres setoriais se, devidamente justificadas, tivessem sido aprovadas pela maioria do colegiado constituído pelo Relator-Geral e Relatores Adjuntos. Cabe recordar que estes eram escolhidos pelo Relator-Geral, mas proporcionalmente à representação dos partidos na CMO. O que não significa que as mudanças não fossem levadas à votação do plenário da Comissão, quando da aprovação do relatório final.

Na Resolução nº 01/01, ficou vedada a aprovação de emendas já rejeitadas pelos relatores setoriais e parciais. E as emendas de Relator-Geral: 1) ficaram limitadas a corrigir erros e omissões de ordem técnica e legal, 2) não podiam fazer inclusão de novas rubricas de despesa, e, 3) era vetado fazer acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto nos Pareceres Preliminares ou para corrigir erros ou omissões. Ainda na Resolução nº 01/01, emendas à LOA não podiam ser atendidas pelo Relator-Geral em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor.

Com a Res. nº 01/06 devem constar do parecer final os espelhos das emendas de Relator-Geral com respectivos fundamentos e demonstrativo por modalidade. A alteração de emendas de Bancada Estadual por ele só é permitida por solicitação de 2/3 (dois terços) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada. A recomposição total ou parcial de dotações canceladas passou a ficar limitada à recomposição do montante originalmente proposto no projeto.

5.2.5. Prioridade de votação das emendas à LOA

A trajetória das prioridades estabelecidas para a votação das emendas à LOA seguiu uma curiosa trajetória, a ser apreciada em dois blocos: as emendas à despesa propriamente dita e as emendas às outras partes do projeto. Nestas últimas, verifica-se a priorização das emendas ao texto e as que proponham cancelamento parcial ou total de dotações pela Resolução nº 02/95. Em 2001 as emendas à receita foram incluídas no

topo das prioridades. E em 2006 a ordem foi alterada, passando ao primeiro lugar a proposição de cancelamento de dotações e em seguida as emendas ao texto. Na mesma ocasião as emendas à receita foram retiradas da lista em virtude do estabelecimento de rito próprio para as mesmas no Relatório de Receitas.

No que tange às emendas à despesa, a Resolução nº 01/91 estabeleceu a preferência das emendas coletivas de comissão na ordem de votação, em relação às emendas individuais. Em 1993, verifica-se a criação de novas modalidades de emendas coletivas (as emendas de bancada e de partido), que não foram incluídas na preferência da ordem de votação, o que veio a ocorrer em 1995 para as emendas de bancada, posteriormente excluídas da priorização em 2001. Ainda em 1995, foi definido regimentalmente que os critérios de preferência para as emendas destinadas às ações prioritárias na LDO deveriam ser estabelecidos no parecer preliminar. Em 2006 a prioridade na votação deixou de ser das emendas coletivas e passou a ser das emendas individuais, que também receberam precedência na definição de seus recursos e valores através do relatório preliminar (ver tópico 5.2.2. deste capítulo).

Mas ressalte-se que, na prática, a priorização das emendas coletivas pela ordem de votação nunca foi realizada, tendo em vista que a votação é realizada para todo o relatório apresentado (ressalvados apenas os destaques), e não por tipo de emenda. A importância das emendas coletivas deve ser analisada, então, pelos valores a elas destinados em comparação às emendas individuais, bem como entre os diferentes tipos de emendas coletivas. Esta análise será realizada na seção 6.2. do próximo capítulo, juntamente com uma apresentação detalhada dos diferentes tipos de emenda previstos nos arranjos institucionais estabelecidos por cada resolução regimental do Congresso Nacional.

5.2.6. Emendas ao decreto legislativo da apreciação das contas do Presidente da República e ao decreto legislativo sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves

A Resolução nº 01/91 criou as emendas ao Decreto Legislativo da apreciação das contas do Presidente da República e sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves. As emendas podiam ser apresentadas sem a limitação de autores ou número. Esta definição segue sem alterações até os dias de hoje.

5.2.7. Destaque para votação em separado na CMO

O destaque para votação em separado é um instrumento à disposição dos parlamentares para recorrer da rejeição ou aprovação de dispositivos e emendas apresentadas aos projetos de lei. No caso das propostas de PPA, LDO e LOA, são usualmente utilizados para recorrer da não aprovação ou aprovação apenas parcial de emendas ao texto, à receita e à programação da despesa (no caso do PPA aos programas de governo, da LDO ao anexo de metas e prioridades e da LOA à despesa propriamente dita). Logo, os direitos de propriedade para apresentação de destaques e solicitação de verificação de quórum são prerrogativas cruciais de como esses instrumentos são utilizados estrategicamente pelos parlamentares.

Até a Resolução nº 01/01, tanto os membros titulares como suplentes da Comissão Mista do Orçamento eram livres para apresentar destaque para votação em separado de qualquer emenda com o devido *apoio*¹³¹ de seus pares. Em 2001 foram criadas restrições à sua apresentação, mediante regulamentação dos destaques que podiam ser apresentados. Passaram a ser admitidos somente os destaques para: 1) – inclusão de dotação, por meio de aprovação total ou parcial de emenda com parecer pela rejeição; 2) recomposição total ou parcial de dotação constante da proposta orçamentária, que tenha sido suprimida ou reduzida; 3) aumento de dotação, por meio de aprovação de emenda com parecer pela aprovação parcial; 4) redução ou cancelamento de dotação; 5) restabelecimento de dispositivo suprimido do texto da lei; 6) supressão, total ou parcial, de dispositivo do texto da lei; e, 7) aprovação de emenda à receita ou a dispositivo do texto da lei, que tenha sido rejeitada ou parcialmente aprovada.

Também ficou definida a necessidade de que fosse indicada a origem dos recursos para que o destaque pudesse ser aprovado, sendo admitidos apenas os recursos provenientes dos: 1) cancelamentos propostos na própria emenda destacada; 2) remanejamento de emendas do mesmo autor do destaque; 3) cancelamentos decorrentes de outros destaques aprovados para a redução ou cancelamento de dotação; e, por fim 4)

¹³¹ O *apoio* é formalizado mediante assinatura dos parlamentares no formulário de destaque para que o mesmo possa tramitar (seja aceito pela secretaria da Comissão e colocado em apreciação). Também é normalmente dado a projetos de lei que precisam do apoio de vários parlamentares. Não implica de nenhum modo o apoio à proposta, o que significaria votar a favor dela.

a indicação de cancelamentos pelos relatores. O que na prática representou uma forte restrição não apenas em virtude das dificuldades informacionais para a indicação das fontes de recurso, mas principalmente porque tais informações e o poder de decisão sobre novos cancelamentos que permitam a aprovação do destaque estão nas mãos dos relatores.

A partir de 2006 as restrições aos destaques na CMO foram reforçadas e detalhadas ainda mais, criando-se um complexo arranjo regimental de difícil compreensão até mesmo para os técnicos e assessores. Dentre as novas regras pode-se destacar a limitação à apresentação de três (03) destaques para a recomposição de dotação, não sendo aceitos nos casos de cortes lineares na LOA realizados pelos relatores. Ao mesmo tempo previu e passou a detalhar as formas de destaque à renúncia de receita, dentro da nova sistemática de avaliação e tratamento das receitas que surgiu com a criação do Comitê permanente de Avaliação da Receita.

A resolução nº 01/06 também ampliou o leque de autores de destaques na CMO. Além de seus membros, estes direitos de propriedade passaram a ser compartilhados com os coordenadores de bancada estadual e presidentes de comissão permanente (ou parlamentar autorizado por ele). O que permitiu que os autores de emendas coletivas também pudessem utilizar este instrumento de negociação para a aprovação de recursos adicionais (além das demais hipóteses previstas pelo regimento para a apresentação de destaques), tanto com o interesse na reeleição quanto por políticas públicas..

Nos anos iniciais de funcionamento da CMO, a lógica política em torno da apresentação de destaques que prevaleceria nos anos posteriores se estabeleceu, a partir da utilização deste instrumento juntamente com os pedidos de verificação de presença. Efetivamente, a possibilidade de baixa presença de parlamentares na reunião cria uma situação favorável para a apresentação e negociação de recursos orçamentários através dos destaques, conjugada com a necessidade de cumprimento dos prazos para a votação das matérias orçamentárias e o interesse da bancada majoritária em que as mesmas sejam aprovadas. Fazendo-se presente o autor do(s) destaque(s) no momento de sua discussão, resta-lhe a solicitação de verificação de presença caso não seja(m) aprovado(s), o que pode encerrar os trabalhos da Comissão. Razão pela qual esses destaques são negociados com muita atenção pelos seus autores e os respectivos relatores das matérias em discussão.

Deste modo, o deputado ou senador presente na reunião pode forçar o(s) relator(s) da matéria a negociar novos recursos para emendas visando assegurar que os relatórios em discussão sejam aprovados. Mas a utilização dos destaques de forma conjugada com a verificação de quórum possui um obstáculo não considerado até aqui: a verificação precisa ser apoiada por 10% dos membros presentes de cada casa. Por outro lado, se a presença for pequena, o *apoio* a este pedido também necessitará de um número reduzido.

Já em 2006 houve uma mudança substancial da regra: ficou estabelecido que os trabalhos da CMO só podem iniciar e dar prosseguimento com 1/6 dos membros, podendo qualquer parlamentar provocar o Presidente neste sentido.

Na história da CMO esta situação é mais comum do que se pode pensar. As reuniões da Comissão são usualmente realizadas sem o necessário quórum regimental para a tomada de decisão. Por esta razão, costumam ser suspensas, e não encerradas, pois neste último caso seria necessária nova obtenção de novo quórum regimental para a retomada das sessões deliberativas. Para tanto, o livro de assinaturas de presença fica aberto na entrada do plenário da Comissão, e as reuniões podem passar a deliberar depois de alcançado o número de parlamentares que assegure o quórum. Mas isto não significa que eles estão presentes ao longo da reunião. Muitos comparecem a pedido de seus líderes apenas para assinar o livro. A votação das matérias é feita pelos presentes, solicitando-se a manifestação dos votos contrários, que podem ser registrados nas notas taquigráficas ou nas atas de reunião, por solicitação dos respectivos parlamentares, para efeito de registro.

5.2.8. Contestação na CMO

A Resolução nº 01/06 criou o instrumento da *contestação* na CMO, que pode ser requerida sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada a fundamentação circunstanciada e sugeridas as medidas saneadoras. Para sua apresentação é necessário o apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na CMO. A contestação pode ser solicitada para a estimativa de receita, a fixação da despesa, a admissibilidade de emenda ou a dispositivo do texto relativo aos projetos de PPA, LDO e LOA.

5.2.9. Verificação de presença na CMO

A verificação de quórum é um instrumento à disposição dos parlamentares que pode ser interpretado de diversas formas. Ele significa, em primeiro lugar, a garantia de que as matérias aprovadas contam com amplo apoio majoritário do plenário, que se faz presente para garantir sua aprovação. Deste modo, a maioria tem sempre o dever de assegurar o quórum das seções para que as matérias de seu interesse possam ser votadas. Quando ocorre negociação entre os partidos da bancada governista (maioria) e oposicionista (minoria) e os líderes partidários chegam a um acordo, e a votação pode se realizar por votação simbólica das lideranças, independente do número de parlamentares presentes no plenário. Mas, em caso de inexistência de acordo, resta à minoria cobrar da maioria sua presença nas votações, o que é assegurado pela possibilidade de pedido de verificação de quórum. Dados os custos de mobilização da bancada majoritária, seus líderes irão preferir a negociação com a oposição, e apenas nos casos em que não for possível a realização de acordo para votação consensual, optar pela confrontação mediante realização de votação nominal.

Com a Resolução nº 01/91 surge a regra de que a solicitação de verificação de quórum pode ser pedida por 10% dos membros presentes dentre os representantes de cada casa. Em 2006 esta regra passa a considerar também os líderes que representam este percentual, mas não podendo ser reapresentado o pedido de verificação antes de uma hora de tempo decorrido do anterior.

Antes de 1988 era exigida a presença de 1/3 dos membros da Comissão Mista, independente da casa a que pertenciam, para o início e prosseguimento dos trabalhos. Tal regra foi suprimida a partir de 1991. Em 2006 (Resolução nº 01/06), a exigência da presença mínima de deputados e senadores para os trabalhos da CMO foi reinserida nas normas, mas sendo alterado para 1/6 de seus membros, e com possibilidade de encerramento de reunião por provocação de qualquer parlamentar. Sob a égide da Resolução nº 01/71, isto significava a presença mínima de 20 (vinte) parlamentares dentre os 60 (sessenta) membros titulares. A partir de 2006 são 7 (sete) parlamentares dentre os 40 (quarenta) deputados e senadores titulares. O que reforça os interesses da minoria na negociação com o relatores e/ou no Colegiado de Representantes de Lideranças Partidárias – CRLP.

5.2.10. Destaque para votação em separado no plenário do Congresso Nacional

A assinatura de um terço (1/3) dos membros da Câmara e outro terço (1/3) dos membros do Senado eram exigidas para a apresentação de destaque de votação em separado no Plenário do Congresso antes de 1988. Desde a Resolução nº 01/91 ficou definido que o destaque deverá ser requerido por 1/10 dos congressistas. Mas em 2006 foram acrescentadas regras rígidas para o destaque de plenário, bem como a indicação dos cancelamentos a serem indicados no projeto enviado CMO para que possam ser aprovados.

5.2.11. Verificação de presença no plenário do Congresso Nacional

Até o ano de 2006 as regras de verificação de presença nas sessões do Congresso para a apreciação de matérias orçamentárias não eram previstas nas resoluções específicas do processo legislativo orçamentário. A partir de 2006 o regimento passou a estabelecer que o pedido de verificação de presença fosse apoiado por 1/20 (um vigésimo) da casa do parlamentar solicitante, inclusive após a proclamação do resultado. Assim como na Comissão, não pode ser reapresentado o pedido de verificação antes de uma hora de tempo decorrido.

5.2.12. Papel dos líderes partidários

Antes de 1988, os líderes partidários eram responsáveis apenas pela designação dos membros da Comissão de Orçamento. Em 1991 (Resolução nº 01/91), eles passaram a indicar também os membros das subcomissões da CMO, as relatorias do PPA, LDO, LOA (geral), e demais que se fizessem necessários, além de encabeçar as emendas de partido. A Resolução nº 02/95, especificou, ainda, a atribuição das indicações das relatorias setoriais da LOA, dos créditos adicionais e da prestação de contas do Presidente.

Em 2006 foram acrescentadas mais funções às lideranças partidárias, em decorrência da criação de comitês e relatorias setoriais, para os quais passaram a indicar seus membros (Resolução nº 01/06). As lideranças também passaram a ser ouvidas pelo Presidente da CMO para a definição do número de membros dos comitês permanentes e o apoio ao pedido de verificação de quórum na Comissão Mista de Orçamento e no plenário do Congresso Nacional.

A CMO possui um Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias - CRLP, que funciona como um colégio de líderes interno para as matérias orçamentárias. Não estando previsto nas normas regimentais da Comissão, mas apenas em seu regulamento interno, os membros desse colegiado são responsáveis por representar seus partidos nas decisões que requeiram negociações características da agenda partidária. Tendo em vista a característica cíclica e anual das matérias orçamentárias, faz-se necessário uma constante negociação dos partidos de maneira a assegurar que sejam aprovadas tempestivamente.

Em trabalho anterior, o funcionamento do colégio de líderes entre 2006 e 2008 foi discutido, constando-se seu envolvimento com diversas questões tratadas pela comissão, envolvendo a discussão de vetos aos créditos adicionais, o PPA para o período 1996-1997, as metas e prioridades da LDO/97, o Parecer Preliminar de 1996 (LOA 1997) e a negociação prévia da minuta do relatório da LDO para 1998 antes da apresentação à CMO, incluindo a realização de reunião com representante do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Dos 10 (dez) parlamentares que apresentaram emendas ao parecer preliminar em 1996, 06 (seis) eram membros do Colegiado de Líderes da CMO (Rocha, 1997).

Muitas vezes os representantes de liderança decidem sobre temas da esfera de atuação dos relatores das matérias e da Mesa da Comissão, que precisam do consenso e apoio dos partidos para terem seus pareceres aprovados. Em temas salientes os próprios líderes dos partidos podem participar diretamente das negociações, que também podem contar com a presença de representantes da Liderança do Governo¹³².

Também decidem previamente sobre a agenda e procedimentos internos a serem adotados nos trabalhos da CMO, o que confere maior estabilidade nas decisões e encaminhamentos tomadas por seu Presidente e pelos relatores. Mas na maioria das vezes a realização das reuniões e as decisões tomadas não são registradas formalmente, prevalecendo o caráter informal de seu funcionamento. O que ocorre particularmente nos temas considerados politicamente sensíveis. Pode-se apenas contar com os registros

¹³² O Dep. Gilmar Machado se fez presente na reunião do Colegiado de Representantes de Lideranças Partidárias – CRLP, em 22/06/2010 pela Liderança do Governo no Congresso.

existentes por escrito e feitos oralmente nas reuniões da Comissão (registrados em notas taquigráficas).

Na discussão do PPA 2004-2007, por exemplo, em 12 de fevereiro de 2004, a pedido do representante do PT, o Dep. Gilmar Machado (MG), o Presidente suspendeu os trabalhos para a realização de reunião do CRLP, visando a negociação de pontos polêmicos. No mesmo ato, convocou a CMO para imediatamente após a reunião do CRLP. No mesmo dia o Deputado Virgílio Guimarães, no exercício da Presidência, assumiu a direção dos trabalhos e informou que a reunião seria suspensa em virtude da realização da ordem do dia no Plenário do Senado Federal e por acordo do Colegiado de representantes das Lideranças Partidárias com assento na Comissão.

Noutro episódio, após a aprovação do PLN nº 10/13 (crédito suplementar do Ministério da Justiça), o relator da matéria, deputado Danilo Forte PMDB/CE), é cobrado pelo deputado Cláudio Cajado (DEM/BA) de acordo realizado na liderança do PMDB para aprovação de propostas do DEM. O relator respondeu que não houve acordo em torno da proposta, mas uma reunião informal de discussão. A seguir verifica-se uma discussão no plenário sobre o caráter democrático das negociações em torno da apreciação de projetos na comissão¹³³.

Os registros disponíveis das reuniões dos líderes na CMO entre 2008 e 2012 revelam que as atividades do Colegiado teve sua importância ampliada. São trinta e nove documentos de “Resultados da Reunião” tornados públicos em cinco (05)anos, demonstrando que as questões discutidas e as decisões do Colegiado abarcam diversos projetos e temas da organização interna da Comissão. Em alguns projetos, como a proposta de LDO e de LOA, são tratados vários aspectos: o Parecer Preliminar, os pontos divergentes no relatório final, a apresentação de destaques e o calendário de votações, etc. Na tabela 5.4 são apresentados os temas discutidos nas reuniões com registro formal, quantificando-se os mesmos ao longo dos anos. Assinale-se, no entanto, que esses registros não podem ser considerados para fins de mensuração e análise

¹³³ A este respeito, ver notas taquigráficas da 3ª reunião extraordinária da CMO de 2013, em 05/11/2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/atas/2013/REX/03rex_nt.pdf. Acesso em: 02.12.2013.

estatística da atuação do Colegiado, em decorrência da realização de acordos informais e/ou de reuniões não registradas.

Chama a atenção ao fato de que nos anos de 2011 e 2012 o número de registros é bem maior do que nos demais, o que não significa necessariamente um maior ativismo do Colegiado. É provável que seja decorrente de uma política de maior transparência dos presidentes da CMO naqueles anos¹³⁴. Em 2013, por outro lado, apenas uma reunião teve seus resultados publicados¹³⁵.

Tabela 5.4 – Temas Discutidos nas reuniões do Colegiado de Representantes de Liderança Partidária - CRLP na CMO - 2008 - 2013

Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Temas Discutidos/Nº de	5	3	4	15	11	1	39
Acordos	1	1	---	3	3	---	8
Falta de Acordos	---	---	---	10	6	---	16
PPPA	---	---	---	1	---	---	1
PLDO	2	1	1	5	1	1	11
PLOA	1	---	---	---	---	---	1
Relatorias Setoriais	1	1	2	2	4	---	10
Créditos Adicionais	1	1	---	1	3	---	6
Mesa Diretora	---	---	---	2	---	---	2
Comitês Permanentes	1	1	3	1	4	---	10
Seminários Regionais	1	---	---	1	---	---	2
Calendário das Matérias	1	---	1	2	---	---	4
Coordenadores de Bancada Estadual	1	---	---	---	---	---	1
Audiências Públicas	1	---	---	1	---	---	2
Convocação de Ministro de Estado	---	---	---	1	---	---	1
Liberação de Emendas Individuais	---	---	---	1	---	---	1
Prestação de Contas do Presidente da República - PCPR	---	---	---	1	---	---	1

Fonte: Documentos de Resultado de Reunião do CRLP. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/collegiado>>. Acesso em 03 fev. 2014.

Percebe-se que o CRLP se constitui efetivamente na arena de negociação de todo o processo legislativo orçamentário, onde são feitos os acordos ou expressas divergências que impedem a realização de votações. Nos anos de 2001 e 2012 constata-se que a falta de acordo para a votação das matérias ocorreu 16 vezes, contra as 6 (seis)

¹³⁴ O Sen. Vital do Rêgo (PMDB-PB) e o Dep. Paulo Pimenta (PT-RS), respectivamente.

¹³⁵ Sob a presidência do Sen. Lobão Filho (MA)

vezes em que foi registrada a existência de acordos¹³⁶. Mas em três ocasiões o Presidente da CMO considerou que mesmo sem acordo entre os líderes iria colocar as matérias em votação (23/08/2011, 23/03/2012 e 13/06/2012).

As alianças partidárias estabelecidas não seguem necessariamente a lógica de disputa entre governo e oposição. O tema da liberação das emendas individuais, por exemplo, surgiu em 2011, quando o Democratas – DEM se declarou em obstrução até que o governo explicasse o veto às emendas à LOA daquele ano. Por outro lado, em 2011 a falta de acordo em 6 (seis) reuniões foi decorrente de obstrução do PSDB contra requerimento para a constituição de Grupo de Trabalho para fiscalizar os investimentos da Copa do mundo e das Olimpíadas a serem realizadas no Brasil, um tema de grande relevância política para o governo e para a oposição.

Mas a obstrução não ocorre apenas pela falta de acordo sobre das matérias orçamentárias, podendo estar relacionada a outros temas de interesse da oposição no Congresso, que utiliza a importância das matérias da CMO para negociar seus interesses de bancada. Em reunião realizada em 07/02/2011 O Deputado Rogério Marinho, pelo PSDB/CD, posicionou-se pela obstrução total até que o Presidente da Câmara informe a decisão sobre a questão de ordem que solicita a anulação da votação do requerimento de convocação do então Ministro-Chefe da Casa Civil, Antônio Pallocci. O Deputado Claudio Cajado, pelo DEM, manifestou-se em obstrução na Comissão até a aprovação, no Congresso Nacional, dos vetos às emendas do PLOA 2011 e ao Pré-Sal.

A escolha das relatorias setoriais e a composição dos comitês permanentes constituem um tema recorrentemente tratado nas reuniões do CRLP. Sendo uma prerrogativa das lideranças partidárias a escolha dos membros de seu partido, constata-se diversas vezes o registro pelo Presidente da CMO de que isto ainda não havia sido feito, ao mesmo tempo em que solicitava o encaminhamento das indicações. As decisões da ordem de prioridade dos partidos para a escolha das relatorias setoriais da LOA (baseada na proporcionalidade partidária) é apresentada para a aprovação dos

¹³⁶ A contagem dos temas e questões discutidas nas reuniões é feita de forma que cada ponto da pauta de decisões pode ser repetido. Por exemplo, quando acontece acordo, ou não, e o tema que está sendo discutido é registrado, a contagem aparece duas vezes na tabela. No entanto, muitas vezes a falta de acordo é citada apenas em relação à votação, ou não, dos projetos em pauta, sem que mencione a que se referem os mesmos.

líderes, assim como a relação final dos nomes indicados é apreciada por todos os membros do colegiado.

5.3. Poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária

Esta categoria trata dos instrumentos e mecanismos existentes para assegurar ao Poder Legislativo o efetivo controle sobre a realização da despesa pública e a determinação das políticas públicas definidas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual. Os valores atribuídos às variáveis são apresentados na Tabela 5.5.

O Código de Análise utilizado indica um baixo poder de veto do Legislativo sobre o Executivo desde a Constituição de 1969, quando se tem uma avaliação de -2 (muito fraco). Não poderia ser diferente diante de um bem sucedido arranjo institucional que tinha por objetivo a exclusão do controle parlamentar sobre toda e qualquer despesas pública. Para que a avaliação final deste arranjo tenha sido -2, faz-se necessário que todas as variáveis consideradas também recebam o mesmo valor.

Ao final do período considerado o código de análise para esta Categoria ainda indica um valor de -0,4, o que representa um poder de veto sobre as políticas entre fraco e moderado. A baixa avaliação final da Categoria Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária é explicada pela permanência dos dispositivos constitucionais relativos ao poder de iniciativa da proposta, a liberdade de Executivo para alterar o projeto inicialmente enviado e o caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual. Nestas variáveis não é identificada nenhuma mudança institucional entre 1969 e 2006.

Efetivamente, com a Constituição de 1988 a situação se altera, mas ainda longe de criar-se um efetivo controle legislativo sobre a despesa, tendo a avaliação recebido uma nota de -1,6, o que se explica pela melhora decorrente da restituição das prerrogativas de emendamento e pelas atribuições de acompanhamento da execução orçamentária e financeira pela Comissão Mista de Orçamento. O valor se mantém praticamente estável até 1995 (-1,4), quando se verifica leve melhora em virtude do tratamento da receita orçamentária no Parecer Preliminar e a possibilidade de apresentação de emendas específicas a este item.

Tabela 5.5 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipo de Mudança Institucional
Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	-2,0	-1,6	-1,6	---	-1,4	-0,7	-0,4	
Iniciativa das Propostas de Planos e Orçamentos	-2	-2	-2	---	-2	-2	-2	---
Execução Impositiva do Orçamento	-2	-2	-2	---	-1	-2	-2	---
Metas de Superávit Primário	-2	-2	-2	---	-2	+2	+2	L
Tratamento da Receita na Proposta Orçamentária	-2	-2	-2	---	-1	+1	+2	L
Mensagens Retificadoras do PPA, LDO e LOA	-2	-2	-2	---	-2	-2	-2	L
Créditos Adicionais	-2	-1	-1	---	-1	-2	-2	L
Créditos Extraordinários	-2	-1	-1	---	-1	-1	-1	L
Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira	-2	0	0	---	0	+1	2	D/L
Gestão Fiscal	-2	-2	-2	---	-2	-1	-1	L

Com as inovações legais e regimentais da Lei de Responsabilidade Fiscal e do regimento de 2001, esta Categoria passou a ser valorada em -0,6 (próximo a fraco), o que representa a maior mudança entre os diferentes arranjos institucionais de governança legislativa. Neste caso a melhora da avaliação deveu-se ao acréscimo de instrumentos de avaliação da receita, ao já citado controle sobre as metas de resultado primário e a criação de instrumentos de avaliação e controle do mesmo. Novo aumento ocorreu em 2006, com o incremento dos instrumentos de controle sobre o resultado primário, a receita orçamentária e a avaliação da execução orçamentária e financeira. Mas essas melhorias foram acompanhadas por restrições ainda maiores sobre alterações em créditos adicionais, anulando um resultado mais positivo da avaliação.

Adicione-se, ainda, a crescente restrição interna às alterações aos créditos adicionais, impedindo a repriorização desses recursos pelos parlamentares. No período em tela neste estudo melhorou positivamente o controle sobre os resultados fiscais do governo, mediante a definição das metas de resultado primário através da LDO e os mecanismos de acompanhamento de execução orçamentária e financeira.

A mudança na fixação da despesa na lei orçamentária em 1988 foi do tipo *displacement* em somente 02 (duas) variáveis utilizadas (sendo que em uma delas também se constata o *layering*), tendo em vista o retorno das prerrogativas de emendamento. A mudança dos mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária e financeira também é caracterizada por *displacement* e *layering* concomitantemente, tendo em vista os diversos arranjos institucionais que foram criados, inicialmente em substituição aos arranjos anteriores, numa espécie de processo de tentativa e erro para se encontrar um modelo que efetivasse essa prerrogativa constitucional. Isto ocorreu até 2001, quando foi criado o Comitê de Avaliação de Receita, cujo papel foi significativamente incrementado pela Resolução nº 01/06. Nas demais variáveis constata-se a ocorrência de *layering* em seis (06) casos.

5.3.1. Iniciativa das propostas de planos e orçamentos

A iniciativa dos projetos de lei relativos ao PPA, LDO, LOA e créditos adicionais é exclusiva do Presidente da República por determinação constitucional. Deputados e Senadores não podem apresentar projetos de lei de matérias orçamentárias, o que limita bastante o controle do Legislativo sobre a despesa da União.

Desde a Constituição de 1824, à exceção da primeira constituição republicana, sempre coube ao Executivo o envio da proposta orçamentária ao Poder Legislativo, mesmo nos períodos em que este último não podia alterá-la. A Constituição de 1891 atribuiu ao Legislativo a prerrogativa de não apenas discutir e votar a proposta orçamentária, como também de elaborá-la. Mas no mesmo ano de sua promulgação foi aprovada a Lei n° 23, de 30 de outubro de 1891, que devolveu ao Ministério da Fazenda a obrigação de elaborar a proposta orçamentária. Logo em seguida, a Lei n° 30, de 08 de janeiro de 1892, previu como crime de responsabilidade do Presidente a não apresentação da proposta de orçamento (Roure, 1916; 1926).

5.3.2. Execução impositiva do orçamento

A manutenção do caráter autorizativo da lei orçamentária em 1988 representa uma continuidade de extrema importância na definição das jurisdições orçamentárias do Poder Legislativo e das relações que se estabelecem como o Poder Executivo. Em que pese a utilização da expressão “fixar” em todas as constituições brasileiras para se referir à realização da despesa prevista no orçamento¹³⁷, ele sempre foi como uma autorização, um limite máximo (teto) para a aplicação dos recursos nas respectivas dotações. No sistema orçamentário brasileiro o termo “fixar” nunca se constituiu numa determinação obrigatória para o Poder Executivo¹³⁸, tanto quando foi vedada ao legislativo a aprovação de emendas como nos períodos em que teve essa prerrogativa assegurada.

Ou seja, sempre se assentiu que cabe ao Executivo a verificação da necessidade de realização da correspondente despesa e o estabelecimento da programação de desembolso com base na receita¹³⁹. O que significa reconhecer o poder historicamente discricionário do Executivo para utilização, ou não, das dotações autorizadas em lei face

¹³⁷ Constituição (1824): art. 15, inciso X; Constituição (1891): art. 34, 1°; Constituição (1934): art. 50, § 3°; Constituição (1937): art. 70; Constituição (1946): art. 73, § 1°; Constituição (1967): art. 60, *caput*; Constituição (1988): art. 165, § 8°. Observe-se que em 34, 37 e 46 o termo fixar é utilizado apenas no dispositivo que proíbe inclusão de matéria estranha à receita e despesa.

¹³⁸ Cf Carreira, 1896: 527; Roure 1926, 11; Viana, 1950: 189; Machado Jr, 1969: 76-77; Silva, 1974: 321-334; Giacomoni, 2008: 295-297.

¹³⁹ Tendo em vista o histórico de déficits orçamentários do Estado brasileiro, considera-se receita para fins de análise do orçamento autorizativo todas as fontes de financiamento da despesa além da arrecadação tributária e de contribuições, tais como emissão de títulos públicos, empréstimos contratuais externos e emissão de moeda.

à receita realizada. Ao Legislativo, é facultado o controle sobre o orçamento executado e as contas públicas, mediante a apreciação das contas apresentadas anualmente pelo Executivo e outras informações determinadas pela legislação. Mas não o controle sobre a política fiscal e as prioridades governamentais expressas nas decisões políticas que definem a despesa no momento em que o orçamento é utilizado.

A recente discussão e aprovação do chamado Orçamento Impositivo para a programação orçamentária derivada de emendas individuais também evidencia como se articulam e interagem os interesses presentes na arena legislativa orçamentária. Inicialmente, o debate surgiu com a apresentação da Proposta de Emenda Constitucional nº 22/00, de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. A proposta original foi aprovada por unanimidade pelo Senado¹⁴⁰ e enviada para a Câmara dos Deputados¹⁴¹, na qual estava previsto que:

“Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.”.

Com o texto aprovado pela câmara alta, pretendia-se que o controle da execução orçamentária fosse integralmente transferido ao Poder Legislativo, pois ao discutir os cortes solicitados pelo Executivo esperava-se que toda a política fiscal e orçamentária estivesse em debate. Era um modelo próximo ao dos Estados Unidos da América, ainda mais quando se considera a extinção da CMO e a tramitação dos orçamentos pelas comissões permanentes da Câmara e do Senado (conforme visto na seção 5.1.1 deste capítulo).

Diversas outras propostas foram pensadas na Câmara dos Deputados, tendo a PEC¹⁴² sido enviada para a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ-CD) em agosto de 2006. Apenas em 2013 foi criada Comissão Especial para sua apreciação¹⁴³. O parecer do Dep. Paulo Maluf (PP-SP), o relator, apresentou voto favorável. O Dep. José

¹⁴⁰ 55 votos favoráveis e nenhum contra.

¹⁴¹ Na Câmara, tramitou inicialmente com o número 565/2006.

¹⁴² PEC 565/2006.

¹⁴³ Apenas no ano de 2013.

Genuíno (PT-SP) apresentou voto em separado em que defendeu a inconstitucionalidade do Orçamento Impositivo por “ameaçar o equilíbrio entre os poderes”¹⁴⁴ e por demandar um sistema mais complexo de apreciação orçamentária pelo Legislativo que não estava sendo levado em consideração. A PEC foi votada e aprovada na CCJ da Câmara em abril de 2013

Na Comissão Especial o dispositivo que instituía o Orçamento Impositivo foi radicalmente alterado. No total, 18 (dezoito) emendas foram apresentadas, das quais 10 (dez) transformavam o orçamento impositivo em execução obrigatória das emendas individuais e acrescentavam outros dispositivos para reforçar ou disciplinar somente essa questão. Destas, 03 previam que a não execução das emendas individuais seria crime de responsabilidade do Presidente da República, 02 estabeleciam um valor equivalente a 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) da proposta orçamentária para as emendas e 01 elevava este teto para 1,3% da RCL (excluídas as emendas para a Saúde). Prevendo a aprovação do Orçamento Impositivo de emendas, o Dep. Alessandro Molon (PT-RJ) apresentou proposta para que, mantida a execução obrigatória de emendas, estas pudessem ser contingenciadas pelo Executivo.

Já no primeiro relatório do Dep. Édio Lopes (PMDB-RR) foi transformado o dispositivo original na determinação do Orçamento Impositivo apenas para as emendas individuais aos orçamentos (Brasil, 2013). Na votação final da PEC pela Comissão Especial o Dep. Ricardo Berzoini (PT-SP) fez a última tentativa do partido do governo na Câmara: limitar a execução obrigatória de emendas à 0,5% da RCL, ressaltando a rigidez orçamentária que o valor previsto implicaria, tendo em vista que em 2013 seriam aplicados R\$ 2,8 bilhões nas emendas individuais, o equivalente a 0,4% da RCL. Mas no texto de seu voto não cita o fato de que ele de fato propõe em seu voto retirar o dispositivo que assegura a execução isonômica das emendas, independentemente a que partido pertence seu autor.

O Relatório Final foi aprovado com o voto contrário de 06 parlamentares do PT¹⁴⁵, 01 do PMDB¹⁴⁶ e 01 do DEM¹⁴⁷. Todos os demais parlamentares da bancada

¹⁴⁴ Constituição (1988): art. 60, § 4º, inciso III .

¹⁴⁵ Zézeu Ribeiro (BA), José Genuíno (SP), Alessandro Molon (RJ), João Paulo Lima (PE), Iriny Lopes (ES) e Odair Cunha (MG).

governista e da oposição votaram favoravelmente ao Relatório apresentado. A redação final da Comissão definiu que:

“Art. 166.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão:

I – aprovadas no limite de um por cento da receita corrente líquida prevista no projeto; e

II – divulgadas em audiências públicas pelos entes federados beneficiados.

§ 10. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma isonômica, da programação prioritária incluída na lei orçamentária por emendas individuais, observado o anexo de metas e prioridades que integrará art. 165, II, em montante correspondente a um por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.”. (Brasil, 2013)

Após a aprovação pela Comissão Especial e pelo Plenário da Câmara, a PEC retornou ao Senado, onde novamente foi apreciada na Comissão de Constituição e Justiça e no plenário¹⁴⁸. No retorno à câmara alta, a discussão sobre o Orçamento Impositivo seguiu a tendência apontada pela câmara baixa, abandonando-se o sentido original da proposta do Senador Antônio Calos Magalhães (já falecido). E nem mesmo a emenda que propunha a execução obrigatória de pelo menos 30% das emendas coletivas, do Sen. Mozarildo Cavalcanti (PTB-PR), foi aprovada, sob o argumento do relator que representaria a “constitucionalização do conceito de emendas de bancada.”.

O foco dos debates no SF passou a ser a inclusão na PEC do aumento dos recursos destinados à Saúde. Saindo de um patamar de gasto real de 13,1% da RCL, o governo foi obrigado a concordar com um mínimo 15% da Receita Corrente Líquida a ser aplicado progressivamente. Mas teve de mobilizar a base governista para rejeitar emenda do Sen. Cícero Lucena (PSDB-PB) que pretendia aumentar este piso para 18% da RCL. O resultado da votação foi de 34 votos a favor da emenda e apenas 23 contrários, sendo que sua aprovação requeria 49 votos favoráveis.

¹⁴⁶ Marcelo Almeida (PR).

¹⁴⁷ Luiz de Deus (BA).

¹⁴⁸ Recebeu o número de 22-A/2000.

E mesmo dentre os votos assegurados pelo Executivo, houve quem declarasse ser favorável à proposta, como o Sen. Humberto Costa (PT-PE), ex-Ministro da Saúde. Ele apresentou emenda de plenário em que justificava que a proposta que estava sendo aprovada elevaria em 49,2 bilhões os recursos da saúde (Emenda nº 06 de Plenário). Também propôs que o próximo presidente eleito pudesse fazer uma revisão do calendário de implantação do novo valor mínimo para as ações de saúde, o que foi rejeitado (Emenda nº 07 de Plenário). Nas negociações o Governo assegurou, pelo menos, que fosse incorporada a obrigatoriedade de que 50% das emendas individuais fossem destinadas "... a ações e serviços públicos de saúde."¹⁴⁹, de modo a reduzir o impacto orçamentário da emenda constitucional. Na votação desta questão, chama a atenção o número expressivo de votos de partidos da base do governo votando com a oposição: 05 do PMDB, contra a orientação da liderança, 04 do PTB e 04 do PSB seguindo orientação de suas lideranças (Brasil, 2013).

Mais o debate sobre recursos para a saúde não impediu que na PEC fossem aprovados dispositivos que facilitam as transferências de recursos decorrentes das emendas individuais, dispensando-se a comprovação de adimplência (de impostos ou de outros convênios anteriormente assinados entre a União e os demais entes da federação). Os recursos transferidos também não fazem parte do cálculo da RCL do ente receptor para efeito do cálculo de limites de despesas com pessoal previsto no art. 169 da Constituição. E no caso de algum impedimento para a execução da emenda, o Congresso indicará para onde será feito o remanejamento dos recursos.

De volta à Câmara dos Deputados em 13 de novembro de 2013, a pressão para elevar o valor para a aprovação e execução das emendas aumentou, o que levou à nova alteração da PEC incorporando o percentual de 1,2% da RCL. A aprovação da LDO/2014 e da LOA 2014¹⁵⁰ foi condicionada pelos parlamentares à sua aprovação. A proposta foi patrocinada pelo Presidente da Câmara dos Deputados,

¹⁴⁹Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2013/11/12/aprovada-pec-do-orcamento-impositivo-inclui-mais-recursos-para-a-saude>. Acesso em: 25 jan. 2014.

¹⁵⁰ Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/adiamento-do-orcamento-impositivo-pode-atrasar-votacao-do-orcamento-2014>. Acesso em: 25 jan. 2014.

Henrique Eduardo Alves (PMDB-AL), que havia se comprometido com ela como principal ponto de sua plataforma eleitoral para a direção da casa¹⁵¹.

Mas, diante do desmembramento da PEC em duas¹⁵² e da impossibilidade de votá-la ainda em 2013, a obrigatoriedade de execução das emendas individuais foi incluída mediante acordo como o art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2014, votada pelo Congresso apenas em 20 de novembro de 2013¹⁵³. A partir daí verifica-se tensa negociação entre governo e congresso, onde a ameaça de veto à LDO pelo primeiro era retaliada com a ameaça de não aprovação da LOA/2014. Diante da possibilidade de não iniciar o ano eleitoral com o orçamento de investimentos aprovado e liberado, o governo negocia com o presidente da Câmara dos Deputados a manutenção do Orçamento Impositivo das emendas individuais e a liberação de recursos adicionais para emendas dos integrantes da CMO, líderes partidários e presidentes de comissões (totalizando cerca de 100 congressistas)¹⁵⁴.

Com o caráter autorizativo da Lei Orçamentária Anual, a capacidade do Poder Legislativo em assegurar a aplicação dos recursos que aloca é bastante limitada, como pode ser observado nas Tabelas 5.6 e 5.7, que apresentam os dados de execução orçamentária e financeira das emendas individuais e coletivas entre 1996 e 2012, em valores reais médios de 2013. São consideradas apenas as emendas que foram incluídas no orçamento em rubricas exclusivas, sendo desconsideradas aquelas que foram somadas a dotações já existentes na proposta de LOA. Isto porque não é possível identificar a execução de emendas não exclusivas no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF. Quanto às emendas coletivas exclusivas, pode-se afirmar que elas são praticamente compostas pelas emendas de bancada estadual. As emendas de comissão normalmente acrescentam recursos à

¹⁵¹ Em pronunciamento em cadeia de rádio e TV Alves defendeu o orçamento impositivo como forma de acabar com a “barganha” e a “discriminação partidária” de parlamentares pelo governo.

¹⁵² A PEC 353/2013, número atribuído à nova versão recebida do Senado foi desmembrada nas PECs 358/2013 e 359/2013, separando-se a apreciação do orçamento impositivo de emendas individuais da apreciação da vinculação de recursos à saúde.

¹⁵³ O prazo estabelecido constitucionalmente para a aprovação da LDO é o fim

¹⁵⁴ Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/dilma-sanciona-ldo-com-principios-do-orcamento-impositivo/>. Acesso: 28 fev. 2014.

políticas públicas já existentes, em geral incluídas no orçamento em rubricas de aplicação nacional (sem regionalização da despesa).

Como pode ser observado, existe uma diferença entre o orçamento autorizado aprovado pelos parlamentares, os recursos efetivamente utilizados pelo Executivo e os valores de desembolso financeiro (pagos). O que indica que existem diversos momentos em que pode ocorrer a negociação entre governo e parlamentares para a liberação dos recursos. Ou seja, uma mesma emenda pode ser objeto de negociação várias vezes para assegurar as votações de interesse do Executivo.

A existência e a forma como essas negociações são realizadas têm sido objeto de intenso debate, que não é objetivo deste trabalho discutir profundamente. Mas é evidente a percepção dos parlamentares de que essa barganha existe. Na primeira rodada de discussão da PEC do orçamento impositivo no SF, vários parlamentares se manifestaram a favor da proposta para que este tipo de barganha tivesse fim e o Legislativo uma maior independência para debater e aprovar leis. Para o Sen. Marcelo Crivela (RJ), “... o Parlamentar somente terá essas emendas liberadas se votar com o Governo.”. Em favor do orçamento impositivo, o Sen. Almeida Lima (SE) considerou que “... com uma medida desse nível estaremos evitando o poder de barganha do Poder Executivo da União diante de parlamentares, quando almeja a aprovação de proposições nesta Casa ...” (Brasil, 2006b: 25873-25886).

Iniciando a análise da execução orçamentária, será tomado como referência o volume de recursos efetivamente utilizado no exercício financeiro – recursos empenhados - em relação ao valor total das emendas aprovadas. Embora se verifique uma pequena diferença entre os valores aprovados para emendas e a dotação final autorizada, será usada esta última como referência para mensurar o percentual de recursos empenhados.

Chama a atenção o percentual médio de empenho das emendas individuais entre 2002 e 2012, de 61%, sendo que no primeiro ano do governo Lula (2003) e nos dois anos mensurados do governo Dilma, esta taxa ficou abaixo de 50%. Os anos com maior execução (acima de 70%) são: 2002, último ano do governo Fernando Henrique Cardoso – FHC; 2004 e 2005, no segundo e terceiro ano do primeiro mandato do Presidente Lula; e 2008 e 2009, novamente no segundo e terceiro ano do

segundo mandato do Presidente Lula. Uma hipótese possível para o comportamento do empenho no governo Lula é de que no primeiro ano ele estava legitimado pelas eleições recentes, não sendo necessária a utilização desses recursos para obter apoio no Congresso. Já no último ano de seus dois governos podem ser apontados dois fatores: 1) a pouca atividade legislativa em anos eleitorais; e, 2) a limitação para a realização de transferências a estados e municípios ao primeiro semestre dos anos em que há eleições federais.

No que diz respeito ao percentual de execução orçamentária de emendas coletivas, percebe-se uma taxa muito inferior às individuais, ficando a média de realização de empenho em 33%. No governo Dilma a taxa é baixíssima, de 13% em 2011 e somente 7% em 2013. Em 2003 e 2010 essas emendas foram empenhadas em cerca de 25%. As maiores taxas de execução orçamentária dessas emendas (acima de 50%) ocorreram em 2006 e 2007 (governo Lula).

Analisadas comparativamente, a execução de emendas individuais e coletivas indica uma priorização das primeiras pelos parlamentares nas negociações que mantém com o governo, mesmo que os valores aprovados para as emendas coletivas sejam expressamente maiores. Em 2002, dos R\$ 2 bilhões aprovados para as individuais, R\$ 1,5 bilhão foi empenhado, e dos R\$ 7,6 bilhões das coletivas, R\$ 2,3 bilhões foram comprometidos. Mas ao longo dos anos percebe-se uma inversão desta relação. Em 2012, dos R\$ 8,8 bilhões das emendas individuais, R\$ 4,2 foram executados, enquanto que dos R\$ 11,4 bilhões das emendas coletivas, apenas R\$ 0,8 bilhão foi liberado pelo governo. Isto apesar dos valores aprovadas para as emendas coletivas pelo Congresso ser significativamente mais alto do que para as individuais. O que indica que as transferências para os municípios são cada vez mais importantes politicamente para os parlamentares do que as emendas para os estados. Esta tendência se acentua após a aprovação da Resolução nº 01/06, que criou mecanismos para que as emendas de bancada estadual não possam ser divididas entre diversos beneficiários.

Tabela 5.6 - Execução orçamentária e financeira de emendas individuais com dotações exclusivas (específicas) na LOA, em valores reais (2012) - 1996-2012

R\$ 1 milhão *

Ano	Individuais Exclusivas (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação Autorizada (c)	Empenhado (d)	% de Empenho (e=d/c)	Liquidado (f)	Pago (g)	% de Pagamento (h=g/f)	RAP Inscrito (i)	RAP Cancelado (j)	RAP Pago (k)	Total Pago (l)	% Total de Pagamento (m=l/f)	Não Identificado (n)	RAP a Pagar (o)
2002	2.044	2.044	1.961	1.519	77%	1.504	185	9%	1.320	863	456	641	33%	0	0
2003	1.965	1.965	1.090	451	41%	451	13	1%	438	66	369	382	35%	0	3
2004	2.024	2.020	1.966	1.499	76%	1.499	375	19%	1.124	279	860	1.235	63%	-21	6
2005	2.391	2.382	2.441	1.886	77%	1.886	129	5%	1.757	370	1.369	1.498	61%	0	17
2006	3.321	3.321	3.208	2.014	63%	2.014	144	4%	1.870	546	1.312	1.456	45%	0	11
2007	4.082	4.082	4.101	2.368	58%	2.368	175	4%	2.197	536	1.544	1.719	42%	0	113
2008	5.774	5.774	4.781	3.689	77%	3.689	387	8%	3.302	1.147	1.936	2.324	49%	1	217
2009	6.558	6.558	6.729	5.038	75%	5.038	222	3%	4.816	1.410	2.519	2.741	41%	0	887
2010	7.830	7.829	7.679	4.314	56%	4.314	264	3%	4.050	1.198	2.042	2.307	30%	0	810
2011	7.801	7.210	7.166	3.344	47%	3.344	80	1%	3.264	159	1.252	1.333	19%	0	1.852
2012	8.774	8.774	8.852	4.199	47%	4.151	304	3%	3.895	65	469	773	9%	0	3.362
Total	52.563	51.958	49.975	30.322	61%	30.259	2.279	5%	28.032	6.638	14.130	16.409	33%	-20	7.280

Fonte: COFF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; SICONV.

Tabela 5.7 - Execução orçamentária e financeira de emendas coletivas com dotações exclusivas (específicas) na LOA, em valores reais (2012) - 1996-2012

R\$ 1 milhão*

Ano	Coletivas Exclusivas (a)	Dotação Inicial (b)	Dotação Autorizada (c)	Empenhado (d)	% de Empenho (e=d/c)	Liquidado (f)	Pago (g)	% de Pagamento (h=g/f)	RP Inscrito (i)	RP Cancelado (j)	RP Pago (k)	Total Pago (l)	% Total de Pagamento (m=l/f)	Não Identificado (n)	RP a Pagar (o)
2002	7.629	7.131	6.737	2.296	34%	2.290	780	12%	1.511	752	759	1.539	23%	0	0
2003	8.080	8.080	5.145	1.164	23%	1.164	247	5%	918	104	805	1.052	20%	-1	9
2004	5.092	5.030	5.138	2.437	47%	2.437	1.043	20%	1.394	254	1.149	2.192	43%	-22	13
2005	7.142	6.920	6.588	2.695	41%	2.695	546	8%	2.149	247	1.878	2.424	37%	0	24
2006	6.065	6.065	5.648	2.867	51%	2.867	602	11%	2.265	402	1.845	2.447	43%	0	18
2007	9.054	9.054	8.601	5.179	60%	5.179	831	10%	4.348	646	3.477	4.308	50%	0	225
2008	10.740	10.740	8.856	3.032	34%	3.032	307	3%	2.724	449	1.923	2.230	25%	0	353
2009	10.309	10.309	5.570	2.622	47%	2.622	412	7%	2.209	459	1.277	1.689	30%	0	474
2010	11.749	11.749	9.365	2.351	25%	2.351	304	3%	2.047	351	1.259	1.563	17%	0	436
2011	10.347	9.210	8.897	1.193	13%	1.193	60	1%	1.133	17	570	630	7%	0	546
2012	11.364	11.364	11.284	823	7%	823	125	1%	698	4	155	281	2%	0	538
Total	97.571	95.653	81.829	26.659	33%	26.654	5.256	6%	21.397	3.686	15.098	20.354	25%	-22	2.637

Fonte: COFF – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI; SICONV.

*IPCA - Preços médios de 2013

A análise da execução financeira das emendas evidencia uma política contenção dos pagamentos, o que indica que pode ser esta a principal forma de negociação utilizada pelo Executivo. Enquanto os empenhos precisam ser feitos no ano de vigência dos orçamentos, os pagamentos podem ser postergados em até cinco anos, mediante o instrumento contábil dos chamados *Restos a Pagar – RAP*. Este é um prazo maior do que um mandato parlamentar, que ainda pode ser prorrogado por decreto presidencial.

O percentual médio de pagamento de emendas dentro do exercício financeiro em que são empenhadas foi de 5% para as emendas individuais e 6% para as emendas coletivas, para uma mediana de 4% e 7% respectivamente. Considerando-se os últimos 04 (quatro) anos da série (fim do governo Lula e início do governo Dilma), a média de pagamento das individuais e coletivas é de 2% e 3%. O ano de 2004 foi um ponto fora da curva, quando o pagamento chegou a 19% para as individuais e 20% para as coletivas.

O comportamento das liberações financeiras dos Restos a Pagar também demonstra a forma com que o empenho das emendas se torna estratégico para que sua efetiva liberação financeira possa ser utilizada num segundo momento como instrumento de negociação de longo prazo com parlamentares. Considerando-se todo o valor pago entre 2002 e 2012 das emendas (inclusive o pagamento dentro do exercício), chega-se a apenas 33% de pagamento das individuais e 25% das coletivas. Note-se que o estoque de RAP não pago se concentra nos últimos anos para os dois tipos de emendas, com destaque para as individuais, que tem 47% dos Restos a Pagar ainda não pagos referentes a 2012 e 25% de 2013 (totalizando R\$ 5,2 bilhões de um total de R\$ R\$ 7,3 bilhões). O que indica que os empenhos mais antigos são priorizados para o pagamento, mantendo-se os mais recentes, com maior prazo de vigência, à espera de novas negociações.

5.3.3. Metas de superávit primário

Entre os acréscimos da LRF ao conteúdo da LDO está definição da meta de superávit primário do governo para o exercício subsequente e os dois anos seguintes. Apresentado ao Congresso na forma de anexo da proposta, não há obstáculo legal a que a meta seja alterada na apreciação das diretrizes orçamentárias. No entanto, isto nunca ocorreu por iniciativa do Congresso.

5.3.4. Tratamento da receita na proposta orçamentária

A partir de 1995 (Resolução nº 02/95), o Parecer Preliminar passa a incorporar obrigatoriamente as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes. Os valores acrescidos por reestimativa da receita poderão ser utilizados para aprovação de emendas. Define-se também que podem ser apresentadas emendas ao parecer preliminar que objetivem a correção de erros ou omissões nas estimativas de receita.

A Resolução nº 01/01 criou o Comitê da Avaliação da Receita Orçamentária pelo Relator-Geral da LOA. Também estabelece que o Relator-Geral deveria trabalhar com o apoio de comitê consultivo de membros da Comissão na avaliação das estimativas das receitas orçamentárias. No decorrer dos trabalhos, o Relator-Geral podia propor alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias. Mais uma vez ficava estabelecido que os valores acrescidos por reestimativa da receita poderão ser utilizados para aprovação de emendas.

A partir da criação do comitê de receitas, em 2001, a reestimativa de receitas passou a examinar não só os parâmetros macroeconômicos da proposta, como passou a incorporar a avaliação das fontes de receita a até mesmo da legislação tributária. Na ocasião, o Relator-Geral tentou, por exemplo, obter decisão judicial sobre a tramitação dos fundos de pensão junto ao Supremo Tribunal Federal – STF (Brasil, 2001: 09).

A Resolução nº 01/06 transforma o Comitê de Avaliação da Receita em permanente e define suas novas funções: Acompanhar a evolução da arrecadação; Analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos lei do PPA e LOA; Analisar as informações de arrecadação e renúncia de receitas encaminhadas pelo TCU. Reuniões bimestrais do Comitê de Avaliação da Receita com órgãos do Executivo deverão ser realizadas no intuito de avaliar as receitas – coordenadas pelo Relator da Receita da LOA.

O Relatório de Receita da LOA tem seu conteúdo definido regimentalmente e deverá ser elaborado com o auxílio do Comitê (permanente) de Avaliação da Receita, integrando o Parecer Preliminar. Podem ser apresentadas emendas ao Relatório da Receita, votadas antes do parecer preliminar, prevendo os ajustes decorrentes da sua aprovação na despesa. O

Relatório Preliminar conterá a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto e dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração.

O Relatório de Receita da LOA será votado antes da votação do Parecer Preliminar e poderá e revisado até 10 dias após a aprovação do último Relatório Setorial. Os recursos oriundos de reestimativa de receita realizada após a aprovação do último relatório setorial será alocada nas emendas coletivas de apropriação, proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais. E, por fim, a metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da Receita deverá ser a estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.

5.3.5. Mensagens retificadoras do PPA, LDO e LOA

As mensagens retificadoras são as propostas de alteração dos projetos já apresentados pelo Executivo ao Legislativo. Desde antes de 1988, mensagens retificadoras da proposta orçamentária somente podem ser enviadas antes do início da votação do projeto. Com a nova constituição, a Resolução nº 01/91 manteve a norma, estendendo-a ao PPA e à LDO. Com a Resolução nº 02/95 estabeleceu-se que no caso da LOA seria considerado o início da votação do Parecer Preliminar.

A Resolução nº 01/06, além de manter as mensagens retificadoras do PPA, LDO e LOA enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar¹⁵⁵, permite os pedidos do Executivo para correção da programação orçamentária do projeto. Neste caso, as solicitações só podem ser examinadas pelos Relatores se solicitados pelo Ministro de Estado da área correspondente, com a comprovação da ocorrência de erro ou omissão de ordem técnicas ou legais, e encaminhadas pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da CMO.

Podendo ser considerada inconstitucional, a prática de encaminhar pedidos de correção da proposta através de ofício do Ministério do Planejamento é anterior à sua regulamentação em 2006. Tais pedidos, no entanto, não podiam ser encaminhados à secretaria da CMO para que não ficassem registrados formalmente. Eram, então, enviados ao gabinete parlamentar do Relator-Geral da proposta, o que não deixava registro formal desta prática nos arquivos do Congresso. Com a incorporação da autorização deste pedido ao regimento, a

¹⁵⁵ Esta resolução criou também o Parecer Preliminar ao PPA e à LDO, conforme analisado na seção 5.2 deste capítulo.

correção de ordem técnica e legal passou a ser figura jurídica diversa da retificação da proposta, que representaria uma alteração do Poder Executivo em relação à solicitação inicial de gastos. Mas observe-se que sob a expressão *erro de ordem técnica* podem ser justificadas diversas alterações de prioridades de políticas públicas, sem que a proposta inicie novamente sua tramitação, como deve ocorrer se nova mensagem do presidente da República foi enviada.

5.3.6. Créditos adicionais e extraordinários

Os créditos adicionais podem ser suplementares, especiais e extraordinários. Estes últimos definidos constitucionalmente no § 3º do art. 167 como destinados apenas para despesas urgentes e imprevisíveis como guerras e calamidades públicas, por meio de Medida Provisória (a autorização do uso de medidas provisórias para matérias orçamentárias também está previsto no art. 62, § 3º, I, d). Os dois primeiros mantêm definição da Lei 4.320/64, art. 41. Créditos suplementares são destinados ao reforço de dotação orçamentária e créditos especiais são destinados a despesas sem dotação orçamentária específica.

Antes de 1988, os créditos adicionais tramitavam separadamente nas comissões permanentes da Câmara e do Senado, o que foi alterado pela Constituição ao atribuir em seu texto à nova Comissão Mista de Orçamento esta prerrogativa. A tramitação dos créditos na CMO não foi objeto de normatização ao longo dos anos 90, à exceção do calendário de tramitação e da previsão de que tramitassem em mais de uma subcomissão nos casos em que tivessem competência concorrente. Até a estabilidade monetária do Plano Real a maior parte desses créditos representava apenas a reposição dos valores das rubricas orçamentárias (definida em valores nominais sem mecanismos de reajuste perante a inflação). Neste contexto, era de difícil identificação quando havia acréscimo real de valores nas rubricas da programação de despesa do orçamento.

Logo após a estabilização monetária, na Resolução nº 02/95 foi percebida a necessidade de regulamentação mais detalhada desta questão no regimento, limitando-se a 20 o número de emendas que poderiam ser apresentadas aos créditos adicionais. A Resolução nº 01/01 estabeleceu restrições a emendas para créditos adicionais e vedou a criação de novos projetos e atividades de governo nos respectivos projetos, bem como a realocação de recursos em órgão de governo não previsto no projeto. Em 2006 foram acrescentadas novas restrições à apresentação e aprovação emendas aos créditos, destacando-se a vedação ao remanejamento de crédito com novos projetos e atividades para projetos e atividades já existentes no orçamento e ao aumento do valor original do projeto.

O poder de veto dos parlamentares na alocação de recursos através nos créditos extraordinários por Medidas Provisórias só foi regulamentado na Resolução nº 01/06, que acrescentou que a inclusão de relatório de MP é automática e terá precedência na ordem do dia da CMO. As emendas a créditos extraordinários apenas pode se referir ao texto e para fins de redução da despesa.

5.3.7. Acompanhamento da execução orçamentária e financeira

A Constituição de 1998 define como atribuição da CMO o acompanhamento da execução orçamentária e financeira. Conforme tratado na seção 5.1 a Resolução nº 01/91 criou a subcomissão permanente para acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, que foi extinta em 1995. Na ocasião ficou atribuída às subcomissões temáticas permanentes a função de fiscalização orçamentária e financeira em suas áreas de competência. Em 2001 é criado um comitê de avaliação da execução orçamentária, que é transformado em permanente pela Res. nº 01/06, com suas funções ampliadas significativamente.

Mas em que pese todos esses esforços normativos, que criaram diferentes arranjos institucionais para dar resposta a esta prerrogativa constitucional de fiscalização orçamentária e financeira, nenhuma subcomissão, área temática ou comitê funcionou de forma sistemática e com efetividade. Deste modo, as informações sobre execução orçamentária e financeira do governo são utilizadas, no geral, para a avaliação das alocações dos projetos de lei orçamentária e de créditos adicionais, balizando os remanejamentos realizados por emendas.

Nesta seção, o foco está nas funções de acompanhamento da execução orçamentária como função complementar e necessária ao exercício do poder de veto na formulação e execução da política fiscal e orçamentária.

5.3.8. Gestão fiscal

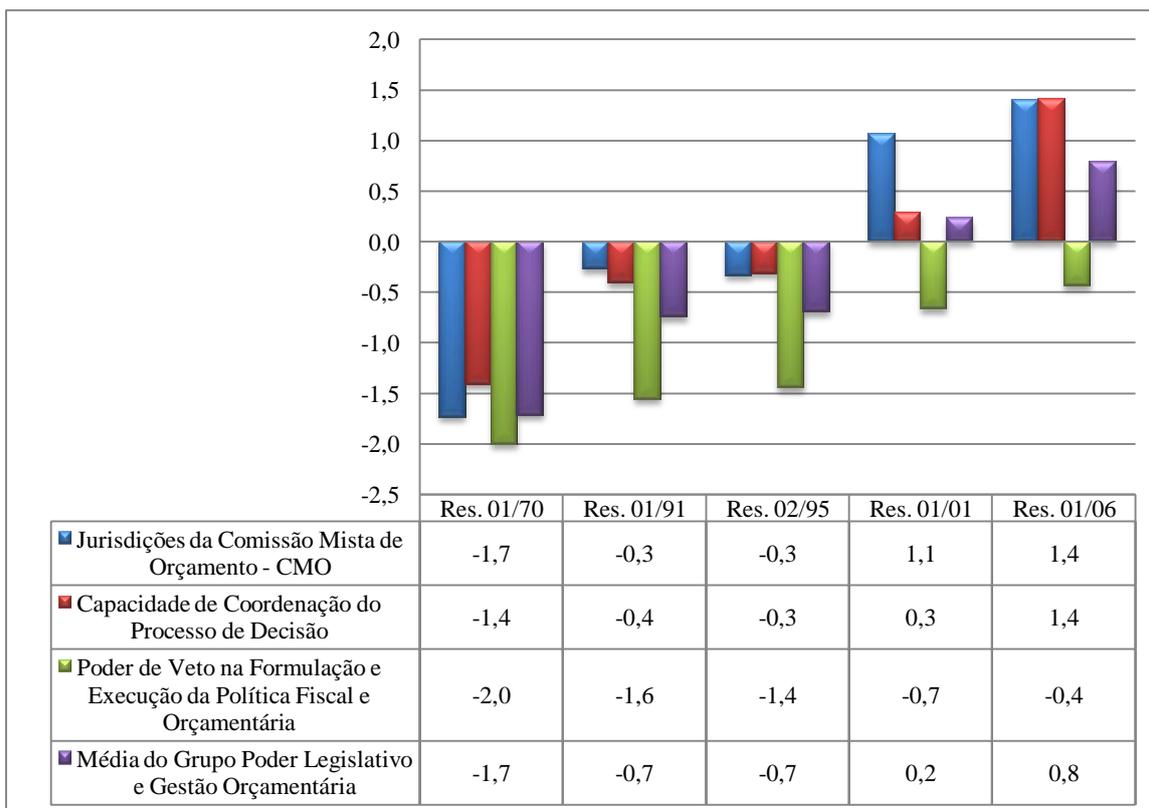
A Resolução nº 01/01 criou novo regramento em que o Comitê de Gestão Fiscal deveria examinar e emitir parecer sobre os relatórios de gestão fiscal, sobre a Avaliação Quadrimestral do cumprimento das Metas Fiscais, assim como sobre relatórios referentes aos contingenciamentos da LOA. Já na Resolução nº 01/06 o Comitê não apenas emite parecer sobre as questões supracitadas, como também delibera sobre os relatórios de gestão fiscal. Ademais, analisa as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas.

5.4. Considerações gerais sobre a gestão orçamentária pelo congresso nacional

Analisando-se conjuntamente a valoração das Categorias de Análise da Gestão Orçamentária pelo Legislativo percebe-se uma sensível melhora. Se em 1970 a média dessas Categorias era de -1,7 (muito fraco), em 2006 chegou a 0,8 (forte). O crescimento, no entanto, não foi uniforme a cada resolução. O primeiro foi em 1991, logo após a Constituição de 1988, quando passou para -0,7 (fraco), mantendo-se com esta avaliação em 1995. Em 2001 a valoração média aumentou para +0,2 (moderado), mas principalmente pelo aumento expressivo das jurisdições da Comissão Mista de Orçamento.

A capacidade de coordenação interna também melhorou, embora de forma tão significativa (de -0,3 para +0,3), mantendo-se valorada como moderada. Em 2006 constata-se aumento expressivo saindo de +0,3 (moderada) na resolução anterior para +1,4 (entre forte e muito forte).

Gráfico 5.1 - Valoração dos códigos de análise das categorias relativas ao poder legislativo e gestão orçamentária



Registre-se que, embora o poder de veto na formulação de políticas públicas tenha aumentado também, foi a única categoria que ainda ficou com uma valoração negativa. Saiu

de -2,0 (muito fraco) para -0,7 (fraco). Em 2006 ainda manteve-se negativa com -0,4 (entre fraco e moderado).

Quanto ao tipo de mudança institucional, percebe-se a predominância das alterações por camadas, com a ocorrência em 35 variáveis, como demonstra o Quadro 5.2. As mudanças por deslocamento foram verificadas apenas 5 vezes, o que representa 13% dos casos. No que tange às jurisdições da CMO, apenas se verifica um caso de mudança por deslocamento, na única variável que implica em disputa por recursos, referente às jurisdições da Comissão *vis-à-vis* o plenário. Em todas as demais variáveis, referentes às jurisdições do Congresso exercidas pela CMO, verifica-se um processo de mudança institucional do tipo *layering*.

Quadro 5.2 - Tipos de mudança institucional das variáveis das categorias analíticas relativas ao poder legislativo e gestão orçamentária

Categorias Analíticas / Tipo de Mudança	Deslocamento	Camadas
Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	1	14
Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	3	14
Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	1	7
Total	5	35

As mudanças por deslocamento na Capacidade de Coordenação do Processo Interno de Decisão também ocorrem exclusivamente em variáveis relacionadas às disputas em torno dos recursos para emendas, como a priorização das emendas coletivas em detrimento das individuais em 2006. Ou, ainda, de verificação de presença e de destaque de votação em separado, utilizados pelos parlamentares para tentar reabrir negociações em torno de emendas rejeitadas ou aprovadas apenas parcialmente.

6 DEMOCRATIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

Neste capítulo são apresentados e discutidos os dados quantitativos e qualitativos das Categorias de Análise que tratam de democratização do Processo Legislativo Orçamentário, no que diz respeito tanto à organização interna do Congresso como sua relação com a sociedade. A discussão está lastreada na comparação, classificação e valoração das variáveis pertencentes à Categoria, a partir da análise comparativa dos diversos arranjos institucionais da Comissão Mista de Orçamento ao longo de sua história. Complementarmente são apresentados e discutidos dados da organização legislativa e do comportamento parlamentar decorrentes destes arranjos.

As Categorias discutidas neste capítulo são: 1) Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO, 2) Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão, e 3) Participação e Controle Social.

6.1 Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO)

Dada a importância que as matérias apreciadas pela CMO possuem para os diversos interesses presentes na arena legislativa, seu grau de representatividade ganha relevância para assegurar que as decisões sejam acessíveis a todos os membros do Congresso. Afinal, conforme exame realizado nos indicadores da Categoria Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento, suas decisões sobre as emendas são conclusivas e finais. As regras para a apresentação de destaques para votação em separado das matérias já aprovadas pela Comissão Mista de Orçamento pelo plenário do Congresso também não favorecem a rediscussão em plenário dos projetos de lei relacionados aos orçamentos. Do mesmo modo, o exame das regras para apresentação de emendas e a exigências técnicas para sua aprovação também evidenciam uma crescente restrição que precisa ser melhor discutida e compreendida.

O exame do código de análise da Categoria Representatividade da CMO é apresentado na Tabela 6.1. Ele indica um discreto crescimento ao longo de sua existência. Se em 1970 o indicador estava em -0,6, em 2006 ele passou para +1,1 ao final do período. Este comportamento não foi linear, pois em 1991 o valor chegou a 0,9, para depois cair a +0,3 em 1995 e voltar a subir discretamente para +0,6 em 2001.

Nesta categoria podem ser distinguidos dois grupos de variáveis. O primeiro reflete o número de membros da Comissão e como as casas do Congresso representam os partidos, o plenário de cada casa, as regiões do país e as comissões permanentes. O segundo bloco diz

respeito às regras de rodízio dos membros da CMO, dos relatores dos projetos de lei que nela tramitam e dos membros da Mesa Diretora.

No primeiro bloco verifica-se um comportamento errático do número de membros da Comissão, após aumento em 1988 e 1991. Em 2006, a CMO teve uma diminuição considerável do número de parlamentares, voltando a ter o mesmo número de membros de quando foi implantada, em 1970. Com isso, o indicador iniciou sua valoração em -2,0 chegou a +2,0 em 1991 e voltou a cair para -2,0 nas normas atuais. Este comportamento afetou a representatividade das casas, pois quanto maior o número de membros da Comissão maior será o percentual de representação dos deputados e senadores, mas com diferentes percentuais para cada casa em relação aos respectivos plenários.

Por outro lado, houve crescimento da representatividade dos partidos no novo regime constitucional, em virtude do detalhamento cada vez maior dos instrumentos de gestão do processo legislativo orçamentário (projetos de lei, decretos legislativos, relatórios setoriais, comitês permanentes, comitês temporários de assessoria ao Relator-Geral, etc.), cujas escolhas e indicações pertencem aos líderes partidários. Neste indicador foi avaliado que de uma posição de -1,0 antes de 1988, chega-se ao valor +2,0 em 2006, influenciado também pelo funcionamento do colégio de líderes (ver seção 5.2 do capítulo anterior).

A representação regional e das comissões nunca se constituiu em critério para a composição da CMO, o que leva a uma baixa representação de ambos os critérios no processo de decisão orçamentária. No primeiro caso, a disputa por recursos eleitorais leva a um certo equilíbrio entre as bancadas regionais, o que levou a uma avaliação de 0,0 para este quesito, com uma avaliação de -1,0, mas constata-se no caso das comissões uma baixíssima representatividade.

No segundo bloco observa-se uma crescente regulamentação das regras de rodízio, objetivando permitir à participação do maior número de membros de ambas as casas do Congresso na CMO ao longo de uma legislatura (período de quatro anos). Isto se aplica com maior destaque para a composição da CMO e as diversas relatorias existentes em cada arranjo institucional, sendo a avaliação final de +2,0 para ambos os casos. Para os membros da Mesa Diretora há uma determinação de rodízio sem a especificação na Resolução nº 01/70, que após 1988 é exigida especificamente para as funções de Presidente e Vice-Presidente entre ambas as casas legislativas, a Câmara e o Senado, o que levou a que fosse avaliada inicialmente em +1,0, aumentando para +2,0 desde 1991.

Tabela 6.1 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Representatividade da CMO

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipo de Mudança Institucional
Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	-0,6		+0,9	0,0	-0,3	-0,6	+1,1	
Número de Membros da CMO	-2	---	+2	0	0	+1	-2	D
Representação das Casas do Congresso	-1	---	0	---	0	+1	+2	D
Representação Partidária	+1	---	+1	---	+1	+2	+2	D
Representação Regional	0	---	+2	+2	+2	+2	+2	---
Representação das Comissões Permanentes	-2	---	-2	-2	-2	-2	-1	L
Rodízio de Membros da CMO	-2	---	+2	---	-2	-2	+2	L
Rodízio dos Membros da Mesa	+1	---	+2	---	+2	+2	+2	L
Rodízio dos Relatores	0	---	+1	---	+1	+1	+2	L

As exigências para o rodízio de relatores foram crescentemente detalhadas no período, incluindo-se as exigências de que fossem combinadas com o rodízio entre os partidos e o Presidente da Comissão. Entre 1991 e 2001 o Relator-Geral da LOA e os relatores do PPA e LDO não poderiam ser da mesma casa e partido do Presidente, e os relatores setoriais não poderiam ser repetidos entre os anos. A partir de 2006 essas regras foram estendidas aos comitês permanentes. A avaliação deste indicador vai de 0,0 a +2,0 entre 1970 e 2006.

Quanto aos tipos de mudança institucional, esta Categoria apresenta (03) variáveis com mudança do tipo *displacement*¹⁵⁶, outras quatro (04) do tipo *layering*¹⁵⁷ e uma (01) variável cuja evolução ao longo do tempo implicou em mudanças do tipo *layering* ou *displacement*. Observa-se que as mudanças por *displacement* são características das variáveis relativas às diferentes formas de representação na Comissão. Também pertence a este bloco o único caso sem mudança institucional, relativo à representação regional, mas não porque suas normas tenham permanecido as mesmas, e sim porque simplesmente nunca foi objeto de regulamentação. Já as mudanças do tipo *layering* são características do segundo bloco de variáveis considerado nesta seção, que trata das regras de rodízio dos membros, da Mesa Diretora e dos relatores das matérias de competência da CMO.

6.1.1 Número de membros da CMO e representação das casas do Congresso Nacional

O número de membros titulares e suplentes da CMO é definido regimentalmente para a Câmara dos Deputados e para o Senado Federal. Ou seja, em cada resolução é estabelecido o número de membros efetivos e suplentes de cada casa do Congresso na Comissão Mista de Orçamento, resultando em diferentes percentuais de representação de cada casa em relação ao seu plenário. O número total de membros da CMO alterou-se em todas as resoluções desde sua criação. No total, foram sete (07) diferentes composições de titulares e suplentes, nas quais mesmo quando o número de titulares foi mantido, alterou-se o número de suplentes, com impactos sobre o número total parlamentares. A Tabela 6.2 apresenta o número

¹⁵⁶ Definido como “...*the removal of existing rules and the introduction of new ones.*” (Mahoney; Thelen, 2010: 15).

¹⁵⁷ Caracterizado quando “... *new rules are attached to existing ones, thereby changing the ways in which the original rules structure behavior.*” (Mahoney; Thelen, 2010; 15).

regimental de deputados e senadores da Comissão Mista de Orçamento desde sua criação, classificados segundo a titularidade e suplência. Também apresenta o cálculo do percentual de representatividade de cada casa. Trata-se da atualização de tabela preparada para estudo anterior, que cobre o funcionamento da CMO entre 1988 e 1997 (Rocha, 1997).

Tabela 6.2 - Número de membros e composição percentual da Comissão Mista de Orçamento segundo o plenário de cada casa do Congresso – Brasil – 1970-2014

Ano	Titulares			Suplentes			Total		
	Dep.	Sen.	CMO	Dep.	Sen.	CMO	Dep.	Sen.	CMO
Nº em 1970-1987	45	15	60	15	05	20	60	20	80
% do Plenário	5,8%	12,3%	6,7%	5,8%	12,3%	6,7%	11,7%	24,7%	13,5%
Nº em 1988	45	15	60	45	15	60	90	30	120
% do Plenário	8,9 %	18,5%	10,3%	8,9%	18,5%	10,3%	17,9%	37,0%	20,6%
Nº em 1989-1990	63	21	84	21	7	28	84	28	112
% do Plenário	12,5%	25,9%	14,4%	4,17%	8,6%	4,8%	16,7%	34,6%	19,2%
Nº em 1991-1992	90	30	120	90	30	120	180	60	240
% do Plenário	17,9%	37,0%	20,6%	17,9%	37,0%	54,9%	35,8%	74,1%	41,1%
Nº em 1993-2001	63	21	84	21	7	28	84	28	112
% do Plenário	12,3%	25,9%	14,1%	4,1%	8,6%	12,7%	16,4%	34,6%	18,9%
Nº em 2001-2005	63	21	84	63	21	84	126	42	168
% do Plenário	12,3%	25,9%	14,1%	12,3%	25,9%	14,1%	24,6%	51,9%	28,3%
Nº em 2006-2013	30	10	40	30	10	40	60	20	80
% do Plenário	5,8%	12,3%	6,7%	5,8%	12,3%	6,7%	11,7%	24,7%	13,5%

Fonte: Rocha, 2007; Resoluções nº 01/70, 01/01 e 01/06.

Nota: O número de parlamentares utilizado para o cálculo do percentual quantitativo do plenário representado na CMO no período 1989-1992 foi de 503 Deputados e 81 senadores, e para 1993 em diante de 513 deputados e 81 senadores. O número de deputados aumentou em 1994, mas a diferença percentual é marginal: considerando-se 503 deputados em 1993, o percentual total de senadores se mantém, considerando-se uma casa decimal; para o total de Deputados é de 12,5%; para o total de parlamentares é de 19,2%.

Chama atenção, em primeiro lugar, a tendência de aumento do número de vagas de titulares e suplentes nos primeiros anos após a Constituição de 1988. Entre os anos de 1970 e 1992 o número de titulares saltou de 45 deputados e 15 senadores para um total de 90 e 30, respectivamente. Os suplentes que eram 15 deputados e 5 senadores passaram a ter o mesmo número de titulares em 1992. Ou seja, de um total de 60 titulares e 20 suplentes, a Comissão passou a ter 120 titulares e 120 suplentes, somando 240 parlamentares. Este número representava 41,1% do número total de Congressistas naquele ano, que eram 584.

Com a Resolução nº 01/93, o número de membros da Comissão diminuiu para 84 titulares (63 deputados e 21 senadores) e 28 suplentes (21 deputados e 7 senadores), sendo mantido pela Resolução nº 02/95. Durante a discussão da Resolução nº 02/95, foi

cogitada pelo relator, deputado Sérgio Guerra (PSB-PE), a diminuição do número de membros da CMPOF para 60, sendo 40 deputados e 20 senadores (suplentes e titulares), mas a proposta não foi aprovada. Em 2001 o número de suplentes voltou a subir, igualando-se ao número de titulares, o que levou a comissão a ter um total 168 membros. Mas na Resolução nº 01/06 o número de membros foi drasticamente reduzido para 30 deputados e 10 senadores titulares e igual número de suplentes, somando 80 membros.

Internamente na CMO, o total do número de cadeiras de cada casa sempre equivaleu a 25% para o Senado e 75% para a Câmara, tanto para os titulares como para os suplentes. Mas o Senado sempre teve uma maior representação percentual de seus membros na CMO, chegando a ter 74,1% de senadores como membros da Comissão nos anos de 1991-1992. No mesmo período eram 38,8% dos deputados. Hoje a relação é de 11,7% dos deputados representados e 24,7% dos senadores. O que significa que quanto maior o número de membros da Comissão, maior é o percentual de senadores sobre o total da casa, pois o Senado tem menor número de membros do que a Câmara. E na medida em que decresce o número de membros da Comissão Mista de Orçamento, decresce o percentual relativo do plenário do Senado em relação ao da Câmara.

O grande número de suplentes juntamente com os membros titulares é um dado relevante, já que suplentes só podem participar dos trabalhos na ausência ou impedimento de membro titular. A partir de 1991 foi especificado, ainda, que nenhum suplente pode ser designado relator ou membro da Mesa Diretora. A explicação reside no fato de que os suplentes podem pedir destaque de votação em separado na votação dos relatórios, o que inclui as emendas à despesa rejeitadas (o destaque de votação na CMO foi analisado na seção 5.2.7. do capítulo anterior). Com a Resolução nº 01/06 ficou estabelecido que os suplentes podem ser designados para relatoria ou coordenação dos comitês criados, o que provavelmente é consequência do pequeno número de parlamentares que passou a compor a Comissão.

As votações na CMO são realizadas em separado, sendo a matéria rejeitada se não for aprovada em ambas as casas. A primeira casa a votar é a Câmara, sendo voltada pelo Senado apenas se o projeto for aprovado na primeira casa. O que significa que diferentes graus de representatividade dos corpos legislativos da Câmara e do Senado

implicam em diferentes composições partidárias e regionais para a aprovação ou rejeição das matérias.

A disputa pela participação na Comissão Mista de Orçamento decorria da percepção de que isso trazia vantagens comparativas na aprovação de emendas. Efetivamente, como pode ser constatado na Tabela 6.3, em 1993 os membros da Comissão eram capazes de obter mais recursos para suas emendas do que os não membros. Naquele ano, os membros efetivos da CMO representavam 8,2% do total de congressistas, mas alocaram 35% das emendas aprovadas¹⁵⁸. Os suplentes aprovaram um percentual de recursos praticamente igual ao percentual de legisladores que representavam. Mas os demais legisladores, que são os 53% restantes, levaram 44% dos recursos de emendas.

Tabela 6.3 - Valor Aprovado pelos parlamentares à Lei Orçamentária Anual segundo a participação na Comissão Mista de Orçamento - Brasil - 1993

Parlamentares	Num.	%	Valores Aprovados Cr\$	Aprovado %
Membros efetivos da CMO	47	8,19 %	2.399.499.961	34,84%
Membros suplentes da CMO	114	19,86%	1.436.043.601	20,85%
Demais Legisladores	305	53,14%	3.051.260.861	44,31%

Elaboração do autor a partir de dados apresentados em Rocha (2007).

6.1.2 Representação regional

O quarto indicador para discutir a representatividade da Comissão Mista de Orçamento é a distribuição geográfica dos parlamentares. Do ponto de vista regimental não há nenhum critério que assegure a representação regional, ficando a mesma como uma resultante da política interna de cada partido, cujos representantes são indicados pelas lideranças partidárias. Assim, a disputa de parlamentares de diferentes regiões e comissões permanentes ocorre dentro de cada bancada partidária, que possuem autonomia para definir a forma de escolha.

Em trabalho anterior, esta questão foi examinada e a representatividade regional foi mensurada para o período 1989-1997 (Rocha, 1997), quando foi constatada uma disputa de deputados das regiões Sudeste e Nordeste por vagas na CMO. Pode-se

¹⁵⁸ Excetuando-se os parlamentares que eram concomitantemente relatores Geral e parciais, membros da mesa da Comissão e do Congresso e os líderes partidários ou seus representantes.

afirmar que, de maneira geral, a representatividade por região foi mantida desde a criação da CMPOF, sem que houvesse um domínio ou predominância regional de deputados na Comissão. No caso do Senado Federal, a participação das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste na CMO foi estatisticamente equivalente à do Plenário do Senado. O mesmo não ocorre com as regiões Nordeste e Norte. Assim como ocorreu na representação da Câmara, estatisticamente a sobre-representação do Nordeste no Senado é verificada nos anos em que o número de membros da Comissão foi ampliado significativamente.

Em resumo, constatou-se que entre 1989 e 1997: 1) a sobre-representação do Nordeste em 1991 e 1992, para as duas casas do Congresso Nacional; 2) a sobre-representação dos senadores da região Norte em 1994, 1995 e 1996; 3) a sobre-representação dos deputados do Centro-Oeste em 1993 e 1996; e 4) a sub-representação dos deputados da região Sudeste em 1996 e 1997.

6.1.3 Representação das comissões permanentes

Tal como ocorre com a representação regional, a representação das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nunca foi normatizada. O que significa que não existe critério para participação efetiva dos membros das comissões nas decisões orçamentárias da CMO. Ressalte-se, porém, que outros mecanismos para que as comissões possam apresentar suas opiniões sobre as políticas públicas expressas no orçamento foram criados, particularmente as emendas de comissão e audiências públicas conjuntas do relator setorial da LOA com as respectivas comissões temáticas da Câmara e do Senado. Esses mecanismos específicos serão discutidos na Categoria 3 (participação e transparência do processo interno de decisão da CMO),

A representatividade da Comissão Mista de orçamento em relação ao sistema de comissões, também foi avaliada em Rocha (1997), para o período 1989-1996. Tal como ocorre com a representação regional, parte-se da premissa que não houve mudança fundamental desta representação, tendo em vista a inexistência de inovações institucionais. Os números indicaram que a composição da CMO não refletia a distribuição dos parlamentares pelas comissões permanentes, a quem cabe discutir e aprovar os projetos de lei das políticas públicas. Deste modo, as comissões estavam sub-

representadas ou sobre-representadas ao longo do período, sem que se possa identificar um padrão específico.

No que tange à distribuição da participação de membros das comissões permanentes do Senado Federal na CMO, no recorte temporal apresentado, os dados da Tabela 6.2 levam a duas conclusões. Comparativamente, há uma maior correspondência entre as comissões permanentes e a CMO do que na Câmara. Por outro lado, essa maior correspondência não é suficiente para afirmar que existe uma representatividade consistente entre do sistema de comissões na Comissão Mista de Orçamento, apesar da hipótese de representação adequada ser confirmada em um número expressível de casos.

A maior representatividade da CMO em relação às comissões permanentes da Câmara dos Deputados ocorreu em 1993. Das 17 comissões, 09 estavam representadas adequadamente, o que representa 53% do universo. Nos anos anteriores, entre 1989 e 1992, essa representação foi de 23,5% (04 comissões). Nos dois anos seguintes a 1993, essa representação foi de 41% (07 comissões), caindo para apenas 12% em 1996 (02 comissões). Esses dados permitem afirmar a pouca representatividade da Comissão Mista de Orçamento em relação às comissões permanentes da Câmara dos Deputados.

6.1.4 Rodízio de membros da CMO

Antes de 1988 não havia regras de rodízio dos membros da Comissão de Orçamento, regra que continuou a ser aplicada em 1989 e 1990. Com a Resolução nº 01/91, decidiu-se pela renovação anual de, no mínimo, cinquenta por cento dos membros titulares, sendo vedada a permanência de qualquer parlamentar por mais de dois anos consecutivos. Tendo em vista essas regras, os parlamentares só podiam ser reconduzidos à Comissão após interregno equivalente a seu período anterior de permanência.

As resoluções de 1993, 1995 e 2001 não possuíam nenhuma regra de rodízio, o que permitia a permanência de deputados e senadores por tempo indefinido. Em 2006, com a Resolução nº 01/06, vedou-se a designação, para membros titulares ou suplentes, de parlamentares titulares ou suplentes que integraram a Comissão no ano anterior. Ou seja, reeditaram a norma de 1991 com uma nova redação, após 13 anos sem vedação à recondução dos membros da CMO.

6.1.5 Rodízio dos membros da mesa e dos relatores

O rodízio dos Membros da Mesa, antes de 1988, se dava entre representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Após a Resolução nº 01/91, a presidência e vice-presidência da Mesa são alternadas entre Câmara e Senado. A segunda e a terceira vice-presidência não possuem exigência de rodízio entre as casas.

Tal qual o rodízio dos Membros da Mesa, o rodízio dos Relatores antes de 1988 também se dava apenas entre representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Com a resolução nº 01/91, o Relator do PPA, da LDO e o Relator-Geral da LOA não podiam ser da Casa, do partido ou do bloco parlamentar a qual pertença o Presidente da Comissão. No mesmo ano, também se estabeleceu rodízio entre os relatores parciais ou setoriais da LOA a fim de que não seja repetido o relator para as mesmas unidades orçamentárias no ano subsequente, bem como entre os relatores de projetos de lei de créditos adicionais dentre os membros da Comissão na mesma sessão legislativa (ano).

Novas modificações ocorreram em 1995, com a Resolução nº 02 do Congresso Nacional. Nela, além das exigências quanto à origem (Casa, partido ou bloco parlamentar) do relator da LDO e do Relator-Geral da LOA, bem como dos relatores setoriais, há o advento dos relatores adjuntos que, sob a coordenação do Relator-Geral, terão a incumbência de auxiliar na apreciação do projeto, dividido por áreas temáticas distintas. Dentre os Relatores Adjuntos não podiam haver 2 (dois) pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar. Além disso, ficou estabelecido que o rodízio dentre os membros de cada respectiva subcomissão nos projetos de lei de créditos adicionais.

Em 2001, com a Resolução nº 01/01, os relatores do PPA, da LDO e Relator-Geral da LOA não podiam em ser da Casa, partido ou bloco parlamentar a qual pertencesse o Presidente da Comissão, sendo exercidas alternadamente entre membros da Câmara e do Senado. O rodízio na designação dos relatores parciais ou setoriais da LOA manteve-se inalterado, porém deverá haver rodízio dos Relatores dentre os membros titulares da Comissão.

A Resolução nº 01/06 manteve inalterados os rodízios dos relatores do PPA, LDO e Relator-Geral da LOA. Contudo, o relator da Receita da LOA não podia pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Relator-Geral. Entre os

relatores setoriais, além de ser vedada a repetição do relator de período anterior, o partido também não pode se repetir no ano subsequente. Cada parlamentar somente poderá, em cada legislatura, exercer uma vez as funções de: a) Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual; b) Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual; c) Relator Setorial do projeto de lei orçamentária anual; d) Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e) Relator do projeto de lei do plano plurianual. É vedada a participação da bancada do Estado em que hajam indícios de irregularidades graves na relatoria das informações de obras e serviços.

6.2 Participação e transparência do processo interno de decisão

A Categoria Participação e Transparência do Congresso Nacional expressa ao grau de democratização das decisões do processo legislativo orçamentário. Mais especificamente, se as prerrogativas de emendamento orçamentário do Congresso Nacional são convertidas em instituições internas que assegurem a participação dos parlamentares nas decisões da Comissão Mista de Orçamento. Esta participação é avaliada em indicadores relativos à evolução: 1) das formas de emendamento, que traduzem como os parlamentares podem propor alterações no orçamento, particularmente através da inclusão de novas despesas; 2) na participação das comissões permanentes nas decisões de suas áreas de competência; 3) na organização interna da CMO visando a produção e circulação de informações, o que inclui as exigências para os relatores na apresentação de seus pareceres; dentre outros.

Os valores atribuídos às variáveis escolhidas para a Categoria 3 indicam, conforma a Tabela 6.4 que entre o modelo das Resoluções nº 01/70 e nº 01/06 ocorre um crescimento substantivo nas instituições legislativas atinentes à participação dos parlamentares e à transparência do processo de decisão, saindo de -1,5 para 1,1 (de muito fraco/fraco para forte). Esta tendência, no entanto, é confirmada apenas pelas Resoluções de 2001 e 2006, pois nos anos de 1991, 1993 e 1995, a avaliação recebida pela Categoria é de -0,6, -0,8 e -0,4, situando-se deste modo entre fraco e médio. O crescimento deve-se à melhoria da avaliação em quase todas as variáveis. Poderia ser ainda maior caso não tivessem sido extintas as emendas de bancada regional, nacionais e de partido (resultando em -2 no ano de 2006 para todas elas), que afetaram a média da avaliação das normas atuais. No caso das emendas individuais, de bancada estadual e de comissão permanente a avaliação final é positiva (+2,0).

Tabela 6.4 - Valoração dos Códigos de Análise e Tipo de Mudança Institucional da Categoria Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. de 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipo de Mudança Institucional
Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	-1,4	---	-0,6	-0,8	-0,4	+0,1	+1,0	
Emendas Individuais	-2	---	-1	+1	+1	+2	+2	D
Emendas de Bancada Estadual	-2	---	-1	-1	0	+1	2	D/L
Emendas de Bancada Regional	-2	---	-1	---	-2	-2	-2	D
Emendas Nacionais	-2	---	-1	-2	-2	-2	-2	D
Emendas de Partido Político	-2	---	-1	-2	-2	-2	-2	D
Emendas de Comissão Permanente	-1	---	-1	0	+1	+1	+2	D
Participação das Comissões Permanentes	1	---	-2	---	-2	-2	+2	L
Subcomissões e Áreas Temáticas da CMO	-2	---	+1	---	+1	+1	+2	L/D
Comitês Temporários e Permanentes	-2	---	-2	---	-2	+1	+2	L/D
Pareceres e Relatórios do OPI/PPA	0	---	0	---	0	+1	+2	L
Pareceres e Relatórios da LDO	-2	---	0		0	0	+2	L
Pareceres e Relatórios da LOA	0	---	+1		+1	+2	+2	L
Pareceres e Relatórios de Créditos Adicionais	-2	---	-2	---	-2	-2	0	L
Pareceres e Relatórios das Contas Anuais	-2	---	0	---	0	0	0	L
Apoio Técnico das Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado	-1	---	0	---	0	+1	+2	L
Mandato da Comissão	-2	---	+1	+1	+1	+2	+2	D

Ou seja, a variação entre os anos não é semelhante entre as variáveis relativas ao emendamento e as que definem a produção e circulação de informações. Na avaliação da produção e circulação de informações, constata-se em geral a criação de crescentes exigências de aumento no volume e qualidade das informações que devem constar dos pareceres e relatórios das matérias apreciadas pela CMO, principalmente nas propostas de PPA, LDO e LOA. Estas matérias alcançam a avaliação de muito forte (+2,0) na Resolução nº 01/06. O mesmo ocorre com a criação de comitês, subcomissões e áreas temáticas que contribuem para a transparência das atividades da Comissão.

Tendo em vista conferir maior clareza à explanação, o comportamento das variáveis desta Categoria será examinado a seguir agregando-se as forma de emendamento em seção específica, assim como a produção de relatórios na tramitação das matérias orçamentárias.

6.2.1 Emendas individuais e coletivas às matérias orçamentárias

Nesta subseção será apresentado o processo e mudança institucional das emendas individuais e coletivas, especialmente ao PPA, LDO e LOA. De maneira geral, a normatização da apresentação de emendas está relacionada às proposições relativas à programação de gastos dos respectivos projetos de lei, envolvendo basicamente o número de emendas que podem ser apresentadas e os requisitos para sua apresentação (informações necessárias, número de assinaturas para respaldar as emendas coletivas, etc.). Para outras partes dos projetos de lei que podem tratar de aspectos importantes da política fiscal e orçamentária, como o texto da lei, a programação da receita ou a algum de seus anexos, não se verifica a mesma preocupação normativa.

As instituições legislativas relativas ao poder de emendamento das leis do ciclo orçamentário tiveram consideráveis alterações após a recuperação das prerrogativas de emendamento do Congresso Nacional. Após 1988 prevaleceu a interpretação de que o poder de emendamento pertencia individualmente aos parlamentares, e nos primeiros anos apenas emendas individuais estavam previstas às matérias orçamentárias. Atualmente também são estabelecidas regimentalmente emendas coletivas de bancada estadual e de comissão. Mas já existiram emendas nacionais, regionais e de partido político. A regulamentação das emendas segue uma tendência de restrição ao número que cada tipo de autor pode apresentar e, no caso da LOA, às exigências de informações que devem acompanhar as proposições.

Para o número de emendas, as mudanças não ocorreram apenas através das resoluções regimentais para a CMO, mas também através de decisões internas da Comissão. Neste caso, percebe-se que muitas inovações regimentais são realizadas após decisões procedimentais da CMO que podem estabelecer práticas que vêm a ser formalizadas. Ao mesmo tempo, são tomadas decisões para a adoção de procedimentos que interpretam ou até mesmo não condizem com os dispositivos regimentais, fruto de acordos políticos entre os partidos. Esta dinâmica permite que as inovações procedimentais possam ser experimentadas quanto à sua eficácia para o equilíbrio dos interesses presentes na arena legislativa e o aperfeiçoamento técnico do processo legislativo.

O instrumento de planejamento orçamentário vigente na ordem legal anterior era o Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, previsto no Artigo 63 da Constituição Federal de 1969. Aprovado por lei de vigência trienal, o OPI seria “... a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital.”¹⁵⁹ e consignaria recursos “... para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do país”¹⁶⁰. Dele deveriam constar os investimentos cuja execução ultrapassasse um ano, sem o qual não podiam ser realizados¹⁶¹. Ao OPI aplicava-se a vedação para a aprovação de emendas pelo Congresso, por força do Ato Constitucional Complementar nº 43/69, que previu em seu Artigo 7º que “Aplicam-se ao Orçamento Plurianual de Investimentos o art. 65 da Constituição e seus parágrafos”.

Até 2001 as regras de proposição de emendas individuais e coletivas eram idênticas para o Plano Plurianual – PPA e para a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como pode ser visto no Quadro 6.1. As individuais eram ilimitadas, enquanto as de comissão permanente foram criadas em 1993 em número de três (03). A partir de 2001, as emendas individuais à LDO foram limitadas a 20 e as de Comissão Permanente passaram para cinco (05). A partir de 2006, as emendas individuais foram mais limitadas ainda, especificando-se separadamente as que podem ser apresentadas ao PPA e ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO. No primeiro caso, dez (10) emendas por parlamentar, no segundo cinco (05) emendas, em restrições às emendas de texto e aos demais anexos. As emendas de Comissão Permanente mantiveram a

¹⁵⁹ Lei Complementar nº 03/67: art. 5º.

¹⁶⁰ Constituição (1969): art. 63.

¹⁶¹ Constituição (1969): art. 62, § 3º.

regra de cinco (05) emendas por comissão, ao passo que foram criadas as emendas de Bancada Estadual ao anexo de metas e prioridades da LDO.

Quadro 6.1 - Emendas individuais e coletivas previstas regimentalmente ao PPA e à LDO, por Tipo de Autor e Número - 1989-2014

Ano	Emendas Individuais	Emendas Coletivas
1989-1992	Ilimitado	Apresentação de sugestões de número ilimitado
1993-1994	Ilimitado	03 emendas por Comissão Permanente
1995-2000	Ilimitado	05 emendas por Comissão Permanente
2001-2005	20 emendas, exceto às de texto	05 emendas por Comissão Permanente
2006-2013	<ul style="list-style-type: none"> • 10 emendas ao PPA • 05 emendas ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO 	05 emendas de Comissão Permanente e de Bancada Estadual ao PPA e ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO

Fonte: Resoluções nº 01/91-CN, 01/93-CN 02/95-CN, 01/01-CN, 01/06-CN; Pareceres Preliminares aos Projetos de Lei nº 44/92-CN; 23/93-CN; 03/94-CN; 35/95-CN; 08/96-CN.

À Lei Orçamentária Anual podem ser apresentadas emendas à despesa, ao texto da lei, à receita, ao cancelamento total ou parcial de dotações e à despesa. Também podem ser apresentadas emendas ao Parecer Preliminar do Relator-Geral, que estabelece as diretrizes gerais para a apreciação do orçamento por ele e pelos relatores setoriais. No entanto, percebe-se a prioridade dada pelos parlamentares à apresentação de emendas à despesa, o que demandou sua regulamentação em diversos momentos quanto ao tipo e número de emendas.

No Quadro 6.2 constam as formas de apresentação das emendas individuais à despesa na LOA. Os dados são apresentados segundo as disposições regimentais a cada período e as decisões procedimentais da CMO, nos anos em que ocorreram. Verifica-se uma crescente restrição ao número de emendas que pode ser apresentado por cada deputado ou senador, inclusive pelas decisões internas da Comissão. A começar pela manutenção do número ilimitado de emendas que poderia ser apresentado entre 1989 e 1992, mas com a necessidade de indicação de 30 emendas prioritárias neste último ano. As demais emendas seriam aceitas e publicadas, mas, a princípio, não seriam consideradas para efeito da análise dos relatores do orçamento. Note-se que este procedimento foi fruto de decisão tomada no âmbito da Comissão

Quadro 6.2 - Emendas individuais à LOA previstas regimentalmente, por tipo de autor e número - 1989-2014

Ano	Resolução vigente	Decisão da CMO
1989-1990	ilimitado	---
1991-1992	ilimitado	indicação de até 30 emendas prioritárias por cada parlamentar, publicadas e apreciadas em separado
1993	50 emendas	25 emendas para a nova mensagem encaminhada pelo Poder Executivo
1994	50 emendas	---
1995-2005	20 emendas, exceto as de texto e de cancelamento parcial ou total de dotações	---
2001-2005	20 emendas, exceto de receita, de texto e de cancelamento parcial ou total de dotações	---
2006– 2013	25 emendas a qualquer título	---

Fonte: Resoluções nº 01/91-CN, 01/93-CN 02/95-CN, 01/01-CN, 01/06-CN; Pareceres Preliminares aos Projetos de Lei nº 44/92-CN; 23/93-CN; 03/94-CN; 35/95-CN; 08/96-CN.

Em 1993 a limitação quantitativa de emendas individuais foi incorporada regimentalmente, quando o número de emendas de cada parlamentar ficou limitado a 50, a qualquer título, ou seja, à despesa, à receita e ao texto. Neste mesmo ano uma decisão procedimental da CMO definiu 25 o número de emendas, que era a metade da previsão regimental, e ainda menor do que o praticado nos anos anteriores. Nas normas de 1995 e 2001 a restrição foi ainda maior, e o número de emendas individuais ficou estabelecido em 20, mas excluindo-se deste limite as emendas de receita e texto. Com a Resolução nº 01/06 o número de emendas foi aumentado para 25, mas a qualquer título e não apenas à despesa. Também foi incluído dispositivo para que o Parecer Preliminar estabeleça as exigências para o conteúdo das justificativas a ser apresentadas nas emendas.

A normatização das emendas individuais a créditos adicionais surge em 1995, quando são aplicadas as mesmas normas das emendas à LOA (20 por parlamentar), o que perdura até 2006. Conforme examinado no item 5.3.6. do capítulo anterior, A Resolução nº 01/01 estabeleceu restrições a emendas para créditos adicionais e vedou a criação de novos projetos e atividades de governo nos respectivos projetos e a realocação de recursos em órgão de governo não previsto no projeto. Em 2006 as emendas foram limitadas a 10,

acrescentando-se, ainda, restrições adicionais à sua apresentação e aprovação. Entre elas se destacam a vedação ao remanejamento de crédito com novos projetos e atividades para projetos e atividades já existentes no orçamento e ao aumento do valor original do projeto.

Os efeitos das regras sobre o número de emendas apresentadas à LOA foi significativo. Nos 2 (dois) primeiros anos foi apresentado grande número de emendas (11,2 e 13,4 mil emendas em 1989 e 1990). Nos dois anos seguintes o número de emendas apresentadas foi crescente, chegando a 76 mil em 1992. Nesta época, muitos parlamentares organizaram “linhas de produção” de emendas, com o preenchimento do formulário de emendas com o mesmo tipo de ação governamental, deixando-se em branco apenas o nome do município atendido¹⁶². Após serem fotocopiados, os formulários recebiam o nome da cidade beneficiária da emenda. Deste modo, mesmo que não fossem aprovadas, as emendas poderiam ser apresentadas aos respectivos prefeitos como uma demonstração da tentativa de aprovação de recursos, cuja não aprovação seria de responsabilidade dos relatores da proposta orçamentária.

Outras razões para a restrição ao número de emendas individuais foram de ordem técnica, devido às dificuldades de processamento Serviço de Processamento de Dados do Senado Federal – PRODASEN e para a análise das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado e pelos relatores parciais e/ou setoriais. Até 1992 as emendas eram apresentadas em papel e redigitadas no PRODASEN, que fornecia as listas de emendas por autor. As caixas com este material ficavam disponíveis para consulta na sala do plenário da CMO, organizadas por ordem de autor. Sua constante manipulação por assessores dos gabinetes parlamentares e por outros interessados as misturava e tirava de ordem, dificultando a consulta dos interessados. Os relatórios da proposta orçamentária também eram distribuídos em papel, e mesmo as decisões dos relatores eram encaminhadas ao PRODASEN para manipulação e processamento dos bancos de dados e posterior devolução dos relatórios de emendas em papel.

A partir de 1993 o número de emendas apresentadas à PLOA foi bem menor, como fruto das novas regras. Naquele ano houve duas rodadas de apresentação de emendas. Na primeira, o limite de emendas individuais foi de 50 por parlamentar, totalizando quase 29

¹⁶² À título de exemplo considere-se 08 ações governamentais destinados a 30 municípios, o que totalizaria 240 emendas apresentadas.

mil emendas. Mas, com o *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo e a posse do Presidente Itamar Franco, foi enviado novo projeto de lei, para o qual a CMO limitou a apresentação de emendas a 25 por cada parlamentar. Também foi implantado um sistema para apresentação das emendas em meio eletrônico através de disquete¹⁶³. Essas mudanças conferiram maior transparência e racionalidade técnica à tramitação da proposta de lei orçamentária na CMO. Em 1994 o número de emendas apresentadas foi 20% menor do que as apresentadas ao projeto de lei do ano anterior. Em 1995, com o novo limite de 20 emendas à despesa, o número se aproxima dos anos iniciais da série (cf. Rocha, 1997).

Mas a restrição ao número de emendas individuais não representou uma diminuição dos recursos aprovados à LOA por cada deputado ou senador, conforme a Tabela 6.6. A partir do ano de 1997 passou a ser estabelecida uma quota individual por parlamentar, assegurando que independentemente do número de emendas que apresentasse, ele poderia destinar os recursos segundo suas prioridades políticas. Ao mesmo tempo, os recursos destinados a este tipo de proposição foram significativamente crescentes, passando de R\$ 1,5 milhão em 1997 para 15 milhões em 2012. Em 16 anos multiplicou-se 10 vezes em termos reais, com um aumento não correspondente às receitas do orçamento federal. Após anos de utilização, foi uma prática formalizada pela Resolução nº 01/01, quando foi estabelecido que o Relatório Preliminar à proposta de LOA deveria prever os valores destinados às emendas individuais. Nas normas mais recentes, de 2006, ficou estabelecido que também serão previstos os recursos para seu atendimento. A Resolução também estabelece que os recursos líquidos destinados às emendas coletivas serão calculados somente após o atendimento das emendas individuais e das despesas obrigatórias da união.

As emendas coletivas à proposta de LOA são um instrumento utilizado para a participação dos parlamentares na alocação de recursos orçamentários desde 1992, quando passaram a ser previstas pelo Parecer Preliminar (ver Quadro 6.3). Em 1993 foram incorporadas ao regimento. Desde o seu surgimento até os dias de hoje estiveram vigentes diversos tipos de emenda segundo os autores, assim como o número máximo de cada tipo que podia ser apresentada. Inicialmente foram criadas as emendas de comissão, em 1991. Em 1993 vieram as emendas de bancada estadual regional.

¹⁶³ À época utilizava-se como meio de portabilidade de arquivos eletrônicos o disquete de 3,5 polegadas.

Quadro 6.3 - Emendas coletivas à PLOA previstas regimentalmente,
por tipo de autor 1992-2014

Ano	Bancada Estadual	Bancada Regional	Nacional	Comissão Permanente	Partido
1992*	Ilimitado, apoiadas por 1/3 da bancada estadual, com pelo menos 05 subscritores	01 emenda para cada 30 ou mais parlamentares de uma mesma Região	01 emenda para cada 30 ou mais parlamentares	-----	-----
1993-1994	A Parlamentares que representem 1/3 da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 emendas	-----	-----	03 emendas, devidamente acompanhadas da Ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas	01 emenda para cada 10 parlamentares ou fração, assinada pela maioria absoluta da bancada (mínimo de 01 emenda)
1995-2000	10 emendas, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada	05 emendas, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a região (presença de no mínimo 20% da bancada)	-----	05 emendas, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas	-----
2001	15 emendas para as bancadas com 11 parlamentares e 01 emenda adicional para cada 10 parlamentares até o máximo 20 emendas, aprovadas por 2/3 dos Deputados e 2/3 dos Senadores, com a ata da reunião	02 emendas de Bancada Regional	-----	05 emendas	-----
2006	<ul style="list-style-type: none"> • 03 emendas de remanejamento. • No Mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, sendo: <ol style="list-style-type: none"> a) uma emenda de apropriação adicional, além do número mínimo de 11, para cada grupo completo de 10 parlamentares nas bancadas com mais de 11 parlamentares; b) nas bancadas com mais de 18 parlamentares a representação do Senado poderá apresentar mais 3 emendas de apropriação. 	-----	-----	<ul style="list-style-type: none"> • Até 04 emendas, sendo 02 de remanejamento e 02 de apropriação, quando sua competência seja restrita a uma subárea temática (Ministério) definida em anexo da Res. 01/06-CN. • Até 08 emendas, sendo 04 de remanejamento e 04 de apropriação, quando sua competência abranja mais de uma subárea temática. • Até 08 emendas, sendo 04 de remanejamento e 04 de apropriação pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado. 	-----

Fonte: Resoluções nº 01/91-CN, 01/93-CN e 02/95-CN; Parecer Preliminar ao Projeto de Lei nº 44/92-CN.

* Regras determinadas pelo Parecer Preliminar.

As emendas de partido estiveram previstas apenas nos anos de 1993 e 1994 e foram retiradas das normas regimentais pelo simples desuso. As emendas de bancada regional e nacional deixaram de ser previstas regimentalmente a partir de 2006. As emendas de bancada estadual e de comissão continuam vigentes nas normas, que passaram a exigir que fossem devidamente justificadas a partir de 1995.

Quando surgiram, as emendas de bancada estadual à LOA não tinham limitação de número, precisando apenas ser apoiada por 1/3 da bancada estadual, com pelo menos 5 (cinco) subscritores. Em 1993 foi acrescentado que cada parlamentar podia encabeçar até 3 (três) emendas, o que na prática permitia a apresentação de até 1.752 emendas, desde que atendidos os demais requisitos. Esta regra foi substituída na Resolução nº 02/95, que limitou o número de cada bancada estadual a 10 emendas, desde que aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação. Uma ata da reunião da bancada também passou a ser necessária. Em 2001 nova mudança e o número de emendas foi aumentado para 15 por bancada dos menores estados (8 deputados e 3 senadores, totalizando 11 parlamentares), adicionada de 1 emenda a cada 10 deputados, até o limite de 20 emendas por bancada estadual.

Com a Resolução nº 01/06 constata-se um novo aumento do número de emendas: 1) as emendas passaram a ser denominadas de emendas de apropriação e tiveram o acréscimo de 3 emendas para a representação do Senado quando a bancada tiver mais de 18 parlamentares (o que equivale a 15 deputados); e, 2) foram criadas as emendas de remanejamento, em que obras estruturantes em cada estado podem ter seus recursos remanejadas entre elas, para as quais foi estabelecida a apresentação de três emendas.

Duas normas importantes surgiram em 2006 para disciplinar as emendas de bancada. Na primeira, passaram a ser proibidas dotações genéricas que pudessem ser divididas entre mais de um beneficiário (prefeitura, por exemplo), as denominadas “emendas rachadinhas”. A segunda norma determinou que, quando fossem iniciados projetos decorrentes de emendas de Bancada Estadual, eles deverão ser anualmente objeto de emendas pela até a sua conclusão.

Em 1992 o Relatório Preliminar estabeleceu 1 (uma) emenda de Bancada Regional e 1 (uma) emenda nacional para cada grupo de 30 ou mais parlamentares. As emendas nacionais nunca foram incluídas no Regimento da CMO. A Resolução nº 02/95 normatizou as emendas regionais em 5 (cinco) por bancada, desde que por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada unidade da federação estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada. Em 2001 o número de emendas foi reduzido a 2 (duas) por região, tendo sido extintas formalmente em 2006.

As emendas de partido foram estabelecidas pela Resolução nº 01/91, tendo a bancada partidária o direito de apresentar 1 (uma) emenda a cada grupo de 10 parlamentares ou fração. Ou seja, entre 11 ou 20 parlamentares já poderiam ser apresentadas duas emendas, e assim sucessivamente. Aos menores partidos foi assegurado o direito de apresentação de pelo menos 1 (uma) emenda. A partir de 1995 deixaram de ser previstas.

Por fim, as emendas de comissão permanente à LOA. Originalmente elas não estavam previstas na Resolução nº 01/70, mas foram incluídas em 1972 (o detalhamento das mudanças de 1972 será examinado ainda nesta seção, no item 6.2.2). O Regimento passou a prever que cada comissão poderia apresentar emendas, após solicitar à Comissão Mista de Orçamento a proposta orçamentária e emitir parecer sobre a parte de sua competência. Mas nunca é demais lembrar que essas emendas não podiam implicar no aumento da despesa global, de programas ou órgãos. Em 1991 a apresentação de sugestões de comissão sob a forma de emendas foi prevista, mas sem o detalhamento anterior dos procedimentos do Regimento Comum.

A partir de 1993 a apresentação de emendas de comissão passou a ser prevista em número de 3 (três), devidamente acompanhadas da ata da reunião em que foram aprovadas. Nas resoluções de 1995 e 2001 este número foi fixado em 5 (cinco). Atualmente, assim como ocorre com as emendas de bancada estadual, as proposições de emendas de comissão são divididas em emendas de apropriação e emendas de remanejamento. Quando uma comissão permanente tem sua competência regimental restrita a uma mesma subárea temática definida no anexo da

Resolução nº 01/06 (que equivalem a cada Ministério), podem ser apresentadas 2 (duas) emendas de apropriação e 2 (duas) emendas de remanejamento. Quando sua competência abranger mais de uma subárea temática, esse número aumenta para 4 (quatro) emendas de cada tipo. Uma inovação de 2006 foi a criação das emendas coletivas das mesas diretoras da Câmara e do Senado, num total de 8 (oito), divididas entre emenda de apropriação e de remanejamento.

Duas exigências importantes para a apresentação das emendas de comissão foram criadas: 1) a apresentação de emendas correspondentes ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO aprovadas; e, 2) quando se tratar de transferências voluntárias, sua justificativa deve apresentar elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública nacional.

Os efeitos da normatização das emendas individuais e coletivas são imediatos. Observa-se a relativa estabilidade do número de emendas individuais a partir de 2005. Mesmo sem nenhuma alteração regimental, entre 1998 e 2005 há uma queda de 10% no número de apresentação de emendas, sendo que em 2003 a diminuição em relação a 1998 chegou a 20%. A partir de 2006 o número de emendas individuais volta a subir, chegando-se a praticamente o mesmo patamar do primeiro ano da série (ver Tabela 6.5). As emendas de bancada estadual tiveram crescimento considerável com as novas regras de 2001, aumentando o número em 48% em relação ao ano anterior. Com as regras de 2006, novo aumento, embora não tenha sido tão expressivo. As emendas de bancada regional foram apresentadas em número pequeno número, que se reduziu ainda mais após 2002 e deixaram de ser utilizadas a partir de 2008. No período considerado pela Tabela 6.5 também percebe-se um aumento do número de emendas de comissão permanente entre 2000 e 2006, e posterior queda, em que pese o número de emendas que cada Comissão pode apresentar seja maior.

A pergunta que se coloca agora é: qual o efeito das mudanças nas regras para apresentação de emendas individuais e coletivas à LOA sobre os valores aprovados. A resposta pode ser obtida a partir da análise da Tabela 6.6 onde são considerados os valores aprovados por tipo de emenda quanto ao autor.

Nas Tabelas 6.6 e 6.7 são apresentados os valores aprovados e o respectivo percentual sobre o total aprovado das emendas individuais, de bancada regional e estadual e de comissão, entre 1995 e 2013. Elas podem ser analisadas sob duas óticas diferentes. A primeira separa as emendas individuais das coletivas, considerando que estas últimas, por não destinarem recursos diretamente para as bases eleitorais dos parlamentares, possuem um caráter institucional e estão relacionadas às políticas públicas.

As emendas individuais e de bancada também podem ser consideradas a partir da sua destinação, ou seja, pela apropriação dos recursos finais pelas bases eleitorais de deputados e senadores. Sejam elas destinadas aos municípios diretamente favorecidos, sejam para benefícios promovidos por ações apropriadas por toda a população do estado ou de regiões específicas deste. Neste caso, apenas as emendas de comissão seriam vistas como emendas para políticas públicas nacionais. Assim, a Tabela 6.6 também apresenta os valores totais das duas visões, deixando-se a discussão sobre elas para o Capítulo 7.

Percebe-se, em primeiro lugar, um crescimento expressivo das emendas de comissão, que em 1995 não tiveram recursos aprovados, para crescer paulatinamente até que fossem alocados R\$ 4,1 bilhões em 2009, o que equivale a 17% dos recursos de emendas para esse ano. As emendas individuais, por sua vez, tiveram sua participação diminuída de 42% para 37%, mas em termos absolutos os recursos para deputados e senadores aumentaram em R\$ 4,8 bilhões. No mesmo período as emendas de bancada estadual aumentaram em R\$ 5,6 bilhões. No total, os recursos realocados pelo Congresso (à exceção das emendas de relator) cresceram R\$ 14,5 bilhões entre 1995 e 2009, o que representa um incremento de 139%.

Se as emendas individuais e de bancada forem consideradas conjuntamente (somadas), representavam 100% dos recursos em 1995, passando para R\$ 83,4% em 2009. Mas a mediana de todo o período é de 87,7%, o que reflete uma participação um pouco maior. O aumento total é de R\$ 10,3 bilhões. Por outro lado, se as emendas de bancada forem consideradas conjuntamente com as de comissão permanente, tem-se um acréscimo total de R\$ R\$ 10,3 bi, uma participação final de 63,2% e mediana de 70,6%,. No período de 1998 a 2003 os valores somados destas

emendas superaram as emendas individuais e chegaram a uma participação no total de até 84,4%.

Mas o crescimento dos valores de todas as emendas não foi linear ao longo do tempo. Efetivamente, entre 1996 e 1999 os valores totais diminuem em relação a 1995, só voltando a crescer em 2000. E após nova queda em 2004, os recursos remanejados por emendas vêm aumentando, com saltos consideráveis em 2007 e 2009. Diante desta variação, em alguns anos o crescimento de cada tipo de emendas se deu às custas das demais. A Tabela 6.7 demonstra que em 2004 as individuais cresceram 22% e em 2005 mais 34%. As de comissão cresceram 2% e depois caíram 12%, respectivamente. Nos mesmos anos, as emendas de bancada estadual caíram 46% em 2004 (de R\$ 11,1 para R\$ 6 bilhões) e cresceram 53% em 2005 (para R\$ 9,2 bilhões).

Tabela 6.5 - Emendas individuais e coletivas apresentadas à LOA - 1998-2009

Ano	R\$ 1 Milhão			
	Individuais	Bancada Estadual	Bancada Regional	Comissão Permanente
1998	8.533	245	26	121
1999	7.572	272		120
2000	8.334	275	24	112
2001	8.478	408	25	125
2002	7.642	426	10	123
2003	6.904	427	10	133
2004	7.278	508	10	144
2005	7.600	508	10	150
2006	7.943	508	10	160
2007	8.151	508	10	153
2008	8.998	482	–	139
2009	8.712	537	–	146

Fonte: Tolini, 2008; Siga Brasil, em 27/06/2013; Elaboração COFF-CD.

Tabela 6.6 - Recursos aprovados para emendas individuais e coletivas à LOA, em valores reais (2013) - 1995-2013

R\$ 1 milhão*

ANO	Indivuais	Bancada Estadual	Bancada Regional	Comissão	Indivuais+ Bancada	Bancada + Comissão	Total	%Emendas Individuais	%Emendas Bancada	%Emendas BassElit
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e=a+b+c)	(f=b+c+d)	(g=f+a)	(h=a/g)	(i=(b+c)/g)	(i=d/g)
1995	4.374	6.054	0	0	10.429	6.054	10.429	41,9%	58,1%	100,0%
1996	2.583	4.916	770	169	7.499	5.855	8.438	30,6%	67,4%	88,9%
1997	2.287	4.157	312	274	6.444	4.742	7.029	32,5%	63,6%	91,7%
1998	2.139	5.058	380	464	7.197	5.902	8.041	26,6%	67,6%	89,5%
1999	2.106	5.560	0	600	7.666	6.160	8.266	25,5%	67,3%	92,7%
2000	2.689	7.341	511	1.334	10.120	9.277	11.965	22,5%	66,4%	84,6%
2001	2.512	9.192	507	1.470	11.704	11.169	13.681	18,4%	70,9%	85,5%
2002	2.365	10.865	150	1.733	13.229	12.747	15.112	15,6%	72,9%	87,5%
2003	2.727	11.128	144	1.769	13.855	13.040	15.767	17,3%	71,5%	87,9%
2004	3.330	6.025	120	1.839	9.356	7.895	11.315	29,4%	54,3%	82,7%
2005	4.461	9.239	170	1.620	13.699	11.029	15.489	28,8%	60,7%	88,4%
2006	4.946	8.073	172	2.003	13.019	10.248	15.194	32,6%	54,3%	85,7%
2007	6.404	11.705	236	2.997	18.109	14.938	21.342	30,0%	56,0%	84,8%
2008	7.728	11.413	0	2.688	19.141	14.101	21.289	35,4%	52,3%	87,7%
2009	9.146	11.608	0	4.126	20.755	15.734	24.881	36,8%	46,7%	83,4%

Fonte: Tolini, 2008; Siga Brasil, em 27/06/20013: Elaboração COFF/CD.

*Preços médios de 2013.

Tabela 6.7 - Percentual de recursos aprovados para emendas individuais e coletivas em relação ao ano anterior - 1996-2013

Ano	Individuais	Bancada Estadual	Bancada Regional	Individuais e de Bancadas	Comissão	Coletivas	Total
	(a)	(b)	(c)	(d=a+b+c)	(e)	(f=b+c+e)	(g=f+a)
1995	-	-	-	-	-	-	-
1996	-41%	-19%	0%	-28%	0%	-3%	-19%
1997	-11%	-15%	-60%	-14%	62%	-19%	-17%
1998	-6%	22%	22%	12%	69%	24%	14%
1999	-2%	10%	100%	7%	29%	4%	3%
2000	28%	34%	0%	32%	122%	51%	45%
2001	-7%	24%	-1%	16%	10%	20%	14%
2002	-6%	18%	-71%	13%	18%	14%	10%
2003	15%	2%	-4%	5%	2%	2%	4%
2004	22%	-46%	-16%	-32%	4%	-39%	-28%
2005	34%	53%	41%	46%	-12%	38%	37%
2006	11%	-13%	1%	-5%	24%	-7%	-2%
2007	29%	45%	37%	39%	50%	46%	40%
2008	21%	-2%	-100%	6%	-10%	-6%	2%
2009	18%	2%	0%	8%	53%	12%	14%

6.2.2 Participação das comissões permanentes

Antes de 1988, as Comissões Permanentes podiam solicitar a proposta orçamentária para emitir parecer sobre as partes de sua competência específica, podendo ser apresentado parecer único pelas comissões de competência coincidente da Câmara e do Senado após realização de reuniões conjuntas, conforme consta no artigo 90, da Resolução 01/70. O Parecer das comissões permanentes seria encaminhado ao Relator da LOA, que deveria fazer referência expressa à sua manifestação. Ademais, eles podiam concluir pela apresentação de emendas e encaminhadas à CMO. As comissões permanentes podem solicitar a proposta orçamentária para emitir parecer sobre as partes de sua competência específica, podendo ser apresentado parecer único pelas comissões de competência coincidente da Câmara e do Senado após realização de reuniões conjuntas. Porém, tal rito nunca funcionou na prática, ficando as comissões permanentes excluídas da apreciação dos orçamentos no regime militar (lembrando que o orçamento era apreciado, embora não pudessem ser apresentadas emendas).

A mudança veio 36 anos depois, com a Resolução nº 01/06, que assegura o debate do projeto nas Comissões pelos Relatores Setoriais indicados (preferencialmente dentre os membros das respectivas Comissões Permanentes) antes da apresentação de seus relatórios, observadas as áreas temáticas correspondentes. Membros das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais pertinentes na CMO.

A existência de propostas não adotadas para a revisão dessas jurisdições com a extinção da CMO e/ou na ampliação do papel das comissões do Congresso revela, por outro lado, as resistências e os limites existentes a uma revisão mais profunda do papel do sistema de comissões no processo legislativo orçamentário.

Mesmo com a adoção de uma comissão conjunta pela constituição de 1969, a participação das comissões no processo legislativo orçamentário foi debatida na discussão e votação do Regimento Comum do Congresso aprovado em 1970¹⁶⁴. O Deputado Manuel Faraco (Arena-RS, ex-PSD) apresentou a emenda de nº 14, estabelecendo regras para participação das comissões permanentes na apreciação do orçamento. Era prevista a apresentação de pareceres das comissões sobre a proposta e sobre as emendas (a serem considerados como subsídios à Comissão Mista de Orçamento), a convocação de Ministros de Estado para prestar esclarecimentos em reuniões conjuntas das comissões de ambas as casas e a possibilidade da realização de emendas “que especifiquem a aplicação de quantitativos globais” (Brasília, 1970a; 0362-0364).

A emenda foi rejeitada no substitutivo apresentado pelo relator da matéria, o Senador Wilson Gonçalves (Arena-CE, ex-PSD), e, após a defesa e discussão dos argumentos do autor em plenário, na versão final aprovada (Brasil, 1970b). Cinco (05) deputados debateram a emenda nº 14, a única a ser discutida na reunião plenária do Congresso. O debate estabeleceu-se entre a necessidade de racionalização do processo legislativo orçamentário *versus* a democratização e o envolvimento do conjunto dos membros do Congresso. Não sem registrar o desejo dos parlamentares em continuar emendando a proposta orçamentária para “repartir verbas”. A inconstitucionalidade da

¹⁶⁴ De um total de 31 emendas apresentadas ao Projeto de Resolução, 11 referiam-se às participação das comissões permanentes.

proposta foi defendida pelo Deputado Virgílio Távora (Arena-CE, ex-UDN), mesmo posicionado-se contra o modelo constitucional vigente. O Dep. Alde Sampaio (Arena-PE, ex-UDN) se posicionou a favor da transposição entre “seções” da proposta e a da apresentação de emendas individuais aos orçamentos por tratar-se de matéria exclusivamente econômica no que tange à distribuição interna dos recursos, sendo a vedação à alteração de propostas financeiras aplicável apenas aos valores globais da proposta. O Dep. Janduhy Carneiro (MDB-PB, ex-PSD), se posicionou contrário à proposta por considerá-la impraticável no curto prazo de apreciação legislativa. Por fim, o Dep. Amaral de Souza (Arena-RS) se manifestou em apoio à emenda nº 14.

Em 1972, Faraco reapresenta sua emenda tendo como coautores outros 40 deputados, dentre eles Tancredo Neves (MDB/MG e ex-PSD), Ricardo Fiuza (Arena/PE) e João Alves (Arena/BA e ex-PTB) e 20 senadores da situação (Arena) e da oposição (MDB). O Projeto de Resolução (Brasil, 1972a) foi aprovado com alterações na forma de substitutivo apresentado pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado (Brasil, 1972b). A convocação de Ministros e as emendas globais foram retiradas, a realização de sessões conjuntas das comissões permanentes passou a ser facultativa mediante decisão da maioria de seus membros, os pareceres das comissões ficaram previstos sob as seguintes condições: mediante a solicitação das mesmas, exclusivamente sobre as matérias de sua competência, obedecendo-se normas e prazos fixados pela Comissão Mista, apresentando pareceres com estudo comparativo com as contas do exercício anterior e o orçamento em vigor, a possibilidade de que os pareceres concluam pela apresentação de emendas junto à Comissão Mista e a referência obrigatória do parecer da comissão permanente pelo(s) relator(es) desta última. Na votação, o Dep. Jairo Brum (MDB-RS, ex-MTR¹⁶⁵) pronunciou-se contrário ao projeto em nome da oposição, justificando-se por ser contrário à tramitação conjunta do Orçamento na Comissão Mista.

A nova Constituição conservou e exacerbou o modelo de apreciação conjunta da proposta orçamentária do Executivo, com todas suas vantagens, tal como a celeridade dos trabalhos legislativos, e desvantagens, tal como a concentração de poderes na

¹⁶⁵ Movimento Trabalhista Renovador, facção dissidente do PTB que se tornou partido em 1961. Foi extinto pelo Ato Institucional nº 02/65. Consulta ao registro do MTR no Tribunal Superior Eleitoral realizada em 06/01/2014 em http://www.tse.jus.br/hotSites/registo_partidario/mtr/identificacao.htm.

Comissão e nos detentores dos postos-chave desta em detrimento das comissões permanentes da Câmara e do Senado.

Como foi discutido na seção 5.1.1, após 1988 surgiram duas propostas importantes para reformular o papel das comissões nas decisões orçamentárias. A primeira foi apresentada pela CPMI do Orçamento, que sugeriu uma mudança radical: a tramitação das matérias orçamentárias nas comissões permanentes e a extinção da atual Comissão Mista de Orçamento. Em seu lugar seria criada uma comissão com o papel de apenas sistematizar as decisões tomadas pelas demais comissões. A segunda foi decorrente da aprovação de emenda do Sen. Aluizio Mercadante à PEC do Orçamento Impositivo, que propunha a extinção da CMO, com a consequente tramitação do orçamento nas comissões permanentes. A primeira foi solenemente ignorada enquanto que a segunda foi retirada da PEC durante sua tramitação na Câmara.

Apenas em 2006 foi reconhecida expressamente a vigência dos dispositivos previstos originalmente no Regimento Comum do Congresso Nacional¹⁶⁶. Até então prevaleciam dúvidas em decorrência da aprovação das demais resoluções do Congresso para normatizar o processo legislativo orçamentário sem que a questão fosse considerada. As alterações regimentais de 2006 inseriram diversos dispositivos no regimento para aumentar a participação das comissões permanentes, embora sem alterar a concentração de poderes alocativos da CMO.

Até a Resolução nº 01/06 a participação das comissões se limitou à apresentação de emendas. Na seção do Capítulo 5 foi examinada a origem dos recursos para as emendas, que tiveram critérios estabelecidos para assegurar recursos à aprovação de emendas de comissão. A análise da seção anterior deste Capítulo 6 evidencia que, embora os recursos para emendas de comissão tenham aumentado nos últimos anos, sua participação percentual no total de recursos não foi significativa. Sob a resolução nº 01/01 ela foi de 12%, enquanto que a nova resolução aumentou em apenas 2 pontos percentuais, passando para 14%.

Acrescente-se ao que já foi apresentado que as Comissões também passaram a poder sugerir ao Relator-Geral da PLOA a inclusão, no Relatório Preliminar, de até três

¹⁶⁶ Resolução nº 01/70: art. 90.

(03) programas ou sete (07) ações, por subárea temática, para integrar a programação prioritária passível de ser objeto de emendas, observadas as prioridades e metas da LDO para o exercício seguinte.

Foram previstas audiências públicas temáticas, em conjunto com as comissões permanentes, mas coordenadas pela CMO. Os relatores setoriais devem, ainda, discutir seus relatórios nas comissões, observadas as áreas temáticas correspondentes. Ficou definido também que os relatores setoriais da CMO seriam preferencialmente das respectivas comissões permanentes, mas aberta a possibilidade de que sejam também escolhidos parlamentares com “notória atuação parlamentar nas respectivas políticas públicas”.

6.2.3. Subcomissões e áreas temáticas da CMO

A criação de subcomissões, comitês e áreas temáticas está intimamente ligada à definição das jurisdições internas de seus membros. Tais jurisdições, no entanto, não podem ser consideradas isoladamente. Também são definidas ao longo do tempo pela forma como: 1) foram normatizados os poderes formais de emendamento dos relatores do Orçamento; 2) são partilhados os recursos disponíveis para o Relator-Geral e os relatores setoriais através do Parecer Preliminar (ver seções 5.2.1. e 5.2.4. do capítulo anterior); 3) as decisões do Parecer Preliminar são submetidas, por sua vez, ao Colégio de Representantes de Lideranças Partidárias - CRLP (ver seção 5.2.12 do Capítulo 5); e, 4) a forma como o Relator-Geral pode alterar, ou não, os resultados da fase de relatórios parciais e ou setoriais.

Este arranjo institucional implica numa permanente dinâmica dos regimentos e interesses partidários que: 1) interagem e redefinem as jurisdições em diversos aspectos estruturais nas normas regimentais; e, 2) redefinem anualmente as jurisdições mediante decisões sobre as margens de poder alocativo dos relatores indicados pelos próprios partidos.

Na vigência da Resolução nº 01/70 o projeto poderia ser dividido em anexos e subanexos, que tramitavam como projetos específicos, e com relatores indicados pelo Presidente da CMO. Ao contrário do que ocorreu com as normas após a nova Constituição, não havia menção regimental à indicação desses relatores pelos líderes partidários.

Foi prevista pela Resolução nº 01/91 que a CMO poderia criar até 8 (oito) subcomissões temáticas permanentes. A Resolução, porém, não definiu todas as atribuições e composição das subcomissões, remetendo esta decisão para a CMO. Os pareceres parciais e setoriais eram aprovados pelas subcomissões, cabendo a estes os últimos a sistematização dos primeiros. Mas as normas previam também a possibilidade de que as subcomissões não fossem formalizadas, o que implicaria na inexistência dos pareceres setoriais. Neste caso, caberia ao Relator-Geral a consolidação dos relatórios parciais. O acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária ficavam a cargo de uma subcomissão específica, dentre o quantitativo previsto.

Em 1995 (Resolução nº 02/95), o número de subcomissões temáticas foi reduzido a sete (07), tendo no mínimo 20 membros. Dentre suas atribuições, estava a apreciação dos relatórios setoriais, o acompanhamento e fiscalização e execução orçamentária, o exame das prioridades e metas da lei de diretrizes orçamentárias e a realização de audiências públicas, dentre outras. A subcomissão era coordenada por um de seus membros, indicado pelo Presidente da CMO.

Na Resolução nº 01/01 ficou definida a constituição de 10 (dez) áreas temáticas distintas, que ficavam sob a responsabilidade dos respectivos Relatores Setoriais. A divisão de atribuições entre essas áreas deviam ser estabelecidas pela Comissão.

A Resolução nº 01/06 estabeleceu as áreas temáticas regimentalmente: 1) Infraestrutura, 2) Saúde, 3) Integração Nacional e Meio Ambiente, 4) Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte, 5) Planejamento e Desenvolvimento Urbano, 6) Fazenda, Desenvolvimento e Turismo, 7) Justiça e Defesa, 8) Poderes do Estado e Representação, 9) Agricultura e Desenvolvimento Agrário, e, 10) Trabalho, Previdência e Assistência Social. Mas autoriza o Parecer Preliminar a adaptar a composição das áreas temáticas visando compatibilizá-la com a estrutura administrativa do Poder Executivo. Houve uma mudança importante nas jurisdições atribuições das áreas temáticas, pois ficou definido que os relatórios setoriais serão apreciados diretamente no plenário da CMO.

Após 1988 a prática da divisão da proposta orçamentária em grande número de relatores continuou a ser seguida até 1993. Se antes eram os relatores de anexos e subanexos, agora eram os denominados de relatores parciais, que chegaram a ser 67 em

1991. A partir de 1995 as relatorias parciais foram abolidas no regimento e passaram a prevalecer as relatorias setoriais. Estas, no entanto, não foram constituídas em 1994 em virtude do atraso na tramitação da proposta orçamentária em decorrência da CPMI do Orçamento (cf. Rocha, 1997).

6.2.4. Comitês temporários, permanentes e de apoio aos relatores

Os comitês de apoio aos relatores setoriais e geral foram criados pela Resolução nº 01/01, sob a coordenação do Relator Geral. Dentre os comitês, deviam ser constituídos pelo menos os de: 1) Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, 2) Avaliação das Informações enviadas pelo TCU, e, 3) Exame de Avaliação das Emendas, com número de membros definidos pela CMO e indicados pelo Relator-Geral.

Em 2006, a Resolução nº 01/06 define quatro (04) comitês permanentes: 1) Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; 2) Avaliação da Receita; 3) Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves; e, 4) Exame da Admissibilidade de Emendas. Ademais, a Resolução de 2006 estipula que os comitês devem ser constituídos por, no mínimo, cinco (05) e, no máximo, dez (10) membros, não computados o Relator-Geral e os relatores setoriais no Comitê de Execução Orçamentária. As atribuições de cada comitê estão estabelecidas regimentalmente e, à exceção do Comitê de Admissibilidade de Emendas, já foram examinadas em outras seções deste trabalho.

Ao criar os comitês permanentes, a Resolução 01/06 estabeleceu suas atribuições, determinando que os pareceres e relatórios dos Comitês sejam distribuídos à CMO e demais comissões permanentes da CD e SF, na forma de relatório de atividades. Seus relatórios devem ser aprovados por maioria absoluta dos membros e encaminhados para deliberação da CMO.

Dadas as funções dos comitês permanentes no acompanhamento e aprofundamento de seus temas de competência, eles permitem um trabalho mais especializado e informativo do que os arranjos institucionais anteriores. O Relator-Geral deixou de centralizar poderes, passando a compartilhar suas decisões com os membros dos comitês. É o que ocorre particularmente com as avaliações de receita, que não

podem mais ser feitas livremente como “conta de chegada” para atingir os valores necessários à aprovação de emendas.

O caso do Comitê de Admissibilidade de Emendas é diferente, pois ele funciona como um anteparo de ordem técnica para inadmitir emendas (que não é a mesma coisa do que rejeitar emendas). Dado que toda discussão por recursos é política, a inadmissibilidade de emendas deixa de ser um ônus para o Relator-Geral e passam a ser analisadas por um Comitê e declaradas inadmissíveis pelo Presidente da Comissão. Ademais, o Comitê pode concluir também pela inadmissibilidade das emendas de relator ao PPA, LDO e LOA. A Criação do Comitê de admissibilidade de emendas não funcionou com efetividade, pois poucas emendas foram rejeitadas barradas por inconformidade técnica ou legal. Apenas em casos realmente intransponíveis tecnicamente é que ele declarou alguma emenda como inadmissível. O que não corresponde à rejeição do relator, pois a admissibilidade é o que define quais emendas poderão ser apreciadas pelos relatores.

Em 2006 também são criados 2 (dois) comitês de apoio ao Relator-Geral da LOA e um (01) comitê de apoio ao Relator-Geral do PPA, com o número mínimo de integrantes de três (03) e o máximo de dez (10) membros.

6.2.5 Pareceres e relatórios ao PPA, LDO, LOA, créditos adicionais e contas anuais do Presidente da República.

Nas últimas duas resoluções do processo legislativo orçamentário (01/01 e 01/06), percebe-se uma preocupação especial com as informações a serem produzidas e divulgadas por meio dos relatórios apresentados para as matérias que tramitam na Comissão Mista de Orçamento. Com a Resolução de 2006 essas informações foram detalhadas ao extremo no próprio regimento, assegurando uma transparência nunca antes existente no trabalho dos relatores. Nesta seção serão apresentados os pareceres e relatórios exigidos, mas nem sempre é feito o detalhamento de seu conteúdo, por ser excessivamente extenso, o que foge ao escopo analítico deste trabalho.

5.2.5.1 Pareceres e relatórios do PPA

A definição regimental de conteúdo e publicação das emendas de relator é estabelecida com a publicação da Resolução nº 01/01. A principal novidade em 2006 é a criação do Parecer Preliminar ao PPA, com conteúdo mínimo definido

regimentalmente, especialmente os parâmetros para Relator, bem como os critérios para a distribuição de recursos entre os programas de governo e para a apresentação, apreciação e aprovação de emendas.

O Relatório Final também possui conteúdo mínimo definido regimentalmente, assim como a incorporação dos relatórios dos comitês de receita e de admissibilidade de emendas. Deve conter a análise das normas constitucionais e legais, da conjuntura econômica, consistência fiscal e fontes de recursos do projeto e das diretrizes e objetivos do plano. Estão previstos demonstrativos sobre as emendas, e dos remanejamentos efetuados.

6.2.5.2 Pareceres e relatórios da LDO

Com a Resolução nº 01/06, também é criado o Parecer Preliminar à LDO, cujo conteúdo mínimo definido regimentalmente é especialmente dirigido ao exame do anexo de metas e prioridades, Destacam-se os limites a serem estabelecidos para o remanejamento de metas pelo Relator, os critérios para a aprovação de emendas, demonstrativos dos custos unitários e as disposições para apresentação e apreciação das emendas apresentadas.

6.2.5.3 Pareceres e relatórios da LOA

Antes de 1988, relatores e relatores substitutos são indicados para anexos e subanexos do projeto, que serão tratados como projetos autônomos, depois reunidos para a redação final.

6.2.5.3.1 Pareceres parciais e pareceres e relatórios setoriais

A Resolução nº 01/91 estabelece que os Pareceres Parciais apreciados em cada subcomissão específica e elaboração de relatórios setoriais para consolidações dos primeiros. Os Relatórios Setoriais surgem com a Resolução nº 02/95, que define sua elaboração com o apoio de até cinco relatores adjuntos pertencentes à respectiva Subcomissão. Um Relatório Geral é elaborado antes do Parecer Final e conta com o apoio de, até, sete (07) relatores adjuntos, divididos por áreas temáticas, designados pelo Relator-Geral.

Em 2001 os Pareceres setoriais apresentam definição regimental das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas. Na Resolução nº

01/06, os Pareceres setoriais apresentam definição regimental ainda mais detalhada das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas, bem como Relatório de Admissibilidade de Emendas.

6.2.5.3.2 Pareceres finais

O Parecer Final vem sendo modificado em todas as resoluções (exceto de 1995 a 2006). Na Resolução nº 01/91, são consolidados os relatórios parciais em caso de que não haja a criação das subcomissões. Na Resolução nº 02/95, o Parecer Final apresenta demonstrativos das alterações e publicação das emendas do Relator-Geral. A indicação se mantém na Resolução nº 01/01. Já em 2006 (Resolução nº 01/06), o Parecer Final só pode ser apreciado após aprovação do PPA, incorporando os relatórios de receita e admissibilidade de emendas e deverá apresentar definição regimental ainda mais detalhada das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas de Relator-Geral.

6.2.5.4 Pareceres e relatórios de créditos adicionais

A Resolução nº 01/06 define que o Relatório deverá conter os critérios utilizados para cancelamentos e acréscimos. O foco das disposições do novo regimento, no entanto, são a regras para a inadmissão de emendas.

6.2.5.5 Pareceres e relatórios das contas anuais

As contas anuais serão concluídas por meio de parecer mediante apresentação de projeto de decreto legislativo, conforme consta na Resolução nº 01/91. Com a Resolução nº 01/06, as contas anuais passaram a ser concluídas por meio de relatório, incluindo todas as contas. Ganha destaque a realização de Audiência Pública com o Ministro relator do TCU para a apresentação do Parecer Prévio.

6.2.6 Apoio técnico das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado

Antes de 1988, o apoio técnico das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado é designado por funcionários das Secretarias de ambas as Casas para atender às Comissões Mistas. Em 1991, a Resolução nº 01/91 cria a subcomissão para estudar e propor, em noventa dias, as medidas para a criação da assessoria técnica da Comissão com a utilização preferencial de pessoal e de recursos técnicos e materiais de ambas as Casas do Congresso Nacional.

Surgem, então, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados – CONOF/CD e a Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado federal - CONOR. A falta de quadros especializados, em decorrência da pouca participação do Congresso Nacional nas decisões orçamentárias no regime militar, demandou a realização de concursos públicos para a constituição das consultorias (Gregianim, sd: pp. 01-02). Mas apenas em 2001 ficou estabelecido o Assessoramento institucional e permanente dos órgãos especializados da Câmara e do Senado com a Resolução nº 01/01, bem como a elaboração de Notas Técnicas aos projetos de lei e a coordenação do trabalho de assessoramento à consultoria técnica da Casa a que pertencer o Relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.

A Resolução nº 01/06 mantém as indicações anteriores e acrescenta o desenvolvimento e o aprimoramento de sistemas informatizados de responsabilidade dos órgãos técnicos especializados em processamento de dados de ambas as Casas, como também a realização de serviços extraordinários por órgãos técnicos especializados e por órgãos auxiliares é solicitada (apenas) pelo Presidente aos Presidentes de ambas as Casas, sempre que necessário.

6.2.7. Mandato da Comissão

O fim mandato da Comissão, antes de 1988, exige apreciação da Proposta Orçamentária. Com a Resolução nº 01/91, ficou estabelecido ele se encerrava com a instalação da Comissão subsequente, sendo especificado em 1995 que a previsão para que isto ocorresse seria o último dia útil de março. Apenas em 2001 ficou determinado que o mandato da CMO deve ser encerrado no último dia útil de março, o que foi alterado para a última terça-feira de março com a publicação da Resolução nº 01/06.

6.3. Participação e controle social

Esta Categoria é composta por apenas cinco (05) variáveis, das quais apenas duas (02) poderiam ser rigorosamente nela enquadradas, referentes à realização de audiências públicas e debate dos projetos de LOA nas Comissões permanentes da CD e SF. As ações de fiscalização e controle, o acompanhamento de obras e serviços com indícios de irregularidades e o relacionamento com o TCU são consideradas aqui em virtude: 1) da transparência social que conferem aos trabalhos legislativos relacionados a temas específicos de interesses da sociedade; e, 2) das possibilidade de permitirem o controle social sobre as ações do Estado mediante o exercício das jurisdições de

controle exercidas pela Comissão Mista de Orçamento. Não se tratam, porém, de experiências de participação e controle social *stricto sensu*.

A valoração das variáveis é feita na Tabela 6.8. Em virtude do enquadramento adotado, a avaliação final desta categoria se situa entre forte e muito forte, com +1,6. O Resultado deve-se aos avanços consideráveis nas atividades de controle, que receberam nota máxima em 2006. Acrescente-se que, retirando-se estas variáveis, as audiências públicas e debate dos projetos de LOA nas comissões não tiveram uma avaliação baixa (+1), o que é decorrente dos importantes avanços nesses instrumentos nos últimos anos.

No entanto, cabe destacar que a avaliação final desta Categoria é altamente viesada pelo fato de que estão sendo considerados apenas os instrumentos regimentais existentes. Se as instituições legislativas estivessem sendo consideradas à luz dos instrumentos de participação direta advogados pelos defensores da chamada democracia participativa, os resultados seriam bem diferentes. Em relação à alocação de recursos orçamentários, as experiências de Orçamento Participativo são exemplos de como a participação social pode assumir diversos caminhos (embora tenham sido promovidas pelos poderes executivos municipais e não pelos legislativos). Outra experiência pouco conhecida é a alocação de recursos no Estado de Minas Gerais em audiências públicas regionais levadas a cabo pela assembleia legislativa nos anos 90.

Na Constituição de 1988 já foram destacados os instrumentos de participação criados, como referendos, plebiscitos e projetos de lei de iniciativa popular. O parágrafo único do art. 1º também afirma que o poder emanado do povo pode ser exercido “... por meio de seus representantes ou diretamente...”. Mas estes são instrumentos limitados de participação social. Os primeiros porque dependem da convocação pelos representantes da sociedade (parlamentares). O último em decorrência da exigência de grande número de assinaturas dos eleitores para que possa ser encaminhada à Câmara: “... um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento de eleitores de cada um deles.”¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Constituição (1988): art. 61, § 2.

Tabela 6.8 - Valoração dos códigos de análise e tipo de mudança institucional da Categoria Analítica Participação e Controle Social

Categorias e Variáveis	Res. 01/70	Const. 1988	Res. 01/91	Res. 01/93	Res. 02/95	Res. 01/01	Res. 01/06	Tipo de Mudança Institucional
Participação e Controle Social	-2	-2	-1,6	-2	-1,4	0,2	1,6	
Audiências Públicas	-2	-2	-2	---	-1	0	+1	L
Debate dos Projetos de LOA nas Comissões Permanentes com os Relatores Setoriais	---	---	-2	---	-2	-2	+1	L
Ações de Fiscalização e Controle	-2	-2	-2	---	-2	+1	+2	L
Obras e serviços com indícios de irregularidade	-2	-2	-2	-2	-2	+1	+2	L
Relacionamento com Tribunal de Contas da União	-2	---	0	---	0	+1	+2	L

6.3.1 Audiências públicas e debate dos projetos de LOA nas comissões permanentes com os relatores setoriais

A realização de audiências públicas no processo legislativo orçamentário encontra-se dividida em três tipos: 1) audiências com autoridades de outros poderes e ministros do TCU; 2) audiências regionais, abertas à participação da população; e, 3) audiências com a participação e organizações da sociedade civil. As audiências foram incluídas nas normas regimentais em 1995, sendo sucessivamente ampliadas em 2001 e 2006.

Em 1995 surgiram as audiências públicas com a participação de autoridades de outros poderes para o debate e o aprimoramento dos projetos de PPA, LDO e LOA e as atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira. A partir de 2001 são criadas as audiências para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Nas normas atuais também estão previstas audiências com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para discussão do projeto, antes da apresentação do Relatório Preliminar da LDO, com a apresentação prévia de 05 dias de textos explicativos. As audiências com o Ministro relator das contas do Presidente da República no TCU visam a exposição do parecer prévio, no início do segundo semestre de cada ano. Foram formalizadas em 1995 e mantidas em todas as resoluções posteriores.

Embora não se tratem de audiências, citam-se também, por seu caráter público, as reuniões conjuntas da CMO com as comissões temáticas para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial. Estas metas devem constar de anexo específico da proposta de LOA, nos termos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁶⁸. As audiências públicas regionais realizadas pela CMO têm por objetivo apresentar e discutir as despesas de custeio e, principalmente, os investimentos previstos na LOA para cada região do país. Em que pese serem realizadas desde os anos 1995, a possibilidade da realização dessas reuniões somente foi formalizada pela Resolução nº 01/06 para a discussão do PPA e da LOA. Estas audiências, no entanto, possuem caráter limitado, pois são feitas por região do país, escolhendo-se uma capital de Estado para sua realização. Todos os interessados em

¹⁶⁸ Lei Complementar nº 101/2000: art. 4º, § 4º.

participar devem se deslocar ao local escolhido, o que limita em muito a participação tanto a participação institucional (vereadores, prefeitos, deputados estaduais, governadores e mesmo deputados federais e senadores) como a não governamental. As reuniões também não são marcadas tempestivamente de modo a permitir uma ampla participação, pois sua agenda está sujeita aos prazos de tramitação do projeto de LOA no Congresso.

As poucas possibilidades de participação social direta no processo legislativo orçamentário estão na realização de audiências públicas, nos termos previstos originalmente pela Constituição¹⁶⁹. Na CMO o tema surgiu pela primeira vez na Resolução nº 02/95, que previu a realização de audiências públicas com entidades representativas da sociedade. Tal como definido para as audiências com autoridades de outros poderes, são destinadas ao debate e ao aprimoramento dos projetos de PPA, LDO e LOA, bem como às atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira. O dispositivo regimental foi mantido ao longo do tempo, embora as audiências públicas na CMO ocorram apenas com representantes governamentais.

Uma tentativa de propiciar maior participação da sociedade foi a previsão de sua participação nos debates das propostas de LOA nas Comissões Permanentes com os Relatores Setoriais. Conforme exame da participação das comissões permanentes nas decisões alocativas do Congresso (seção 6.2.7. acima), a Resolução nº 01/06 prevê a realização de reuniões conjuntas dos relatores setoriais com as comissões permanentes para a análise das áreas temáticas pertinentes. Nestas reuniões podem ser convidados representantes da sociedade civil para o debate dos Projetos de LOA.

Mas não se pode dizer que as audiências consistem em uma forma de participação direta, pois não fazem parte de um processo decisório, em sentido estrito, podendo apenas servir como subsídio para que as comissões formalizem emendas com as propostas apresentadas. As audiências são uma oportunidade para a realização do chamado *lobby* social, que também é realizado mediante a apresentação informal de propostas de emendas aos membros das respectivas comissões permanentes. Estes, se

¹⁶⁹ Constituição (1988): art. 58, § 2º, inciso II.

concordarem, as apresentam para a consideração da respectiva comissão com vista à discussão e aprovação dentre as emendas a serem apresentadas à CMO.

Apesar dessas limitações, após a Constituição de 1988 verifica-se a tentativa de organizações da sociedade civil organizada em influenciar as alocações orçamentárias através das reuniões nas comissões permanentes e de suas emendas. A arena orçamentária do Congresso Nacional brasileiro tem sido palco de atuação de grupos socialmente excluídos em busca da definição de dotações orçamentárias para a promoção de seus interesses de grupo nas políticas públicas.

Tal atuação foi incentivada a partir do trabalho de sensibilização de organizações sociais para a importância do orçamento federal realizado por duas Organizações Não-Governamentais (ONGs) brasileiras no início dos anos 90: o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas – IBASE, a partir de 1992, e o Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC, a partir de 1993. O IBASE passou a focar sua atuação na formação de movimentos sociais e ONGs e no Orçamento Participativo. O INESC se especializou também na assessoria a outras ONGs e movimentos sociais na tramitação das propostas de PPA, LDO e LOA na Comissão Mista de Orçamento e na análise de políticas públicas a partir do orçamento federal.

A percepção do INESC para a relevância do trabalho com orçamentos públicos foi uma consequência do perfil de atuação da entidade, juntamente com o papel que exerceu na articulação da participação de movimentos sociais e ONGs no processo constituinte. Mas com a nova constituição aprovada, constatou-se que, conforme afirmação de sua Coordenadora-Geral, Bizeh Jaime “... só o exercício da cidadania, individual e coletivamente, é o caminho para fazer valer a nova constituição e para que a sociedade avance além dos seus limites” (Coelho; Oliveira, 1989: p. 16). Para tanto, percebeu-se que os direitos sociais coletivos (de índios, sem terra, crianças e adolescentes) e difusos (meio ambiente) com os quais o instituto trabalhava diretamente necessitariam de recursos para serem implementados pelo Estado brasileiro.

Em 2002 foi criado o Fórum Brasil de Orçamento, reunindo hoje cerca de 60 organizações não-governamentais, sindicatos, conselhos profissionais e movimentos sociais, com os objetivos de: 1) atuar e propor na formulação e controle do orçamento federal; 2) buscar a transparência, clareza e publicidade das informações orçamentárias;

3) defender e facilitar a ampla participação da população na definição e controle do orçamento público por meio de instrumentos como os conselhos setoriais de políticas sociais, audiências públicas e outros processos participativos; e, 4) Buscar a reformulação e democratização do processo orçamentário e de suas instâncias decisórias (FBO, 2002). O Fórum e as entidades participantes vêm organizando e realizando debates, análises, publicações e ações políticas em favor do que chama de “camadas sociais historicamente excluídas”¹⁷⁰.

Mais recentemente o FBO realizou seminário para discutir as experiências e metodologias de monitoramento do orçamento público visando combater as desigualdades sociais, em parceria com a ONU Mulheres¹⁷¹ quando lançou publicação versando sobre os orçamentos de gênero, raça, indígena e da criança e do adolescente¹⁷². Destes, três grupos de interesses relativos a essas camadas excluídas serão destacadas a seguir: mulheres, negros e crianças e adolescentes. Eles atuaram fortemente tanto na arena parlamentar como fora dela, diretamente junto ao Poder Executivo, como tendo em vista o alto grau de preponderância deste último no sistema orçamentário brasileiro.

Nas discussões sobre as políticas públicas e as questões raciais e de gênero, ganharam importância na temática orçamentária a atuação de duas ONGs: o Centro de Estudos e Assessoria Feminista - CEFÊMEA e a AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Tal como o INESC, estas organizações vêm procurando sensibilizar parceiras, formar quadros e articular coalizões de organizações para participar no processo orçamentário junto aos poderes legislativo e executivo. Nos últimos anos, ambas vêm incorporando também variáveis de raça e etnia nos seus trabalhos de gênero e orçamentos públicos, bem como um enfoque mais amplo de atuação a partir da discussão dos indicadores de programas sociais do PPA:

¹⁷⁰ A carta de princípios do FBO juntamente com a lista de entidades fundadoras pode ser acessada em http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1520:carta-de-principios-do-forum-brasil-do-orcamento&catid=209:artigos-e-textos&Itemid=143

¹⁷¹ Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres, criada em julho de 2010 pela Assembleia Geral da ONU.

¹⁷² A programação e pauta do evento podem ser acessadas em <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2010/junho/seminario-2010orcamento-publico-e-desigualdades-debatendo-experiencias-e-metodologias-de-monitoramento201d>

“Por acreditar que o orçamento é um instrumento político e que a produção de indicadores é função do governo [...] pretendemos mostrar que é possível pensar em indicadores de gênero e raça para o monitoramento dos programas do PPA, que permitem mostrar os avanços ou retrocessos nas mudanças provocadas pelos programas” (CAVENAGHI, 2009: 07).

No que tange aos direitos da criança e do adolescente, ganha destaque a atuação do Fórum Nacional de Defesa dos Direitos da Criança e do adolescente – FNDCA e de toda a rede de organizações partícipes e parceiras que ele envolve. Apoio fundamental a este trabalho vem sendo dado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF, que financiou pesquisa do IPEA para a definição metodológica do “Orçamento Criança” (Piola, 1995; Piola, 1996) e tem dedicado importantes esforços na produção de material de capacitação da sociedade civil, como o “Kit do Orçamento Público Municipal” (Unicef; Fundação João Pinheiro, 2000) e o livro “De olho no Orçamento Criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público” (Unicef; Abrinq; Inesc, 2005). A participação da rede de Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – CEDECA’s também impulsiona, nos estados, o movimento de participação da sociedade no Orçamento Criança (cf. Cedeca-CE, 2004). Nos últimos anos a questão racial vem ganhando importância

6.3.2 Ações de fiscalização e controle

A Resolução nº 01/01 estabelece que informações e documentos devam ser requeridos aos órgãos e entidades federais para ações de fiscalização e controle. Inspeções e diligências deverão ser realizadas em órgãos da administração pública federal, das administrações estadual e municipal e em entidades privadas que recebam recursos ou administrem bens da União. A diferença com a resolução seguinte (Resolução nº 01/06) dá-se no âmbito da instituição de audiências públicas para ações de fiscalização e controle.

6.3.3. Obras e serviços com indícios de irregularidade

Esta questão foi normatizada pela primeira vez pela Resolução nº 01/01, que estabelece que informações acerca de obras e serviços com indícios de irregularidade deverão ser encaminhadas pelo TCU. Mas ela já vinha sendo tratada pelo Congresso desde 1995, quando o Colégio de Representantes das Lideranças Partidárias - CRLP

pautou a discussão sobre os critérios de apreciação de obras irregulares indicadas em relatório do TCU. A preocupação, à época, estava na existência dessas obras tanto na proposta do Executivo como em emendas parlamentares.

Em 2001 a autorização para execução de dotações constantes na lei orçamentária anual sob condição suspensiva passou a ser feita por Decreto Legislativo, dependendo de justificação quanto às medidas saneadoras adotadas. Ficou estabelecido que os relatórios da LOA deviam indicar: 1) expressamente os acréscimos e cancelamentos das dotações, por unidade orçamentária e por subtítulo, constantes do relatório encaminhado pelo TCU nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, a serem votados em separado por cada subtítulo¹⁷³; e, 2) as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção. Os Relatores do projeto de lei orçamentária anual e dos créditos adicionais deverão indicar em seus relatórios, para votação em separado, cada subtítulo que contenha contrato, convênio, parcela ou subtrecho em que foram identificados indícios de irregularidades graves informados pelo TCU.

A Resolução nº 01/06 acrescentou importantes instrumentos para a ação legislativa nas Obras e serviços com indícios de irregularidade. O mais importante foi a já citada criação do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves. Em 2001 havia sido criado um comitê temporário de avaliação de todas as informações enviadas pelo TCU, que também precisava dividir sua atenção com outros temas. Ao novo Comitê cabe, dentre outras funções e atividades definidas regimentalmente, emitir parecer sobre estas obras e serviços, que será deliberado pela Comissão Mista de Orçamento antes da votação do Relatório Final do projeto de LOA. Além disso, a CMO passou a ter poder terminativo sobre a matéria, não cabendo, portanto, recurso de suas decisões no plenário do Congresso Nacional.

¹⁷³ O subtítulo corresponde ao maior detalhamento do programa de trabalho expresso no orçamento. Por programa de trabalho entende-se a dotação detalhada segundo os programas e ações do PPA constantes da LOA. Onde o subtítulo corresponde ao detalhamento da despesa segundo o Município, Estado ou Região (utilizando-se o código adotado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE).

6.3.4. Relacionamento com Tribunal de Contas da União

Para além do que já foi analisado sobre a relação entre o Congresso e o TCU, cabe examinar, por fim, as demais definições normativas sobre a atuação de ambos no processo legislativo orçamentário. Estas nunca foram estabelecidas antes de 2001, quando a resolução se limita a atribuir à CMO a solicitação de inspeções e auditorias e requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas pelo Tribunal.

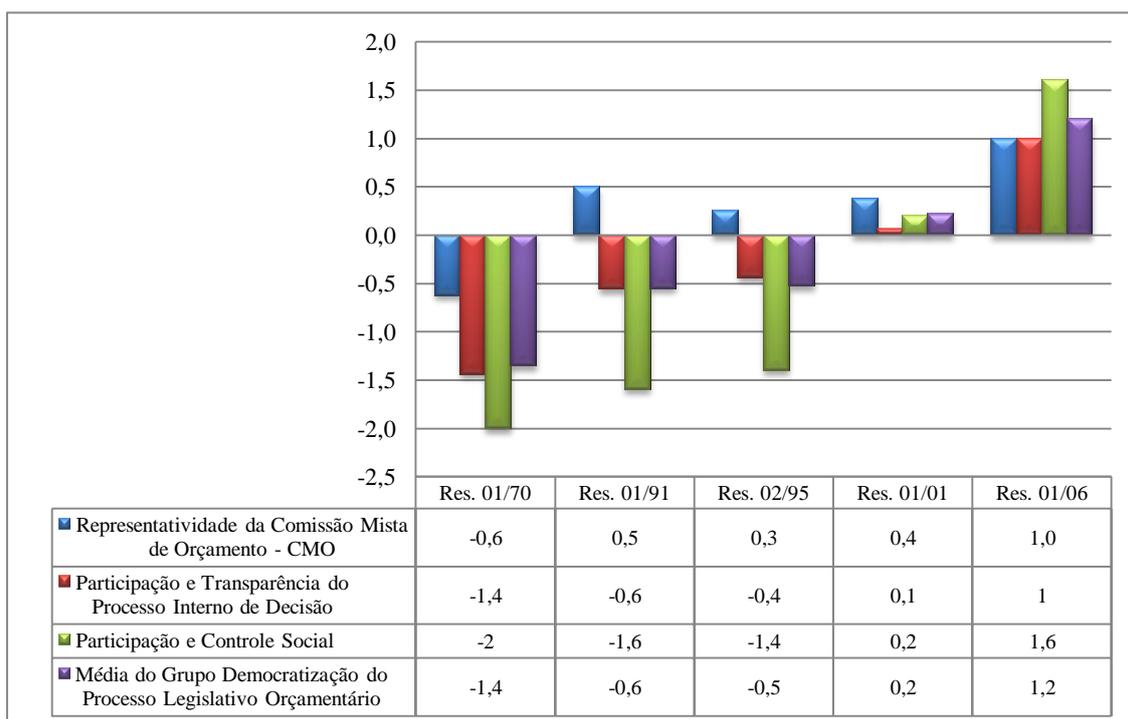
A Resolução nº 01/06 foi além, a começar por trocar o termo “solicitar” pelo termo “determinar”. As outras inovações podem ser resumidas nas atribuições recebidas pela CMO: 1) apreciação pela CMO do Relatório de Gestão Fiscal enviado pelo Tribunal; 2) analisar as informações sobre execução orçamentária e financeira, o que é feito no âmbito do respectivo comitê permanente; 3) propor a adoção de providências complementares pelo TCU relativamente às matérias examinadas, com vistas a afastar os riscos de prejuízo ao erário ou evitar a impunidade dos agentes responsáveis; e, 4) requerer o auxílio do Tribunal de Contas da União no exercício de suas atribuições de fiscalização e acompanhamento.

6.4. Considerações gerais sobre a democratização do legislativo na gestão orçamentária

O exame conjunto da valoração dos códigos de análise demonstra uma crescente democratização do Legislativo na gestão orçamentária. Entre a Resolução nº 01/70 e a Resolução nº 01/01, esta evolução ocorre de forma gradual, mas já apontando para uma média positiva ao final do período. O Gráfico 6.1. reúne a valoração dos códigos de análise das categorias relativas à *democratização do legislativo na gestão orçamentária*.

Se em 1970 a avaliação recebeu a valoração de -1,4 (muito fraca /fraca) em 2001 ela estava em +0,2 (neutra). Note-se, no entanto, que a Categoria Representatividade da CMO já apresentava uma variação significativa entre 1970 e 1991, saindo do -0,6 para +0,5, para depois variar marginalmente em 1995 e 2001. Nas Categorias Participação e Transparência na CMO e participação e Controle Social os valores atribuídos permaneceram negativos até 1995, destacando-se a má avaliação dessa última. Em 2006 verifica-se um grande salto na avaliação final, com uma valoração de +1,2. Neste ano, todas as Categorias de Análise aumentaram suas notas em relação a 2001.

Gráfico 6.1 - Valoração dos códigos de análise das categorias relativas à democratização do legislativo na gestão orçamentária



Quanto ao tipo de mudança institucional, apresentada no Quadro 6.4 percebe-se a ocorrência de um número maior de variáveis caracterizadas pelo acréscimo de camadas, totalizando 17 (dezessete). Mas o número de variáveis que tiveram mudança do tipo deslocamento é relativamente alto, chegando a 14, o que representa 45% do total. Este é um percentual muito superior às Categorias relativas ao Poder Legislativo e gestão orçamentária.

A diferença pode ser explicada pela intensa disputa entre os múltiplos interesses presentes na arena legislativa pelo acesso à alocação de recursos orçamentários. Esta disputa leva a que os dispositivos regimentais que asseguram a participação no processo de decisão orçamentária sejam revistos e substituídos recorrentemente.

Quadro 6.4 - Tipos de mudança institucional das variáveis das categorias analíticas relativas à democratização do processo legislativo orçamentário

Categorias Analíticas / Tipo de Mudança	Deslocamento	Camadas
Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	5	3
Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	9	10
Participação e Controle Social	0	4
Total	14	17

Observe-se que na Categoria Participação Social não há casos de mudança institucional por deslocamento. Na Categoria Participação e Transparência interna o número de variáveis com mudança por deslocamento é praticamente o mesmo do que por mudança em camadas. Ao passo que nos quesitos da Representatividade da Comissão há um número superior do tipo deslocamento em relação ao tipo camadas.

7. MÚLTIPLOS INTERESSES E ATORES NA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO

Este capítulo examina os resultados empíricos expostos nos Capítulos 4, 5 e 6 à luz da discussão conceitual e teórica sobre as instituições legislativas e os processos de mudança apresentados no Capítulo 2. A discussão terá como referência o modelo analítico apresentado no Capítulo 3, em que foram definidas as Categorias Analíticas e respectivas variáveis utilizadas para examinar o processo de inovação institucional, assim como foram apontados os múltiplos interesses e atores envolvidos com a inovação institucional do processo legislativo orçamentário brasileiro.

No exame da institucionalização da fase legislativa do ciclo orçamentário, as normas de funcionamento da CMO e do plenário do Congresso foram divididas em seis Categorias Analíticas, Cada qual contendo um conjunto de variáveis/indicadores que dão suporte à pesquisa empírica. No total são 68 indicadores utilizados na análise. As Categorias foram classificadas em dois grupos:

1) *A Institucionalização do Legislativo nas Decisões Orçamentárias*, contendo as Categorias Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO, Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão e Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária. Neste grupo são examinadas 39 variáveis.

2) *A Democratização do Processo Legislativo Orçamentário*, contendo as Categorias Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO, Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão e Participação e Controle Social. Neste grupo são examinadas 29 variáveis.

Para analisar a evolução dos diferentes arranjos institucionais do processo legislativo orçamentário brasileiro, foram consideradas as resoluções regimentais permanentes do Congresso Nacional, que instituem os respectivos regimes de governança. Pretende-se identificar a expressão dos múltiplos interesses em disputa na arena legislativa orçamentária através da análise de como evoluíram. O processo de mudança institucional e a aprovação de diversas resoluções regimentais permanentes e temporárias são discutidos na seção 4.3 (Capítulo 4). Lá são apresentadas todas as resoluções do período, num total de 18 atos normativos, incluindo-se a Resolução nº 01/70 que aprovou o então novo Regimento Interno do Congresso Nacional.

A discussão deste capítulo é organizada a partir dos interesses presentes na arena orçamentária (seções 7.1 a 7.5), apresentados no Capítulo 3, procurando assinalar e caracterizar formalmente as mudanças institucionais que os favoreceram (ou não). A cada seção, são consideradas todas as regras regimentais da história da Comissão Mista de Orçamento (CMO) que de alguma forma foram afetadas pelo interesse que estará em análise. A partir dos múltiplos interesses considerados neste trabalho, será apresentado em que aspectos influenciaram a definição das instituições orçamentárias do Poder Legislativo e foram incorporados às normas no processo de mudança institucional. Por exemplo, ao analisar o interesse por políticas públicas, serão consideradas as inovações regimentais das Categorias Analíticas Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão e Participação e Controle Social. Serão consideradas também as respectivas variáveis regimentais afetadas, embora a apresentação das mesmas a cada interesse não seguirá necessariamente a ordem com que foram apresentadas nos capítulos 5 e 6.

Na mesma seção em que são discutidas as mudanças institucionais que favoreceram cada interesse, os atores que associados a estes também são identificados. Ou seja, quais atores estavam envolvidos nos diferentes aspectos normatizados. Ainda mantendo-se o exemplo das Categorias Analíticas do parágrafo anterior, no interesse por políticas públicas são identificados os seguintes atores: congressistas em geral, coalizão Governista, Oposição e *constituency* (eleitores em geral e organizações da sociedade civil).

7.1 Interesse na reeleição

Historicamente, a participação do parlamento nas decisões alocativas do Estado brasileiro é marcada por um movimento pendular de aberturas e fechamentos. Nos períodos autoritários verifica-se a imposição de restrições à participação do Congresso Nacional, enquanto nos períodos democráticos há o reconhecimento das prerrogativas legislativas de emendamento orçamentário.

Desde muito antes da aprovação da nova constituição, o interesse em obter recursos orçamentários para as bases políticas dos congressistas em geral vem se expressando fortemente, tanto na tramitação das propostas orçamentárias quanto na definição de normas formais e informais que disciplinam a fase legislativa do ciclo orçamentário. Ou seja, nos períodos em que os parlamentares podiam apresentar e

aprovar emendas ao orçamento, invariavelmente sua atuação se caracterizava pela aprovação de emendas às leis orçamentárias destinando recursos para as bases eleitorais.

Isto foi constatado no fenômeno das caudas orçamentárias na primeira república, nas subvenções sociais e na forma com que eram aprovadas as emendas entre 1946 e 1964, além do perfil de aprovação e execução das emendas individuais e de bancada estadual. No período que engloba o corte temporal desta pesquisa, as emendas do Congresso ao Orçamento estiveram proibidas entre 1969 e 1987. O que não impediu a atuação de deputados e senadores no papel de *vereadores federais*, preocupados com a alocação de recursos para obras e outros benefícios para favorecer suas bases eleitorais mediante negociações diretas com o Poder Executivo (Serra, 1994). Registre-se também a longa história da prática das subvenções sociais, que só foram disciplinadas e restringidas mediante dispositivos da LDO criados após a CPMI da Corrupção do Orçamento.

Em 1988, após a promulgação da constituições as emendas já estavam permitidas, embora inicialmente tenham ocorrido com baixo número de proposições apresentadas. As primeiras regras identificadas com este interesse a serem examinadas, portanto, dizem respeito a o direcionamento das despesas mediante emendas à proposta de Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), à Lei Orçamentária Anual (LOA) e aos créditos adicionais. O interesse pela reeleição dos parlamentares em geral se manifesta em 5 Categorias Analíticas, ficando de fora apenas a de Jurisdições da CMO. E isto porque foi considerado que este não foi o mote dos debates constitucionais e regimentais das prerrogativas da Comissão. Entre os atores, apenas a *constituency* não estava envolvida com as variáveis para as quais se identificou o interesse pela reeleição.

A rejeição do orçamento impositivo como previsto originalmente pela PEC 22/2000 e sua substituição pela execução obrigatória das emendas individuais demonstram a lógica eleitoral subjacente à maioria dos parlamentares em geral que, na impossibilidade ou falta de vontade política em negociar com o Executivo a proposta original, preferiram assegurar os recursos destinados às bases eleitorais. Também demonstra a inexistência de coesão da coalizão majoritária em temas que o partido avalie que a decisão contraria suas opções programáticas (ou pragmáticas) perante o eleitorado. É o que ocorreu na fase de tramitação em que a PEC retorna ao Senado e o

debate se dirige principalmente à vinculação de recursos à saúde. No quadro a seguir são apresentadas as instituições orçamentárias que estão relacionadas ao interesse pela reeleição.

Quadro 7.1 - Interesse na reeleição por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores

Categorias Variáveis	Interesse	Atores
Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	1, 3, 4	A, B, C, D
Parecer Preliminar PPA	1, 3, 4	A, B, C
Parecer Preliminar LDO	1, 4	A, B, C
Parecer Preliminar LOA	1, 4	A, B, C
Origem dos Recursos para a Aprovação de Emendas	1, 4	B, C, D
Repartição dos Recursos para a Aprovação de Emendas	1, 3, 4	B, C
Prioridade de Votação das Emendas à LOA	1	A
Destaque para Votação em Separado na CMO	1, 3	A
Verificação de Presença na CMO	1, 4	A, B, C
Destaque de Votação em Separado no Plenário do CN	1, 4	B, C
Verificação de Presença no Plenário do CN	1, 4	B, C
Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	1, 2, 4	A, B, C, D
Execução Impositiva do Orçamento	1, 2	A, B, C, D
Créditos Adicionais	1, 2, 4	A, D
Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO	1, 3	A
Número de Membros	1, 3	A
Rodízio de Membros da CMO	1, 3	A
Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	1, 2, 5	A, B, C
Emendas Individuais	1	A, B, C
Emendas de Bancada Estadual	1	A, B, C
Emendas de Bancada Regional	1	A
Pareceres e Relatórios do OPI/PPA	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios da LDO	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios da LOA	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios de Créditos Adicionais	1, 3, 5	A, B, C
Mandato da Comissão	1	A
Participação e Controle Social	1, 5	A, E
Audiências Públicas	1, 5	A, E

Nota: Codificação dos interesses: 1 – Reeleição, 2 – Fortalecimento Institucional do CN, 3- Democratização Interna, 4 - Partidário, 5 – Políticas Públicas. Codificação dos atores: A - Congressistas em Geral, B - Líderes e Membros da Coalizão Governista, C - Líderes e Membros da Oposição, D - Executivo, E - Eleitores e Organizações da Sociedade Civil.

A evolução das regras de emendamento é complexa, tendo em vista:

- a) o surgimento de diferentes tipos de emendas, por tipo de autor;
- b) a variação do número de emendas que podiam ser apresentadas (por autor/tipo);
- c) a evolução de intrincado conjunto de regras técnicas referentes à apresentação de emendas à receita e à despesa, incluindo-se os créditos adicionais;
- d) a necessidade de indicação da origem dos recursos para a apresentação de destaques de votação em separado.

A tendência de diminuição do número de emendas individuais, assim como a criação de restrições de ordem técnica para sua apresentação e aprovação são usualmente interpretadas como um mecanismo de restrição à ação individual parlamentar e reforço do papel dos líderes partidários (Resende e Cunha, 2003: pp. 57-63; Figueiredo e Limongi, 2008; pp. 47-70). No entanto, uma aproximação mais detalhada da evolução das normas relativas às emendas individuais evidencia que a redução do número de emendas que cada parlamentar pode apresentar só foi possível mediante a introdução das quotas que estabelecem e asseguram valores equânimes para a aprovação das emendas. Mais ainda, o valor real das quotas aumentou expressivamente entre 1997, quando foram criadas, e 2013. O que indica que os líderes baseiam suas negociações com os parlamentares em geral assegurando a eles mecanismos de acesso equânime aos recursos que serão distribuídos. O modelo de distribuição de recursos a que se chegou mantém os parlamentares em geral satisfeitos e permitem aos líderes desfrutar de um ambiente estável para o desenvolvimento de suas funções de negociação e coordenação do processo de decisão orçamentária.

A determinação regimental de priorização dos recursos destinados às emendas individuais na definição dos recursos remanejados pelo Congresso, tal como definido pela Resolução nº 01/06, é mais uma evidência do fortalecimento do interesse na reeleição na apreciação das matérias orçamentárias. Deste modo, as quotas individuais e os recursos para atendê-las ficam assegurado antes mesmo que se definam os recursos para as emendas coletivas (quando da formação da chamada reserva de recursos). A regimentalização desta questão é um importante mecanismo de controle do processo legislativo orçamentário pelos líderes da coalizão majoritária, que ao incluí-las nas normas formais estão preocupados com a diminuição dos custos transacionais para os acordos de votação das matérias orçamentárias.

A priorização dada pelos parlamentares à execução orçamentária das emendas individuais é mais uma evidência de sua importância para a reeleição. Porém as estratégias que deputados e senadores estabelecem para tanto é uma função das diferentes formas com que se relacionam com suas bases eleitorais e de como isso se expressa nas características da distribuição espacial do voto. Utilizando-se a classificação proposta por Ames (2003), apresentada no capítulo 2, constitui-se num ponto de partida para estabelecer-se as estratégias mais racionais para cada um dos quatro (04) tipos de votação para deputados que ele identificou.

A variação do número de membros, ora aumentando, ora diminuindo, reflete a disputa pela participação na CMO. A pressão levou a que a Comissão possuísse 240 membros titulares e suplentes em 1991/1992, o equivalente a 41% dos membros do Congresso. Entre 1993 e 2001 foram 112 os membros, voltando a aumentar em 2001 para 168. Já pela Res. nº 01/06 são 80 titulares e suplentes. O crescimento de membros da CMO até 1992 é explicado pelo Senador José Serra como decorrência de uma “... efetiva pressão dos parlamentares sobre os seus líderes para serem indicados para a Comissão de Orçamento, considerada um formidável instrumento de poder e de reeleição.” (SERRA, 1994: p. 91). Em entrevistas realizadas pelo CEBRAP com parlamentares, um dos argumentos utilizados para explicar essa expansão confirma as considerações de Serra e enfatiza a necessidade de “acomodação dos interesses dos congressistas, que pressionavam suas lideranças para serem indicadas para a comissão” (CEBRAP, 1995; p. 126). Já a diminuição dos membros da CMO em 2006, por outro lado, só foi possível graças à institucionalização das quotas individuais para a provação de emendas, o que representa uma garantia de tratamento equânime entre todos os parlamentares. O que diminui consideravelmente a necessidade de participação na CMO para a obtenção de recursos distributivistas.

Após a integração entre planos e orçamentos promovida pela reforma orçamentária de 1998/99, constata-se um maior interesse dos parlamentares em geral com a apresentação de emendas ao PPA e à LDO e com a institucionalização interna de seu processo de decisão. Mas isto porque a reforma permitiu que as normas regimentais passassem a efetivar os preceitos constitucionais de integração entre esses instrumentos, o que exige que determinadas políticas sejam incluídas no PPA e na LDO para que rubricas orçamentárias pudessem ser incluídas na proposta de LOA. Esta nova atenção à

questão levou à necessidade de que a apresentação de emendas ao plano e às diretrizes orçamentárias fosse regulamentada quanto às exigências técnicas de sua apresentação quanto ao número. Mais uma vez as lideranças do governo e da oposição têm interesse em criar normas que diminuam os custos transacionais para negociação das emendas individuais.

Findo o prazo para a apresentação de emendas o próximo passo é a disputa pela aprovação das emendas de comissão e de bancada estadual, bem como a definição das quotas para emendas individuais. Para assegurar o cumprimento das normas estabelecidas sobre a aprovação de emendas (no Regimento e no Parecer Preliminar), foi normatizada a inclusão de diversas informações nos relatórios das matérias orçamentárias. Passaram a ser exigidas dos relatores a inclusão dos critérios para a apreciação e a aprovação de emendas e apresentação de pareceres e quadros informativos sobre emendas aprovadas ou rejeitadas. O que permitiu aos parlamentares acompanhar a situação delas nas fases da tramitação interna das matérias orçamentárias. Trata-se de mais uma variável de interesse dos líderes partidários visando assegurar a produção e circulação de informações.

A necessidade de indicação da origem dos recursos e dos critérios de repartição entre relatores e tipos de emenda no Parecer Preliminar é crucial para o resultado da disputa alocativa. A disputa por recursos para as bases eleitorais em busca de reeleição se evidencia também nas emendas de bancada estadual. Embora a Resolução nº 01/06 tenha estabelecido regras que convergem para uma maior isonomia entre os estados na distribuição de recursos, não se chegou a um critério único de distribuição idêntico ao das emendas individuais. Até porque envolve critérios populacionais, de renda, de IDH, etc, cujo acordo entre as bancadas estaduais não foi viável. Dado que a disputa por recursos para as emendas individuais ficou resolvida com a implantação das quotas, esse fator de pressão para o aumento do número de membros diminuiu. Por outro lado, a disputa pelas emendas de bancada ajuda a explicar as crescentes exigências das regras de rodízio dos membros da Comissão. Líderes estão atentos a esta questão, preocupando-se em criar instituições que promovam coordenação, cooperação, comunicação entre os atores.

Também é interesse das lideranças da coalizão governista não permitir que os programas de governo sejam afetados ao definir-se a origem dos recursos que serão

realocados pelo Congresso. O que é assegurado em grande parte pelos Pareceres Preliminares, que também incluem normas sobre o que não pode ser alterado (cancelado ou remanejado) por nenhum relator. Adicione-se que as regras de cancelamento são definidas a partir de um teto máximo das despesas de capital e outros custeios, que é estabelecido em percentuais muito baixos das despesas apresentadas na proposta, de modo a não alterar substancialmente os interesses governistas (cf. Rocha, 1997). Esta é uma questão crucial para a área econômica do Executivo. Os líderes de oposição acompanham de perto. No governo FHC (PSDB/DEM) a tônica da oposição (liderada pelo PT) foi a crítica às altas metas de superávit primário, ao passo que no governo Dilma (PT) foi a crítica aos baixos resultados primários (do PSDB/DEM)..

No único ano em que esta lógica não foi adotada, foi um Relator-Geral da própria base governista, o Sen. Delcídio Amaral (PT/MS), quem promoveu um corte excessivo na manutenção de importantes programas de governo. Houve uma forte reação dos ministérios, particularmente do Ministério da Educação, o que levou o Ministério do Planejamento a procurar o relator e estabelecer negociações para não permitir a paralisação de programas como a Bolsa-Família e a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Uma ampla revisão e correção dos cortes efetuados implicariam num prazo maior do que o disponível para a aprovação da lei orçamentária antes do término do ano, o que levou a uma saída intermediária: foi incluída, pela primeira vez na história orçamentária brasileira, uma autorização no texto da lei orçamentária para que o Executivo pudesse repor os recursos cortados pelo Congresso mediante abertura de créditos orçamentários adicionais por decreto presidencial (sem necessidade de nova autorização legislativa). Com este acordo, a lei foi aprovada tempestivamente. A partir de então a utilização deste mecanismo de resolução de conflitos deixou de ser uma surpresa.

O Executivo, por sua vez, utiliza claramente o mecanismo de liberação de emendas para negociar com parlamentares da base governista e até mesmo da oposição. A liberação, no entanto, é feita por etapas, de forma a maximizar a posição do Executivo para negociar seus interesses no Congresso. Conforme demonstrado, inicialmente é autorizado o empenho da emenda que, por ser geralmente destinada à transferências voluntárias da União a estados e municípios, necessita apenas da assinatura do respectivo convênio. A liberação financeira do recurso, no entanto, é feita

noutra etapa. Dados que os recursos de cada exercício são transferidos em anos posteriores ao do empenho, fica claro que o passivo financeiro das emendas empenhadas também é utilizado como mecanismo de negociação do governo em outro momento da agenda política.

A data de encerramento do mandato da Comissão Mista de Orçamento é importante para os interesses na reeleição por ser um instrumento de controle dos prazos de aprovação da LOA. O que permitia a seus membros negociar a aprovação de emendas individuais em melhores condições. No período em que não havia limitação ao número de emendas individuais e as quotas para emendas individuais, a necessidade de acompanhar e participar da tramitação da LOA até a votação final era consideravelmente maior para os membros da CMO. O que aumentava o poder de barganha dos parlamentares da Comissão na aprovação do orçamento, pois sem os acordos necessários em meio à intensa disputa interna por recursos poderiam não aprovar a LOA. Atualmente, caso isto não ocorra até a data prevista, outra composição da CMO deverá apreciar e votar o projeto de lei. O que esvaziaria o poder que tinham os antigos membros em aprovar recursos para as emendas coletivas, com destaque para as de bancada. Este mecanismo de negociação é um dos fatores que pode explicar os constantes atrasos na aprovação dos orçamentos nos anos 90 (cf. Rocha, 1997).

Por fim, a utilização dos instrumentos de pedido de destaque de votação em separado e o pedido de verificação de presença na CMO e no plenário do Congresso. A utilização do instrumento da apresentação de destaques de votação em separado e de verificação de quórum também demonstra como ocorriam as disputas por recursos antes da instituição da quota parlamentar para as emendas individuais. Sua intensa utilização e os problemas de atraso na aprovação dos orçamentos levaram a uma crescente restrição regimental. A ampliação da utilização deste instrumento pelos coordenadores de bancada estadual, a partir de 2006, corrobora a percepção de que as disputas de caráter distributivista migraram para as emendas de bancada estadual. Mas note-se que enquanto no destaque o principal ator são os parlamentares em geral, nos pedidos de verificação de presença também são atores relevantes as coalizões da situação e da oposição.

Quando cotejadas as variáveis cujo processo de mudança é caracterizado como *displacement* percebe-se que se tratam das questões que mobilizam mais diretamente os

parlamentares na obtenção de recursos de caráter distributivo para suas bases políticas: as emendas e a indicação para a CMO. No caso das emendas, pela constante reconfiguração a cada (re)arranjo institucional das emendas individuais e de bancada estadual. Sendo as primeiras crescentemente disciplinadas, limitadas quanto ao número, definido valor de quotas e aumentado consideravelmente os valores aprovados. E as últimas vinculadas a demandas de cunho localista e eleitoral. As regras que definem a participação na Comissão também foram recorrentemente alteradas em todos os arranjos institucionais do período, levando a movimentos de aumento e de diminuição dos membros efetivos e suplentes, estabilizando-se num patamar baixo de membros a partir de 2001.

Outras variáveis que mudaram por *deslocamento* foram: 1) a priorização da votação de emendas, que inicialmente eram as coletivas, mais atualmente são as individuais; 2) as alterações do instituto do destaque de votação em separado, dificultando a utilização do mesmo pelo parlamentar; 3) o pedido de verificação de presença, dificultando a utilização do mesmo; e, 4) o mandato da CMO. Todas importantes para definir as regras do jogo da disputa distributiva por recursos orçamentários, o que levou a uma disputa pela sua configuração.

As mudanças do tipo *layering* caracterizam a inovação institucional das variáveis vinculadas à produção e circulação de informações particularmente sensíveis aos parlamentares que buscam a reeleição mediante recursos distributivos. É o que se verifica nos pareceres e relatórios das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA e créditos adicionais - suplementares e especiais), que foram crescentemente incorporando funções de coordenação do processo legislativo orçamentário e de produção de informações detalhadas sobre o destino das emendas apresentadas. As audiências públicas que importam aqui são as realizadas regionalmente pela CMO no exame do PPA e da LOA.

Os créditos adicionais também vêm sofrendo crescentes restrições quanto à apresentação e aprovação de emendas de qualquer tipo, o que implica no enfraquecimento institucional do legislativo no seu poder de veto ao Executivo na implementação de políticas públicas. O que se acrescenta à manutenção da execução autorizativa do orçamento como fatores que enfraquecem os interesses por recursos distributivos no poder de veto à formulação de políticas públicas.

7.2 Prestígio, capacidade e poder do congresso nacional como ente político

A preocupação dos Congressistas com o fortalecimento institucional do Poder Legislativo está concentrada nas Categorias Analíticas de Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO e Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária. Os principais atores são os parlamentares em geral, os líderes partidários do governo e da oposição. O Poder Executivo surge como ator nas atribuições legislativas recebidas com a LRF e em praticamente todas as variáveis da Categoria Poder de Veto.

As jurisdições orçamentárias do Congresso e da CMO para a modificação da lei orçamentária é uma das mais importantes mudanças institucionais consideradas neste estudo. Uma análise das jurisdições legislativas evidencia uma expansão constante das funções exercidas pela CMO, o que necessariamente aumenta a importância de seu papel no sistema orçamentário brasileiro. Iniciando-se com sua criação, quando o Congresso foi proibido de alterar as propostas orçamentárias, passando pelas prerrogativas constitucionais de 1988, com o passar dos anos mais atribuições orçamentárias e de fiscalização foram incorporadas pelo Congresso e exercidas pela Comissão. Particularmente após a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). De um modo geral, a criação de instrumentos de controle sobre o Executivo é uma forma de fortalecimento do Poder Legislativo em vários aspectos do processo alocativo, mas no Brasil o controle sobre a destinação final dos recursos continua nas mãos do Executivo. Acrescente-se que as inovações da LRF têm origem no Executivo, que estava preocupado com a institucionalidade dos controles fiscais no país. As inovações regimentais ocorreram para uma adaptação às novas regras externas.

A avaliação e discussão da receita foram reestruturadas e reforçadas a cada arranjo institucional. Primeiro no relatório preliminar, depois com a constituição do comitê de receita, temporário em 2001 e permanente a partir de 2006. Mas, na prática, as atividades de avaliação de receita se mantêm intrinsecamente ligadas à geração de recursos para a aprovação de emendas individuais e coletivas.

Por outro lado, não se percebem avanços institucionais idênticos quanto ao poder de veto à liberdade do Executivo para definir o gasto público no Brasil. Verifica-se que a iniciativa exclusiva do Presidente em matérias orçamentárias e a não obrigatoriedade da execução da despesa fixada na LOA são fatores decisivos da

incapacidade do Congresso em fazer valer sua posição sobre a destinação final de recursos orçamentários. Do ponto de vista histórico, a crescente ampliação das prerrogativas exclusivas do Presidente para propor legislação tributária e a figura das matérias de sua iniciativa exclusiva que não podem ter sua previsão de gastos alterada também refletem o enfraquecimento do Congresso na alocação dos recursos orçamentários ao longo do tempo.

Quadro 7.2 - Interesse no fortalecimento institucional do Congresso Nacional por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores

Categorias e Variáveis	Interesse	Atores
Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	2, 5	A, B, C, D
Criação Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional	2	B, D
Alçada sobre as Matérias de sua Competência Frente ao Plenário	2	B, C
Planejamento Orçamentário	2, 5	A, B, E
Diretrizes Orçamentárias	2, 5	A e B
Lei Orçamentária	2, 5	A e B
Créditos Adicionais	2, 5	A e B
Apreciação dos Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais Previstos na Constituição	2, 5	A e B
Acompanhamento e Fiscalização Orçamentária	2, 5	B e C
Apreciação das Contas do Presidente da República	2	B, C e D
Relatórios de Gestão Fiscal	2	B, C e D
Avaliação Quadrimestral do Cumprimento das Metas Fiscais	2	A, B, C e D
Relatórios referentes aos Contingenciamentos da LOA	2	A, B, C e D
Avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial	2	A, B, C e D
Informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves	2	A, B, C e D
Projetos de Lei com Impacto sobre as Despesas Públicas	2	B, C e D
Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	1, 2, 4	A, B, C, D
Iniciativa das Propostas de Planos e Orçamentos	2, 4	A, D
Execução Impositiva do Orçamento	1, 2	A, B, C, D
Tratamento da Receita na Proposta Orçamentária	2, 4	B, C, D
Mensagens Retificadoras do PPA, LDO e LOA	2	D
Créditos Adicionais	1, 2, 4	A, D
Créditos Extraordinários	2, 4	A, D
Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira	2	B, C
Gestão Fiscal	2	B, C, D
Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	2, 5	A, B, C
Apoio Técnico das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado	2, 5	A, B, C

Nota: Codificação dos interesses: 1 – Reeleição, 2 – Fortalecimento Institucional do CN, 3- Democratização Interna, 4 - Partidário, 5 – Políticas Públicas. Codificação dos atores: A - Congressistas em Geral, B - Líderes e Membros da Coalizão Governista, C - Líderes e Membros da Oposição, D - Executivo, E - Eleitores e Organizações da Sociedade Civil.

A oportunidade de fortalecimento institucional do Congresso gerada pela PEC do orçamento obrigatório foi abandonada rapidamente quando de sua tramitação pela Câmara dos Deputados, que optou por priorizar a obrigatoriedade de execução apenas das emendas individuais para os parlamentares em geral. Mesmo tendo escapado de se submeter ao Congresso no controle do orçamento federal, o Executivo ainda gerou forte disputa em torno da proposta de vinculação de 1% da Receita Corrente Líquida (RCL) às emendas individuais. Desta disputa resultou o atraso na aprovação da LDO para 2013, realizada apenas em novembro de 2012, até que o mesmo dispositivo de obrigatoriedade de execução das emendas individuais fosse incluído na lei antes mesmo da aprovação da PEC.

A aprovação de créditos adicionais suplementares e especiais na forma proposta pelo Executivo passou a ser facilitada com a imposição de restrições ao emendamento parlamentar. Com a estabilização monetária os créditos passaram a chamar a atenção dos parlamentares em geral, pois o volume de recursos que envolviam e a possibilidade de remanejamento de recursos para outras ações de governo ficaram mais evidentes. Com isto, regras específicas para os créditos precisaram ser criadas, dentre as quais destaca-se a vedação ao remanejamento de recursos para outros órgãos de governo que não constem do respectivo projeto. Em relação aos créditos extraordinários, abertos por Medida Provisória (MP), verifica-se um caminho inverso, com a preocupação em impor limites ao Executivo. A principal mudança foi o encaminhamento dos projetos à CMO, já que inicialmente eles eram apreciados apenas por comissão especial prevista para as MPs.

O envio de retificações da proposta original das matérias orçamentárias se constitui em faculdade adicional ao Poder Executivo para influenciar a alocação final de recursos. Constitucionalmente está apenas previsto o envio da mensagem retificadora, pelo Presidente da República, até o início da votação da matéria, o que foi regulamentado regimentalmente. Mas sua atual normatização vai além, ao criar um novo procedimento não previsto constitucionalmente para retificação mediante comunicação por ofício do Ministro do Planejamento. Esta norma apenas formalizou prática que já era adotada para permitir a alteração da proposta do Executivo sem a necessidade de nova mensagem presidencial, muitas vezes fora do prazo constitucional.

Por fim, ressalte-se a preocupação do Congresso com o fortalecimento da assessoria técnica à Comissão, mediante a criação das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado. Para o trabalho realizado atualmente pelo Congresso na fase legislativa do ciclo orçamentário trata-se de um corpo de técnicos adequado e bastante eficiente. Mas seu papel está longe de equiparar-se ao conhecido *Congressional Budget Office* dos EUA (Joyce, 2011), embora nos últimos anos tenha seminalmente aumentado a produção de estudos e notas técnicas. Até porque as experiências de dois países representam diferentes variedades de participação legislativa na alocação de recursos comuns orçamentários da sociedade. No Brasil, as consultorias de orçamento possuem papel importante na geração e difusão de ideias de como os mais variados aspectos do processo legislativo orçamentário deveria ser positivado (cf. Martins, 2012).

As mudanças institucionais características deste interesse ocorrem por camadas, com a expansão das jurisdições da CMO ao longo do tempo e de instrumentos que aumentam o poder de veto sobre as políticas públicas. Estes instrumentos, no entanto, não são efetivamente utilizados pelo Congresso. O que, juntamente com o poder de iniciativa das leis orçamentárias e o caráter autorizativo da lei do orçamento, inviabiliza a existência de poder de veto do Legislativo sobre as políticas públicas e fiscais. E não é compatível com os pressupostos de um processo político democrático para as decisões alocativas do setor público.

7.3 Difusão de poder entre os membros do Congresso

São três as preocupações de parlamentares em geral e líderes partidários. Elas amadureceram no Congresso em relação à necessidade de difusão de poder a partir da experiência vivida na CMO até a CPMI do Orçamento. São elas 1) a concentração de poder nos membros da Comissão, 2) a concentração de poderes nas mãos dos relatores da CMO e 3) a produção e difusão da informação. Os parlamentares em geral preocupam-se em como a concentração de poderes pode favorecer a aprovação de emendas de interesse dos membros e relatores da Comissão. Os líderes se preocupam em impedir a formação de grupos que dominem a CMO e suas decisões finais a partir dos poderes dos relatores.

Desde a criação da CMO existe uma preocupação dos parlamentares em geral e dos líderes partidários com a concentração de poderes nas mãos de seus membros, e que eles possam ser usados para favorecer seus interesses, em detrimento dos demais

parlamentares. Diante da constatação de que historicamente os parlamentares pouco participaram da discussão efetiva do orçamento, o que implicava em grande autonomia decisória dos envolvidos no processo, diversas formas foram tentadas para uma maior democratização das decisões internas e divisão de poder entre os membros do Congresso. Esta era uma das justificativas apresentadas pelo deputado Daniel Faraco no início dos anos 70 para a tramitação da proposta de orçamento pelas comissões permanentes mesmo após a criação da Comissão Mista de Orçamento. E, embora a proposta regimental tenha sido aprovada, nunca se efetivou.

Após 1988, particularmente com as constatações da CPMI do Orçamento, diversas regras foram criadas em 1995 e aperfeiçoadas nas resoluções posteriores, visando assegurar a desconcentração de poderes nas mãos dos membros da CMO. Procura-se evitar que a concentração de poderes permitisse que membros, em geral, e relatores, em particular, possam utilizar as jurisdições da Comissão a que têm acesso para favorecer a aprovação de emendas para bases eleitorais ou mesmo o atendimento de determinados grupos de pressão.

Dentre as variáveis selecionadas para este estudo, a preocupação com a *difusão de poder* no processo legislativo orçamentário está presente nas Categorias Analíticas Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão e Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO, com destaque para esta última, conforme quadro a seguir.

Iniciando pela *representatividade da CMO*, a questão do número de membros da CMO torna-se crítica, em razão das razões expostas na seção 5.1 relativa a como os parlamentares em geral perseguem o interesse pela reeleição. Em resumo, a pressão pela participação como membro titular e até mesmo suplente visando à apresentação de emendas levou ao inchaço da Comissão, para que sendo mais representativa atendesse melhor os interesses de pelo menos um número mais expressivo de representantes. Esse inchaço levou a que o Senado fosse sobre-representado, quando 55% de seus membros eram membros da CMO no biênio 1991/93.

A representação das bancadas segundo a proporcionalidade em relação ao plenário do Congresso, segundo critérios regionais e segundo a proporcionalidade partidária, diz respeito é organizada a representação do corpo legislativo pelos membros da Comissão. A representação segundo o critério da proporcionalidade partidária é a

única cuja representação é garantida institucionalmente, mediante o critério de composição da CMO através da indicação dos líderes partidários, calculando-se o número de vagas dos partidos segundo sua participação percentual sobre o número de parlamentares. A representação do plenário, medida pela proporcionalidade dos membros das comissões permanentes da Câmara e do Senado demonstrou a inexistência desta correlação. Fenômeno semelhante acontecendo em relação à representação regional, embora esta fosse estatisticamente mais representativa.

Quadro 7.3 - Interesse na democratização interna por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores

Categorias e Variáveis	Interesse	Atores
Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	1,3,4	A,B,C
Parecer Preliminar PPA	1, 3, 4	A, B, C
Repartição dos Recursos para a Aprovação de Emendas	1, 3, 4	B, C
Emendas de Relator à LOA	3	A, B, C
Destaque para Votação em Separado na CMO	1, 3	A
Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	3, 5	A, B, C
Número de Membros	3	A
Representação das Casas do CN Segundo a Proporcionalidade em Relação ao Plenário	3	A
Representação Partidária Segundo a Proporcionalidade das Bancadas no Congresso	3	A
Representação Regional	3	A
Representação das Comissões Permanentes	3	A
Rodízio de Membros da CMO	3	A
Rodízio dos Membros da Mesa	3	A
Rodízio dos Relatores	3	A
Subcomissões e Áreas Temáticas para Análise da PLOA	3, 5	B, C
Comitês Temporários e Permanentes	3, 5	B, C
Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	1, 3, 5	A, B, C
Subcomissões e Áreas Temáticas para Análise da PLOA	3, 5	B, C
Comitês Temporários e Permanentes	3, 5	B, C
Pareceres e Relatórios do OPI/PPA	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios da LDO	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios da LOA	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios de Créditos Adicionais	1, 3, 5	A, B, C

Nota: Codificação dos interesses: 1 – Reeleição, 2 – Fortalecimento Institucional do CN, 3- Democratização Interna, 4 - Partidário, 5 – Políticas Públicas. Codificação dos atores: A - Congressistas em Geral, B - Líderes e Membros da Coalizão Governista, C - Líderes e Membros da Oposição, D - Executivo, E - Eleitores e Organizações da Sociedade Civil.

As regras de rodízio para os membros da CMO, para as relatorias e para a Mesa Diretora constituem mais um mecanismo que visa assegurar a difusão interna de poder, mediante a participação do maior número de membros do Congresso ao longo de uma legislatura. Atende tanto aos interesses dos parlamentares em geral quanto dos líderes partidários da situação e da oposição. Atualmente, sendo 80 membros por ano, ao longo de quatro anos 320 parlamentares terão passado pela CMO. As regras de rodízio entre os parlamentares da Câmara e do Senado nas principais relatorias e funções da Mesa Diretora da Comissão também visam impedir o exercício monopolístico do poder, tal como se constatou com os chamados sete anos pela CPMI da Corrupção do Orçamento.

Seguindo o mesmo caminho, temos as limitações criadas ao Relator-Geral, entre as quais se destacam: 1) a seu poder de emendamento, 2) a aplicação dos critérios do Parecer preliminar para a elaboração do seu relatório final, 3) a criação dos comitês permanentes para o desenvolvimento de funções e atividades anteriormente desempenhadas e monopolizadas por ele, 4) funcionamento do colegiado de relatores adjuntos (instituído na Res. 02/95); 5) fortalecimento das relatorias setoriais nos critérios de distribuição de recursos do Parecer Preliminar; e 6) obrigatoriedade de inclusão das informações relativas a emendas apreciadas e aprovadas. Tais limitações também passaram à preocupação dos líderes partidários, no intuito de diminuir a concentração de poderes do Relator-Geral, avaliada de forma geral como excessiva.

Em 2006, foram ampliados os diferentes tipos de atores com direito ao pedido de destaque, incluindo-se para não os coordenadores de bancada estadual e os presidentes de comissão permanente. O seja, retirando esta prerrogativa apenas dos membros da CMO e permitindo que os interesses das bancadas e por políticas públicas pudessem utilizar este instrumento na fase de discussão e aprovação dos relatórios setoriais e geral.

A criação dos comitês da CMO, o fim da pulverização da proposta de orçamento em grande número de relatores parciais e a criação das relatorias setoriais contribuem, paradoxalmente, para a difusão interna de poder. A situação anterior dificultava a coordenação do processo de decisão e estava ligada à falta de exigências regimentais de apresentação de relatórios detalhados em anexos descritivos e consolidadores das decisões do relator (por emenda apresentada). Com as normas de 2006 o processo

legislativo orçamentário fica mais transparente, tendo em vista o crescimento vertiginoso da produção de informações através de pareceres, relatórios, estudos técnicos das consultorias, etc. O mesmo pode ser dito do funcionamento das subcomissões, áreas temáticas e comitês, que ensejam maior produção e compartilhamento das decisões antes da votação no plenário da CMO, o que antes era de alçada apenas dos relatores antes da votação pela Comissão.

O interesse pela democratização interna e difusão de poder na tramitação do processo legislativo orçamentária levou a mudanças por deslocamento no rodízio de membros da Comissão, na criação e configuração das áreas temáticas e subcomissões e no surgimento e consolidação dos comitês (2001 e 2006). O rodízio é considerado uma forma de democratização por permitir a participação de um maior número de parlamentares, tendo em vista o interesse pela reeleição. As diferentes formas de especialização interna dos trabalhos (comitês, subcomissões e áreas temáticas) buscam ampliar o espaço de participação interna da Comissão, com obrigações e atividades específicas e mais amplas do que as relatorias das respectivas matérias. Em todas elas, no entanto, a mudança também ocorreu por *layering* em alguma mudança entre diferentes arranjos institucionais. Nas demais variáveis constata-se a mudança por *layering*.

7.4 Interesses da liderança da coalizão majoritária de apoio ao governo

Para a identificação dos *interesses da liderança da coalizão majoritária* não podem ser considerados apenas os representantes de liderança partidária, mas também a representação partidária na Mesa Diretora, com destaque para o Presidente da Comissão, a liderança do governo no Congresso e as lideranças informais da Comissão Mista de Orçamento (CMO). Eles também participam ativamente do processo de negociação e decisão que envolve o Colegiado de Representantes das Lideranças Partidárias (CRLP) na Comissão, inclusive fazendo-se presentes nas reuniões. Negociações informais são realizadas todo o tempo até que possam ser concluídas no CRLP ou levadas à votação quando assim for decidido pela representação governista (como citado acima no caso dos questionamentos do representante do Democratas (DEM) no plenário da CMO sobre o acordo de liderança na a votação de um crédito adicional).

É neste contexto que as Categorias Analíticas que possuem variáveis em que se expressam os *interesses da coalizão majoritária* são a Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão, o Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária e a Participação e Transparência no Processo Interno de Decisão.. A capacidade de coordenar o processo de decisão orçamentária é a função precípua da coalizão majoritária, que tem a responsabilidade de assegurar a autorização dos recursos necessários ao bom funcionamento do governo e das políticas públicas. O interesse partidário no poder de veto do Congresso decorre da necessidade de assegurar a manutenção da política fiscal do governo (seja ela contracionista ou expansionista) na apreciação dos instrumentos relacionados à obtenção dos resultados estabelecidos. No que tange à participação e transparência, apenas a variável *emendas de partido político* foi relacionada ao interesse partidário.

A coalizão majoritária tem assegurada a maioria na Comissão mediante o mecanismo de indicação dos membros da CMO e da escolha da Mesa Diretora (segundo a proporcionalidade partidária) pelas lideranças partidárias. No Colegiado de Representantes de Lideranças Partidárias – CRLP as lideranças do governo negociam não apenas negociam os interesses específicos de seu partido com o governo, mas também negociam ou ajudam a negociar os interesses do governo com os líderes de oposição. Essas negociações envolvem desde questões da agenda partidária até a liberação de emendas da situação e da oposição pelo Executivo, conforme demonstrado. Deste modo, lideranças partidárias não atuam apenas quando temas da agenda orçamentária ganham saliência e interferem na agenda dos partidos das coalizões governista e de oposição. Aparentemente, todos os temas da CMO podem ser de interesse dos partidos.

Tendo a maioria dos votos, cabe aos líderes governistas assegurar a presença de suas bancadas e reafirmar sua condição de maioria quando necessário, mobilizar os votos de suas bancadas. Mas, dado o caráter autorizativo do orçamento, em que o Executivo não está obrigado a realizar as despesas incluídas pelo Poder Legislativo, os líderes optam por soluções de conciliação para a aprovação das matérias orçamentárias pelo Congresso. E mesmo quando a área econômica do Executivo tentou impor restrições à execução das emendas parlamentares, tanto os líderes da oposição como da situação se mobilizaram no sentido de atender suas bancadas.

A análise da dinâmica do CRLP demonstra que as lideranças partidárias se mobilizam e participam intensamente das decisões mais importantes da CMO. Para tanto: 1) negociam e aprovam os pontos polêmicos dos relatórios das matérias orçamentárias, interferindo na autonomia dos respectivos relatores; 2) negociam e aprovam os procedimentos e calendários de atividades da Comissão (agenda legislativa), interferindo na autonomia da Mesa Diretora, especialmente de seu Presidente; e, 3) participam das negociações para as resoluções regimentais que recorrentemente reconfiguram os arranjos institucionais da arena legislativa orçamentária. Deste modo, atuam continuamente na resolução dos conflitos que necessitam de solução para que a tramitação dos projetos não seja paralisada e buscam criar as condições para que os arranjos institucionais adotados assegurem este objetivo. Razão pela qual o desenho institucional da *capacidade de coordenação do processo de decisão* é tema de contínua preocupação das lideranças partidárias. A seguir são examinadas as variáveis desta categoria analítica consideradas para a manifestação do interesse partidário.

Os muitos instrumentos que asseguram a transparência na tramitação das matérias orçamentárias¹⁷⁴ são atualmente detalhados regimentalmente e seu conteúdo mínimo é especificado de forma exaustiva pela Resolução nº 01/06. Para além da definição sobre alocação de recursos e das prioridades e metas, os pareceres preliminares também devem conter avaliação macroeconômica e do impacto das despesas. Os demais pareceres também passaram a ter conteúdo regimental exaustivamente detalhado, tornando-se um importante instrumento de produção e circulação de informações.

A participação das comissões permanentes da Câmara e do Senado evoluiu de uma situação em que as prerrogativas definidas originalmente pela Resolução nº 01/70 não eram reconhecidas, para a criação de novos mecanismos de participação em 2006. Inicialmente a participação se resumiu à apresentação de três (03) emendas, incorporadas em 1993. Em 1995 este número aumentou para cinco (05). Atualmente são quatro (04) emendas se as competências da Comissão pertencerem a apenas uma área

¹⁷⁴ Como os pareceres preliminares, setoriais e geral ao PPA, LDO, LOA, créditos adicionais e contas anuais do Presidente da República.

temática da LOA (correspondente a um ministério) e oito (08) se pertencerem a mais de uma subárea (correspondente a mais de um ministério).

Quadro 7.4 - Interesse partidário por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores

Categorias e Variáveis	Interesse	Atores
Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	1,3, 4	A, B, C
Parecer Preliminar PPA	1, 3, 4	A, B, C
Parecer Preliminar LDO	1, 4	A, B, C
Parecer Preliminar LOA	1, 4	A, B, C
Origem dos Recursos para a Aprovação de Emendas	1, 4	B, C
Repartição dos Recursos para a Aprovação de Emendas	1, 3, 4	B, C
Emendas ao Decreto Legislativo da Apreciação das Contas do Presidente da República	4	B, C
Emendas ao Decreto Legislativo sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves	4	B, C
Contestação na CMO	4	C
Verificação de Presença na CMO	1, 4	A, B, C
Destaque de Votação em Separado no Plenário do CN	1, 4	B, C
Verificação de Presença no Plenário do CN	1, 4	B, C
Atribuições dos Líderes Partidários e do Colégio de Representantes de Líderes na CMO	4	B, C
Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	2, 4	A, B, C, D
Metas de Resultado Primário	4	A, B, C, D
Tratamento da Receita na Proposta Orçamentária	2, 4	B, C, D
Créditos Adicionais	1, 2, 4	A, D
Créditos Extraordinários	2, 4	A, D
Emendas de Partido Político	4	B, C

Nota: Codificação dos interesses: 1 – Reeleição, 2 – Fortalecimento Institucional do CN, 3- Democratização Interna, 4 - Partidário, 5 – Políticas Públicas. Codificação dos atores: A - Congressistas em Geral, B - Líderes e Membros da Coalizão Governista, C - Líderes e Membros da Oposição, D - Executivo, E - Eleitores e Organizações da Sociedade Civil.

Desde sua criação, em 1988, o parecer Preliminar se constituiu num importante instrumento de coordenação da atividade legislativa, a cuja formalização regimental se seguiu de uma crescente ampliação normativa de seu escopo. O resultado positivo a que se chegou inspirou a adoção deste instrumento para a apreciação do PPA e da LDO a partir de 2006. Na fase de discussão e aprovação do Parecer Preliminar à LOA ocorrem duas importantes disputas parlamentares: 1) a da definição do montante e da origem dos recursos globais destinados às emendas, com destaque para as individuais, e 2) a da partilha de recursos entre os relatores para a aprovação de emendas. Juntamente com a disputa pela aprovação de emendas, se constituem nos três grandes momentos de

embate por recursos comuns orçamentários, que precisam ser mediados pelo CRLP, no qual a coalizão governista é claramente majoritária.

Na definição da origem dos recursos destinados às emendas, já nos primeiros orçamentos votados pelo Congresso constata-se que a tônica da disputa se dava em torno do financiamento das emendas individuais. O que levou à renúncia do Relator-Geral em 1991, por ter sido derrotado em votação no plenário da Comissão na sua proposta conservadora de recursos (à época não existiam as emendas coletivas). Proposta esta que ele já havia negociado com o Executivo para alterar o mínimo possível as dotações do orçamento, em troca da liberação de recursos para suas bases eleitorais. A disputa foi tão intensa no plenário da CMO que exigiu a participação direta dos próprios líderes dos partidos políticos, e não apenas de seus representantes na Comissão. Nesta votação o governo foi derrotado e as margens de cancelamento aprovadas foram ampliadas em relação à pretensão inicial do relator e do Executivo.

As normas regimentais que tratam da repartição dos recursos entre os diferentes tipos de emendas surgem em 2001, com a necessidade inicial de formalizar no regimento a obrigatoriedade de definição do valor das quotas das emendas individuais no Parecer Preliminar à LOA. A criação da chamada Reserva de recursos e a priorização às emendas individuais no regimento de 2006 chama a atenção por dois fatores. Primeiro, refletem um movimento progressivo para assegurar normas que formalizem os critérios para a aprovação das emendas. Em segundo lugar, evidenciam uma preocupação com a formalização de critérios considerados justos pelos parlamentares para a distribuição dos recursos, tais como as quotas individuais, as regras para assegurar recursos às emendas de comissão e os critérios para alocação de recursos entre as unidades da federação. A introdução formal destes mecanismos, que já vinham sendo utilizados nos pareceres preliminares, indica a necessidade de formalização de mecanismos para facilitar a coordenação dos múltiplos interesses em disputa por recursos comuns orçamentários.

Os relatórios de avaliação de receita, incorporados ao Parecer Preliminar, são mais um instrumento de melhoria da capacidade de coordenação do processo de decisão. Em primeiro lugar, porque a normatização da reavaliação de receita e a criação de um comitê específico para tanto (temporário em 2001 e permanente a partir de 2006) é uma forma de assegurar especialização e maior produção de informações. Também

representa uma limitação ao poder do Relator-Geral, para que este não possa reavaliar as receitas de modo a prover as necessidades de aprovação de emendas nem tampouco utilizar livremente os recursos gerados. Ao mesmo tempo, o foco da institucionalização da avaliação das receitas teve como preocupação fundamental a aprovação de emendas e não a discussão do financiamento de políticas públicas.

O que não implicou numa despreocupação da coalizão majoritária com as condições para a manutenção da política fiscal estabelecida pelo Executivo e com a preservação dos créditos adicionais solicitados ao Congresso mediante a criação de restrições ao emendamento dos mesmos.

Dado relevante da atuação das coalizões partidárias foi a falta de interesse demonstrada pelos partidos para a apresentação das emendas ao orçamento a que tiveram direito. No entanto, as emendas de partido nunca se constituíram numa forma de representação de interesses que pudessem ser identificados organizacionalmente ou programaticamente. Foram rapidamente abandonadas e retiradas do regimento.

A utilização do instrumento da apresentação de destaques de votação em separado e de verificação de quórum na CMO e no plenário do Congresso também se constitui num mecanismo de coordenação de interesses. Na ausência de acordo para a votação das matérias e diante do encaminhamento da votação pelo Presidente da CMO ou do Congresso, um pedido de verificação de quórum pode ser utilizado pelos partidos para a discussão de suas posições e conseqüentemente derrubar a sessão e impedir a(s) votação(ões). O que aumenta o poder de barganha dos partidos de oposição, bem como a importância do CRLP, dos próprios líderes e membros da Mesa da CMO e do Congresso para viabilizar a aprovação das matérias.

A utilização do instrumento da *contestação* na CMO, criado em 2006, representa um relevante mecanismo de defesa das posições partidárias em relação ao descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à estimativa de receita, a fixação da despesa, a admissibilidade de emenda ou a dispositivo do texto relativo aos projetos de PPA, LDO e LOA. Com a contestação foi introduzido um mecanismo que permite o questionamento formal de qualquer decisão da CMO sem que seja através de emendas ou de pedidos de questão de ordem.

Semelhante mecanismo de expressão dos interesses partidários está nas emendas ao decreto legislativo para a aprovação das contas do Presidente da República e para tratar das obras com suspeitas de irregularidade. Estas questões não mobilizam diretamente interesses em torno da alocação de recursos, mas se constituem em preocupação dos partidos. No primeiro caso para que a coalizão majoritária não permita que as contas do presidente sejam rejeitadas. No segundo para proteger o Congresso de acusações de conivência com as denúncias de desvio de verbas orçamentárias para a realização de investimentos.

Em apenas duas variáveis constata-se a existência de mudança institucional por deslocamento e por camadas em diferentes momentos do tempo. São a *verificação de presença na CMO* e o *destaque de votação em separado no plenário do CN*.

A atuação das lideranças partidárias e o crescimento de sua importância para os trabalhos da CMO ocorrem por camadas, na medida em que a própria Comissão amplia suas jurisdições e sua estruturação interna fica mais complexa. Por outro lado, a existência e o funcionamento do Colegiado de Representantes de Lideranças Partidárias – CRLP não foram positivados regimentalmente, constatando-se o crescimento de sua importância e reconhecendo seu novo papel como normas informalmente estabelecidas.

Muitas instituições que propiciam a coordenação dos líderes partidários sobre o processo legislativo orçamentário surgiram e se desenvolveram em camadas, embora não estejam diretamente ligadas às prerrogativas das lideranças. Tratam-se das regras para a alocação de recursos dos pareceres preliminares ao PPA, LDO e LOA, a apreciação das contas do Presidente da República e dos relatórios sobre obras e serviços com indícios de irregularidades, o tratamento da receita orçamentária e os créditos suplementares, especiais e extraordinários.

7.5. Preferências em relação a políticas públicas

O interesse em tomar boas decisões de políticas públicas leva à preocupação com a produção e circulação de informações entre os Congressistas, o que implica em maior transparência do processo de decisão. Na tramitação das matérias orçamentárias foram paulatinamente implantados dispositivos regimentais neste sentido, ficando consolidados nas atuais instituições da CMO. A *preferência por políticas públicas* se manifesta em variáveis de três (03) Categorias Analíticas: Jurisdições da CMO,

Democratização do Processo Interno de Decisão e Participação e Controle Social. É o único interesse que mobiliza de alguma forma todos os atores do jogo orçamentário do parlamento, embora não sejam distribuídos de forma uniforme entre as categorias.

Quadro 7.5 - Interesse por políticas públicas por variáveis/indicadores, categoria analítica, demais interesses correlatos e atores

Categorias e Variáveis	Interesse	Atores
Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO)	2 e 5	A,B,C,D
Planejamento Orçamentário	2, 5	A, B, E
Diretrizes Orçamentárias	2, 5	A e B
Lei Orçamentária	2, 5	A e B
Créditos Adicionais	2, 5	A e B
Apreciação dos Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais Previstos na Constituição	2, 5	A e B
Acompanhamento e Fiscalização Orçamentária	2, 5	B e C
Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	1, 3 e 5	A, B, C
Emendas Nacionais	5	A
Emendas de Comissão Permanente	5	A, B, C
Participação das Comissões Permanentes	5	A, B, C
Subcomissões e Áreas Temáticas para Análise da PLOA	3, 5	B, C
Comitês Temporários e Permanentes	3, 5	B, C
Pareceres e Relatórios do OPI/PPA	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios da LDO	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios da LOA	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios de Créditos Adicionais	1, 3, 5	A, B, C
Pareceres e Relatórios das Contas Anuais	5	B, C
Participação e Controle Social	1 e 5	A, C, E
Audiências Públicas	1, 5	A, E
Debate dos Projetos de LOA nas Comissões Permanentes com os Relatores Setoriais	1, 5	A, E
Ações de Fiscalização e Controle	5	C, E
Obras e Serviços com Indícios de Irregularidade	5	C, E
Relacionamento com Tribunal de Contas da União	5	C, E

Nota: Codificação dos interesses: 1 – Reeleição, 2 – Fortalecimento Institucional do CN, 3- Democratização Interna, 4 - Partidário, 5 – Políticas Públicas. Codificação dos atores: A - Congressistas em Geral, B - Líderes e Membros da Coalizão Governista, C - Líderes e Membros da Oposição, D - Executivo, E - Eleitores e Organizações da Sociedade Civil.

Atualmente, o envolvimento das comissões também implica na discussão conjunta com o relator setorial da LOA. Antes previstas apenas para a CMO, a realização de audiências públicas com organizações representativas da sociedade civil para discutir o orçamento passaram a ser incorporadas também ao sistema de comissões.

Adicione-se, ainda, a preferência regimental para a escolha dos relatores setoriais da LOA dentre os membros da CMO pertencentes a uma comissão permanente relacionada à matéria.

O surgimento e evolução das regras de apresentação das emendas coletivas também indicam uma maior preocupação do Congresso com uma discussão mais estruturada tematicamente. O que implica num rito de discussão que também permita o debate de políticas públicas e um foco menor na intervenção pulverizada e localizada decorrente das emendas individuais. Isto se aplica à criação das emendas destinadas à ações estruturantes nos Estados e Regiões do país, através das emendas de bancada estadual e regional, e às em políticas públicas nacionais, através das emendas nacionais, de comissão e de partido político. Mas as emendas nacionais e a possibilidade de influência em políticas públicas ou obras estruturantes por meio de temas de abrangência nacional não se efetivaram, num fenômeno semelhante às emendas de partido político. As emendas temáticas de comissão é que passaram a propor políticas nacionais, depois de um período inicial em que foram utilizadas para interesses regionais e estaduais, e até que foram regulamentadas detalhadamente em 2006.

A experiência demonstra, deste modo, que as emendas nacionais, regionais e de partido não vingaram. As emendas de Comissão e bancada estadual, por outro lado, se fortaleceram. Isto pode ser explicado pela dificuldade de apropriação eleitoral das obras regionais de grande porte. As emendas estaduais, por outro lado, podem ser apropriadas eleitoralmente de maneira mais eficaz. De um lado, porque no passado podiam ser usadas para dividir os valores aprovados entre parlamentares das bancadas. Por outro, porque podem ser anunciadas como resultado da ação política da bancada em prol de benefícios à população do Estado. O que demonstra que os deputados e senadores estão trabalhando e merecem ser reconduzidos aos cargos. Se esta lógica não funciona na disputa eleitoral entre eles, pode ser um importante instrumento político contra os novos pretendentes.

O fracasso das emendas de partido pode indicar a existência de uma dinâmica muito mais complexa dentro das bancadas partidárias do que as análises baseadas no funcionamento do colégio de líderes. Por um lado, as lideranças partidárias acompanham de perto as decisões da CMO e trazem para o CRLP muitas decisões que caberiam a outras instâncias da CMO (plenário, relatores e Mesa Diretora). Mas por

outro não foram capazes de agregar os interesses partidários em emendas ao orçamento que precisavam da assinatura da maioria absoluta da bancada.

A criação e funcionamento dos comitês da CMO, inicialmente como comitês temporários e atualmente como comitês permanentes, se constituíram em mais um instrumento de produção e circulação de informações para os Congressistas em geral. Destaque especial deve ser dado ao Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária e Financeira, ao qual cabe o acompanhamento da gestão fiscal a cargo do Executivo. Outros comitês de destaque são o de Avaliação da Receita e Avaliação das Informações Sobre Obras e Serviços com Irregularidades Graves. Também ensejam uma maior participação dos parlamentares em esferas de decisão que antes pertenciam exclusivamente ao Relator-Geral. As mesmas considerações são aplicáveis à estrutura de subcomissões e áreas temáticas criada em 2006.

Complementarmente, as exigências regimentais para a produção e circulação de informações através de relatórios e pareceres das matérias orçamentárias leva à incorporação da perspectiva das políticas públicas expressas no orçamento, em contraposição a uma leitura contábil. Note-se que suporte à elaboração dessas informações é das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado, enquanto que as comissões permanentes contam com o apoio das consultorias legislativas. O que amplia ainda mais o leque de informações disponíveis, ainda mais porque o pronunciamento das comissões deve ser obrigatoriamente considerado pelos relatores da CMO (regra criada desde a Resolução nº 01/70, mas que nunca foi efetivada até a Resolução nº 01/06).

As informações que passaram a ser exigidas do Executivo a partir de 2001 e 2006 também se relacionam a questões como a situação econômica e fiscal do país e as políticas monetária e creditícia adotadas. Estas eram temáticas que não possuíam atribuições ou estruturas regimentais para acompanhar. As reuniões conjuntas da CMO com as demais comissões pertinentes para discutir as informações fornecidas pelo Executivo sobre as políticas creditícias, monetária e cambial reforça o arsenal de instrumentos à disposição do Congresso para propiciar a participação parlamentar no processo de decisão orçamentária e de produção de informações. Lembremos, mais uma vez, que este conjunto de inovações, no entanto, é fruto da Lei de Responsabilidade

Fiscal, proposta pelo Poder Executivo, que estava preocupado com a modernização das instituições fiscais brasileiras.

Nas variáveis que tratam das ações de fiscalização e controle, obras e serviços com indícios de irregularidade, relacionamento com Tribunal de Contas da União (TCU) completam-se os instrumentos relacionados à categoria analítica Participação e Controle Social na definição de políticas públicas. São instrumentos importantes de relacionamento entre o Legislativo e seu órgão auxiliar, que sendo formalizados criam uma série de atividades, procedimentos e relatórios de caráter público, ensejando o exercício da participação e do controle social. Efetivamente, o TCU vem criando uma agenda de discussão pública com a sociedade que envolve a avaliação de políticas públicas e mecanismos de transparência e participação social.

Das variáveis consideradas para o interesse em promover boas políticas públicas apenas as duas que tratam da criação e funcionamento dos comitês, subcomissões e áreas temáticas para a apreciação das matérias orçamentárias apresentam mudança por deslocamento em algum momento de sua trajetória institucional. Para todas as demais variáveis constatou-se a mudança institucional por camadas.

7.6 Interesses, atores e mudança institucional

Este trabalho procura contribuir para a agenda de pesquisas sobre a dinâmica política do Congresso Nacional, procurando explicá-la a partir das características das instituições políticas brasileiras. Esta agenda está dividida em duas correntes explicativas (Bittencourt, 2012; Pereira; Muller, 2003): 1) a partir das características dos sistemas eleitoral e partidário em decorrência de seus efeitos fragmentadores e personalistas sobre o comportamento dos parlamentares na arena legislativa (Ames, 1986, 2003[2001]; Bezerra, 1999; Rocha, 1993, 1997), que levaria o país a uma permanente ameaça de crise de governança e governabilidade e, 2) a partir dos poderes legislativos do Presidente da República e das instituições legislativas, com destaque para a atuação dos líderes partidários, que explicam a estabilidade política brasileira sob o regime do presidencialismo de coalizão (Figueiredo; Limongi, 1999, 2008; Santos, 2003).

Subjacente a este debate estão os postulados teóricos das instituições como endógenas ou exógenas. Do ponto de vista do processo legislativo, atribuir o

comportamento parlamentar aos sistemas eleitoral e partidário implica em reconhecer o caráter exógeno das instituições. Enquanto a outra abordagem busca as instituições endógenas às relações entre os atores (jurisdições legislativas e direitos de propriedade) para explicar a dinâmica do processo de decisão. O que pode ser particularmente percebido na Comissão Mista de Orçamento (CMO), em que suas resoluções revisam continuamente as normas, ou seja, como os jogadores decidem jogar (agência influenciando a estrutura). Sem deixar de lado a importância do interesse pela reeleição dos parlamentares em geral para explicar o efeito do sistema de incentivos institucionais ao comportamento parlamentar (como a estrutura influencia a agência).

Até aqui, a principal tentativa de reposicionamento deste debate é a proposição de que partidos são fortes na arena legislativa e fracos na arena eleitoral, o que explicaria a dinâmica do sistema político brasileiro a partir da tensão existente entre o sistema eleitoral e a organização do processo legislativo (Pereira; Muller, 2003). O presente estudo se alinha ao esforço de descolamento da dualidade do debate com que o Poder Legislativo brasileiro vem sendo analisado.

Para tanto, propõe um modelo analítico das inovações institucionais da arena legislativa orçamentária a partir de múltiplos interesses e atores em permanente disputa distributiva (Schickler, 2001). Para tanto, problematiza a perspectiva de que, mesmo diante de uma pluralidade de interesses, apenas um deles prevalece no processo legislativo. Seja em determinados momentos históricos, seja segundo as características e o nível de saliência pública das políticas públicas em discussão (Maltzman, 2000[1997]).

Importante lembrar que os diferentes arranjos institucionais criaram sistemas de incentivos específicos ao comportamento parlamentar. É sob diferentes arranjos que os parlamentares, governo e *constituency* modelam seu comportamento na disputa por recursos orçamentários, tendo em vista os objetivos que estabelecem. A experiência dos atores se transforma em aprendizado, formando novos modelos mentais e sistemas de crenças (Mantzavinos; North; Shariq, 2004). O que retroalimenta o processo de inovação institucional quando os pactos distributivos de poder não se sustentam e são restabelecidos em novas bases.

Este trabalho propôs que a dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário é modelada pela disputa entre múltiplos interesses presentes na arena legislativa, em permanente e intenso conflito distributivo pela obtenção de recursos comuns orçamentários. Este conflito se estende às jurisdições que definem a divisão de trabalho e a distribuição de recursos políticos que, por sua vez, afetam a alocação final do orçamento pelo Poder Legislativo. Seria, deste modo, um conflito distributivo em que os atores visam moldar as regras do jogo para aumentar sua influência na disputa por recursos comuns orçamentários.

Os dados dos quadros 7.1 a 7.7 evidenciam a existência de combinações de diversas naturezas entre múltiplos interesses e múltiplos atores. Nenhuma categoria apresenta menos de que dois (02) atores e dois (02) interesses, sendo que esta combinação ocorre apenas na Categoria Participação e Controle Social. O mesmo ocorre em relação às variáveis analíticas, embora com menor representatividade, que tem 28 variáveis com mais de um interesse de um total de sessenta e oito (68) variáveis. Com os atores, por outro lado, verifica-se que apenas doze (12) variáveis possui apenas um deles, contra cinquenta e seis com mais de um ator atuante.

No Quadro 7.6 é apresentada a consolidação dos interesses e atores envolvidos com as definições normativas realizadas no âmbito de cada variável das categorias, a partir na análise realizada acima neste capítulo. A primeira e evidente constatação é a de um grande número de interesses e atores presentes em cada Categoria. Efetivamente, em três (03) categorias possuam quatro (04) atores (Jurisdições da Comissão, Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão e Poder de Veto às Políticas Públicas). Apenas na Categoria Participação e Controle Social estão presentes dois (02) atores. A pluralidade de atores que estão presentes em cada Categoria é ainda maior.

No Quadro 7.7 é apresentada uma matriz com resultado do número de vezes em que cada Categoria se combina com cada interesse, consolidando a distribuição dessa frequência apresentada nas seções 7.1 a 7.5. Ou seja, partindo-se de cada variável, é feita a contagem para cada vez que um (01) interesse se combina com um (01) ator. Assim, no cálculo da frequência quando numa mesma variável estiverem presentes dois (02) interesses e três (03) atores, o resultado será uma contagem de seis (06) episódios a serem considerados na matriz.

Quadro 7.6 - Categorias analíticas, interesses e atores na mudança institucional do processo legislativo orçamentário

Categorias Analíticas		Interesses	Atores
C1	Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento – CMO	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimento Institucional Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Congressistas em Geral Coalizão Governista Oposição Executivo
C2	Capacidade de Coordenação do Processo de Decisão	<ul style="list-style-type: none"> Reeleição Difusão Interna do Poder Partidário 	<ul style="list-style-type: none"> Congressistas em Geral Coalizão Governista Oposição Executivo
C3	Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> Reeleição Difusão Interna do Poder Partidário 	<ul style="list-style-type: none"> Congressistas em Geral Coalizão Governista Oposição Executivo
C4	Representatividade da Comissão Mista de Orçamento – CMO	<ul style="list-style-type: none"> Reeleição Difusão Interna do Poder 	<ul style="list-style-type: none"> Congressistas em Geral Coalizão Governista Oposição
C5	Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão	<ul style="list-style-type: none"> Reeleição Fortalecimento Institucional Difusão Interna do Poder Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Congressistas em Geral Coalizão Governista Oposição
C6	Participação e Controle Social	<ul style="list-style-type: none"> Reeleição Políticas Públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Congressistas em Geral <i>Constituency</i>

Esta frequência pode ser aceita como um indicador da intensidade com que cada interesse suscita questões normativas para a regulamentação dos conflitos distributivos nos quais se encontra envolvido na CMO. Não pode ser lido como um indicador da importância ou força de cada interesse e/ou ator na arena orçamentária. E sim da intensidade com que interesses e atores envolvidos no jogo orçamentário estiveram em conflito em torno de múltiplas questões procedimentais específicas que precisaram ser normatizadas formalmente.

O Quadro 7.7 evidencia que o interesse com maior intensidade é o fortalecimento institucional do Legislativo, com sessenta e quatro (64) ocorrências, seguido pelo interesse na reeleição (55 vezes). Num segundo bloco estão os interesses pela democratização interna, o partidário e o de políticas públicas, com valores muito próximos entre eles (média de 40 registros). Em que pese a diferença verificada nos resultados da intensidade de cada interesse, note-se que todos os valores são relativamente altos, o que permite concluir que nenhum interesse presentes possui fraca ou média intensidade.

Quadro 7.7 – Frequências de interesses e atores nas variáveis analíticas da inovação institucional do processo legislativo orçamentário

	Congressistas em Geral	Coalizão Governista	Oposição	Executivo	<i>Constituency</i>	Total
Reeleição	19	16	16	3	1	55
Fortalecimento institucional	14	20	14	15	1	64
Democratização interna	13	13	13	0	0	39
Partidário	7	14	15	5	0	41
Políticas públicas	14	9	13	0	6	42
Total	67	72	71	23	8	---

Em relação aos atores, a mobilização das coalizões governista e de oposição registra os maiores valores (72 e 71, respectivamente). Logo depois estão os congressistas em geral, com sessenta e sete (67). Com um número bem menor de registros na frequência, vinte e três (23), está o Poder Executivo. Por último, vêm os eleitores e a sociedade civil organizada, com somente oito (08). No caso dos atores, a alta intensidade pode ser aceita apenas para as coalizões partidárias e os Congressistas. Em relação ao Executivo percebe-se um valor relativamente alto, considerando-se que se tratam de questões relativas à organização interna do processo de decisão do Legislativo.

No resultado final destaca-se o baixíssimo número de registros de questões regulamentadas relativos à Categoria Participação e Controle Social, evidenciado nas variáveis analíticas. Evidenciando a falta de aproximação dos parlamentares e do Poder Legislativo com a *constituency* e demonstrando a pouca saliência das questões relacionadas aos eleitores e sociedade civil organizada. Esta é uma questão chave para o papel do Parlamento brasileiro no sistema político (Bobbio, 1986a; Abrúcio, 2004; Dahl, 2009 [1998]) considerando-se as funções do parlamento nas democracias modernas. (Cotta, 1986). Esta é a principal preocupação de (Arnold, 1992), ao propor que no contexto de partidos fracos é possível aumentar a capacidade de controle do governo pelos cidadãos, mediante reformas institucionais que contribuam para o fortalecimento do controle democrático. A polêmica fica por conta de Bezerra (1999), que propõem que o cidadão se sente devidamente representado pela atuação dos parlamentares em geral em defesa de recursos distributivistas.

À exceção das variáveis relativas ao fortalecimento institucional do Legislativo (15), que traduz a disputa entre os poderes ao mesmo tempo em que representa um caso especial em virtude da aprovação da LRF, os interesses do Executivo nas normas do processo legislativo orçamentário se concentram no interesse partidário (05 registros) e pela reeleição (03 ocorrências). Efetivamente, o Poder Executivo participou ativamente de negociações em torno da Res. nº 01/06, conforme afirmação de seu relator. O que indica uma preocupação dos mesmos com os custos transacionais inerentes à relação Executivo-Legislativo no jogo orçamentário.

O caso emblemático do efeito desta disputa sobre as instituições legislativas é a restrição ao número de emendas individuais e ao número de membros da CMO, de interesse dos líderes partidários para promover maior cooperação e coordenação do processo de apreciação das matérias orçamentárias. Por outro lado, a garantia regimental de quotas por parlamentar para a aprovação de emendas e a criação de regras para a definição de origem e destinação dos recursos realocados pelo CN, inclusive para as emendas de bancada estadual, tornaram a questão do número de emendas e membros menos relevante participar da Comissão Mista de Orçamento. Tendo em vista a necessidade dos líderes de angariar apoio nas bancadas, a garantia de recursos distributivistas é uma forma dos primeiros assegurarem o exercício das prerrogativas formais e informais que lhes permite a coordenação do processo decisório. De modo que o amadurecimento deste modelo ao longo dos diversos arranjos institucionais adotados foi apoiado tanto pelos líderes partidários quanto pelos parlamentares em geral.

A segunda proposição apresentada é que resultado do conflito entre múltiplos interesses no processo legislativo orçamentário leva a um processo de mudança institucional em que as inovações orçamentárias geradas não são só distintos, como conflitantes e ambíguos. De maneira que, independente de que interesse se pretenda promover inicialmente, as mudanças resultam em instituições que promovem e incorporam simultaneamente e de forma contraditória outros interesses em jogo.

Os conflitos entre interesses são bastante evidentes na normatização das emendas coletivas de bancada e de comissão e das emendas individuais. Em 2002 as emendas coletivas receberam 273% a mais de recursos do que as individuais, caindo em 2012 para apenas 30% a mais, conforme dados apresentados na Tabela 5.6. No início dos trabalhos da nova Comissão Mista de Orçamento, em 1988, havia apenas as emendas individuais. A partir de 1992 foram adotadas as emendas de bancada estadual e regional e em 1993 são regulamentadas as emendas de comissão permanente. As emendas coletivas foram inicialmente consideradas prioritárias para a votação na CMO, juntamente com uma série de regras que visavam seu fortalecimento como instrumento de expressão do interesse por políticas públicas, embora isso nunca tenha sido aplicado na prática. Em 2006 o sentido das normas regimentais se inverteu e foi definido que as emendas individuais terão prioridade na destinação de recursos, e só depois de atendidas é que serão reservados os valores destinados às obras estruturantes e às emendas coletivas (de bancada e de comissão).

Dos diversos tipos de emendas coletivas que já existiram, as emendas de comissão e de bancada estadual são os mais bem sucedidos. As primeiras por traduzirem propostas de políticas públicas, enquanto as últimas expressam a disputa entre as diferentes bancadas estaduais por recursos para suas bases eleitorais. Através das emendas de bancada estadual as bases eleitorais podem estar sendo atendidas por ações de caráter estadual ou regional, como a construção ou reforma de um hospital na capital, pavimentação de estrada que ligue uma microrregião do estado à capital, obras de saneamento, programa de construção de cisternas em regiões afetadas pela seca, etc. Nestes casos, a Bancada apresenta à *constituency* os frutos de seu trabalho coletivo, o que representa uma vantagem eleitoral em relação a futuros postulantes à Câmara e ao Senado que não possuem acesso a esses recursos. A bancada do Distrito Federal, por exemplo, durante muitos anos deixou de apresentar emendas individuais para reforçar as emendas de bancada com os recursos das respectivas quotas.

Outra forma de utilização eleitoral das emendas de bancada estadual são as conhecidas *rachadinhas*, em que dotações genéricas das emendas coletivas são divididas (*rachadas*) na fase de execução orçamentária. Quando isto ocorre, os parlamentares indicam diretamente ao ministério responsável os municípios a serem beneficiados com sua parte da emenda coletiva. Esta prática foi identificada pela CPI da Máfia dos Sanguessugas, que se utilizavam dessas emendas para a compra de ambulâncias superfaturadas. Tudo isso reforça o fato de que as emendas de bancada possuem também uma lógica eleitoral e não apenas de políticas públicas como defendem Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2008).

A ambiguidade dos interesses em disputa no jogo orçamentário se manifesta na trajetória de fortalecimento institucional das prerrogativas legislativas, com destaque para a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a necessária adaptação feita pela Resolução nº 01/01. As instituições orçamentárias brasileiras atribuem ao Executivo as prerrogativas de iniciativa do processo legislativo orçamentário e de execução autorizativa da Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais ele zela sistematicamente para manter, como ocorreu na discussão da PEC do orçamento mandatório. Mas ao mesmo tempo o Executivo sancionou uma lei (a LRF) assegurando prerrogativas importantes em finanças públicas ao Legislativo, quando foi criada uma série de mecanismos de controle das contas públicas mediante normas fiscais mais rígidas, maior transparência e participação do Congresso na gestão orçamentária e fiscal.

Ao longo do tempo, o Congresso aumentou paulatinamente outras prerrogativas em matérias orçamentárias, como na nova atenção às obras e serviços com indícios de irregularidade e na maior parceria com o Tribunal de Contas da União. Mas, embora o interesse no fortalecimento institucional seja forte no Legislativo, os parlamentares em geral não estão interessados em exercer as prerrogativas de controle das políticas fiscal e monetária, por estarem mais interessados na disputa por recursos de caráter distributivista. Ou seja, preferem não utilizar essas prerrogativas relacionadas ao fortalecimento institucional, ao mesmo tempo em que dão sustentação ao arranjo institucional que promove a liberação de suas emendas ao orçamento mediante a negociação de seus votos em projetos de interesse do Executivo.

Resta então discutir em que medida as instituições resultantes não representam corpos coerentes de arranjos institucionais, mas incorporam de forma contraditória e incoerente os interesses em conflito. Exemplos acima já indicam que a inovação institucional, ao atender

diferentes interesses, não leva a arranjos institucionais coerentes, não apenas porque estes representam o resultado do conflito distributivo complexo e multivariado, como também porque a racionalidade com que os atores percebem o contexto e definem seu curso de ação para promover mudanças institucionais é limitada (Lindblom, 1959, 1966; Simon, 1965, p. 73; Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; March e Simon, pp. 192-238; North; 1994)¹⁷⁵. E mesmo o reconhecimento de que pode haver convergência entre atores com diferentes interesses para uma determinada configuração de arranjo institucional formal é diferente de dizer que aquele arranjo é coerente. Inclusive porque práticas informais também levam a resultados diferentes do que o pretendido com as instituições formais criadas.

O primeiro e melhor caso de instituições contraditórias e incoerentes são as prerrogativas legislativas de emendamento. Inicialmente elas foram promovidas pelo interesse de fortalecimento institucional do Congresso e de sua participação na definição de políticas públicas, mas logo depois de aprovadas foram utilizadas para a antiga prática parlamentar brasileira de obter recursos do orçamento federal para beneficiar as bases eleitorais.

Outra ocorrência de instituições contraditórias está na institucionalização por camadas dos pareceres e relatórios das matérias orçamentárias. Ao longo do tempo, esses documentos foram sendo crescentemente disciplinados, com destaque para as inovações da Resolução nº 01/06. Com o grau de informações obrigatórias e anexos exigidos hoje regimentalmente, esses documentos visavam assegurar informações sobre a tramitação das emendas e margens de manobra das relatorias. Ao estabelecer a obrigatoriedade de informações sobre o parecer às emendas apresentadas, o interesse pela reeleição está sendo incorporado, dada a necessidade de acompanhamento da situação das mesmas para as articulações e disputas pela sua aprovação. Mas ao mesmo tempo ajudaram a promover a democratização do processo interno de decisão mediante produção e circulação de informações. O que ensejou também uma ação mais qualificada do Poder Legislativo na análise das políticas públicas expressas no PPA, LDO e nos créditos orçamentários¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Disponível em: http://www.cepchile.cl/1_1360/doc/que_queremos_decir_cuando_hablamos_de_racionalidad.html#UyCby_lDUrU. Acesso em: 12 out. 2013.

¹⁷⁶ Por créditos orçamentários entende-se toda a autorização de despesa pela LOA e pelos créditos adicionais.

Importante fenômeno de instituições contraditórias e incoerentes está nas regras e critérios do parecer preliminar para os cancelamentos a serem efetuados na proposta orçamentária. Esta sistemática incorpora interesses do Executivo e dos parlamentares em geral, ao assegurar cortes marginais na programação de despesa apresentada na proposta orçamentária. O que permite a aprovação de emendas para a eleição e para políticas públicas, ao mesmo tempo em que a programação da despesa original não é substancialmente alterada. Note-se que com este procedimento a influência do interesse do Congresso na análise e remanejamentos de recursos entre políticas públicas sai enfraquecido. Isto em que pese o fortalecimento da participação das comissões permanentes, a criação das subcomissões e dos comitês e os conteúdos previstos regimentalmente dos relatórios às matérias orçamentárias. O que cria nova contradição pela distribuição da peça orçamentária pelos relatores setoriais, que atuam apenas nos ministérios de suas áreas temáticas. Contraditoriamente, fortalecendo o papel do Relator-Geral, a quem tanto se tenta controlar e esvaziar, o único a ter uma visão geral do orçamento e que conta com uma reserva maior de recursos para este tipo de intervenção.

Dada a multiplicidade de interesses presentes no processo decisório orçamentário e regimental, diferentes formas de mudança institucional podem resultar da ação dos atores presentes na arena legislativa. Dois tipos de mudança caracterizam a inovação institucional do processo legislativo orçamentário brasileiro: o *layering*, em camadas, e *displacement*, por deslocamento (proposição 3).

A mudança por camadas ocorre quando “... *new rules are attached to existing ones, thereby changing the ways in which the original rules structure behavior*” (Mahoney; Thelen, 2010). É visto nas normas regimentais nos sucessivos acréscimos que são feitos ao Regimento nas questões regimentais que não envolvem o embate direto por recursos comuns orçamentários. Mudanças por camadas foram verificadas quando se trata do aumento das jurisdições legislativas sobre matérias orçamentárias, de instituir melhores condições para a coordenação do jogo orçamentário por parte dos líderes partidários e de obter-se maior transparência do processo decisório mediante a produção e circulação de informações. Ocorrem também em questões regimentais ligadas indiretamente à disputa por recursos, tais como os anexos de pareceres às emendas que todos os relatores de matérias orçamentárias devem incluir em seus relatórios. Na inovação institucional da CMO constata-se que muitas inovações regimentais começaram como práticas informais, tal qual ocorreu com a criação do

Relatório Preliminar à LOA, que num segundo momento foi positivado também para o PPA e a LDO.

Dado que o acréscimo de novas camadas implica na manutenção de camadas anteriores, toda mudança por *layering* implica na existência de *path dependence*, em que as decisões do passado criam novos sistemas de incentivo que limitam as alternativas disponíveis no presente. A criação da Comissão Mista de Orçamento, em 1969, alterou profundamente o processo legislativo orçamentário, até então bicameral desde a criação do nosso país. Também proibiu o Congresso de alterar a programação da despesa no projeto de lei orçamentária do Executivo. Tais inovações caracterizam estas mudanças institucionais como deslocamento. Mas na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) o modelo de tramitação orçamentária unicameral na CMO não foi sequer questionado (cf Praça, 2010).

A mudança por deslocamento “... *is present when existing rules are replaced by new ones*” (Mahoney; Thelen, 2010). A dinâmica institucional da CMO é caracterizada por episódios de deslocamento, quando se tratam de instituições que regulam aspectos que impactam diretamente a alocação final de recursos. Na CMO o *displacement* institucional se caracteriza nas resoluções regimentais que alteram dispositivos específicos das resoluções vigentes (nº 01/93, 01/03, 02/03, 03/03 e republicação da 03/03), como pela introdução de novos dispositivos nas novas resoluções que revogam as anteriores (nº 01/91, 02/95, 01/01 e 01/06).

O surgimento e evolução da CMO são o melhor exemplo dentro do escopo deste trabalho para definir e contrastar empiricamente estes tipos de mudança. A Comissão foi transformada em permanente e suas competências ampliadas, assim como foi estabelecido o poder de emendamento do Congresso. As inovações da Constituição em relação à CMO são, então, caracterizadas como *layering*, pois novas camadas de regras foram acrescentadas às instituições pré-existentes. As instituições que determinam os poderes de emendamento legislativo, por outro lado, tiveram mudança por *displacement*, tendo em vista que foram completamente alteradas e substituídas por novas regras. Neste caso, dados os interesses pela reeleição, este é um instrumento que foi utilizado historicamente pelos parlamentares e visto com fortes reservas pelo Executivo (ao ponto de conseguir retirar as prerrogativas de emendamento no Estado novo e no regime militar, além da extinção das caudas orçamentárias).

Conforme afirmado acima, verifica-se uma maior incidência da mudança institucional por *displacement* nas variáveis que tratam diretamente da disputa por recursos comuns orçamentários: 1) a criação e variação dos tipos e número de emendas, 2) a variação do número de membros da Comissão, 3) pedidos de destaque e verificação de quórum, e 4) rodízio de membros da CMO. No total são dezenove (19) variáveis, das quais onze (11) envolvem o interesse pela reeleição, uma (01) vez o interesse pelo fortalecimento do CN, seis (06) ocorrências para a democratização interna, três (03) vezes o interesse partidário e, por fim, quatro (04) ocorrências para o interesse por políticas públicas.

Aspecto de destaque da inovação institucional na CMO são os diversos momentos da tramitação dos projetos de PPA, LDO e LOA, em são tomadas decisões no âmbito da CMO que criam e/ou alteram normas formais e informais sobre os procedimentos a serem adotados na disputa por recursos comuns. As mudanças das normas formais (regimentais) não são o único momento em que esses atores buscam influenciar o marco institucional que regulamenta o processo de decisão legislativa. A tensão entre interesses permanece, buscando novos caminhos para se concretizar na alocação de recursos comuns levando a que nos períodos de interregno entre a promulgação de novas resoluções sejam tomadas decisões procedimentais relativas às regras formais e informais para a apreciação de matérias orçamentárias e correlatas.

As normas informais surgem dos acordos políticos realizados na Comissão, no colégio de líderes ou entre outros atores que tenham jurisdição formal ou informal sobre a distribuição de recursos comuns (relatores, membros da mesa da CMO, líderes e vice-líderes partidários e do governo, membros das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal). Para efeito de formalização (não regimental) das decisões, podem ser incluídas no Parecer Preliminar à LOA, nas questões de ordem apresentadas e votadas na CMO sobre os procedimentos a serem adotados na Comissão e das decisões do colégio de líderes. A interpretação regimental e as negociações em torno disso são uma prática frequente. Em 27/03/2012, na reunião de instalação e eleição da Mesa Diretora da CMO para 2012, o Senador Wellington Dias (PT/PI) levantou Questão de Ordem quanto à designação de membros para a CMO em 2012 que já a haviam integrado em 2011, o que é vetado pelo art. 7º, § 1º, da Resolução nº 01/06. O Presidente respondeu que a indicação dos membros titulares e suplentes da CMO é de competência dos Líderes Partidários, nos termos do art. 7º da mesma resolução nº 01/06, e informou que encaminharia a questão de ordem ao Presidente do Senado Federal, Senador

José Sarney, por ser de sua competência a decisão do assunto (nos termos do art. 9º da Resolução nº 01/70).

Como discutido no Capítulo 2, ambos os modelos de mudança (camadas e deslocamento) possuem fortes características de *path dependence* e *critical junctures*, mas com diferentes perspectivas. Esta é a base da crítica de Thelen (1999), para quem o *punctuated equilibrium* possui excessiva ênfase em longos períodos de continuidade institucional, que mediante choques exógenos geram oportunidades de mudança. Daí a necessidade apontada por ela de uma perspectiva analítica capaz de integrar o processo de mudança gradual aos episódios de *critical junctures*. Deste modo, a interação entre múltiplos interesses representados por múltiplos atores na inovação institucional do processo legislativo orçamentário do Congresso Nacional brasileiro se caracteriza por mudanças *geológicas* (em camadas) marcadas por episódios de rupturas (deslocamentos).

Uma questão não pode deixar de ser examinada: todos os episódios de aprovação das resoluções regimentais do Congresso Nacional que alteram o processo legislativo orçamentário se constituem em *critical junctures*? Por razões óbvias, esta pergunta não se aplica às resoluções temporárias, que alteraram as regras apenas em um determinado ano, em geral por problemas de atraso não calendário de apreciação do projeto de LOA (Resoluções nº 01/94, 02/94, 03/98, 03/00). O segundo caso é o das resoluções que alteraram aspectos específicos de funcionamento da CMO, sem a aprovação de um novo regimento: o caso das resoluções nº 1/72, nº 01/93, nº 01/03, nº 02/03, nº 03/03, nº 03/08, nº 03/13-CN. Por fim, estão as resoluções que instituíram novos regimentos para a CMO, revogando as normas anteriores. São as de nº 01/70, nº 01/91, nº 02/95, nº 01/01, nº 01/06.

Critical junctures são momentos históricos em que os mecanismos causais agem de forma probabilística para que, dentre as alternativas possíveis, o curso dos acontecimentos se alterem profundamente num curto período de tempo os arranjos institucionais existentes e gerem novas trajetórias institucionais que rompam o equilíbrio político e leve a diferente caminho do anterior (cf. Pierson, 2004; Capoccia e Kelemen, 2007; Acemoglu; Robinson, 2012) . Como toda mudança institucional, condiciona o arranjo institucional de incentivos e restrições futuras. Nesta perspectiva a análise das *critical junctures* deve ser feita para cada caso, não se podendo assumir *ex-ante* que todas elas se constituem como tal. Assinale-se que dadas as características atribuídas ao conceito, diferentes arranjos institucionais não dependem de *critical junctures*, podendo ser gerados também por lentas e contínuas

mudanças. Como lembra North (1991, p. 68), pequenas mudanças nas normas formais e informais alteram gradualmente o marco institucional ao longo do tempo, evoluindo a um novo arranjo institucional que estabelece um novo conjunto de escolhas disponíveis diferentes das inicialmente existentes.

Dado o conceito exposto, consideramos a aprovação de todas as resoluções permanentes que alteraram integralmente como *critical junctures*. No caso das resoluções nº 01/70 e 01/91, tal consideração está associada às alterações constitucionais que vieram a regulamentar. Em 1969, pela instituição de um processo legislativo unicameral e eliminadas as prerrogativas de emendamento. Em 1988, pelo retorno dessas prerrogativas, embora a manutenção da tramitação na CMO não tenha sido alterada pela Constituinte (o que era uma possibilidade, embora a tese não tenha sido discutida). Em 1995 a disputa colocada era a manutenção dos padrões de processo legislativo identificados pela CPMI do Orçamento ou a criação de novas bases, com a efetivação das emendas coletivas, descentralização dos poderes do relator, reformulação da estrutura fragmentada de análise do orçamento pelos pareceres parciais, dentre outras. Em 2001 se tratava da incorporação de novas prerrogativas de correntes da aprovação da LRF, reforçando as jurisdições legislativas que ainda não foram intensamente utilizadas (é o caso mais duvidoso de se classificar como *critical juncture*). Em 2006 os trabalhos da CMO foram radicalmente alterados, realizando-se a mais profunda alteração verificada depois de 1970 e criando-se um novo arranjo institucional com um novo e complexo sistema de incentivos aos atores da arena orçamentária legislativa.

Resta, então, perguntar como podem ser caracterizadas as resoluções pontuais. A primeira é a de nº 01/72, que instituiu nova sistemática de apreciação orçamentária, mediante regras para a participação das comissões permanentes. Mas embora tenham sido aprovadas formalmente, não instituíram novo sistema de incentivos aos atores suficientemente forte, não tendo efeito prático. A Res. 01/93, que basicamente diminuiu o número de membros da CMO, limita o número de emendas individuais a 50, estabelece regras mínimas para a apresentação das emendas de bancada estadual, estabelece as emendas de comissão em número de três (03) e as emendas de partido (que não foram efetivamente implementadas e depois revogadas já em 1995).

As três resoluções de 2003 tratam, em seu conjunto, do decreto legislativo autorizando a continuidade das obras que tinham suspeita de irregularidade e das emendas coletivas (definidas como prioritárias). Duas questões estiveram em disputa: as emendas de bancada e a

revogação da Res. 01/01, para a aprovação de novo regimento. Normatizado em 13 de novembro (Res. 02/03), a revogação das normas do processo legislativo orçamentário foi anulada em 11 de dezembro pela Res. 03/03. As emendas de bancada também foram novamente alteradas, para aumentar o número apresentado pelas bancadas mais numerosas (acima de 18 parlamentares). Pela forma com que se desenrolou a promulgação dessas resoluções de 2003, percebe-se que momento político com que essas resoluções foram sucessivamente promulgadas refletem intensas disputas em torno de questões importantes. Os acordos foram demorados, realizados por etapas e de maneira fragmentada, e frágeis e instáveis. Mas não se pode falar em conjunturas críticas, na medida em que não ocorreu uma mudança profunda no arranjo institucional que alterasse profundamente o caminho tomado.

A Resolução nº 03/08 somente faz adaptações decorrentes da criação da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal. Em 2013 foi feita nova adaptação sem maiores consequências. Deste modo, se conclui que nenhuma resolução que alterou aspectos pontuais, mesmo que significativos, e criaram novos arranjos institucionais, representaram *critical junctures*.

Por fim, a última proposição deste estudo está no papel das lideranças partidárias (formais e informais) na mobilização, negociação, coordenação, e pactuação dos múltiplos interesses presentes no jogo orçamentário. O apoio necessário às propostas de mudança dentro de cada bancada, para respaldar a posição do líder, são viabilizadas mediante o enquadramento (no sentido de incorporação) dos interesses e anseios dos membros de seu respectivo partido.

Mas não se trata apenas do líder enquadrando em sua atuação e seu discurso os interesses da bancada, e sim também da liderança convencer a bancada em favor de um determinado posicionamento. Este parece ser o caso do empenho do líder na Câmara, o Dep. Ricardo Barros (PR), pela aprovação da Res. nº 01/06. Praça (2010) descreve em detalhes o processo de aprovação da Resolução nº 01/06 como uma iniciativa do líder *entrepreneur*. Ele fez a proposta inicial que criou uma comissão para estudar alterações do processo legislativo orçamentário, foi relator da Comissão e trabalhou incessantemente pela sua aprovação, inclusive mediante obstrução de matérias prontas para votação.

Não havia uma mobilização partidária, mas foi o líder que encampou a proposta utilizando-se inclusive dos instrumentos de liderança para forçar sua ratificação. O que não

contradiz necessariamente o interesse dos parlamentares da bancada, pois melhor posicionado no jogo ele poderá negociar recursos orçamentários para os membros de seu partido em melhores condições. Por outro lado, ele reconheceu que muitos interesses foram contrariados, chama a atenção para o caráter democrático da relatoria, que incorporou 77% das sugestões de mudança apresentadas. Note-se, inclusive, que o Projeto de Resolução não chegou a ser apreciado pela comissão criada para tanto, e o projeto foi apresentado diretamente no plenário do CN, após acordo de lideranças.

Por outro lado, acompanhando à época reunião da CMO em função de obrigações profissionais, o autor desta Tese indagou assessor de liderança partidária da Câmara sobre as intenções de Ricardo Barros com todo esse esforço. A resposta foi direta e objetiva: “Entrar no jogo”. O esforço de Barros também cumpriu o objetivo de promoção pessoal junto ao eleitorado, contribuindo para o interesse na reeleição. No ano seguinte à aprovação da Resolução de 2006, ele lançou um livro intitulado *De Olho no Dinheiro do Brasil* (Barros, 2007) apresentando as principais inovações. Nele, apresenta-se como o autor da *Nova Resolução*, e aponta as mudanças como “... resultado de imensa luta, travada em favor de maior transparência e participação de todos nas leis do ciclo orçamentário do Congresso Nacional...” (Barros, 2007: p. 11).

Nas negociações para a aprovação das resoluções da CMO, os líderes partidários possuem papel importantíssimo para viabilizar sua aprovação, negociando os pontos de discordância e conflito mais relevante. A ação do líder não se restringe apenas às reuniões dos colegiados, mas a uma ampla rede de contatos e negociações informais, em que muitas vezes o próprio relator pode exercer o papel da liderança. Desta forma é que a Resolução nº 02/95 foi discutida e negociada com a liderança e relatoria do então Dep. Sérgio Guerra (PSDB-PE), liderança informal que já havia ocupado vários cargos na CMO. Na primeira regulamentação após a CPMI da Corrupção do Orçamento no Congresso, era grande a resistência contra as restrições às emendas individuais, o fortalecimento das emendas coletivas e o maior controle sobre a ação dos relatores. Mas o projeto foi negociado entre as lideranças e aprovado, em que pesem as resistências iniciais. Recorde-se que inicialmente não estavam garantidas as quotas individuais, o que só veio a ser implantado informalmente em 1996, para atender à forte pressão dos parlamentares em geral pela reeleição. Em 2001 as quotas foram positivadas regimentalmente para assegurar que esse instrumento não seria extinto.

A sanção final para a inclusão da matéria na ordem do dia do CN depende da aquiescência das lideranças partidárias, seja por negociação no Colégio de Representantes de Lideranças Partidárias - CRLP na CMO, seja no próprio Colégio de Líderes. As evidências indicam, deste modo, a importância dos líderes no processo legislativo orçamentário, conforme indicaram Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1999, 2008). Seu papel, no entanto, pode ser considerado de forma mais ampla no processo de decisão, já que não pode ser reduzido às atribuições e atividades dos respectivos colegiados. Neste sentido, assinala-se que em todas as comissões da Câmara e do Senado ocorrem negociações de cunho partidário mesmo sem a existência de um colegiado formalizado, em que um ou mais membros da bancada participa de negociações em nome de seu partido.

A aprovação do Regimento Comum do Congresso Nacional (Resolução nº 01/70) e da emenda que instituiu a participação das comissões permanentes da Câmara e do Senado no processo legislativo orçamentário (Resolução nº 01/73) oferece um modelo de processo decisório sem a existência do colégio de líderes. Por ocasião da aprovação a esta última, o autor do projeto, Dep. Manuel Faraco (Arena-RS, ex-PSD), fez discurso em plenário se referindo à negociação ocorrida na Mesa Diretora do Congresso, onde se chegou a um resultado possível e não ideal. A Mesa, recorde-se, é composta proporcionalmente à bancada dos partidos (na época o Brasil tinha um sistema bipartidário), de forma a que ela cumpria idêntica função de espaço de negociação formal das matérias legislativas.

Deste modo, percebe-se que a evolução das normas regimentais busca estabelecer condições equânimes para a aprovação de emendas individuais. Em resumo, as constatações deste trabalho indicam uma crescente e permanente preocupação com a geração e circulação de informações que permitam um sistema em que há um processo marcado pelo fortalecimento das lideranças partidárias, o controle sobre a concentração de poderes do Relator-Geral e demais relatores, maior participação e transparência da CMO e ampliação das jurisdições legislativas sobre matérias orçamentárias. Tudo isso sem deixar de lado o apoio crescente à aprovação de emendas de caráter distributivista para satisfazer o interesse pela reeleição dos parlamentares.

8 CONCLUSÕES

Parte considerável da agenda neo-institucionalista se preocupa com a relação entre estrutura e agência, ou seja, como determinadas instituições influenciam, condicionalmente, o comportamento dos atores (North, 1991, Shepsle, 2006; 2010 [1997], Ostrom, 2002; Diermeier; Krehbiel, 2003), considerando-se ainda a probabilidade de que os mecanismos produzam ou não determinado resultado (Mcadam; Tarrow; Tilly: 2001; Elster, 2005). Este trabalho, por outro lado, se filia à preocupação dos estudos de mudança institucional, que focam em como a agência (causa) influencia os arranjos institucionais (consequência) (Thelen, 1999; Jones, 2001; Thelen; Mahoney, 2010).

Ao privilegiar o debate sobre o comportamento parlamentar e o papel das instituições legislativas brasileiras a partir das relações com o Poder Executivo, com os partidos ou com eleitorado, a agenda de pesquisa recente sobre o Congresso Nacional brasileiro acabou por incorporar em excesso a perspectiva teórica da literatura norte-americana. Tendo como base de investigação empírica o Congresso daquele país no período posterior à Segunda Guerra Mundial, as correntes (ou versões) neo-institucionalistas sobre estudos legislativos são a distributiva, a informacional e a partidária, às quais mais recentemente se acrescentou a condicional. Elas se diferenciam basicamente quanto às premissas assumidas, o comportamento e interesse dos legisladores, as variáveis que conformam o desenho e o desempenho das instituições legislativas, as unidades de análise empírica e, por fim, a diferentes interpretações sobre os dados encontrados em suas pesquisas.

Resumidamente, pode-se dizer que a versão distributiva enfatiza a preocupação dos parlamentares em obter recursos para suas bases eleitorais (Shepsle, 1978), a informacional o fortalecimento da capacidade institucional em gerar e distribuir informações que subsidiem boas decisões (Krehbiel, 1998), e a versão partidária assegurar a existência de um governo partidário-majoritário (Cox e McCubbins, 2007 [1993]). Elas se debruçam sobre o estudo de diversas variáveis, com destaque para a composição das comissões, o poder e papel das comissões e do plenário no processo legislativo, as estratégias adotadas pelos atores, a circulação de informações e a relevância dos partidos políticos.

No nosso país a agenda de pesquisa não se esgota com a adoção dessas três abordagens, que podem levar a erros em virtude de características institucionais dos EUA que não estão presentes no Brasil (e vice-versa). O que limita o poder explicativo de cada uma delas sobre o funcionamento do Congresso brasileiro e as influências exercidas pelas

prerrogativas legislativas dos poderes e pelos impactos dos sistemas eleitoral e partidário. Note-se a limitação do poder explicativo de cada uma delas, tendo em vista que o Legislativo de ambos os países possuem normas específicas de funcionamento, tanto formais como informais.

Nos EUA o presidente não propõe leis sobre nenhuma matéria, o que inclui os orçamentos¹⁷⁷, e o processo de apreciação das propostas orçamentárias possui tramitação em separado entre as casas do Congresso e nas comissões temáticas de cada casa. Só depois são apreciadas pelas comissões de orçamento de cada casa e é feita a conciliação entre as propostas de despesa (Baaklini, 1993; 251; USA. 1997). Para começar, porque no Brasil, o processo legislativo orçamentário não incorpora todas as decisões alocativas do Estado, pois a CMO não é a única arena para a obtenção de recursos distributivistas, dada a existência de outras arenas legislativas que definem despesas importantes (e até estruturantes) em matérias correlatas ao PPA, LDO e LOA e com fortes impactos no perfil de distribuição dos recursos comuns.

As regras de composição e escolha da direção das comissões, do relacionamento entre estas e o plenário e o papel das lideranças legislativas são outros aspectos que diferenciam o Congresso norte-americano do brasileiro. O federalismo possui características muito diferentes nos dois países, tanto no que diz respeito às atribuições dos estados como aos direitos de propriedade relativos à repartição tributária, como à estrutura dos gastos entre os diferentes níveis de governo (Gruber, 2009 [2007]; pp. 07-12). Por fim, nos EUA as eleições para a Câmara dos Deputados são realizadas utilizando-se o voto distrital uninominal com renovação a cada dois anos, e não através de um sistema proporcional de listas abertas (por unidade da federação) e com renovação completa das cadeiras a cada quatro anos como no Brasil.

Com essas características, percebe-se que o sistema orçamentário brasileiro e a participação do legislativo são idiossincráticos em relação a outros países, constituindo-se numa variedade específica e de características singulares de organização legislativa.

A literatura que trata as instituições legislativas brasileiras como variável explicativa para o comportamento legislativo aponta a existência de uma racionalidade inerente dos

¹⁷⁷ Orçamentos no plural porque no processo orçamentário norte-americano as autorizações orçamentárias e suas revisões são feitas por diferentes leis que aprovam os respectivos programas, podendo estabelecer dotações plurianuais.

mecanismos que asseguram a preponderância do interesse partidário em oposição ao comportamento individualista e fragmentado. Para os parlamentares em geral e para o próprio Executivo, torna-se mais vantajoso atuar e negociar utilizando as estruturas partidárias. Pereira e Mueller (2003), por outro lado, apontam para a utilização dos recursos orçamentários como instrumentos de negociação e coesão partidária na formação da coalizão de governo.

Mas, colocado desta forma, os custos transacionais que incorrem sobre este tipo de relacionamento e disputa entre interesses e atores não são explorados como importantes. Tanto porque a disputa por recursos na CMO não envolve volume de recursos significativos diante das necessidades de financiamento do setor público, como porque é considerado que tudo funciona como deveria, pois as maiorias são formadas e o Executivo efetivamente governa (Figueiredo; Limongi, 1999, 2008). Mas a questão não é que o Executivo possua mecanismos e instrumentos que preservem seus interesses no processo legislativo, mas os custos de transação envolvidos com sua operacionalização. É por esta razão que a ação dos atores indica um esforço para minimizar estes custos, como na institucionalização da produção e circulação de informações e garantia de acesso de todos os parlamentares a recursos para emendas individuais.

Observe-se que a agenda do Poder Executivo na reforma política apresenta uma série de propostas que visam diminuir os custos de negociação com o Congresso, mediante a adoção do voto distrital misto de lista fechada, cláusula de barreira para pequenos partidos e financiamento público de campanha, isto é, medidas que geram redução do número de partidos. Para que se tenha ideia do efeito que essas medidas podem causar, estima-se que, se estivesse vigente a cláusula de barreira aprovada pelo CN, que o Supremo Tribunal Federal (STF) considerou inconstitucional, na próxima eleição presidencial apenas sete (07) partidos estariam representados no Parlamento.

Desde a aprovação da Constituição de 1988, o Brasil passou por grandes mudanças políticas, sociais e econômicas. Entre elas podemos destacar: a consolidação da transição democrática e o surgimento de novas práticas políticas que alteraram a relação entre estado e sociedade¹⁷⁸, o *impeachment* de um presidente da república, a implantação do Plano Real em 1994 e a estabilização monetária e econômica, o reordenamento das finanças públicas

¹⁷⁸ Como o orçamento participativo (Pires, 1999; Fedozzi, 1999, Ribeiro; Grazia, 2003; Azevedo; Fernandes, 2005) e os conselhos de políticas públicas.

brasileiras após a Lei de Responsabilidade Fiscal e a reforma orçamentária de 1999, a retomada do processo de desenvolvimento econômico (mesmo que de forma irregular ao longo do tempo), a significativa diminuição da desigualdade social e ampliação da renda e do consumo, e a adoção de novas abordagens para as políticas públicas sociais (mediante a universalização do atendimento dos setores mais carentes da sociedade brasileira)¹⁷⁹.

Neste período, o país avançou na governança legislativa de matérias orçamentárias, com a criação de instituições que ensejam a democratização do processo alocativo de recursos comuns orçamentários e uma política fiscal e monetária institucionalmente mais sólida. No entanto, o processo orçamentário brasileiro ainda é carente de um maior controle sobre a expressiva autonomia do Poder Executivo no planejamento e aplicação final dos recursos. Marcadamente pelos poderes legislativos do Presidente da República em matéria tributária e orçamentária (iniciativa exclusiva das respectivas matérias e persistência do orçamento autorizativo).

Essa é uma situação que enfraquece o Legislativo não apenas no seu papel de controle e limitação do exercício do poder pelo governo, como também em relação à legislação em geral, tendo em vista a utilização das prerrogativas orçamentárias para a negociação de seus interesses em matérias diversas. Isso resulta num processo orçamentário institucionalmente frágil, incoerente e numa política orçamentária que pode comprometer inclusive a economia e a qualidade do gasto. A fraqueza institucional do Congresso em definir efetivamente como são gastos os recursos públicos demonstra as limitações do equilíbrio de poderes no sistema político brasileiro. Simultaneamente o Legislativo se demonstrou incapaz de incorporar a *constituency* e suas demandas ao seu processo de decisão. O que coloca em questão sua legitimidade como representantes dos anseios de parte significativa da sociedade brasileira: aquela que não demanda a realização de obras paroquiais com emendas individuais, mas políticas públicas efetivas.

Mas é sem dúvida o fortalecimento institucional das lideranças partidárias e o aumento das exigências técnicas e legais para a apresentação e aprovação de emendas que mais contribuem para a diminuição dos custos transacionais do Executivo. Lideranças partidárias diminuem seus custos transacionais mediante a instituição do CRLP, o controle sobre a

¹⁷⁹ Expressos mais claramente na implantação do programa bolsa-família e a ampliação significativa do financiamento federal da educação (atingindo todos os seus níveis e modalidades).

concentração de poderes do Relator-Geral e também dos demais relatores, estratificação e descentralização interna das jurisdições da apreciação da proposta orçamentária. Percebe-se que as lideranças deram apoio crescente à aprovação de emendas de caráter distributivista para satisfazer o interesse pela reeleição dos parlamentares em geral e assegurar as condições para exercer o papel de coordenação do processo de decisão. Até mesmo porque elas próprias também possuem interesses na reeleição.

Parlamentares de olho na reeleição também se preocupam com a diminuição de seus custos transacionais da CMO, que foram reduzidos mediante normas de transparência e a garantia de tratamento isonômico a todos os deputados e senadores na aprovação de emendas individuais. Concomitantemente, os mecanismos de geração dos recursos para a aprovação das emendas (cortes marginais e novas receitas), que não afetam significativamente a programação do Executivo, acabam por ser um fator de enfraquecimento do Parlamento. De que forma? Na medida em que têm como contraparte a pouca efetividade dos instrumentos internos de apreciação das matérias orçamentárias sob a perspectiva de controle sobre as políticas públicas do Executivo.

Note-se que interesses da coalizão governista, representados pelos partidos da base aliada, dificilmente se contrapõem ao interesse pela reeleição, expresso nas emendas individuais e de bancada estadual. Pelo contrário, os interesses distributivistas impõem consideráveis limitações à ação dos líderes da coalizão majoritária e ao governo. E quando são ignoradas, podem inclusive levar ao atraso da aprovação de matérias orçamentárias importantes. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2014, por exemplo, foi aprovada apenas em dezembro de 2013, fora do prazo constitucional. Ela deveria ter orientado a elaboração da proposta de LOA pelo Executivo, encaminhada em 31 de agosto ao Congresso, mas só foi votada após a inclusão da execução impositiva das emendas parlamentares individuais (o que deixa de fora todas as coletivas).

Da mesma maneira, percebe-se crescente e permanente preocupação com a democratização interna mediante a geração e circulação de informações que permitam uma melhor comunicação, coordenação e cooperação entre os atores, sem deixar de lado as disputas políticas inerentes ao processo decisório em questão. Comitês e subcomissões permanentes, exigências de conteúdo dos pareceres e relatórios de todas as matérias orçamentárias, Notas Técnicas das consultorias de orçamento da Câmara e do Senado são medidas neste sentido.

Desta dinâmica descrita, constata-se a existência de resultados multivariados dos processos de mudança institucional, dados os múltiplos atores (com múltiplos interesses) portadores de racionalidade limitada (Lindblom, 1959 1981; Simon, 1965, p. 73; Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; March e Simon, pp. 192-238; North; 1994)¹⁸⁰. De modo que é a existência de múltiplos atores que melhor explica os resultados de inovação institucional do processo legislativo orçamentário brasileiro (Arnold, 1992; Schickler, 2001; Maltzman, 2000 [1997]), e não a preponderância de um único interesse prevalecendo no processo legislativo (Shepsle, 1978, Cox; McCubbins, 1993; Krehbiel, 1991, 1998; Figueiredo; Limongi, 1999, 2008).

O resultado dessas mudanças são fortes elementos de continuidade mediante mudanças graduais por incrementalismo em camadas (*layering*) (Davis; Dempster; Wildavsky, 1966; Thelen, 1999; Schickler, 2001, Thelen; Mahoney, 2010). Mudanças por deslocamento estão relacionadas à disputa direta entre os interesses alocativos relacionados à reeleição. Distribuído em cinco (05) categorias, o *displacement* se concentra na democratização interna do processo, representatividade da Comissão.

Concomitantemente, rupturas características das *critical junctures* do equilíbrio pontilhado e das mudanças por deslocamento (*displacement*) (Jones, 2001; True; Jones; Baumgartner, 2007). A mudança em camadas reflete o crescentemente fortalecimento institucional do Congresso, dos partidos e do interesse em políticas públicas (muitas vezes não utilizado na prática), em relação a suas jurisdições, à capacidade de coordenação do processo, ao poder de veto em políticas públicas e orçamentárias e à participação e controle social.

Muitos aspectos das instituições legislativas e de como elas afetam o comportamento parlamentar não foram aprofundados neste trabalho em decorrência do escopo definido. Mas, faz-se importante que novos estudos aprofundem aspectos do processo legislativo orçamentário e/ou a evolução de suas instituições. Para tanto, muitas questões levantadas merecem ser aprofundadas em estudos específicos.

¹⁸⁰ Disponível em:

http://www.cepchile.cl/1_1360/doc/que_queremos_decir_cuando_hablamos_de_racionalidad.html#UyCby_lDUrU. Acesso em: 12 out. 2013.

A primeira delas é a relação ao papel dos líderes, formais e informais, no contexto de sua relação com suas bancadas. Muito ainda há de se conhecer sobre esta dinâmica, que é fundamental para entender não apenas como o líder dirige sua bancada, mas como esta controla suas lideranças formais. Os líderes informais, então, agem com muita liberdade, pois não representam formalmente a bancada em nenhum espaço de discussão, à exceção de quando são indicados pelo líder.

As emendas coletivas também precisam ser mais bem estudadas. Dada a relevância que assumiram no processo legislativo orçamentário, se faz necessário entender diversos aspectos do papel desempenhado pelas emendas de bancada estadual e de comissão. Sobre as primeiras podem ser encontradas interpretações de seu caráter de políticas públicas e as que reconhecem se tratar de um instrumento a serviço do interesse pela reeleição. Este trabalho se alinhou ao segundo bloco. Mas deve-se reconhecer a escassez de dados empíricos mais robustos e bem tratados para aprofundar esta questão. Neste sentido, especial atenção deve ser dada ao fenômeno das emendas “Rachadinhas” (divididas entre os membros da Bancada), apontadas como exemplo cabal de interesse eleitoral nas emendas de bancada estadual. No caso das emendas de comissão, sua contínua regulamentação indica preocupação com sua utilização para fins eleitorais pelos membros das comissões permanentes. Mas tampouco existem dados coletados e tratados para esclarecer esta questão.

Espera-se que o foco na mudança institucional deste trabalho tenha contribuído para a agenda dos estudos legislativos e de sua relação com os sistemas eleitoral e partidário no Brasil, assim como para uma revisão do debate dual com que vem sendo travado a discussão das ciências sociais brasileiras para explicar a dinâmica do processo de decisão legislativa no Brasil. A presente abordagem da dinâmica institucional do processo legislativo orçamentário permitiu a identificação de um amplo leque de interesses atuando na alocação de recursos orçamentários e na tentativa de assegurar instituições legislativas que favoreçam seus objetivos. Estas são questões essenciais para uma melhor compreensão de como os recursos públicos são utilizados no nosso País. O que por sua vez traz lições de suma importância para o funcionamento e efetividade da democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

Livros e Artigos

- ABOP. Glossário de Termos Orçamentários e Afins. In: **Revista da Associação Brasileira de Orçamento Público - ABOP**. Brasília, DF, Edição Especial, n.º 33, 3.º quadrimestre, 1992.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2004. 5ª reimpressão. 560p. ISBN 85-352-1530-1. cap. 5, pp. 75-102.
- ALSTON, Lee J.; MELO, Marcos; MUELLER, Bernardo; PEREIRA, Carlos. **Who Decides Public Expenditures? A Political Economy Analysis of the Budget Process: the case of Brazil**. Region 1 (Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, Paraguay, Uruguay): Inter-American Development Bank, September 2005. 88p.
- ALSTON, Lee J.; MUELLER, Bernardo. Pork for Policy: Executive and Legislative Exchange in Brazil. In: **The Journal of Law, Economics & Organization**, 2006. pp.87-114.
- AMES, Barry, O Congresso e a Política Orçamentária no Brasil durante o Período Pluripartidário. In: **DADOS Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 29, n.º 02, 1986, pp. 177- 205.
- AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003 [2001]. 412p. ISBN 85-225-0420-2.
- ARNOLD, R. Douglas. **The Logic of Congressional Action**. Yale: Yale University Press/New Haven & London, 1992. 282p.
- ARROW, Kenneth J., **Social Choice and Individual Values**. Yale: Yale University Press, 2012 [1951]. ISBN 978-0-300-17931-6.
- ASSIS, Luiz Gustavo Bambini. **Processo Legislativo e Orçamento Público: função de controle do parlamento**. São Paulo: Saraiva, 2012. 295p. ISBN 978-85-02-12923-8.
- ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why Nations Fail: the origins of power, prosperity, and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012. 529p. ISBN 978-0-307-71923-2.
- ANSELL, Cristopher. Network Institutionalism. In: RHODES, R.A.W.; Sahah A. Binder; Bert A. Rockman. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 75-89.
- ARON, Raimond. **As Etapas do Pensamento Sociológico**. Tradução de Sérgio Bath. Revisão de Áureo Pereira de Araújo. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes. Brasília, DF: UnB, 1987 [1967]. 557p.
- AZEVEDO Sérgio; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Org). **Orçamento Participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revan, 2005. 224p. ISBN 85-7106-311-7.
- BAAKLINI, Abdo, I. **O Congresso e o Sistema Político Brasileiro**. Tradução de Beatriz Lacerda. Rio de janeiro: Paz e Terra, 1993 [1993]. 404p.

- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. In: **The American Political Science Review**. v. 56, nº 4. Dec., 1962. pp. 947-952.
- BALEEIRO, Aliomar, **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 8.^a ed. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense, 1972 [1955]. 516p.
- BARCELOS, Carlos Leonardo Kleim. **Governança Orçamentária e Mudança Institucional: o Caso da Norma Geral de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64**. Brasília, DF: UnB. Tese de Doutorado, 2013. 260p.
- BARROS, Ricardo. **De olho no dinheiro do Brasil: Orçamento da União, agora você pode participar**. Brasília, DF: Editora 24X7 Cultural, 2007. 183p. ISBN 978-85-907302-0-0.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Em nome das “bases”**: política, favor e dependência pessoal. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política, 1999. 275p. ISBN 85-7316-171-X.
- BOBBIO, Norberto. Estado Moderno. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UnB, 1986a [1983]. pp. 425-431. ISBN 85-230-0197-2.
- BOBBIO, Norberto. Pluralismo. In: BOBBIO, Norberto / MATTEUCI, Nicola / PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UnB, 1986b [1983]. pp. 928-933. ISBN 85-230-0197-2.
- BOBBIO, Norberto. Elites, Teoria das. In: BOBBIO, Norberto / MATTEUCI, Nicola / PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UnB, 1986c [1983]. pp. 385-391. ISBN 85-230-0197-2.
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: FGV, 1971[1956]. 627p. Administração para o Desenvolvimento, nº 15.
- CALMON, Paulo du Pin, **Uma Contribuição ao Debate sobre o Processo Orçamentário Brasileiro**. Brasília, DF: Edição do Gabinete do Senador João Calmon, 1992.
- CALMON, Paulo du Pin, Orçamento Público no Brasil Democrático. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. pp. 207-211. 271p. ISBN 85-7041-536-2.
- CAPOCCIA, Giovani; KELEMEN, Daniel R. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **Word Politics**, nº 59, Abr. 2007. pp. 341-369.
- CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. Equipe de Tradução Unicamp. Campinas: Papyrus, 1988 [1984]. 339p.
- CAVALCANTI, Amaro. **Elementos de Finanças** (Estudo Theorico Prático). Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.
- CAVENAGHI, Suzana (Org.). **Gênero e Raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas**: indicadores de gênero e raça no PPA 2008-2011. Brasília, DF: Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), 2007/2008. 212p.
- CEDECA-CE. **Criança e Adolescente em Ação, Orçamento com Participação**. Fortaleza: Centro de Defesa da Criança e do Adolescente do Ceará, 2004. 61p.
- COELHO, João Gilberto Lucas; OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes. **A nova Constituição: Avaliação do texto e perfil dos constituintes**. Coordenação: Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC. Rio de Janeiro: REVAN, 1989. 455p. ISBN 85-7106-011-8.

- COTTA, Maurizio. Parlamento. In: BOBBIO, Norberto / MATTEUCI, Nicola / PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, DF: UnB, 1986 [1983]. pp. 877-888.
- COX, Gary. MCCUBBINS; Mathew. **Legislative Leviathan: Party Government in the House**. 2a. ed. Berkley: University of California Press, 1993. 309p. ISBN 978-0-521-69409-4.
- COX, Gary. MCCUBBINS; Mathew. **Setting the Agenda: Responsibility Party Government in the U.S. House of Representatives**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. ISBN 978-0-521-61996-7.
- DAHL, Robert. **Who Governs**. Democracy and Power in an American City. New Haven and London: Yale University, 1965. 355p.
- DAHL, Robert. A Critique of the Ruling Elite Model. In: **The American Political Science Review**, v. 52, nº. 2. Jun., 1958. pp. 463-469.
- DAHL, Robert. **La Poliarquía**: participación e oposición. Traducción de Julia Moreno San Martin. 3.^a ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2009 [1971]. 228p.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: UnB, 2001 [1998]. 230p. ISBN 978-85-230-0621-4.
- DALLARI, Adilson Abreu. Lei Orçamentária - Processo Legislativo: peculiaridades e decorrências. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, n. 129, jan/mar, 1996. pp. 157-162.
- DAVIS, G.R.C.. **Magna Carta**. London: The British Library, 1977. 39p.
- DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. In: **Journal of Theoretical Politics**, n. 15, 2003. pp. 123-144.
- DOUGLAS, Mary. **Como as Instituições Pensam**. Tradução de Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 2007 [1986]. 141p. ISBN 978-85-314-0455-9.
- DURKHEIM, Emile. **As Regras do Método Sociológico**. Tradução de Maria Isaura Pereira de Queiroz. 13.^a Edição. São Paulo: Editora Nacional, 1987 [1895]. 128p.
- DURKHEIM, Emile. **O Suicídio**: estudo de sociologia. Tradução de Andréa Stahel M. da Silva. São Paulo: Edipro, 2013 [1897].
- ELSTER, Jon. En favor de los mecanismos. In: **Sociológica**, ano 19, nº 57. p. 239-273. Enero/abr. 2005
- ELSTER, Jon. **Peças e Engrenagens das Ciências Sociais**. Tradução de Antônio Trânsito. Revisão Técnica de Plínio A. S. Dentzien. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994 [1989]. 211p. ISBN 85-85427-91-4.
- FALEIROS, Antonio. **Modernização da Estrutura Organizacional da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF: Gabinete do Deputado Antonio Faleiros, 1991.
- FALLETI, Tulia G; LYNCH, Julia F. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. In: **Comparative Political Studies**, p. 1143-1166, set. 2009.
- FARACO, Daniel. **O Congresso Nacional e o Orçamento**. Discurso proferido na sessão de 28 de julho de 1970. Departamento de Imprensa Nacional: Brasília, DF, 1970. 15p.
- FBO. **Carta de Princípios**. Brasília, Fórum Brasileiro de Orçamento Público (FBO), 2002.

- FBO. **Orçamento Público e Desigualdades**: debatendo experiências e metodologias de monitoramento. Brasília, DF: Fórum Brasil do Orçamento - FBO, 2011. Disponível em: <<http://www.inesc.org.br/biblioteca/textos/livros/orcamento-publico-e-desigualdades-debatendo-experiencias-e-metodologias-de-monitoramento>>. Acesso em: 15 dez. 2013.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 2.^a ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Públicas e Gestão Municipal, 1999. 256p. ISBN 85-86225-02-9.
- FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito**: instituições e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 238p. ISBN 978-85-352-1433-8.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheirub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. 232p. ISBN 85-225-0291-9.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: FGV, 2008. 184p. ISBN 978-85-225-0646-0.
- FISHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline Bueno. (Orgs.). **Por uma Nova Esfera Pública**: a experiência do orçamento participativo. Petrópolis: Vozes, 2000.
- GERRING, John. Causal Mechanisms: Yes, but... In: **Comparative Political Studies**, v.43, nº 11, dec. 2009. pp.1499-1526.
- GERRING, John. Causation: A Unified Framework for the Social Sciences. In: **Journal of Theoretical Politics**, pp. 163-198, 2005.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**, 14.^a Edição. São Paulo: Atlas, 2008 [1985]. p. 365. ISBN: 978-85-224-4752-7.
- GREGGIANIN, Eugênio. **O processo orçamentário no Poder Legislativo e o assessoramento técnico institucional**. Trabalho apresentado no Seminário Internacional sobre Consultoria e Assessoramento Legislativo. sd. pp.12.
- GREIF, Avner. The Impact of Administrative Power on Political and Economic Development: Toward Political Economy of Implementation. In: HELPMAN, Elhanan. **Institutions and Growth**. Cambridge: Harvard University Press, 2007.
- GRUBER, Jonathan. **Finanças Públicas e Políticas Públicas**. Tradução e Revisão de Antônio Zoratto Sanvincente. 2.^a ed. Rio de Janeiro: LTC, 2009. 477p. ISBN 978-85-216-1648-1.
- HALLERBERG, Marx; SCARSTASCINI, Carlos; STEIN, Ernesto. A new Framework. In: **Who Decides de Budget?** A Political Economy Analysis of the Budget Process in America Latina. (Inter-American Development Bank); Cambridge (David Rockefeller Center), 2009. pp. 01-21. ISBN 978-1-59782-089-9.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R.. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. In: **Lua Nova: revista de cultura e política**, nº 58, 2003. pp. 193-223.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **The Federalist**. Cambridge: Harvard University Press, 1961. 572p.
- HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R.A.W.; Sahah A. Binder; Bert A. Rockman. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, p. 556-74, 2006.

- HIRST, Paul Q. 2004. Introduction. In: **The Theory of the Pluralist State**. London, Routedledge. pp. 1-45.
- HONORATO, Cezar Teixeira; COUTINHO, Ronaldo do Livramento. **Orçamento e Contas Públicas como Fontes de História**. Cadernos do ICFH, Rio de Janeiro: Instituto de Ciências Humanas e Filosofia/UFF, 1989.
- IMMERGUT, Ellen M. O núcleo teórico do novo institucionalismo. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elizabeth (Org.). **Políticas Públicas**. Coletânea. Brasília, DF: ENAP, 2006, v.01. pp. 155-195.
- JONES, Bryan D. **Politics and the Architecture of Choice: Bonded Rationality and Governance**. Chicago and London: Chicago University Press, 2001. 248p. ISBN 978-0-226-40638-1.
- JOYCE, Philip G. **The Congressional Budget Office: honest numbers, power, and policymaking**. Washington D. C.: Georgetown University Press, 2011. ISBN 978-1-58901-757-3.
- KELLSDEDT, Paul M.; WHITTEN, Guy. **The Fundamentals of Political Science Research**. New York: Cambridge University Press, 2009. 342p. ISBN 978-1-107-62166-4.
- KINGDON, John W. **Congressmen Voting Decisions**. New York: Harper and Row, 1981. 374p. ISBN 978-0-472-06401-4.
- KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1991. 328p. ISBN 978-0-472-06460-1.
- KREHBIEL, Keith. **Pivotal politics: a theory of U. S. Lawmaking**. Chicago: University Chicago Press, 1998. 258p. ISBN 978-0-226-45272-2.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. 5ª. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1986 [1949]. 276p.
- LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos: A Literatura Norte Americana Recente. In: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, n. 37, 1994. pp. 02-38.
- LINDBLON, Charles E. The Science of “Muddling Trough. In: **Public Administration Review**, v. 19, nº 2 (Spring, 1959). pp. 79-88.
- LINDBLON, Charles E. **O Processo de Decisão Política**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília, DF: UnB, 1981 [1980]. 124p. Coleção Pensamento Político, n. 33.
- MCADAM, Doug; TARROW Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of Contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 412p. ISBN 978-0-521-01187-7
- MCADAM, Doug; TARROW Sidney; TILLY, Charles. Methods for Measuring Mechanisms of Contention. In: **Qualitative Sociology**. [S.l.], p. 307-331, 2008.
- MCLEAN, Ian. **The Reasonableness of Independence: a Conversation from Condorcet and Borba to Arrow and Saari**. Oxford: Niffield College Politics Working Paper, 2003. Disponível em: <http://www.nuff.ox.ac.uk/Politics/papers/2003/McLean%20The%20Reasonableness.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2014.
- MACHADO JR., J. Teixeira. **Administração Orçamentária Comparada: Brasil - Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 1960. 129p.

- MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 32 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.332p.
- MACHADO JR., J. Teixeira. **Teoria e Prática do Orçamento Municipal**. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 1962. 121p.
- MELO, Marcus. Emendas Parlamentares. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: UFMG, 2006. pp. 197-201. ISBN 85-7041-536-2.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A Theory of Gradual Institutional Change. In: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. ISBN 978-0-472-0858-1.
- MAINWARING, Scott. **Sistemas Partidários em Novas Democracias: o caso do Brasil**. Tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto; Rio de Janeiro, FGV, 2001. 424p. ISBN 85-280-0534-8.
- MALTZMAN, Forrest. Meeting Competing Demands: Committee Performance in the Postreform House. In: **American Journal of Politic Science**, v. 39, nº 3, p. 653-682, ago. 1995.
- MALTZMAN, Forrest. **Competing Principals: Committees, Parties and the Organization of Congress**. Michigan: The University Of Michigan Press, 2000 [1997]. 216p. ISBN 978-0-472-0858-1.
- MANTZAVINOS, Chrysostomos. **Individuals, institutions and markets**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. 336p. ISBN 978-0-521-54833-5
- MANTZAVINOS, Chrysostomos; NORTH, Douglass C.; SHARIQ, Syed. Learning, Institutions, and Economic Performance. In: **Perspectives on Politics**, v. 2, nº 1. Mar. 2004. pp. 75-84.
- MARCH, James C. **Como as Decisões Realmente Acontecem: princípios da tomada de decisões nas organizações**. Tradução de André Alonso Machado. 1ª. ed. São Paulo: Leopardo, 2009 [1994]. 241p. ISBN 978-8-5-62953-04-0.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rules and the Institutionalization of Action. In: **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: The Free Press, 1989. pp. 21-38.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: **The American Political Science Review**, v. 78. 1983. pp. 734-749.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Transforming Political Institutions. In: **Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics**. New York: The Free Press, 1989. pp. 53-67.
- MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Elaborating the “New Institutionalism”. In: RHODES, R.A.W.; Sahah A. Binder; Bert A. Rockman. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 03-20.
- MARCH, James G.; SIMON, Herbert. **Teoria das Organizações**. Tradução de Hugo Warlich. 2a. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972 [1958].
- MARTINS, Gustavo Veloso. **Processo Legislativo Orçamentário Federal: Evolução das Resoluções Orçamentárias Pós Constituição de 1988**. Brasília: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, 2012. Monografia de Especialização em Orçamento Público.

- MAYHEW, Robert. Congress: **The Electoral Connection**. New Haven and London: Yale University Press, 1974.
- MCKELVEY, Richard D. Intransitives in multidimensional voting models and some implicatiuons for agenda control. In: **Jornal of Economics Theory**, 12, 1976. pp. 472-482.
- MENDES, Candido (Org.). **O Legislativo e a Tecocracia**. Rio de Janeiro: Imago Editora Ltda.; Conjunto Universitário Candido Mendes, 1975.
- MICHELS, Robert. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução de Artur Chaudon. Brasília, DF: UnB, 1982 [1914]. 243p.
- MICHELS, Robert. A Lei de Ferro da Oligarquia. In: SOUZA, Amaury (Org.) **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.128p.
- MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. Tradução de Waltensir Dutra. Revisão Técnica de Otávio Guilherme Velho. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981 [1956]. 421p.
- MOOJEN, Guilherme. **Orçamento Público: Estudo Teórico e Prático dos Orçamentos Estaduis do Brasil e da América do Norte**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1959. 351p.
- MOSCA, Gaetano. **História das Doutrinas Políticas Desde a Antiguidade**. Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos. 6. ^a ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987. 416p.
- MOSCA, Gaetano A Classe Dirigente. In: SOUZA, Amaury (Org.) **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. 128p.
- MOSCA, Gaetano. **La Clase Política**. Selección e introducción de Norberto Bobbio. Traducción de Marcos Lara. México: Fondo de Cultura Económico, 1984. 351p. ISBN 968-16-1629-4.
- MUNHOZ, Dércio Garcia, **Orçamento Federal: Inadiável Reformulação**. Texto apresentado no curso "Reforma Constitucional", Brasília, DF: Escola Nacional de Administração Pública; UnB, 1992. 12p.
- NASCIMENTO, Emerson Oliveira do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. In: **Revista Brasileira de Ciência Política**. Brasília, DF: IPOL/UnB, 2009. n° 01. pp. 95-121.
- NASCIMENTO, Tupinambá M. C. do, **Da Tributação e do Orçamento na Nova Constituição**. Rio de Janeiro: Aide, 1989. 234p. ISBN 85-321-0016-3.
- NETO, Antonio Alves de Oliveira, **A Experiência Brasileira de Orçamento**. Trabalho Apresentado no I Seminário Regional de Planejamento e Desenvolvimento do Setor Público, sd, mimeo.
- NETO, José Manoel Buarque Franco. Sistema Orçamentário. In: **IV Seminário Nacional Sobre Orçamento Público**. Súmula dos Trabalhos. Porto Alegre: COCITEF / ABOP, 1978.
- NORTH, Douglass C. Institutions. In: **The Journal of Economic Perspectives**, 1991: pp. 97-112.
- NORTH, Douglass C. Qué Queremos Decir Cuando Hablamos de Racionalidad? In: **Estudios Públicos**, n° 53, 1994.

- NORTH, Douglass C. La Evolución Histórica de las Formas de Gobierno. In: **Revista de Economía Institucional**, n° 2. 1° Semestre. 2000.
- NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Changes and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 152p. ISBN 0-521-39734-0.
- NORTH, Douglass C.; WEINGAST, Barry R. Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. In: **The Journal of Economic History**, v. 59, n.4, pp. 803-832. dec. 1989.
- O'CALLAGHAN, Joseph F. **The Cortes of Castile-León 1188-1350**. 1989. Disponível em <<http://libro.uca.edu/cortes/cortes.htm>>. Acesso em 23 jul. 2013.
- OSTROM, Elinor. Some Thoughts about Shaking Things Up: Future Directions in Political Science. In: **PS Online**. Jun. 2002. v. 2. p. 191-192. Disponível em: <<http://journals.cambridge.org/action/displayFulltext?type=1&fid=108512&jid=PSC&volumeId=35&issueId=02&aid=108511>>. Acesso em: 08 fev. 2011.
- OSTROM, Elinor. **El Gobierno de los Bienes Comunes**: La evolución de las instituciones de acción colectiva. Traducción de Corina de Iturbe Calvo y Adriana Sandoval. México: Universidad Nacional Autónoma de México/Fondo de Cultura Económica, 2000 [1990]. 395p. ISBN 968-16-6343-8.
- PARETO, Vilfredo. **Les Systèmes Socialistes**. Tomo I. 10.^a ed. Paris: Marcel Giard, 1926. 412p.
- PARETO, Vilfredo. As Elites e o Uso da Força na Sociedade. In: SOUZA, Amaury (Org.) **Sociologia Política**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.128p.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v. 46, n° 4, 2003. pp.735-771.
- PESSOA, Eptácio; FRANCO Afrânio de Mello. **O Veto**. Aspectos Constitucionais do Orçamento. Rio de Janeiro: DASP, 1957. 89p.
- PIERSON, Paul. **Politics in Time**. Princeton: Princeton University Press, 2004. 208p. ISBN 978-06-911-1715-7.
- PIOLA, Sérgio Francisco; VIANNA, Solon Magalhães; PINHEIRO, Vinicius Carvalho. **Gasto social federal e investimento na infância**. Brasília, DF: UNICEF, 1995. 125p.
- PIOLA, Sérgio Francisco. **Orçamento da criança**: metodologia, situação atual e perspectivas para 1996. Brasília, DF: UNICEF, 1996.
- PIRAGIBE, 1924. **Economia e Finanças do Brasil (1914-1924)**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1924.
- PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo**: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: Edição do Autor, 199. 133p.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio; FREITAS, Tomaz Vicente de Oliveira. A CPI do Orçamento: os resultados mais de 10 anos depois. In: **Cadernos ASLEGIS**. Associação de Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. n° 22. 2004. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/aslegisoriginal/images/stories/cadernos/2004/Caderno22/A_CPI_do_orcamento-os_resultados_mais_de_10anos_depois.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

- POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. J. Introducción. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. J. (Comp.). **El nuevo institucionalismo en el Análisis Organizacional**. Estudio introductorio de Jorge Javier Romero. Traducción de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México, Fondo de Cultura Económica, 1999 [1991]. 580p. ISBN 968-16-4958-3. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno.
- PRAÇA, Sérgio. Antecedentes, Debates Constituintes e Mudanças Após 1988. In: DINIZ, Simone, PRAÇA, Sérgio. **Vinte Anos de Constituição**. São Paulo: Paulus, 2008. 262p. ISBN 978-85-349-2866-3.
- PRAÇA, Sérgio, **A evolução de instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008**. São Paulo, USP. Tese de Doutorado, 2010. 264p.
- PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna**. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas – FGV, 1999. 260p. ISBN 85-225-0210-2.
- QUEIROZ, Cid Heráclito de. Orçamento Perdulário e Inconstitucional. In: **Carta Mensal**, v. 38, nº 09, Rio de Janeiro, 1992, pp. 37-49.
- RESENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord.). **Orçamento Público e a Transição do Poder**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. 160p. ISBN 85-225-0456-3.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. Petrópolis: Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP; Editora Vozes, 2003. 118p.
- ROCHA, Paulo Eduardo N. de M., **O processo Orçamentário no Brasil: Racionalização e Autoritarismo**. Relatório Interno do Projeto Articulação entre o Executivo e o Legislativo: O Processo Orçamentário da União. Brasília, DF: ENAP, 1994.
- ROCHA, Paulo Eduardo N. de M. **Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário**. Brasília, DF, UnB, Brasília. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Área de Concentração: Administração e Processo Legislativo, 1997. 200p.
- ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. Indicadores para uma Intervenção Social Sobre o Orçamento Público – ISSO. In: ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura (Org.). **Políticas Públicas Sociais: Um novo olhar sobre o orçamento da UNIÃO – 1995/1998**. 3ª ed. Brasília, DF: INESC, 2001. pp.147-173. ISBN 85-87386-03-4.
- ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura; MELO, Austregésilo. Radiografia Orçamentária do Governo FHC. In: **O Impacto Social da Globalização no Mundo**. Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, 2002. Relatório nº 6.
- ROURE, Agenor de. **Formação do Direito Orçamentário Brasileiro**. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1916. 275p.
- ROURE, Agenor de. **O Orçamento**. Rio de Janeiro: Pimenta de Melo & C., 1926. 344p.
- SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Competência Parlamentar para geração e controle de despesas obrigatórias de caráter continuado e de gastos tributários**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2009. 342p. ISBN 978-85-736-5588-9. Série temas de interesse do Legislativo, nº 15.
- SANTOS, Fabiano. Microfundamentos do clientelismo político no Brasil. 1959-1963. In: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, v. 30, nº 3, 1995.

- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2003. 251p. ISBN 85-7041-379-3. Coleção Origem.
- SANTOS, Fabiano. A Reforma do Poder Legislativo no Brasil. In: **Revista Plenarium**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, v.01, nº 01. Nov. 2004.
- SARTORI, Giovanni. Concept Misformation in Comparative Politics. In: **The American Political Science Review**, p.1033-1053, dec. 1970.
- SCARSTASCINI, Carlos; FILC, Gabriel. **Las Instituciones Presupuestarias en El Proceso de Toma de Decisiones**. Apresentação em Power Point. Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes. Banco Mundial. – BID. February 28-March 2, 2005. Washington, DC.
- SEPLAN; IPEA; INOR, **Síntese da evolução do Sistema Orçamentário do Brasil**. Brasília, DF: Secretaria de Planejamento da Presidência da República, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Instituto de Orçamento: sd, mimeo.
- SERRA, José. **Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual Editora, 1994. 144p.
- SHEPSLE, Keneth. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. 2a. ed. New York: W. W. Norton & Company, 2010 [1997]. 548p. ISBN 978-0-393-93507-3.
- SHEPSLE, Keneth. Rational Choise Institucionalism. In: RHODES, R.A.W.; Sahah A. Binder; Bert A. Rockman. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2006. pp. 23-38. Oxford Handbooks of Political Science.
- SHEPSLE, Kenneth A. **The giant jigsaw puzzle: democratic committee assignments in the modern house**. Chicago and London: University of Chicago Press, 1978. 333p. ISBN 0-226-75268-2.
- SHEPSLE, Kenneth A.; WEIGAST Barry R. The Institutional Foundation of Committee Power. In: **The American Political Science Review**, v. 81, nº 1. Mar., 1987. pp. 85-104.
- SHICLER, Eric. Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress. Princeton and Oxford: Princeton University Press: 2001. 356p. ISBN 0-691-04926-2.
- SHUMPETER, Joseph. **Capitalism, Socialim and Democracy**. New York: Haperperennial Modern Thought, 2008 [1947]. 431p. ISBN: 978-0-06-156161-0.
- SILVA, Benedicto. Prefácio. In: MACHADO JR., J. Teixeira. **Administração Orçamentária Comparada: Brasil - Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EBAP/FGV, 1960. pp. V-X.
- SILVA, José Afonso. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1973. 388p.
- SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas Organizações Administrativas**. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965 [1945]. 311p. Administração para o Desenvolvimento, nº 9.
- THÉRET, Bruno. **As instituições entre as estruturas e as ações**. In: Análise Institucional. Lua Nova. Nº 58: pp. 225-254.
- THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: **Annual Review of Political Science**. nº 2 , 1999: pgs. 369-404.

- TILLY, Charles. Mechanisms in Political Process. In: Annual Review of Political Science, v. 4, p. 21-41, 2001.
- TILLY, Charles. Foreword to Princeton Classic edition: Joseph Strayer Revisited. In: Strayer, Joseph R.. **On the Medieval Origins of the Modern State**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2005 [1970]. pp. vii-xvii.
- TILLY, Charles. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 234P. ISBN 978-0-521-70153-2.
- TOLLINI, Hélio. **Em busca de uma participação mais efetiva do Congresso no processo de elaboração orçamentária**. [S.l.: s.n.]. maio 2008. Disponível em <<http://abop.org.br/arquivos/15.doc>>. Acesso em: 16 nov. 2011.
- TOLLINI, Hélio. **Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress**. OECD Journal. Vol. 01. 2009.
- TSEBELIS, George; MONEY, Jeannete. **Bicameralism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 250p. ISBN 0-521-58037-4.
- TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**. Como Funcionam as Instituições Políticas. Tradução de Micheline Christophe. 1. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009 [2002]. 440p. ISBN 978-85-225-0735-1.
- TRUE, James L.; JONES, Bryan D. BAUMGARTNER, Frank. Punctuated-Equilibrium Theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, Paul A. **Theories of the Policy Process**. Cambridge. Westview Press, 2007. pp. 155-187.
- UNICEF; ABRINQ; INESC. **De olho no Orçamento Criança**: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. Fundo das Nações Unidas para a Infância, Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto de Estudos Socioeconômicos: Brasília, DF: São Paulo, 2005.160p.
- UNICEF; FJP. **Kit do Orçamento Público Municipal**. Brasília, DF: UNICEF; Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. 05 volumes.
- USA. **The Congressional Budget process**: an explanation. Washington: Committee on the Budget United States Senate, 1996. 57p.
- VARSANO, Ricardo. A evolução do sistema tributário brasileiro: anotações e reflexões para futuras reformas. In: **Pesquisa e Planejamento**, v. 27, nº 1. Abr. 1997.
- VEIGA FILHO, João Pedro da. **Manual da Ciência das Finanças**. 4ª. Edição, São Paulo: Monteiro Lobato, 1923. 406p.
- WEBER. Caroline; WILDAVSKY. Aron. **A History of Taxation and Expenditure in the Western World**. New York: Simon and Shuster, 1986. 734p. ISBN 0-671-54617-1.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Volume I. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: UnB, 1991. 422 p. ISBN 85-230-0314-2.
- WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany de Oliveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1993. 124p.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade**. Volume II. Tradução de Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa; revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília, DF: UnB, 1999. 580p. ISBN 978-85-230-0390-6.

- WEINGAST, Barry R.; MARSHAL, William J. The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets. In: **The Journal of Political Economy**, v. 96, nº 1 (Fev., 1988), pp. 132-163.
- WILDAVSKY. Aaron; DAVIS, Otto A.; DEMPSTER, M. A. H. A Theory of the Budgetary Process. In: **The American Political Science Review**, v. 60. nº 3. Set. 1966. pp. 529-547.
- WILDAVSKY. Aaron. A economia política da eficiência: análise custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLWY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política X Técnica no Orçamento Programa**. São Paulo: Editora Brasiliense; Brasília, DF: UNICEF, 1982a. pp. 164-194.
- WILDAVSKY. Aaron. Salvando a análise de políticas do método de orçamento-programa. In: BROMLWY, Ray; BUSTELO, Eduardo S. (Org.). **Política X Técnica no Orçamento Programa**. São Paulo: Editora Brasiliense; Brasília, DF: UNICEF, 1982b. pp. 195-217.
- WILSON, Robert. An Axiomatic Model of Logrolling. In: **The American Economic Review**, v. 59, nº 03. Jun., 1969. pp. 331-341.

Leis e documentos

- BRASIL. **Constituição (1824)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BRASIL. **Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834**. Faz algumas alterações e adições à Constituição Política do Império, nos termos da Lei de 12 de outubro de 1832. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LIM/LIM16.htm. Acesso: 15 jun. 2013.
- BRASIL. **Constituição (1891)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BRASIL. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm. Acesso em 15 jun. 2013.
- BRASIL. **Constituição (1934)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BRASIL. **Constituição (1937)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 1.804, de 1939. Aprova normas orçamentárias, financeiras e de contabilidade para os Estados e Municípios. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jun. 2013.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 2.416, de 1940. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del2416.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. **Constituição (1946)**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui Normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em 15 jun. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 41/65**, da Diretoria de Orçamento. Brasília-DF, 21 de junho de 1965.

BRASIL. **Lei nº 5.172**, de 25/10/1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. (Código Tributário Nacional). Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. **Constituição (1967)**. Emenda Constitucional nº 01/69. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>.

Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. **Ato Complementar nº 43, de 29 de janeiro de 1969**. Fixa normas para elaboração de planos nacionais de desenvolvimento e vincula sua execução ao Orçamento Plurianual de Investimentos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ACP/acp-43-69.htm>. Acesso em 15 jun. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ata da 32ª. Sessão Conjunta**. Diário do Congresso Nacional, 29/07/1970a, pp. 0357-0373.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ata da 33ª. Sessão Conjunta**. Diário do Congresso Nacional, 06/08/1970b, p. 0381-408.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01 de 1970-CN**. Regimento Comum do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 12/08/1970.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ata da 58ª. Sessão Conjunta**. Diário do Congresso Nacional, 29/06/1972a, pp. 0901-0913.

BRASIL. Congresso Nacional. **Ata da 68ª. Sessão Conjunta**. Diário do Congresso Nacional, 31/08/1972b, pp. 1053-1058.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01 de 1972-CN**. Altera o Regimento Comum do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 06/09/1972, p. 2689.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 15 jun. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Guia de Transferência de Documentos nº 01/88**, da Diretoria de Documentação e Informação para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 26 jul. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/1991-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, 18/05/1991, p. 6611 (Publicação).

- BRASIL. Ministério do Planejamento. Portaria Ministerial nº 09, de 28 de janeiro de 1974, do Ministério de Estado de Planejamento e Coordenação Geral. Atualiza a discriminação da despesa por funções, de que tratam o inciso I do 1º do artigo 2º e 2º do artigo 8º, ambos da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, e estabelece normas para seu desdobramento. In: MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. 23 ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. pp. 233-235.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/1993-CN**. Altera a Resolução nº 1, de 1991-CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 5/6/1993, p. 5199 (Publicação).
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Guia de Transferência de Documentos nº 01/1993** da Diretoria de Documentação e Informação para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 23 jul. 1993a.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/1994-CN**. Regula, a título excepcional, a apreciação do PLN 23/93-CN. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 17/05/1994, p. 2294. Retificação: Diário do Congresso Nacional, 19/10/1994, p. 3013 (Publicação).
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 02/1994-CN**. Regula, a título excepcional, a apreciação do PLN 03/94-CN. Diário do Congresso Nacional, Seção 2, 26/11/1994, p. 7334 (Publicação).
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 02/1995-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, 15/09/1995, p. 5179.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 03/1998-CN**. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária anual para o exercício financeiro de 1999. Diário do Congresso Nacional, 26/11/1998, p. 14120.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ofício nº 11/1999**, da Coordenação de Arquivos para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 16 mar. 1999.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 03/2000-CN**. Regula, a título excepcional, a apreciação do projeto de lei orçamentária para o exercício financeiro de 2001. Diário do Congresso Nacional, 20/10/2000, pp. 23201–23218.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/2001-CN**. Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, 05/10/2001, pp. 20016-20033.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Guia de Transferência de Documentos nº 02/2002** da Diretoria de Documentação e Informação para o Arquivo do Senado Federal. Brasília-DF, 13 mar. 2002.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/2003-CN**. Altera o artigo 43 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 15/08/2003 pp. 1361–1364.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 02/2003-CN**. Dá nova redação ao artigo 25 da Resolução nº 1, de 2001, do Congresso Nacional. Diário do Congresso Nacional, 14/11/2003, pp. 2643-2644.

- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 03/2003-CN**. Altera a Resolução nº 01, de 2001 - CN. Diário do Congresso Nacional, 11/12/2003, pp. 3080-3082.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Ofício CN 824/2004**, do Presidente do Senado. Brasília-DF, 12 de novembro de 2004.
- BRASIL. Senado Federal. **Ata da 5ª. Sessão Ordinária**. Diário do Senado Federal, 23/02/2005. pp. 02147-03110.
- BRASIL. Senado Federal. **Parecer nº 433/06**, da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal – CCJ/SF, 19 abr. 2006a.
- BRASIL. Senado Federal. **Ata da 122ª. Sessão Ordinária**. Diário do Senado Federal, 03/08/2006b. pp. 25795-25973.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01/2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, Suplemento A, 15/12/2006c, p. 2560 (Publicação).
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº03/2008-CN**. Altera o § 2º do art. 26 da Resolução nº 1 de 2006-CN, bem como o seu anexo, que "dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo", e dá outras providências. Diário do Congresso Nacional, 06/11/2008, p. 3356-3364.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório da Comissão Especial Destinada a Proferir Parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, do Senado Federal**, que “Altera os Arts. 57, 165, 166, e Acrescenta Art. 165-A, Todos da Constituição Federal, Tornando de Execução Obrigatória a programação Constante da Lei Orçamentária Anual. Relator: Deputado Édio Édio Lopes (PMDB-RR). Abr. 2013.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº03/2013-CN**. Acrescenta § 4º ao art. 26 da Resolução nº 1/2006 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal. Diário do Congresso Nacional, 20/11/2013, pp. 2313–2314.

APÊNDICE A - Evolução institucional das variáveis da categoria de
análise jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) –
Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988

APÊNDICE A - Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Criação e regulamentação da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional	Criada pela Emenda Constitucional nº 01/69 para apreciação dos Orçamentos	Transformada em permanente	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOPF	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMPOPF	Comissão Mista de Orçamento - CMO	Comissão Mista de Orçamento - CMO
Alçada sobre as Emendas às Matérias de sua Competência	Recepção das emendas, examinar a proposta orçamentária e emitir parecer conclusivo e final sobre as emendas	Recepção das emendas, examinar a proposta orçamentária e emitir parecer para apreciação pelo plenário do Congresso	Recepção das emendas, examinar a proposta orçamentária e emitir parecer conclusivo e final sobre as emendas	Recepção das emendas, examinar a proposta orçamentária e emitir parecer conclusivo e final sobre as emendas	Recepção das emendas, examinar a proposta orçamentária e emitir parecer conclusivo e final sobre as emendas	Recepção das emendas, examinar a proposta orçamentária e emitir parecer conclusivo e final sobre as emendas
Planejamento Orçamentário	Emitir Parecer sobre o Orçamento Plurianual de Investimentos - OPI	Examinar e emitir parecer sobre o PPA	Examinar e emitir parecer sobre o PPA	Examinar e emitir parecer sobre o PPA	Examinar e emitir parecer sobre o PPA	Emitir parecer e deliberar sobre o PPA
Diretrizes Orçamentárias	----	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
Lei Orçamentária	Emitir Parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
Créditos Adicionais	Não	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
	----	----	----	----	Na apreciação de MP será observado, no que couber, rito estabelecido em resolução específica do CN (estabelecido pela Res. nº 01/02-CN, Art. 2º, § 6º)	Na apreciação de MP será observado, no que couber, rito estabelecido em resolução específica do CN (estabelecido pela Res. nº 01/02-CN, Art. 2º, § 6º)
	----	----	----	----	----	A inclusão de relatório de MP é automática e terá precedência na ordem do dia da CMO
Apreciação dos Planos e Programas Nacionais, Regionais e Setoriais Previstos na Constituição	Não	Examinar e emitir parecer de sua consonância com o PPA	Prevista nas finalidades da CMO, mas sem outras especificações regimentais	Prevista nas finalidades da CMO, mas sem outras especificações regimentais	Parecer de adequação e compatibilidade dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais com PPA, LDO e LOA	Parecer de adequação e compatibilidade dos planos e programas nacionais, regionais e setoriais com PPA, LDO e LOA
	----	----	----	----	Votação do parecer de compatibilidade no plenário do CN	Votação do parecer de compatibilidade no plenário do CN

APÊNDICE A - Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Acompanhamento e Fiscalização Orçamentária	Não	·Sim	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
		----	Subcomissão encarregada da fiscalização orçamentária e financeira	----	Comite de apoio o aos relatores de: I - Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária	Comitê Permanente de: I - Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária, com funções definidas regimentalmente
		----	----	----	----	Competência de que trata os Artigos 70 (fiscalização contábil, financeira e orçamentária) e 71 (controle externo) da Constituição
Apreciação das Contas do Presidente da República	Não	·Sim	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
			Prevista nas finalidades da CMO, mas sem outras especificações regimentais	Prevista nas finalidades da CMO, nos prazos de tramitação e a indicação de relator	Prevista nas finalidades da CMO, nos prazos de tramitação e a indicação de relator	Prevista nas finalidades da CMO, nos prazos de tramitação e a indicação de relator
Relatórios de Gestão Fiscal	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
Avaliação Quadrimestral do Cumprimento das Metas Fiscais	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
Relatórios referentes aos Contingenciamentos da LOA	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar
Avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar

APÊNDICE A - Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Jurisdições da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços com indícios de irregularidades grave	-----	-----	-----	-----	Examinar e emitir parecer	Emitir parecer e deliberar (e demais informações enviadas pelo TCU)
					Votação em separado na das obras com suspeitas de irregularidade na LOA e nos créditos adicionais	·Votação em separado na das obras com suspeitas de irregularidade na LOA e nos créditos adicionais
Projetos de Lei com Impacto sobre as Despesas Públicas	-----	-----	-----	-----	-----	A CMO poderá ser ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação, antes da votação nos respectivos plenários da Câmara e do Senado

APÊNDICE B – Evolução institucional das variáveis da
categoria de análise capacidade de coordenação interna do
processo de decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN -
Constituições de 1969 e 1988

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Parecer Preliminar PPA	----	----	----	----	-----	Conteúdo definido regimentalmente
Parecer Preliminar LDO	----	----	----	----	-----	Conteúdo definido regimentalmente
Parecer Preliminar LOA	----	Análise da Proposta	----	Exame crítico da política fiscal orçamentária	Análise da política fiscal e orçamentária	Análise da política fiscal e orçamentária
	----	Parâmetros e critérios para os relatores parciais ou setoriais	----	Parâmetros e critérios para os relatores setoriais, Geral e adjuntos inclusive quanto a emendas	Parâmetros e critérios para os relatores setoriais e Geral, a partir de parâmetros e outras definições de prioridades e macro-alocações detalhados estabelecidos no regimento	Parâmetros e critérios para os relatores setoriais, Geral, a partir de parâmetros e outras definições de prioridades e macro-alocações detalhados estabelecidos no regimento
	----	----	----			Dispor sobre apresentação de emendas
	----	----	----	----	----	Fixar o valor total das emendas a serem apresentadas/aprovadas por mandato parlamentar
	----	----	----	----	----	Definição regimental do conteúdo mínimo e demonstrativos do Parecer Preliminar
	----	----	----	----	----	Parecer Preliminar estabelece as áreas temáticas
Origem dos Recursos para a Aprovação de Emendas	----	Vedada a utilização de recursos oriundos da programação de pessoal, serviço da dívida e transferência constitucional a estados e municípios	----	Vedada a utilização de recursos oriundos da programação de pessoal, serviço da dívida e transferência constitucional a estados e municípios	Vedada a utilização de recursos oriundos da programação de pessoal, serviço da dívida e transferência constitucional a estados e municípios	Vedada a utilização de recursos oriundos da programação de pessoal, serviço da dívida e transferência constitucional a estados e municípios

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Origem dos Recursos para a Aprovação de Emendas	----	Parâmetros do Parecer Preliminar estabelecem os percentuais de cancelamento em despesas de custeio e investimento que poderão ser utilizados pelos relatores	----	Parâmetros do Parecer Preliminar estabelecem os percentuais de cancelamento em despesas de custeio e investimento que poderão ser utilizados pelos relatores	Parâmetros do Parecer Preliminar estabelecem os percentuais de cancelamento em despesas de custeio e investimento que poderão ser utilizados pelos relatores	Parâmetros estabelecidos no Parecer Preliminar estabelecem os percentuais de cancelamento em despesas de custeio e investimento que poderão ser utilizados pelos relatores
	----	----	----	----	----	Reserva de Contingência
	----	----	----	----	----	Eventuais reestimativa de receitas
Repartição dos Recursos para a Aprovação de Emendas	----	----	----	----	Parecer Preliminar define valores totais por parlamentar para atendimento das emendas individuais	Parecer Preliminar define valores totais por parlamentar para atendimento das emendas individuais
						Despesas obrigatórias
	----	----	----	----	----	Recursos líquidos para emendas coletivas de apropriação serão destinadas em 25% para emendas de bancada estadual, 55% aos relatores setoriais para emendas de bancada estadual e de comissão, 20% ao Relator-Geral para emendas de bancada e comissão
	----	----	----	----	----	Dos 25% de recursos líquidos destinados à emendas de bancada estadual são adotados os seguintes critérios: 50% com base no Fundo de Participação dos Estados - FPE, 40% com base na média histórica dos 03 anos anteriores, 10% com base na população segundo o IBGE

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Repartição dos Recursos para a Aprovação de Emendas						Parecer Preliminar estabelece o valor mínimo por Bancada Estadual para atendimento das emendas de apropriação
	----	----	----	----	----	Emendas de comissão não podem receber menos do que 15% dos recursos líquidos destinados a emendas de apropriação
	----	----	----	----	----	Cancelamentos na própria unidade da federação no caso das emendas de remanejamento das bancadas estaduais
	----	----	----	----	Os Relatores deverão observar os limites fixados para as receitas, vedada a utilização de quaisquer recursos cujas fontes não tenham sido previstas no parecer preliminar ou em suas alterações aprovadas.	Os Relatores deverão observar os limites fixados para as receitas, vedada a utilização de quaisquer recursos cujas fontes não tenham sido previstas no parecer preliminar ou em suas alterações aprovadas.
Emendas de Relator à LOA	----	----	Vedada a modificação dos relatórios setoriais, salvo se aprovado pelo plenário da CMO	Vedada a apresentação de emenda já rejeitada ou a inclusão de subprojetos ou subatividades novos	Os valores de emendas aprovadas no relatório setorial podem ser alterados, mas vedada a aprovação de emendas já rejeitadas	É vedado ao Relator-Geral propor a aprovação de emendas com Parecer Setorial pela rejeição.
	----	----		Somente poderão ser incorporadas ao relatório como propostas de alteração dos pareceres setoriais as modificações que, devidamente justificadas, tenham sido aprovadas pela maioria do colegiado constituído pelo Relator-Geral e Relatores Adjuntos.	----	----
	----	----		Emendas de Relator-Geral publicadas no relatório com seus fundamentos	Emendas de Relator-Geral publicadas no relatório com seus fundamentos	Anexar os espelhos das emendas de Relator-Geral com respectivos fundamentos e demonstrativo por modalidade.

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Emendas de Relator à LOA	----	----	----	----	----	O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, alterações no atendimento das emendas de Bancadas Estaduais, por solicitação de 2/3 (dois terços) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada.
	----	----	----	----	Emendas dos relatores limitadas a corrigir erros e omissões de ordem técnica	Emendas dos relatores limitadas a: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares.
	----	----	----	----	Vedada a apresentação de emendas dos relatores que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto	Vedada a apresentação de emendas dos relatores que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto nos Pareceres Preliminares
	----	----	----	----	Emendas à LOA não poderão ser atendidas pelos relatores em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, preservado o limite global	Emendas à LOA não poderão ser atendidas pelos relatores em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, preservado o limite global

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Prioridade de Votação das Emendas à LOA	----	Prioridade na ordem de votação às Emendas de Comissão	----	Pela ordem, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto de lei. as emendas que proponham cancelamento parcial ou total e as emendas coletivas	Inicialmente, as emendas apresentadas à receita, seguidas pelas emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações e as destinadas a alterar o texto do projeto de lei, ressalvados os destaques.	Inicialmente, as emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações constantes do projeto e, em seguida, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto
	----	----	----	Parecer preliminar estabelece critérios de preferência para as emendas destinadas às ações prioritárias na LDO	Parecer preliminar estabelece critérios de preferência para as emendas destinadas às ações prioritárias na LDO	----
Emendas ao Decreto Legislativo da Apreciação das Contas do Presidente da República	----	Previstas sem a limitação de autores ou número	----	----	Previstas sem a limitação de autores ou número	Previstas sem a limitação de autores ou número
Emendas ao Decreto Legislativo sobre obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves	----	----	----	----	Previstas sem a limitação de autores ou número	Previstas sem a limitação de autores ou número
Destaque para Votação em Separado na CMO	Membros da Comissão	Membros da CMO	----	Membros da CMO	Membros da CMO	Membros da CMO, limitados a 03 quando de recomposição de dotação, à excessão dos cortes lineares na LOA
	----	----	----	----	Indicação da origem dos recursos	Indicação da origem dos recursos
	----	----	----	----	----	Regulamentação quanto aos objetivos dos destaques que podem ser apresentados à LOA

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Destaque para Votação em Separado na CMO	----	----	----	----	----	Coordenador de Bancada
	----	----	----	----	----	Presidente de Comissão Permanente
	----	----	----	----	----	1/10 dos membros da CMO para recursos ao relatório de obras com indícios de irregularidades
Contestação na CMO	----	----	----	----	----	Contestação com o apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na CMO, relativa à estimativa de receita, à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou à dispositivo do texto relativo aos projetos de PPA, LDO e LOA
	----	----	----	----	----	Versará exclusivamente sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada e sugeridas medidas saneadoras
Verificação de Presença na CMO	Os trabalhos da CMO só podem ser iniciados e desenvolvidos com o mínimo de 1/3 de seus membros	----	----	----	----	Os trabalhos da CMO só podem ser iniciados e desenvolvidos com o mínimo de 1/6 de seus membros, encerrada a reunião por provocação de qualquer parlamentar
		Durante a votação, com o apoio de 10% dos membros presentes dentre os representantes de cada casa	----	Durante a votação, com o apoio de 10% dos membros presentes dentre os representantes de cada casa	Durante a votação, com o apoio de 10% dos membros presentes dentre os representantes de cada casa	Após proclamado o resultado, com o apoio de 1/10 da casa do parlamentar ou por líderes que o representem, não podendo ser reapresentado o pedido de verificação antes de 01 hora

APÊNDICE B – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Capacidade de Coordenação Interna do Processo de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Destaque de Votação em Separado no Plenário do CN	1/3 dos membros da Câmara e mais 1/3 dos membros do Senado	Requerido por 1/10 dos congressistas	---	Requerido por 1/10 dos congressistas	Requerido por 1/10 dos congressistas	Requerido por 1/10 dos congressistas
Verificação de Presença no Plenário do CN	---	---	---	---	---	Apoio de 1/20 da casa do parlamentar ou por líderes que o representem, inclusive após proclamado o resultado, não podendo ser reapresentado o pedido de verificação antes de 01 hora
Líderes Partidários	Designação do membros da Comissão	Indicação Membros da CMO	----	Indicação Membros da CMO	Indicação Membros da CMO	Indicação Membros da CMO
		Indicação Membros das subcomissões da CMO	----	Indicação Membros das subcomissões da CMO		Indicação dos membros dos comitês permanentes, sendo ouvidos pelo Presidenta da CMO para a definição do número de membros
		Indicação Relatorias do PPA, LDO, LOA (geral), e demais que se fizerem necessários	----	Indicação Relatorias do PPA, LDO, LOA (geral e setoriais), créditos adicionais e prestação de contas do Presidente e demais que se fizerem necessários (inclui as contas do Presidente)	Indicação Relatorias do PPA, LDO, LOA (geral e setoriais), créditos adicionais e prestação de contas do Presidente	Indicação das Relatorias do PPA, LDO, LOA (relatores geral, da receita e setoriais) e todos os demais tipos de proposição (inclui as contas do Presidente)
		Encabeçar as emendas de partido	----	----	----	----
						Apoio a pedido de verificação de quórum no plenário da CMO por 1/10 da casa do parlamentar após proclamado o resultado
			----	----	----	Apoio a pedido de verificação de quórum no plenário do CN por 1/20 da casa do parlamentar ou por líderes que o representem, inclusive após proclamado o resultado

APÊNDICE C – Evolução institucional das variáveis da
categoria de análise poder de veto na formulação e execução da
política fiscal e orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-
CN - Constituições de 1969 e 1988

APÊNDICE C – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Iniciativa das Propostas de Planos e Orçamentos	Poder Executivo	Poder Executivo					
Fixação da Despesa na Lei Orçamentária (incluindo a programação decorrente de emendas)	Autorizativa, de execução não obrigatória	Autorizativa, de execução não obrigatória					
Metas de Superávit Primário	----	----	----	----	----	Apreciadas em Anexo da LDO	Apreciadas em Anexo da LDO
Tratamento da Receita na Proposta Orçamentária	----	----	----	----	----	Criação de Comitê da Avaliação da Receita Orçamentária pelo Relator-Geral da PLOA	Criação de Comitê Permanente de Avaliação da Receita para - acompanhar a evolução da arrecadação; II - analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos lei do PPA e LOA; III - analisar as informações de arrecadação e renúncia de receitas encaminhadas pelo TCU
	----	----	----	----	----	----	Reuniões bimestrais do Comitê de Avaliação da Receita com órgãos do Executivo avaliação das receitas
	----	----	----	----	----	----	Relator da Receita da LOA coordenará o Comitê de Avaliação da Receita
	----	----	----	----	----	----	Conteúdo do Relatório de Receita previsto regimentalmente
	----	----	----	----	----	O Relator-Geral trabalha com o apoio de comitê consultivo de membros da Comissão na avaliação das estimativas das receitas orçamentárias	Relatório da Receita da LOA, elaborado com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita, integra o Parecer Preliminar

APÊNDICE C – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Tratamento da Receita na Proposta Orçamentária	----	----	----	----	Podem ser apresentadas emendas ao parecer preliminar que objetivem à correção de erros ou omissões nas estimativas de receita	Podem ser apresentadas emendas ao parecer preliminar que objetivem à correção de erros ou omissões de ordem técnica e legal nas estimativas de receita	Podem ser apresentadas emendas ao Relatório da Receita, votado antes do parecer preliminar, que deve prever os ajustes decorrentes na despesa
	----	----	----	----	O parecer preliminar incorporará eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes	O parecer preliminar poderá incorporar ao projeto de lei orçamentária eventuais reestimativas de receita, indicando, em nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.	O parecer preliminar deve prever os ajustes na despesa decorrentes da aprovação relatório da Receita
	----	----	----	----	----	Parecer Preliminar poderá incorporar reestimativas de receita vedada a utilização de recursos não previstos no parecer ou suas alterações	Parecer Preliminar poderá incorporar reestimativas de receita vedada a utilização de recursos não previstos no parecer ou suas alterações
	----	----	----	----	----	----	O Relatório Preliminar conterá a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração
	----	----	----	----	----	O Relator-Geral realiza avaliação das estimativas das receitas orçamentárias com o apoio de comitê consultivo de membros da Comissão	Relatório de Receita, com indicação de conteúdo pelo regimento, votado antes do Parecer Preliminar e revisado até 10 dias após a aprovação do último Relatório Setorial

APÊNDICE C – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Tratamento da Receita na Proposta Orçamentária	----	----	----	----	----	O Relator-Geral poderá, no decorrer dos trabalhos, propor alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias	O relatório de receita da LOA será votado antes da votação do relatório preliminar e poderá ser revisto antes do último relatório setorial
	----	----	----	----	Os valores acrescidos por reestimativa da receita poderão ser utilizados para aprovação de emendas	Os valores acrescidos por reestimativa da receita poderão ser utilizados para aprovação de emendas	Os recursos oriundos de reestimativa de receita realizada após a aprovação do último relatório setorial será alocada nas emendas coletivas de apropriação, proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais.
	----	----	----	----	----	----	A metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da Receita deverá ser a estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
Mensagens Retificadoras do PPA, LDO e LOA	Sim, enquanto não estiver concluída a votação da parte cuja alteração é proposta	Sim, enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar	Sim, enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar	Sim, enquanto não for iniciada a votação do Parecer Preliminar			
	----	----	----	----	----	----	São aceitos pedidos do Executivo para correção da programação orçamentária do projeto, examinados pelos Relatores se solicitados pelo Ministro de Estado da área correspondente, com a comprovação da ocorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e encaminhados pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente da CMO

APÊNDICE C – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Créditos Adicionais	Tramitavam separadamente nas comissões permanentes da Câmara e do Senado	----	----	----	----	Restrições a emendas para créditos adicionais, com destaque para a aplicações das mesmas restrições para LOA quanto a receitas e cancelamentos definidas , a não utilização de recursos não previstos na programação do próprio crédito, bem como o acréscimo de subtítulos novos em créditos suplementares	Aumento das restrições a emendas para créditos adicionais, com destaque para a aplicações das restrições quanto a receitas e cancelamentos na LOA, a não utilização de recursos não previstos na programação do próprio crédito, bem como o acréscimo de subtítulos novos em créditos suplementares
			Projetos de Lei de Créditos Adicionais que contenham matéria da competência de mais de uma Subcomissão podem ser divididos para apreciação das		Projetos de Lei de Créditos Adicionais que contenham matéria da competência de mais de uma Subcomissão podem ser divididos para apreciação das Subcomissões pertinentes.		
Créditos Extraordinários	----	----	----	----	----	----	A inclusão de relatório de MP é automática e terá precedência na ordem do dia da CMO
	----	----	----	----	----	----	Emendas a créditos extraordinários apenas ao texto e para redução da despesa
Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira	----	Atribuição da CMO	Criada subcomissão permanente para acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária	----	Fiscalização orçamentária e financeira a cargo das subcomissões temáticas permanentes	Criado o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária	Criado o Comitê Permanente de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária
	----	----	----	----	----	Pode decidir pela apresentação de projeto de decreto legislativo determinando a adoção de medidas cabíveis a órgãos ou entidades	Pode decidir pela apresentação de projeto de decreto legislativo determinando a adoção de medidas cabíveis a órgãos ou entidades

APÊNDICE C – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira	----	----		----	----	----	Reuniões bimestrais do Comitê de Execução Orçamentária e Financeira com técnicos e representantes dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda para avaliação da situação fiscl
	----	----	----	----	----	----	Reuniões bimestrais do Comitê de Execução Orçamentária e Financeira com técnicos e representantes dos Ministérios para avaliação dos Programas do PPA/LOA
	----	----	----	----	----	0	Apreciar relatórios de gestão fiscal, de contingenciamentos e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira
	----	----	----	----	----	Avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre	Avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre
	----	----	----	----	----	Avaliar o cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial	Avaliar o cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial
	----	----	----	----	----	----	. O Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária que analisar a consistência fiscal do projeto será parte integrante do Parecer Preliminar.

APÊNDICE C – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Poder de Veto na Formulação e Execução da Política Fiscal e Orçamentária – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Gestão Fiscal	----	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer dos relatórios de gestão fiscal	Emitir parecer e deliberar sobre os relatórios de gestão fiscal
	----	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer sobre a Avaliação Quadrimestral do cumprimento das Metas Fiscais	Emitir parecer e deliberar sobre a Avaliação Quadrimestral do cumprimento das Metas Fiscais
	----	----	----	----	----	Examinar e emitir parecer sobre relatórios referentes aos contingenciamentos da LOA	Emitir parecer e deliberar obre relatórios referentes aos contingenciamentos da LOA
	----	----	----	----	----	----	Analisar as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas.

APÊNDICE D – Evolução institucional das variáveis da
categoria de análise representatividade da Comissão Mista de
Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e
Constituições de 1969 e 1988

APÊNDICE D – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Número de Membros	· 60 titulares (45 Deputados e 15 Senadores) e 1/3 de Suplentes	----	· 120 membros titulares (90 Deputados e 30 Senadores), igual número de suplentes	· 84 membros titulares (63 Deputados e 21 Senadores); 28 suplentes (21 Deputados e 07 Senadores)	· 84 membros titulares (63 Deputados e 21 Senadores); 28 suplentes (21 Deputados e 07 Senadores)	· 84 membros titulares (63 Deputados e 21 Senadores), com igual número de suplentes	· 40 membros titulares (30 Deputados e 10 Senadores), com igual número de suplentes.
Representação das Casas do CN Segundo a proporcionalidade	----	----	· Subcomissões	----	· Subcomissões	----	----
	----	----	----	----	----	----	· 04 relatorias setoriais da PLOA representantes do Senado
	----	----	----	----	----	----	· Membros e coordenadores dos comitês permanentes
	----	----	----	----	----	----	Comitês de temporários de assessoramento ao Relator-Geral da LOA
	----	----	----	----	----	----	· Comitês de temporários de assessoramento ao Relator do PPA
	----	----	----	----	----	----	· Relatorias do PPA, LDO, LOA (relatores setoriais) e todos os demais tipos de proposição
	----	----	----	----	----	----	Na ausência de dispositivo específico, a designação do relator obedecerá a proporcionalidade entre as casas do CN
Representação Partidária Segundo a Poporcionalidade	· A designação do membros da Comissão é feita pelos Partidos	----	· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas	----	· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas	· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas	· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas
			· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas	----	· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas	· A representação na CMO pertence ao Partido ou Bloco Parlamentar, observando-se a preferência das vagas que sobraem após a aplicação do critério de partilha para as bancadas não representadas	

APÊNDICE D – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Representação das Comissões Permanentes	· Não	· Não	· Não	· Não	· Não	· Não	· Os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual serão indicados dentre os membros das Comissões Permanentes afetas às respectivas áreas temáticas ou dentre os que tenham notória atuação parlamentar nas respectivas políticas públicas;
Rodízio de Membros da CMO	----	----	· Recondição à Comissão após interregno equivalente a seu último período de permanência	----	----	----	· Vedada a designação, para membros titulares ou suplentes, de parlamentares membros titulares ou suplentes que integraram a Comissão anterior.
	----	----	· Renovação anual de no mínimo cinquenta por cento dos membros titulares, sendo vedada a permanência de qualquer parlamentar por mais de dois anos consecutivos.	----	----	----	· Vedada a designação de parlamentares que integraram a Comissão no ano anterior
Rodízio dos Membros da Mesa	· Entre representantes da Câmara e do Senado	----	· Presidente e vice-presidente alternadamente pela Câmara e Senado	· Presidente e vice-presidente alternadamente pela Câmara e Senado	· Presidente e vice-presidente alternadamente pela Câmara e Senado	· Presidente e vice-presidente alternadamente pela Câmara e Senado	· Presidente e vice-presidente alternadamente pela Câmara e Senado
Rodízio dos Relatores	· Entre representantes da Câmara e do Senado	----	----	----	----	----	----
	----	----	· Relator do PPA, da da LDO e Relator-Geral da LOA não podem ser da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão	----	· Relator da LDO e Relator-Geral da LOA não podem ser da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão.	· Relator do PPA, da LDO e Relator-Geral da LOA não podem ser da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão, sendo os dois últimos e são exercidas alternadamente entre membros da Câmara e do Senado	· Relator do PPA, da LDO e Relator-Geral da LOA não podem ser da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão, sendo os dois últimos e são exercidas alternadamente entre membros da Câmara e do Senado
	----	----	· Rodízio na designação dos relatores parciais ou setoriais da LOA para que não seja repetido o relator para a mesma unidade orçamentária no ano subsequente	----	· Rodízio na designação dos relatores setoriais da LOA para que não seja repetido o relator para a mesma área temática no ano subsequente	· Rodízio na designação dos relatores parciais ou setoriais da LOA para que não seja repetido o relator para a mesma área temática no ano subsequente	· Rodízio na designação dos Relatores Setoriais da LOA, para que não seja designado membro de mesmo partido para relator da mesma área temática no ano subsequente

APÊNDICE D – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Rodízio dos Relatores	----	----	----	----	· Os Relatores Adjuntos, sob a coordenação do Relator-Geral, terão a incumbência de auxiliar na apreciação do projeto, dividido por áreas temáticas distintas, não podendo haver mais de dois Relatores Adjuntos pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar.	----	----
	----	----	----	----	----	----	· O Relator da Receita da LOA não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Relator-Geral
	----	----	· Rodízio dos relatores de Projetos de Lei de Créditos Adicionais dentre os membros da Comissão, vedada a indicação de um mesmo parlamentar como relator de mais de um projeto referente à mesma unidade orçamentária em cada Sessão Legislativa.	----	· Rodízio dos relatores de projetos de lei de créditos adicionais dentre os membros da respectiva subcomissão.	· Rodízio dos Relatores dentre os membros titulares da Comissão.	· Cada parlamentar somente poderá, em cada legislatura, exercer uma vez as funções de: a) Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual; b) Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual; c) Relator Setorial do projeto de lei orçamentária anual; d) Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e) Relator do projeto de lei do plano plurianual
	----	----	----	----	----	----	· O Relator das informações de obras e serviços com indícios de irregularidades graves não pode pertencer à bancada do Estado onde as mesmas se situem
Participação das Comissões Permanentes	----	----	----	----	----	----	· Os Relatores Setoriais indicados preferencialmente dentre os membros das respectivas Comissões Permanentes, debaterão o projeto nas Comissões, antes da apresentação de seus relatórios, observadas as áreas temáticas correspondentes

APÊNDICE D – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Representatividade da Comissão Mista de Orçamento (CMO) – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Participação das Comissões Permanentes	----	----	----	----	----	----	· Os membros das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais pertinentes na CMO
	· As comissões permanentes podem solicitar a proposta orçamentária para emitir parecer sobre as partes de sua competência específica, podendo ser apresentado parecer único pelas comissões de competência coincidente da Câmara e do Senado após realização de reuniões	----	----	----	----	----	· As comissões permanentes podem solicitar a proposta orçamentária para emitir parecer sobre as partes de sua competência específica, podendo ser apresentado parecer único pelas comissões de competência coincidente da Câmara e do Senado após realização de reuniões conjuntas (Art. 90, Res. 01/70)
	· O Parecer das comissões permanentes será encaminhado ao Relator da LOA, que deve fazer referência expressa à manifestação das mesmas (Art. 90, Res. 01/70)	----	----	----	----	----	· O Parecer das comissões permanentes será encaminhado ao Relator da LOA, que deve fazer referência expressa à manifestação das mesmas (Art. 90, Res. 01/70)
	· Os pareceres das comissões podem concluir pela apresentação de emendas e encaminhadas à CMO (Art. 90, Res. 01/70)	----	----	----	----	----	· Os pareceres das comissões podem concluir pela apresentação de emendas e encaminhadas à CMO (Art. 90, Res. 01/70)

APÊNDICE E – Evolução institucional das variáveis da
categoria de análise participação e transparência do processo
interno de decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN -
Constituições de 1969 e 1988

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Emendas Individuais	· Não será objeto de deliberação emenda de que decorra o aumento da despesa	----	· Previstas sem a limitação de autores ou número	----	----	· 20 emendas individuais, exceto às de texto	· 10 emendas individuais
	----	----	· Previstas sem a limitação de autores ou número	----	----	20 emendas individuais, exceto às de texto	· 05 emendas individuais ao Anexo de Metas e Prioridades
	----	----	· Indicações ao Parecer Preliminar, com a respectiva receita nos casos de aumento da despesa	----	· Emendas ao Parecer Preliminar por parlamentares	· Emendas ao Parecer Preliminar por parlamentares, além das demais previstas	· Emendas ao Parecer Preliminar por parlamentares
	· Não será objeto de deliberação emenda de que decorra o aumento da despesa	----	· Ilimitado para os projetos de lei que tramitam na CMO	50 emendas individuais	· 20 emendas individuais, exceto as de texto e de cancelamento parcial ou total de dotações	· 20 emendas individuais, exceto as de receita, texto e de cancelamento parcial ou total de dotações	· 25 emendas individuais a qualquer título, excluídas as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares
	----	----	· Em 1992, Indicação de até 30 emendas individuais prioritárias por cada parlamentar, publicadas e	· 25 emendas individuais para a nova mensagem encaminhada pelo Poder Executivo	----	----	----
	----	----	· Ilimitado para os projetos de lei que tramitam na CMO	----	· 20 emendas individuais	· 20 emendas individuais	· 10 emendas individuais
	----	----	----	----	----	· Restrições a emendas para créditos adicionais, com destaque para a não utilização de recursos não previstos no próprio crédito	· Aumento das restrições a emendas para créditos adicionais, com destaque para a não utilização de recursos não previstos no próprio crédito
	----	----	----	----	----	----	· Regulamentação de emendas individuais para a transferência de recursos para entidades de direito público e restrição para as entidades de direito privado sem fins lucrativos
	----	----	----	----	----	----	Justificativas de emendas individuais devem ser definidas pelo Relatório Preliminar
	----	----	----	----	----	----	· Inadmitidas as emendas individuais e coletivas que proponham a inclusão de ações não constantes do PPA
----	----	----	----	----	· Previstas sem a limitação de autores ou número	· Previstas sem a limitação de autores ou número	

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Emendas de Bancada Estadual	----	----	----	----	----	----	· 05 emendas de Bancada Estadual
	----	----	----	----	----	----	· 05 emendas de bancada ao Anexo de Metas e Prioridades
	----	----	· Indicações previstas sem a limitação de autores ou número	----	----	----	----
	----	----	· Em 1992, emendas de Bancada Estadual ilimitadas, apoiadas por 1/3 da bancada estadual, com pelo menos 05 subscritores	· Emendas de Bancada Estadual ilimitadas, apoiadas por 1/3 da bancada estadual, com pelo menos 05 subscritores, acompanhadas da ata da reunião em que foram deliberadas	· 10 emendas de Bancada Estadual, aprovadas por 3/4 dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada	· 15 emendas para as bancadas com 11 parlamentares e 01 emenda adicional para cada 10 parlamentares até o máximo 20 emendas, aprovadas por 2/3 dos Deputados e 2/3 dos Senadores, com a ata da reunião	· Emendas Bancada Estadual aprovadas por 3/4 dos deputados e 2/3 dos senadores. · 03 de remanejamento. · No Mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação de Bancada Estadual, sendo: a) uma emenda de apropriação adicional, além do número mínimo de 11, para cada grupo completo de 10 parlamentares nas bancadas com mais de 11 parlamentares; b) nas bancadas com mais de 18 parlamentares a representação do Senado poderá apresentar mais 3 emendas de apropriação; excluídas as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares
	----	----	----	----	----	----	· Regulamentação para impedir as "Rachadinhas"
	----	----	----	----	----	----	· As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito da mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.
	----	----	----	----	----	----	· Projetos constantes de lei orçamentária anual decorrentes de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas pela Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo impedimentos previstos regimentalmente

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Emendas de Bancada Estadual	----	----	----	----	· A emenda coletiva incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta	· A emenda coletiva incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta	· Emenda de bancada com justificativas estabelecidas regimentalmente, sendo que as remanejamento também devem justificar os cancelamentos propostos
	----	----	----	----	----	----	· Inadmitidas as emendas individuais e coletivas que proponham a inclusão de ações não constantes do PPA
	----	----	----	----	----	· Previstas sem a limitação de autores ou número	· Previstas sem a limitação de autores ou número
Emendas de Bancada Regional	----	----	· Em 1992, 01 emenda de Bancada Regional para cada 30 ou mais parlamentares de uma mesma Região	----	· 05 emendas de Bancada Regional, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no máximo	· 02 emendas de Bancada Regional	----
	----	----	----	----	----	---	· Previstas sem a limitação de autores ou número
	----	----	----	----	· A emenda coletiva incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta	· A emenda coletiva incluirá na sua justificação elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta	----
Emendas Nacionais	----	----	· Em 1992, 01 emenda nacional à LOA para cada 30 ou mais parlamentares	----	----	----	----
Emendas de Partido Político	----	----	· Em 1992, emendas de Partido Político à LOA para cada 10 parlamentares ou fração, com o mínimo de 01 emenda	----	----	----	----
Emendas de Comissão Permanente		----	· Sugestões das Comissões Permanentes sob a forma de emendas aos projetos de lei que tramitam na CMO	· 03 emendas por Comissão Permanente	----	· 05 emendas por Comissão Permanente	· 05 emendas de Comissão Permanente

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Emendas de Comissão Permanente	----	----	· Sugestões das Comissões Permanentes sob a forma de emendas aos projetos de lei que tramitam na CMO	· 03 emendas por Comissão Permanente	· 05 emendas por Comissão Permanente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas	· 05 emendas por Comissão Permanente	· 05 emendas de comissão ao Anexo de Metas e Prioridades
	----	----	· Indicações ao Parecer Preliminar, com a respectiva receita nos casos de aumento da despesa	----	· Emendas ao Parecer Prelimina pelas Comissões Permanentes	· Emendas ao Parecer Preliminar pelas Comissões Permanentes, além das demais previstas	· Emendas ao Parecer Prelimina pelas Comissões Permanentes
	----	----	----	----	----	----	· As Comissões Permanentes do Senado e da Câmara cujas competências materiais sejam correlatas poderão, em conjunto, sugerir ao Relator-Geral a inclusão, no Relatório Preliminar, de até 3 (três) programas ou ações, por subárea temática, para integrar a programação prioritária passível de ser objeto de emendas, observando-se as prioridades e metas da LDO, acompanhadas de cópia da ata de deliberação
	----	----	· Sugestões das Comissões Permanentes sob a forma de emendas aos projetos de lei que tramitam na CMO	· 03 emendas por Comissão Permanente, acompanhadas da ata da reunião em que foram deliberadas	· 05 emendas de Comissão Permanente, acompanhadas da ata da reunião em que foram deliberadas	· 05 emendas por Comissão Permanente, acompanhadas da ata da reunião em que foram deliberadas	· Até 04 à LOA emendas por comissão, acompanhadas da ata de deliberação, sendo 02 de remanejamento e 02 de apropriação, quando sua competência seja restrita a uma subárea temática (Ministério) definida em anexo da Res. · Até 08 emendas, sendo 04 de remanejamento e 04 de apropriação, quando sua competência abranja mais de uma subárea temática. · Até 08 emendas, sendo 04 de remanejamento e 04 de apropriação pelas mesas diretoras da Câmara e do Senado.
	----	----	----	----	· A emenda coletiva incluirá na sua justificção elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta	· A emenda coletiva incluirá na sua justificção elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta	· Emendas de Comissão devem conter, na sua justificção, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.
	----	----	----	----	----	----	· Exigência de apresentação emendas correspondentes ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO aprovadas

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
'Emendas de Comissão Permanente	----	----	----	----	----	----	· Inadmitidas as emendas individuais e coletivas que proponham a inclusão de ações não constantes do PPA
Subcomissões e Áreas Temáticas para Análise da PLOA	----	----	· Subcomissões temáticas permanentes em número nunca superior a 08, sendo criada a subcomissão encarregada da fiscalização orçamentária e financeira	----	· Subcomissões temáticas permanentes em número não superior a 07	· Até dez áreas temáticas, que ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais	· Áreas Temáticas: I - Infra-Estrutura; 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; X- Trabalho, Previdência e Assistência Social.
			· Aprovação dos Pareceres Parciais, se indicados os respectivos relatores				
	----	----	· Aprovação dos pareceres setoriais, consolidando os pareceres parciais	----	· Apreciar os relatórios setoriais, acompanhar e fiscalizar a respectiva execução orçamentária, examinar as prioridades e metas da lei de diretrizes orçamentárias e realizar audiências públicas, dentre outras atribuições		· Os relatórios setoriais são apreciados no plenário da CMO
			· Se não houver a composição de subcomissões, cabe ao Relator-Geral a adequação dos pareceres parciais				
	----	----	· Atribuições e composição das subcomissões estabelecidas pela Comissão	----	----	· Atribuições estabelecidas pela Comissão	

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Comitês	----	----	----	----	----	· Cinco comitês de apoio o aos relatores setoriais e geral, coordenados pro este,constituídos pelo menos os de: I - Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; II - Avaliação das Informações enviadas pelo TCU; III - Exame de Avaliação das Emendas; com número de membros definidos pela CMO e indicados pelo Relator-Geral	· Comitês permanentes de: I - Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária; II - Avaliação da Receita; III - Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves; IV - Exame da Admissibilidade de Emendas
	----	----	----	----	----	----	· Constituídos por no mínimo 5 (cinco) e no máximo 10 (dez) membros, não computados o Relator-Geral, os relatores setoriais no Comitê de Execução Orçamentária
	----	----	----	----	----	----	· Atribuições dos comitês estabelecidas regimentalmente
	----	----	----	----	----	----	· Até 02 comitês de apoio ao Relator-Geral da LOA, com no mínimo 03 e no máximo 10 integrantes
	----	----	----	----	----	----	· 01 comitê de apoio ao Relator-Geral do PPA, com no mínimo 03 e no máximo 10 integrantes escolhidos por ele
Pareceres e Relatórios do PPA	----	----	----	----	----	----	· Parecer Preliminar ao PPA, com conteúdo mínimo definido regimentalmente
	----	----	----	----	----	· Parecer Final, com a definição regimental de conteúdo e publicação das emendas de relator	· Relatório Final, com conteúdo mínimo definido regimentalmente e a incorporação dos relatórios dos comitês de receita e de admissibilidade e de emendas

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Pareceres e Relatórios da LDO	----	----	----	----	----	----	· Parecer preliminar à LDO, com conteúdo mínimo definido regimentalmente, especialmente no que se refere ao anexo de metas e prioridades
Pareceres e Relatórios da LOA	· Relatores e Relatores-Substitutos para anexos e subanexos do projeto	----	· Pareceres Parciais apreciados em cada subcomissão específica e elaboração de relatórios setoriais para consolidações dos primeiros	----	· Relatórios Setoriais elaborados com o apoio de até cinco Relatores-Adjuntos pertencentes à respectiva Subcomissão	· Pareceres setoriais com definição regimental das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas	· Pareceres setoriais com definição regimental ainda mais detalhada das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas
	----	----	----	----	· Relatório Geral elaborado com o apoio de até sete Relatores-Adjuntos divididos por áreas temáticas por ele designados	----	----
	----	----	----	----	----	----	· Relatório de Admissibilidade de Emendas
	----	----	----	----	----	----	· Parecer Final só pode ser apreciado após aprovação do PPA, incorporando os relatórios de receita e admissibilidade de emendas
	· Parecer Final	----	· Parecer Final consolidando os relatórios parciais em caso de não haja a criação das subcomissões, ou dos setoriais, vedada a alteração dos mesmos sem aprovação do plenário da CMO	----	· Parecer Final com demonstrativos das alterações e publicação das emendas de Relator-Geral	· Parecer Final com definição regimental das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas de Relator-Geral	· Parecer Final com definição regimental ainda mais detalhada das análises, demonstrativos das alterações e análise e publicação das emendas de Relator-Geral
Pareceres e Relatórios de créditos adicionais	----	----	----	----	----	----	· Relatório com critérios utilizados para cancelamentos e acréscimos

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Pareceres e Relatórios das Contas Anuais	----	----	· Parecer que concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo		· Parecer que concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo	· Parecer que concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo	· Relatório que incluirá todas as contas e concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo
Pareceres e Relatórios de Comitês	----	----	----	----	----	----	· Relatórios de Atividades
	----	----	----	----	----	----	· Parecer da Receita das propostas de PPA e LOA
	----	----	----	----	----	----	· Relatórios Quadrimestrais de atividades de fiscalização de obras
Apoio Técnico da Consultorias de Orçamento da Câmara e do Senado	· Senado e Câmara designarão funcionários de suas Secretarias para atender às Comissões Mistas	----	· Criada subcomissão para estudar e propor, em noventa dias, as medidas para a criação da assessoria técnica da Comissão com a utilização preferencial de pessoal e de recursos técnicos e materiais de ambas as Casas do Congresso Nacional	----	----	· Assessoramento institucional e permanente do órgãos especializados da Câmara e do Senado	· Assessoramento institucional e permanente do órgãos especializados da Câmara e do Senado
	----	----	----	----	----	· Elaboração de Notas Técnicas aos projetos de lei	· Elaboração de Notas Técnicas aos projetos de lei
	----	----	----	----	----	----	· Desenvolvimento e o aprimoramento de sistemas informatizados de responsabilidade dos órgãos técnicos especializados em processamento de dados de ambas as Casas.
	----	----	----	----	----	----	· A realização de serviços extraordinários por órgãos técnicos especializados e por órgãos auxiliares é solicitada (apenas) pelo Presidente aos Presidentes de ambas as Casas, sempre que necessário.
	----	----	----	----	----	· A coordenação do trabalho de assessoramento caberá à consultoria técnica da Casa a que pertencer o Relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.	· A coordenação do trabalho de assessoramento caberá à consultoria técnica da Casa a que pertencer o Relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.

APÊNDICE E – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Transparência do Processo Interno de Decisão – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Antes de 1988	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Mandato da Comissão	Apreciação da Proposta Orçamentária	-----	· O mandato da Comissão se encerrará com a instalação da Comissão subsequente	· O mandato da Comissão se encerrará com a instalação da Comissão subsequente	· O mandato da Comissão se encerrará com a instalação da Comissão subsequente, prevista para último dia útil de março	· O mandato da Comissão se encerra no último dia útil de março	· O mandato da Comissão se encerra na última terça-feira de março
Suplentes	· Só participa dos trabalhos da Comissão na ausência ou impedimento de membro titular	-----	· Não pode ser designado relator ou membro da Mesa Diretora	-----	· Não pode ser designado relator ou membro da Mesa Diretora	· Não pode ser designado relator ou membro da Mesa Diretora	· Pode ser designado relator e membro ou coordenador de comitê

APÊNDICE F – Evolução institucional das variáveis da
categoria de análise participação e controle social – Resoluções
01/70-CN a 01/06-CN - Constituições de 1969 e 1988

APÊNDICE F – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Controle Social – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Audiências Públicas	----	----	----	· Autoridades de outros Poderes e entidades representativas da sociedade	· Com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil	· Com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil
	----	----	----	· Para o debate e o aprimoramento dos projetos de PPA, LDO e LOA e as atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira	· Para o debate e o aprimoramento dos projetos de PPA, LDO e LOA e as atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira	· Para o debate e o aprimoramento dos projetos de PPA, LDO e LOA e as atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira
	----	----	----	----	----	· Audiências Públicas Regionais do PPA e da LOA
	----	----	----	----	----	· Temáticas, em conjunto com as comissões permanentes, coordenadas pela CMO
	----	----	----	----	· Para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre	· Para avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre
	----	----	----	----	· Reunião conjunta com as comissões temáticas para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial	· Reunião conjunta com as comissões temáticas para avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial
	----	----	----	----	----	· Com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para discussão do projeto, antes da apresentação do Relatório Preliminar da LDO, com a apresentação prévia de 05 dias de textos explicativos
	----	----	----	· Ministro relator das contas do Presidente da República no TCU, para exposição do parecer prévio, no início do segundo semestre de cada ano	· Ministro relator das contas do Presidente da República no TCU, para exposição do parecer prévio, no início do segundo semestre de cada ano	· Ministro relator das contas do Presidente da República no TCU, para exposição do parecer prévio, no início do segundo semestre de cada ano
Debate dos Projetos de LOA nas Comissões Permanentes com os Relatores	----	----	----	----	----	· Podem ser convidados representantes da sociedade civil

APÊNDICE F – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Controle Social – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Ações de Fiscalização e Controle	----	----	----	----	· Requerer informações e documentos aos órgãos e entidades federais	· Requerer informações e documentos aos órgãos e entidades federais
	----	----	----	----	· Realizar inspeções e diligências em órgãos da administração pública federal, das administrações estadual e municipal e em entidades privadas que recebam recursos ou administrem bens da União	· Realizar inspeções e diligências em órgãos da administração pública federal, das administrações estadual e municipal e em entidades privadas que recebam recursos ou administrem bens da União
	----	----	----	----		· Audiências Públicas
Obras e serviços com indícios de irregularidade	----	----	----	----	· Informações encaminhadas pelo TCU	· Informações encaminhadas pelo TCU
	----	----	----	----	· Criação do Comitê (temporário) de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União.	· Parecer emitido pelo Comitê de Avaliação de Obras e serviços com indícios de irregularidades
	----	----	----	----		· Previsão Regimental do conteúdo do relatório
	----	----	----	----		· Deliberação da CMO antes da votação do relatório final da LOA
	----	----	----	----		· Parecer terminativo da CMO
	----	----	----	----	· Decreto Legislativo autorizando a execução de dotações constantes na lei orçamentária anual sob condição suspensiva dependendo de justificção quanto às medidas saneadoras adotadas.	
	----	----	----	----	· Os relatórios da PLOA devam indicar os acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, indicando expressamente aqueles constantes do relatório encaminhado pelo TCU nos termos da lei de diretrizes orçamentárias (sobre obras e serviços suspeitos de irregularidades graves)	· Os relatórios da PLOA devam indicar os acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, com a especificação das metas correspondentes, indicando expressamente aqueles constantes das informações encaminhadas pelo TCU sobre obras e serviços suspeitos de irregularidades graves
----	----	----	----	· Os relatórios da PLOA e dos créditos adicionais terão as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção;	· Os relatórios da PLOA terão as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção;	

APÊNDICE F – Evolução Institucional das Variáveis da Categoria de Análise Participação e Controle Social – Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN e Constituições de 1969 e 1988

VARIÁVEIS	Constituição de 1988	Resolução nº 01/91	Resolução nº 01/93	Resolução nº 02/95	Resolução nº 01/01	Resolução nº 01/06
Obras e serviços com indícios de irregularidade	----	----	----	----	· Os Relatores do projeto de lei orçamentária anual e dos créditos adicionais deverão indicar em seus relatórios, para votação em separado, cada subtítulo que contenha contrato, convênio, parcela ou subtrecho em que foram identificados indícios de irregularidades graves informados pelo TCU	· Os relatórios da LOA devem indicar, para votação em separado, os subtítulos que contenham contrato, convênio, parcela, trecho ou subtrecho em que foram identificados, de acordo com informações do TCU, indícios de irregularidades graves;
Relacionamento com Tribunal de Contas da União	----	----	----	----	· Solicitar ao TCU a realização de inspeções e auditorias e requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;	· Determinar ao TCU a realização de inspeções e auditorias e requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções
	----	----	----	----	· Avaliação das Informações enviadas pelo TCU	· Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves
	----	----	----	----	----	· Apreciar, após o recebimento das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União para o período respectivo, e em relatório único, os Relatórios de Gestão
	----	----	----	----	----	· Analisar as informações encaminhadas pelo TCU acerca da execução orçamentária e financeira, bem como do acompanhamento do cumprimento das metas e prioridades da LDO
	----	----	----	----	----	· Propor a adoção de providências complementares pelo Tribunal de Contas relativamente à matéria examinada, com vistas a afastar quaisquer riscos de prejuízo ao erário ou evitar a impunidade dos agentes responsáveis por aqueles já apurados.
	----	----	----	----	----	· No exercício de suas atribuições de fiscalização e acompanhamento, a CMO poderá requerer o auxílio do Tribunal de Contas da União.

APÊNDICE G – Quadro comparativo das resoluções
regimentais disciplinadoras do processo legislativo
orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p><i>Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo</i></p> <p><i>O Congresso Nacional resolve:</i></p>	<p><i>Dispõe sobre a comissão mista permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.</i></p>	<p><i>Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o §1º do art. 166 da Constituição Federal, e sobre a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.</i></p>	<p><i>Altera a Resolução nº 1, de 1991 - CN, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.</i></p> <p><i>O CONGRESSO NACIONAL decreta:</i></p>	<p><i>Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição Federal.</i></p>	<p><i>REGIMENTO COMUM</i></p>
CAPÍTULO I - DISPOSIÇÕES PRELIMINARES	Disposição Preliminar	CAPITULO I - Da Composição		CAPITULO I - Da Composição	TÍTULO I - Direção, Objeto e Convocação das Sessões Conjuntas
<p>Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a Comissão Mista Permanente prevista no § 1º do mesmo artigo, que passa a se denominar Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.</p>	<p>Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição e sobre a comissão mista permanente prevista no § 1º do mesmo artigo, que passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO.</p>	<p>Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição Federal e sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do mesmo artigo, que passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF.</p>	<p>Art. 1º A Resolução nº 1, de 1991 - CN passa a vigorar com as seguintes alterações:</p>	<p>Art. 1º. Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a tramitação das matérias a que se refere o art. 166 da Constituição Federal e sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do mesmo artigo, que passa a denominar-se Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização.</p>	<p>Art. 1.º - A Câmara dos Deputados e o Senado Federal, sob a direção da Mesa dêste, reunir-se-ão em sessão conjunta para:</p> <p>V - discutir e votar o Orçamento (art. 29, § 3.º, III, da Constituição);</p>
CAPÍTULO II - DA COMPETÊNCIA E COMPOSIÇÃO Seção I - Da Competência	CAPITULO I - Da Competência e Composição				
<p>Art. 2º A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:</p> <p>I - projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000</p> <p>II - planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;</p>	<p>Art. 2º A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização tem por competência:</p> <p>I – examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do <i>caput</i> e do § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;</p> <p>II – examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição nos termos do art. 166, § 1º, inciso I, da Constituição;</p>	<p>Art. 2º A Comissão tem como finalidade:</p> <p>I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;</p> <p>II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, inclusive no que se refere ao disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.</p>		<p>Art. 2º. A Comissão tem como finalidade:</p> <p>I - examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos Créditos Adicionais, assim como sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;</p> <p>II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição Federal e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, inclusive no que se refere ao disposto nos arts. 70 e 71 da Constituição Federal.</p>	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>III - documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente sobre:</p> <p>a) os relatórios de gestão fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>c) as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional;</p> <p>d) os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e</p> <p>e) as informações prestadas pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>IV - demais atribuições constitucionais e legais.</p>	<p>III – examinar e emitir parecer sobre os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e 166, § 1º, inciso II da Constituição e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente:</p> <p>a) relatórios de gestão fiscal previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e na lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>b) informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas de União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional, inclusive as relativas a contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados indícios de irregularidades e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>c) relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, e demais relatórios de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e</p> <p>d) informações prestadas pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, nos termos §§ 4º e 5º do art. 9º, da Lei Complementar nº 101, de 2000; e</p> <p>IV – demais atribuições constitucionais e legais.</p>				
<p>§ 1º A CMO organizará a reunião conjunta de que trata o art.9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, em articulação com as demais Comissões Permanentes das Casas do Congresso Nacional.</p>	<p>Art. 46. A Comissão organizará a reunião conjunta de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, em articulação com as demais comissões temáticas pertinentes das Casas do Congresso Nacional.</p>				
<p>§ 2º A CMO poderá, para fins de observância do disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 2000, observar os Regimentos Internos de cada Casa, antes da votação nos respectivos plenários, ser ouvida acerca da estimativa do custo e do impacto fiscal e orçamentário da aprovação de projetos de lei e medidas provisórias em tramitação.</p>	<p>§ 1º A Comissão, no exame e emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme art. 62 e art. 167, § 3º da Constituição, observará, no que couber, o rito estabelecido em resolução própria do Congresso Nacional.</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II - Do Exercício da Competência					
<p>Art. 3º Para o exercício da sua competência, a CMO poderá:</p> <p>I - determinar ao Tribunal de Contas da União a realização de fiscalizações, inspeções e auditorias, bem como requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de fiscalizações, auditorias e inspeções realizadas;</p> <p>II - requerer informações e documentos aos órgãos e entidades federais;</p> <p>III - realizar audiências públicas com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil;</p> <p>IV - realizar inspeções e diligências em órgãos da administração pública federal, das administrações estadual e municipal e em entidades privadas que recebam recursos ou administrem bens da União.</p>	<p>§ 2º Para o exercício das competências mencionadas neste artigo a Comissão poderá:</p> <p>I - solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de inspeções e auditorias, bem como requisitar informações sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;</p> <p>II – requerer informações e documentos de órgãos e entidades federais;</p> <p>III – realizar audiências públicas com representantes de órgãos e entidades públicas e da sociedade civil;</p> <p>IV – realizar inspeções e diligências em órgãos da administração pública federal, bem como órgãos das administrações estadual e municipal que recebam recursos a título de transferência voluntária e entidades privadas, que recebam recursos do orçamento da União, a título de transferência, como subvenção, auxílio ou contribuição, ou que administre bens da União.</p>				
<p>Parágrafo único. A CMO deverá manter atualizadas as informações relativas aos subtítulos correspondentes a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual.</p>					
<p>Art. 4º A CMO realizará audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos projetos de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e para o acompanhamento e a fiscalização da execução orçamentária e financeira.</p>					
Seção III- Da Composição e Instalação					TÍTULO IV - Da Ordem dos Trabalhos; CAPÍTULO I - Das Sessões em Geral; SEÇÃO III - Do Projeto de Lei Orçamentária
<p>Art. 5º A CMO compõe-se de 40 (quarenta) membros titulares, sendo 30 (trinta) Deputados e 10 (dez) Senadores, com igual número de suplentes.</p>	<p>Art. 3º A Comissão compõe-se de oitenta e quatro membros titulares, sendo sessenta e três Deputados e vinte e um Senadores, com igual número de suplentes.</p>	<p>Art. 3º A Comissão compõe-se de oitenta e quatro membros titulares, sendo sessenta e três Deputados e vinte e um Senadores.</p> <p>§ 1º Os suplentes serão em número de vinte e oito, sendo vinte e um Deputados e sete Senadores.</p>	<p>"Art. 3º A Comissão compõe-se de 84 (oitenta e quatro) membros titulares, sendo 63 (sessenta e três) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores.</p> <p>§ 1º Os suplentes serão em número de 28 (vinte e oito), sendo 21 (vinte e um) Deputados e 7 (sete) Senadores.</p>	<p>Art. 3º. A Comissão compõe-se de cento e vinte membros titulares, sendo noventa Deputados e trinta Senadores.</p> <p>Parágrafo único. Cada Partido ou Bloco Parlamentar terá, na Comissão, tantos suplentes quantos os seus membros efetivos.</p>	<p>Art. 90 - O projeto de lei orçamentária será apreciado por uma Comissão Mista constituída até a primeira quinzena do mês de julho e integrada por 45 (quarenta e cinco) Deputados e 15 (quinze) Senadores, e Suplentes, em número de um terço de sua composição, indicados pelas lideranças, obedecida a proporcionalidade partidária.</p>

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
		§ 2º Com exceção do Presidente, cada membro titular da Comissão será membro efetivo de duas subcomissões temáticas previstas no art. 11 desta Resolução.	§ 2º Com exceção do Presidente, cada membro titular da Comissão será membro efetivo de duas das subcomissões temáticas de que trata o art. 21 desta Resolução, excluída a subcomissão referida no seu § 5º.		
<p>Art. 6º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada sessão legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos e blocos parlamentares na CMO, observado o critério da proporcionalidade partidária.</p> <p>§ 1º Aplicado o critério do caput e verificada a existência de vagas, essas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.</p> <p>§ 2º Aplicado o critério do § 1º, as vagas que eventualmente sobraem serão distribuídas, preferencialmente, às bancadas ainda não representadas na CMO, segundo a precedência no cálculo da proporcionalidade partidária.</p>	<p>Art. 4º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada Sessão Legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos ou blocos parlamentares na Comissão, observado o critério da proporcionalidade partidária.</p> <p>§ 1º Aplicado o critério do <i>caput</i> deste artigo e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.</p> <p>§ 2º As vagas que eventualmente sobraem, após aplicado o critério do parágrafo 1º, serão distribuídas, preferentemente, às bancadas ainda não representadas na Comissão, segundo a precedência no cálculo da proporcionalidade partidária.</p>	<p>Art. 4º Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada Sessão Legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos partidos ou blocos parlamentares na Comissão, observado o critério da proporcionalidade partidária.</p> <p>§ 1º Aplicado o critério do "<i>caput</i>" deste artigo e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos partidos ou blocos parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.</p> <p>§ 2º As vagas que eventualmente sobraem, após aplicado o critério do parágrafo anterior, serão distribuídas, preferentemente, às bancadas ainda não representadas na Comissão, segundo a precedência no cálculo da proporcionalidade partidária.</p>		<p>Art. 4º. Na segunda quinzena do mês de fevereiro de cada Sessão Legislativa, a Mesa do Congresso Nacional fixará as representações dos Partidos ou Blocos Parlamentares na Comissão, observado, tanto quanto possível, o critério da proporcionalidade partidária.</p> <p>§ 1º Aplicado o critério do , caput, deste artigo e verificada a existência de vagas, estas serão destinadas aos Partidos ou Blocos Parlamentares, levando-se em conta as frações do quociente partidário, da maior para a menor.</p> <p>§ 2º As vagas que eventualmente sobraem, após aplicado o critério do parágrafo anterior, serão distribuídas, preferentemente, às bancadas ainda não representadas na Comissão, segundo a precedência no cálculo da proporcionalidade partidária.</p>	
					TÍTULO III - Das Comissões Mistas
§ 3º A proporcionalidade partidária estabelecida na forma deste artigo prevalecerá por toda a sessão legislativa.	§ 3º A proporcionalidade partidária estabelecida na forma deste artigo prevalecerá por toda a Sessão Legislativa.	§ 3º A proporcionalidade partidária estabelecida na forma deste artigo prevalecerá por toda a Sessão Legislativa.		§ 3º A proporcionalidade partidária estabelecida na forma deste artigo prevalecerá por toda a Sessão Legislativa.	
Art. 7º Até o quinto dia útil do mês de março, os Líderes indicarão ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional os membros titulares e suplentes em número equivalente à proporcionalidade de suas bancadas na CMO.	Art. 5º Estabelecidas as representações previstas no artigo 4º, os Líderes indicarão ao Presidente do Senado Federal, até o quinto dia útil do mês de março, os nomes que integrarão as respectivas bancadas na Comissão, como titulares e suplentes.	Art. 5º Estabelecidas as representações previstas no artigo anterior, os Líderes indicarão ao Presidente do Senado Federal, até o quinto dia útil do mês de março, os nomes que integrarão as respectivas bancadas na Comissão, como titulares e suplentes.	Art. 5º	Art. 5º. Estabelecida a representação prevista no artigo anterior, os Líderes indicarão ao presidente do Senado Federal, até o quinto dia útil do mês de março, os nomes que integrarão as respectivas bancadas na Comissão, como titulares e suplentes.	Art. 9.º - Os membros das Comissões Mistas do Congresso Nacional serão designados pelo Presidente do Senado mediante indicação das lideranças.
§ 1º É vedada a designação, para membros titulares ou suplentes, de parlamentares membros titulares ou suplentes que integraram a Comissão anterior.				<p>Art. 7º. Anualmente, serão renovados, no mínimo, cinquenta por cento dos membros titulares da Comissão, sendo vedada a permanência de qualquer parlamentar por mais de dois anos consecutivos.</p> <p>Parágrafo único. Os parlamentares somente poderão ser reconduzidos à Comissão após interregno equivalente a seu último período de permanência.</p>	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
§ 2º Esgotado o prazo referido no caput, e não havendo indicação pelos Líderes, as vagas não preenchidas por partido ou bloco parlamentar serão ocupadas pelos parlamentares mais idosos, dentre os de maior número de legislaturas, mediante publicação da secretaria da CMO, observado o disposto no § 1º.	§ 1º Esgotado o prazo referido neste artigo, não havendo eventualmente a indicação das Lideranças, o Presidente do Senado Federal fará a designação dos integrantes das respectivas bancadas.	Art. 5º, § 1º Esgotado o prazo referido neste artigo, não havendo eventualmente a indicação das Lideranças, o Presidente do Senado Federal fará a designação dos integrantes das respectivas bancadas.		Art. 5º, § 1º Esgotado o prazo referido neste artigo, não havendo eventualmente a indicação das Lideranças, o Presidente do Senado Federal fará a designação dos integrantes das respectivas bancadas.	Art. 9º, § 1.º - Se os Líderes não fizerem a indicação, a escolha caberá ao Presidente.
Art. 8º A representação na CMO é do partido ou bloco parlamentar, competindo ao respectivo Líder solicitar, por escrito, ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional, em qualquer oportunidade, a substituição de titular ou suplente.	Art. 6º A representação, na Comissão, é do partido ou do bloco parlamentar, competindo ao respectivo Líder solicitar, por escrito, ao Presidente do Senado Federal, em qualquer oportunidade, a substituição de titular ou suplente por ele indicado ou designado pelo Presidente, na forma do disposto no art. 5º, § 1º, desta Resolução.	Art. 6º A representação, na Comissão, é do partido ou do bloco parlamentar, competindo ao respectivo Líder solicitar, por escrito, ao Presidente do Senado Federal, em qualquer oportunidade, a substituição de titular ou suplente por ele indicado ou designado pelo Presidente, na forma do disposto no art. 5º, § 1º, desta Resolução.		Art. 6º. A representação, na Comissão, é do Partido ou do Bloco Parlamentar, competindo ao respectivo Líder solicitar, por escrito, ao Presidente do Senado Federal, em qualquer oportunidade, a substituição de titular ou suplente por ele indicado ou designado pelo Presidente na forma do disposto no § 1º do art. 5º.	Art. 10., § 1.º - Os Líderes poderão indicar substitutos nas Comissões Mistas, mediante ofício ao Presidente do Senado, que fará a respectiva designação.
Art. 9º O membro titular que não comparecer, durante a sessão legislativa, a 3 (três) reuniões consecutivas ou 6 (seis) alternadas, convocadas nos termos do art. 130, será desligado da CMO, exceto no caso de afastamento por missão oficial ou justificado por atestado médico.	§ 1º Será desligado da Comissão o membro titular que não comparecer, durante a Sessão Legislativa, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou seis alternadas, convocadas para votação nos termos do art. 39 desta Resolução.	§ 1º Será desligado da Comissão o membro titular que não comparecer, durante a Sessão Legislativa, sem justificativa, a três reuniões consecutivas ou seis alternadas, convocadas para votação nos termos do art. 29 desta Resolução.		Art. 6º., § 1º Será desligado da Comissão o membro titular que não comparecer, durante a Sessão Legislativa, sem justificativa, três reuniões consecutivas ou seis alternadas, convocadas para votação nos termos do § 3º deste artigo.	
§ 1º Para efeito do disposto no caput, o Presidente comunicará imediatamente o fato ao respectivo Líder do partido ou bloco parlamentar para que seja providenciada a substituição nos termos do art. 8º.	§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o Presidente da Comissão comunicará, imediatamente, ao respectivo Líder do partido ou bloco parlamentar para que seja providenciada a substituição nos termos do <i>caput</i> deste artigo.	§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o Presidente da Comissão comunicará, imediatamente, ao respectivo Líder do partido ou bloco parlamentar para que seja providenciada a substituição nos termos do "caput" deste artigo.		Art. 6º., § 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, o Presidente da Comissão comunicará, imediatamente, ao respectivo Líder do Partido ou Bloco Parlamentar para que seja providenciada a substituição nos termos do , caput, deste artigo.	
§ 2º O membro desligado não poderá retornar a CMO na mesma sessão legislativa.					
Art. 10. A instalação da CMO e a eleição da respectiva Mesa ocorrerão até a última terça-feira do mês de março de cada ano, data em que se encerra o mandato dos membros da comissão anterior.	Art 5º, § 2º A instalação da Comissão ocorrerá até o último dia útil do mês de março.	Art 5º, § 2º A instalação da Comissão ocorrerá até o último dia útil do mês de março.		Art 5º § 2º O mandato da primeira Comissão a ser instalada na forma desta Resolução terminará com a instalação da Comissão subsequente, na primeira quinzena do mês de março de 1992.	
		Art 5º, § 3º O mandato da Comissão encerrar-se-á com a instalação da Comissão subsequente.	Art 5º, § 2º O mandato da Comissão se encerrará com a instalação da Comissão subsequente.		
Art. 11. Nenhuma matéria poderá ser apreciada no período compreendido entre a data de encerramento do mandato dos membros da CMO e a data da instalação da comissão seguinte.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
CAPÍTULO III - DA DIREÇÃO Seção I - Da Direção da Comissão	CAPÍTULO II - Da Direção	CAPÍTULO II - Da Direção		CAPÍTULO II - Da Direção	TÍTULO III - Das Comissões Mistas
Art. 12. A CMO terá 1 (um) Presidente e 3 (três) Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, com mandato anual, encerrando-se na última terça-feira do mês de março do ano seguinte, vedada a reeleição, observado o disposto no § 1º do art. 13.	Art. 7º A Comissão terá um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, em reunião a ser realizada nos cinco dias úteis que se seguirem à sua constituição, com mandato anual, encerrando-se com a instalação da Comissão subsequente, vedada a reeleição.	Art. 7º A Comissão terá um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, em reunião a ser realizada nos cinco dias úteis que se seguirem à sua constituição, com mandato anual encerrando-se com a instalação da Comissão subsequente, vedada a reeleição.		Art. 8º. A Comissão terá um Presidente e três Vice-Presidentes, eleitos por seus pares, em reunião a ser realizada nos cinco dias úteis que se seguirem à sua constituição, com mandato de um ano, vedada a reeleição.	Art. 10., § 2.º - As Comissões Mistas reunir-se-ão dentro de 48 (quarenta e oito) horas de sua constituição, sob a Presidência do mais idoso de seus componentes, para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente, sendo, em seguida, designado, pelo Presidente eleito, um funcionário do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados para secretariá-la. Art. 90., § 3.º - Na eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão, não se aplicam as disposições do parágrafo anterior.
Art. 13. As funções de Presidente e Vice-Presidente serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, observado o disposto no § 1º deste artigo.	Art. 7º, § 1º As funções de Presidente, Vice-Presidente, Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão exercidas a cada ano, alternadamente por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, conforme o disposto nos §§ 3º e 4º deste artigo.	Art. 7º, § 1º As funções de Presidente, Vice-Presidente, Relator Geral do projeto de lei orçamentária anual e Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, conforme o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo.		Art. 8º., § 1º As funções de Presidente, Vice-Presidente, Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual e Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, conforme o disposto nos §§ 2º e 3º deste artigo.	
§ 1º A primeira eleição, no início de cada legislatura, para Presidente e 2º Vice-Presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a de 1º e 3º Vice-Presidentes em representantes da Câmara dos Deputados.	Art. 7º, § 3º A primeira eleição, no início de cada legislatura, para Presidente e 2º Vice-Presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a de 1º e 3º Vice-Presidentes em representantes da Câmara dos Deputados, alternando-se anualmente conforme disposto no parágrafo 2º.	Art. 7º, § 2º A primeira eleição, no início de cada legislatura, para Presidente e 2º Vice-Presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a de 1º e 3º Vice-Presidentes em representantes da Câmara dos Deputados, alternando-se anualmente conforme disposto no parágrafo anterior.		Art. 8º., § 2º A primeira eleição, na forma desta Resolução, para Presidente e Segundo Vice-Presidente, recairá em representantes do Senado Federal e a de Primeiro e Terceiro Vice-Presidentes em representantes da Câmara dos Deputados, alternando-se, anualmente, conforme disposto no parágrafo anterior.	
§ 2º O suplente da CMO não poderá ser eleito para as funções previstas neste artigo.	Art. 7º, § 5º O suplente da Comissão não poderá ser eleito para funções previstas neste artigo, nem ser designado Relator.	Art. 7º, § 4º O suplente da Comissão não poderá ser eleito para funções previstas neste artigo, nem ser designado Relator.		Art. 8º., § 4º O suplente da Comissão não poderá ser eleito para funções previstas neste artigo, nem ser designado Relator.	Art. 90., § 1.º - O Suplente só participará dos trabalhos da Comissão na ausência ou impedimento de membro titular.
Art. 14. O Presidente, nos seus impedimentos ou ausências, será substituído por Vice-Presidente, na seqüência ordinal e, na ausência deles, pelo membro titular mais idoso da CMO, dentre os de maior número de legislaturas.	Art. 8º O Presidente será, nos seus impedimentos, ou ausências substituído por Vice-Presidente, na seqüência ordinal, e na ausência deles, pelo membro titular mais idoso da Comissão, dentre os de maior número de legislaturas.	Art. 8º O Presidente será, nos seus impedimentos, ou ausências substituído por Vice-Presidente, na seqüência ordinal, e na ausência deles, pelo membro titular mais idoso da Comissão, dentre os de maior número de legislaturas		Art. 9º. O Presidente será, nos seus impedimentos, ou ausências, substituído por Vice-Presidente, na seqüência ordinal, e, na ausência deles, pelo membro titular mais idoso da Comissão, dentre os de maior número de legislaturas.	
Parágrafo único. Se vagar o cargo de Presidente ou de Vice-Presidente, proceder-se-á a nova eleição para escolha do sucessor, que deverá recair em representante da mesma Casa, salvo se faltarem menos de 3 (três) meses para o término do mandato, caso em que será provido na forma indicada no caput.	Parágrafo único. Se vagar o cargo de Presidente ou de Vice-Presidente, proceder-se-á a nova eleição para escolha do sucessor, que deverá recair em representante da mesma Casa, salvo se faltarem menos de três meses para o término do mandato, caso em que será provido na forma indicada no <i>caput</i> deste artigo.	Parágrafo único. Se vagar o cargo de Presidente ou de Vice-Presidente, proceder-se-á a nova eleição para escolha do sucessor, que deverá recair em representante da mesma Casa, salvo se faltarem menos de três meses para o término do mandato, caso em que será provido na forma indicada no " <i>caput</i> " deste artigo.		Parágrafo único. Se vagar o cargo de Presidente ou de Vice-Presidente, proceder-se-á a nova eleição para escolha do sucessor, que deverá recair em representante da mesma Casa, salvo se faltarem menos de três meses para o término do mandato, caso em que será provido na forma indicada no , <i>caput</i> , deste artigo.	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II - Da Competência da Presidência					
<p>Art. 15. Ao Presidente compete:</p> <p>I - convocar e presidir as reuniões;</p> <p>II - convocar reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento aprovado de qualquer de seus membros;</p> <p>III - ordenar e dirigir os trabalhos;</p> <p>IV - dar à CMO conhecimento das matérias recebidas;</p> <p>V - designar os Relatores;</p> <p>VI - designar os membros e coordenadores dos comitês;</p> <p>VII - resolver as questões de ordem ou reclamações suscitadas;</p> <p>VIII - decidir, preliminarmente, sobre contestação orçamentária, nos termos do art. 148, § 4º;</p> <p>IX - assinar os pareceres juntamente com o Relator da matéria;</p> <p>X - desempatar as votações, quando ostensivas;</p> <p>XI - declarar a inadmissibilidade das emendas, ressalvadas as emendas aos projetos de que trata o art. 25;</p> <p>XII - responder pela indicação ao Presidente da Mesa do Congresso Nacional das matérias que devem, nos termos da legislação em vigor, ser autuadas na forma de Aviso do Tribunal de Contas da União.</p> <p>Parágrafo único. Das decisões do Presidente caberá recurso ao Plenário da CMO.</p>	<p>Art. 9º Compete ao Presidente ...</p> <p>Art. 9º Compete ao Presidente, designar: I - o Relator-Geral e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual; II – os Relatores dos projetos de lei do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias; III - o Relator das contas de que trata o art. 56 da Lei Complementar no 101, de 2000; IV – o Relator das contas do Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 56, §2º, da Lei Complementar nº 101, 2000; V – os Relatores das matérias atinentes ao acompanhamento e à fiscalização da execução orçamentária e financeira, estabelecidas no art. 2º, II, desta Resolução; VI – os Relatores de projetos de lei de créditos adicionais e os demais relatores que se fizerem necessários aos trabalhos da Comissão.</p>	<p>Art. 9º Compete ao Presidente, respeitado o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 7º, nos §§ 2º e 3º deste artigo. no art. 22 e no "caput" do art. 23, ...</p> <p>Art. 9º Compete ao Presidente, respeitado o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 7º, nos §§ 2º e 3º deste artigo. no art. 22 e no "caput" do art. 23, designar, de acordo com a indicação das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares e observado o critério da proporcionalidade partidária, o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o Relator do projeto de lei do plano plurianual e o Relator das contas do Presidente da República, bem como os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária e demais relatores que se fizerem necessários aos trabalhos da Comissão.</p>		<p>Art. 10. Compete ao Presidente, respeitado o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º e nos §§ 4º e 5º deste artigo, designar Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual e o Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a indicação das Lideranças Partidárias ou dos Blocos Parlamentares, bem como os demais Relatores que se fizerem necessários aos trabalhos da Comissão, observado, sempre que possível, o critério da proporcionalidade partidária.</p>	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção III - Da Indicação dos Relatores					TÍTULO III - Das Comissões Mistas
Art. 16. A indicação e a designação dos Relatores observarão as seguintes disposições: I - as lideranças partidárias indicarão o Relator-Geral e o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator do projeto de lei do plano plurianual;	Art. 9º. § 1º A designação dos Relatores mencionados nos incisos I a IV do <i>caput</i> observará o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 7º, no § 3º deste artigo, e será procedida de acordo com a indicação das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares, observado o critério da proporcionalidade partidária.	Art. 9º Compete ao Presidente, respeitado o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 7º, nos §§ 2º e 3º deste artigo, no art. 22 e no "caput" do art. 23, designar, de acordo com a indicação das lideranças partidárias ou dos blocos parlamentares e observado o critério da proporcionalidade partidária, o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o Relator do projeto de lei do plano plurianual e o Relator das contas do Presidente da República, bem como os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária e demais relatores que se fizerem necessários aos trabalhos da Comissão.		Art. 10. Compete ao Presidente, respeitado o disposto nos §§ 1º, 3º e 4º do art. 8º e nos §§ 4º e 5º deste artigo, designar Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual e o Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com a indicação das Lideranças Partidárias ou dos Blocos Parlamentares, bem como os demais Relatores que se fizerem necessários aos trabalhos da Comissão, observado, sempre que possível, o critério da proporcionalidade partidária.	Art. 10., § 3.º - Ao Presidente da Comissão Mista compete designar o Relator da matéria sujeita ao seu exame.
Art. 16., II - o Relator do projeto de lei do plano plurianual será designado, alternadamente, dentre representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo pertencer ao mesmo partido ou bloco parlamentar do Presidente;	Art 7º, § 2º O Relator do projeto de lei do plano plurianual será designado, alternadamente, dentre representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, não podendo o mesmo pertencer ao partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão.				
Art. 16., III - o Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual não poderão pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Presidente;	Art 7º, § 4º O Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, não poderão ser designados entre os membros da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão.	Art. 7º, § 3º O Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, não poderão ser designados entre os membros da Casa ou do partido ou bloco parlamentar a que pertença o Presidente da Comissão.		Art. 8º., § 3º A designação do Relator do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a do Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual, não recairá em Membro da Casa a qual pertença o Presidente da Comissão.	
Art. 16, IV - as funções de Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual e Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias serão exercidas, a cada ano, alternadamente, por representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;					
Art. 16, V - o Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual não poderá pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual;					
Art. 16, VI - as lideranças partidárias indicarão os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual segundo os critérios da proporcionalidade partidária e da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO;					
VII - os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual serão indicados dentre os membros das Comissões Permanentes afetas às respectivas áreas temáticas ou dentre os que tenham notória atuação parlamentar nas respectivas políticas públicas;					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
VIII - o critério de rodízio será adotado na designação dos Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual, de forma que não seja designado, no ano subsequente, membro de mesmo partido para relator da mesma área temática;	Art. 9º, § 3º Na designação dos Relatores Setoriais, será adotado o critério de rodízio de forma que não seja repetido, no ano subsequente, o mesmo Relator para a mesma área temática.	Art. 9º, § 3º Na designação dos Relatores Setoriais, será adotado o critério de rodízio de forma que não seja repetido, no ano subsequente, o mesmo Relator para a mesma área temática.		Art 10º. § 5º Na designação dos relatores parciais ou setoriais da Lei Orçamentária Anual será adotado o critério de rodízio de forma que não seja repetido, no ano subsequente, o mesmo relator para a mesma unidade orçamentária.	
IX - o Relator das informações de que trata o art. 2º, III, b, não poderá pertencer à bancada do Estado onde se situa a obra ou serviço;					
X - cada parlamentar somente poderá, em cada legislatura, exercer uma vez, uma das seguintes funções: a) Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual; b) Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual; c) Relator Setorial do projeto de lei orçamentária anual; d) Relator do projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e) Relator do projeto de lei do plano plurianual.	Art. 9º, § 2º As designações dos Relatores obedecerão ao critério de rodízio dentre os membros titulares da Comissão.	Art. 9º, § 2º As designações dos relatores de projetos de lei de créditos adicionais obedecerão ao critério de rodízio dentre os membros da respectiva subcomissão.		Art. 10º. § 4º As designações dos relatores de Projetos de Lei de Créditos Adicionais obedecerão ao critério do rodízio dentre os membros da Comissão, vedada a indicação de um mesmo parlamentar como relator de mais de um projeto referente à mesma unidade orçamentária em cada Sessão Legislativa.	
§ 1º Na ausência de dispositivo específico, a designação dos Relatores, para cada tipo de proposição, observará os critérios da proporcionalidade partidária, o da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO e o de rodízio entre os membros da CMO.					
					TÍTULO IV - Da Ordem dos Trabalhos; CAPÍTULO I - Das Sessões em Geral; SEÇÃO III - Do Projeto de Lei Orçamentária
§ 2º O suplente da CMO poderá ser designado Relator.	Art 7, § 5º O suplente da Comissão não poderá ser eleito para funções previstas neste artigo, nem ser designado Relator.	Art. 7º, § 4º O suplente da Comissão não poderá ser eleito para funções previstas neste artigo, nem ser designado Relator.			Art. 90., § 1.º - O Suplente só participará dos trabalhos da Comissão na ausência ou impedimento de membro titular.
§ 3º Ouvido o Plenário da CMO, o Presidente poderá dispensar a designação de Relatores das matérias de que tratam os incisos III, a, c, d e e, e IV do art. 2º.					
Art. 17. O Relator-Geral, o Relator da Receita e os Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual, os Relatores dos projetos de lei do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias e o Relator das contas de que trata o art. 56, caput, da Lei Complementar nº 101, de 2000, serão indicados no prazo de até 5 (cinco) dias após a instalação da CMO.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>§ 1º Dentre as relatorias setoriais do projeto de lei orçamentária anual, caberá ao Senado Federal 4 (quatro) relatorias, observando-se o seguinte:</p> <p>I - quando o Relator-Geral pertencer à Câmara dos Deputados, caberá ao Senado Federal a primeira, terceira, quinta e sétima escolhas e à Câmara dos Deputados as demais;</p> <p>II - quando o Relator-Geral pertencer ao Senado Federal, caberá ao Senado Federal a segunda, quarta, sexta e oitava escolhas e à Câmara dos Deputados as demais;</p>					
<p>§ 2º Não havendo indicação de relator no prazo definido no caput, o Presidente designará como relator o membro do partido na CMO, obedecida:</p> <p>I - a proporcionalidade partidária e a proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO;</p> <p>II - a escolha, dentre os membros dos partidos na CMO, daquele com maior número de legislaturas e mais idoso;</p> <p>III - a ordem numérica das áreas temáticas definidas no art. 26, observado o disposto no § 1º.</p>					
<p>CAPÍTULO IV- DOS COMITÊS PERMANENTES Seção I - Da Constituição e Funcionamento</p>	<p>CAPITULO III - Do Funcionamento Seção I - Dos Procedimentos</p>	<p>CAPITULO III - Do Funcionamento Seção I - Dos Procedimentos</p>			
<p>Art. 18. Serão constituídos os seguintes comitês permanentes:</p> <p>I - Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária;</p> <p>II - Comitê de Avaliação da Receita;</p> <p>III - Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves;</p> <p>IV - Comitê de Exame da Admissibilidade de Emendas.</p> <p>§ 1º Os comitês serão constituídos por no mínimo 5 (cinco) e no máximo 10 (dez) membros, indicados pelos Líderes, não computados os relatores de que trata o § 4º.</p> <p>§ 2º O número de membros de cada comitê será definido pelo Presidente, ouvidos os Líderes.</p>	<p>Art. 11. Serão constituídos até cinco comitês, sob a coordenação do Relator-Geral, com o mínimo de três e o máximo de sete integrantes cada, para apoio aos Relatores Setoriais e ao Relator-Geral do projeto de lei orçamentária. § 1º Serão constituídos, pelo menos, os seguintes comitês:</p> <p>Art. 11., § 1º, I – Comitê de Avaliação da Receita Orçamentária;</p> <p>Art. 11., § 1º, III– Comitê de Avaliação das Informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União.</p> <p>Art. 11., § 1º, II- Comitê de Avaliação das Emendas;</p> <p>Art. 11., § 2º Cada comitê terá sua atribuição e número de membros fixados, em ato da Comissão, sendo seus membros designados pelo Relator-Geral.</p>				
<p>§ 3º Cada comitê contará com um coordenador, escolhido obrigatoriamente dentre seus membros.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
§ 4º Integrarão o Comitê de Avaliação, Controle e Fiscalização da Execução Orçamentária, além dos membros efetivos designados, os Relatores Setoriais e o Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.					
§ 5º O Relator da Receita do projeto de lei orçamentária anual integrará e coordenará o comitê previsto no inciso II do caput.					
Art. 19. A designação do conjunto dos membros e coordenadores dos comitês permanentes obedecerá ao critério da proporcionalidade partidária e ao da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO.					
§ 1º Os membros e coordenadores dos comitês serão designados no prazo de até 5 (cinco) dias após a instalação da CMO.					
§ 2º O suplente na CMO poderá ser designado membro ou coordenador de comitê.					Art. 90., § 1.º - O Suplente só participará dos trabalhos da Comissão na ausência ou impedimento de membro titular.
Art. 20. Os relatórios elaborados pelos comitês permanentes serão aprovados pela maioria absoluta dos seus membros, cabendo aos coordenadores o voto de desempate.					
Parágrafo único. Os relatórios mencionados no caput serão encaminhados para conhecimento e deliberação da CMO.	Art. 11., § 3º As conclusões e recomendações dos comitês estarão previamente disponíveis na Comissão e subsidiarão os Relatores-Setoriais e o Relator-Geral, sendo parte integrante do relatório final.				
Art. 21. Os comitês permanentes darão à CMO e às Comissões Permanentes de ambas as Casas conhecimento das informações que obtiverem e das análises que procederem, por meio de relatórios de atividades.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>Seção II - Do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária</p>					
<p>Art. 22. Ao Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária cabe:</p> <p>I – acompanhar, avaliar e fiscalizar a execução orçamentária e financeira, inclusive os decretos de limitação de empenho e pagamento, o cumprimento das metas fixadas na lei de diretrizes orçamentárias e o desempenho dos programas governamentais;</p> <p>II – analisar a consistência fiscal dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual;</p> <p>III - apreciar, após o recebimento das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União para o período respectivo, e em relatório único, os Relatórios de Gestão Fiscal previstos no art. 54 da Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>IV – analisar as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União acerca da execução orçamentária e financeira, bem como do acompanhamento decorrente do disposto no inciso I do art. 59 da Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>V - analisar as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, exceto as relativas a obras e serviços com indícios de irregularidades e as relativas à receita.</p>				<p>Art. 21., § 5º Dentre as Subcomissões a que se refere o caput deste artigo é criada, em caráter permanente, subcomissão incumbida de acompanhar e fiscalizar a execução orçamentária, nos termos do art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, que atuará sem prejuízo do exercício de atribuições semelhantes pelas outras subcomissões e pelas demais Comissões do Congresso Nacional e de suas Casas.</p>	
<p>§ 1º A análise da consistência fiscal de que trata o inciso II será feita em conjunto com o Comitê de Avaliação da Receita.</p>					
<p>§ 2º A metodologia a ser utilizada na análise das despesas obrigatórias deverá ser a estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	 Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>§ 3º O Comitê realizará bimestralmente:</p> <p>I - reuniões de avaliação de seus relatórios com representantes dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda para discutir a evolução e as projeções das metas fiscais, dos grandes itens de despesa, em especial as projeções das despesas obrigatórias e de funcionamento dos órgãos e entidades para o exercício corrente e os 2 (dois) seguintes, bem como outras matérias de competência do Comitê;</p> <p>II - encontros técnicos com representantes de outros Ministérios para discutir a avaliação dos programas de sua responsabilidade, os critérios de aplicação de recursos, os critérios e efeitos da limitação de empenho, a respectiva execução orçamentária, inclusive das ações que foram objeto de emendas parlamentares, as projeções de necessidades de recursos para os exercícios seguintes, bem como outras matérias de competência do Comitê.</p>					
Seção III - Do Comitê de Avaliação da Receita					
<p>Art. 23. Ao Comitê de Avaliação da Receita cabe:</p> <p>I - acompanhar a evolução da arrecadação das receitas;</p> <p>II - analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual;</p> <p>III - analisar as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas.</p>					
<p>Parágrafo único. O Comitê realizará bimestralmente reuniões de avaliação de seus relatórios com os representantes dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela previsão e acompanhamento da estimativa das receitas.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção IV - Do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves					
<p>Art. 24. Ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Índícios de Irregularidades Graves cabe:</p> <p>Art. 24., I - propor a atualização das informações relativas a obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual;</p> <p>Art. 24., II - apresentar propostas para o aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas relacionadas com o controle externo das obras e serviços;</p> <p>Art. 24., III - apresentar relatório quadrimestral sobre as atividades realizadas pela CMO no período, referentes à fiscalização de obras e serviços suspensos e autorizados por determinação do Congresso Nacional, assim como das razões das medidas;</p>					
<p>Art. 24., IV - exercer as demais atribuições de competência da CMO, no âmbito da fiscalização e controle da execução de obras e serviços;</p>					
<p>Art. 24., V - subsidiar os Relatores no aperfeiçoamento da sistemática de alocação de recursos, por ocasião da apreciação de projetos de lei de natureza orçamentária e suas alterações.</p>					
Seção V - Do Comitê de Admissibilidade de Emendas					
<p>Art. 25. Ao Comitê de Admissibilidade de Emendas compete propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas, inclusive as de Relator, aos projetos de lei orçamentária anual, de diretrizes orçamentárias e do plano plurianual.</p>					
<p>Parágrafo único. Os relatórios das matérias de que trata o caput não poderão ser votados pela CMO sem votação prévia do relatório do Comitê, salvo deliberação em contrário do Plenário da CMO.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>CAPÍTULO V - DO PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL</p> <p>Seção I - Das Áreas Temáticas</p>					
<p>Art. 26. O projeto será dividido nas seguintes áreas temáticas, cujos relatórios ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais:</p> <p>I - Infra-Estrutura;</p> <p>II - Saúde;</p> <p>III - Integração Nacional e Meio Ambiente;</p> <p>IV - Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia e Esporte;</p> <p>V - Planejamento e Desenvolvimento Urbano;</p> <p>VI - Fazenda, Desenvolvimento e Turismo;</p> <p>VII - Justiça e Defesa;</p> <p>VIII - Poderes do Estado e Representação;</p> <p>IX - Agricultura e Desenvolvimento Agrário;</p> <p>X- Trabalho, Previdência e Assistência Social.</p> <p>§ 1º As áreas e subáreas temáticas, bem como as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados correspondentes, estão definidas em Anexo a esta Resolução.</p> <p>§ 2º O Parecer Preliminar poderá atualizar o Anexo de que trata o § 1º com o objetivo de adequá-lo a alterações que ocorrerem na estrutura de órgãos do Poder Executivo.</p>	<p>Art. 10. O projeto de lei do plano plurianual e o projeto de lei orçamentária anual poderão ser divididos em até dez áreas temáticas, que ficarão a cargo dos respectivos Relatores Setoriais, nos termos do regulamento interno.</p>	<p>Art. 11. A Comissão organizar-se-á em subcomissões temáticas permanentes em número não superior a sete, objetivando a racionalização dos seus trabalhos, cabendo às mesmas, dentre outras atribuições, apreciar os relatórios setoriais, acompanhar e fiscalizar a respectiva execução orçamentária, examinar as prioridades e metas da lei de diretrizes orçamentárias e realizar audiências públicas.</p>	<p>Art. 21. A Comissão poderá criar subcomissões temáticas permanentes em número nunca superior a oito, objetivando a racionalização dos seus trabalhos.</p> <p>Art. 21., § 6º As atribuições e composição das subcomissões serão estabelecidas pela Comissão.</p>	<p>Art. 91 - Além do Presidente e do Vice-Presidente, a Comissão terá tantos Relatores e Relatores-Substitutos quantos o seu Presidente entender necessários para as partes e anexos do projeto.</p>	
		<p>Art. 11., § 2º Cada subcomissão será composta de pelo menos vinte membros titulares, devendo, na sua composição, ser obedecida a mesma representatividade de cada uma das Casas do Congresso Nacional na Comissão e a proporcionalidade partidária.</p>		<p>Art. 21., § 7º Na composição de cada Subcomissão será obedecida a mesma representatividade de cada uma das Casas do Congresso Nacional na Comissão e, sempre que possível, a proporcionalidade partidária.</p>	
		<p>Art. 11., § 3º O Presidente da Comissão indicará no âmbito de cada subcomissão, um Coordenador de seus trabalhos.</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II - Dos Comitês de Assessoramento					
Art. 27. Poderão ser constituídos até 2 (dois) comitês para apoio ao Relator-Geral, ao seu critério, com o mínimo de 3 (três) e o máximo de 10 (dez) integrantes, por ele indicados. (ver art. 18 - constitui 4 comitês permanentes)					
Parágrafo único. A designação dos membros e dos coordenadores dos comitês a que se refere o caput obedecerá ao critério da proporcionalidade partidária e ao da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO.					
Seção III - Da Modificação do Projeto de Lei Orçamentária Anual					
Art. 28. A proposta de modificação do projeto de lei orçamentária anual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.	Art. 15. As propostas de modificação das matérias constantes no art 166 da Constituição, enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do § 5º daquele artigo, serão recebidas até o início da respectiva votação na Comissão.	Art. 13. As propostas de modificação das matérias constantes do art. 166 da Constituição Federal, enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do § 5º daquele artigo, serão recebidas até o início da respectiva votação na Comissão.		Art. 14. As propostas de modificação das matérias constantes do art. 166 da Constituição Federal, enviadas pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos do § 5º daquele artigo, serão recebidas até o início da respectiva votação na Comissão, e apreciadas como emendas.	
	Art. 15., Parágrafo único. As propostas de modificação do projeto de lei orçamentária anual somente serão acatadas se recebidas até o início da votação, na Comissão, do parecer preliminar a que se refere o art. 18 desta Resolução.	Art. 13., Parágrafo único. As propostas de modificação do projeto de lei orçamentária anual somente serão acatadas se recebidas até o início da votação, na Comissão, do parecer preliminar a que se refere o art. 15 desta Resolução.			
Art 28., Parágrafo único. Os pedidos para correção da programação orçamentária constante do projeto, originários de órgãos do Poder Executivo, somente serão examinados pelos Relatores se solicitados pelo Ministro de Estado da área correspondente, com a comprovação da ocorrência de erro ou omissão de ordem técnica ou legal, e encaminhados pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão ao Presidente.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção IV - Das Audiências Públicas					
Art. 29. A CMO realizará audiências públicas para o debate e o aprimoramento do projeto, para as quais convidará Ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e representantes dos órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas.	Art. 12. A Comissão realizará audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como para o cumprimento de suas atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira.	Art. 12. A Comissão realizará audiências públicas, tanto em autoridades de outros Poderes quanto com entidades representativas da sociedade, que possam contribuir para o debate e o aprimoramento dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como durante o acompanhamento da sua execução.			
§ 1º As audiências públicas que tiverem como objeto o debate de assuntos relacionados aos campos temáticos regimentais das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão realizadas sob a coordenação da CMO, na forma de reuniões conjuntas.					
§ 2º A CMO poderá realizar audiências públicas regionais para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica.					
Seção V - Da Avaliação da Receita Subseção I - Diretrizes Gerais					
Art. 30. A análise da estimativa da Receita e das respectivas emendas é de competência do Relator da Receita.	Art. 10, Parágrafo único. Na apreciação, na Comissão, do projeto de lei orçamentária anual, a análise da parte relativa à receita, à reserva de contingência e ao texto da lei ficarão a cargo do Relator-Geral.				
§ 1º O Relatório da Receita será votado previamente à apresentação do Relatório Preliminar, observados os prazos estabelecidos no art. 82.					
§ 2º No prazo de até 10 (dez) dias após a votação do último Relatório Setorial, o Relator da Receita poderá propor a atualização da receita aprovada, tendo em vista eventual revisão de parâmetros e da legislação tributária, com base em avaliação do Comitê de Avaliação da Receita.	Art. 19., § 2º O Relator-Geral poderá, no decorrer dos trabalhos, propor à Comissão alteração do parecer preliminar, com a devida comprovação técnica e legal, caso identifique erro ou omissão nas estimativas de receita ou alteração relevante na conjuntura macroeconômica, nos resultados fiscais ou nas despesas obrigatórias.				
	Art. 22. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual poderão ser apresentadas, no âmbito do parecer preliminar, emendas que objetivem à correção de erros ou omissões de ordem técnica ou legal nas estimativas de receita.	Art. 17. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual poderão ser apresentadas, no âmbito do parecer preliminar, emendas que objetivem à correção de erros ou omissões nas estimativas de receita.			
§ 3º Os recursos oriundos da reestimativa prevista no § 2º serão alocados nas emendas coletivas de apropriação proporcionalmente aos atendimentos efetuados nos relatórios setoriais.	Art. 22., Parágrafo único. Os valores acrescidos por reestimativa da receita, nos termos do <i>caput</i> deste artigo ou do § 4º do art. 18, poderão ser utilizados para aprovação de emendas à despesa.	Art. 17., Parágrafo único. Os valores acrescidos por reestimativa da receita, nos termos do "caput" deste artigo ou do § 4º do art. 15, poderão ser utilizados para aprovação de emendas.			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção II - Das Emendas à Receita					
<p>Art. 31. São emendas à receita as que têm por finalidade alteração da estimativa da receita, inclusive as que propõem redução dessa estimativa em decorrência de aprovação de projeto de lei, nos termos do art. 32.</p> <p>Parágrafo único. As compensações na despesa decorrentes da aprovação de emenda que acarrete redução de receita ficarão a cargo do Relator-Geral.</p>					
<p>Art. 32. Poderá ser apresentada emenda de renúncia de receita, decorrente de projeto de lei de iniciativa do Congresso Nacional, em tramitação em qualquer das suas Casas, que satisfaça as seguintes condições:</p> <p>I - tenha recebido, previamente ao exame da compatibilidade e da adequação orçamentária e financeira, parecer favorável de mérito, na Casa de origem, pelas Comissões Permanentes;</p> <p>II - esteja, até o prazo final para a apresentação de emendas, instruído com a estimativa da renúncia de receita dele decorrente, oriunda do Poder Executivo ou de órgão técnico especializado em matéria orçamentária do Poder Legislativo.</p> <p>Parágrafo único. A emenda de que trata o caput somente será aprovada caso indique os recursos compensatórios necessários, provenientes de anulação de despesas ou de acréscimo de outra receita, observado o disposto no art. 41.</p>					
Subseção III - Do Relatório da Receita					
<p>Art. 33. O Relatório da Receita será elaborado com o auxílio do Comitê de Avaliação da Receita.</p> <p>Parágrafo único. A metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da Receita deverá ser a estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias.</p>	<p>Art. 19. O Relator-Geral, na avaliação das estimativas das receitas orçamentárias, contará com o apoio de comitê consultivo de membros da Comissão.</p>				
<p>Art. 34. O Relatório da Receita deverá conter:</p> <p>I - exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento e seu impacto sobre as finanças públicas;</p> <p>II - análise da evolução da arrecadação das receitas e da sua estimativa no projeto, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados;</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>III - avaliação, em separado, das receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial as pertencentes às agências reguladoras;</p> <p>IV - demonstrativo das receitas reestimadas, comparando-as com as do projeto, classificadas por natureza e fonte;</p> <p>V - demonstrativo das propostas de pareceres às emendas à receita e de renúncia de receitas;</p> <p>VI - o montante de eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas, discriminando as variações positivas e negativas por natureza e fonte de recursos;</p> <p>VII - indicação dos montantes de despesa a serem reduzidos no Parecer Preliminar, quando necessário;</p> <p>VIII - a verificação do atendimento às normas constitucionais e legais pertinentes à Receita, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000.</p>					
<p>Parágrafo único. O Relatório da Receita não poderá propor o cancelamento, parcial ou total, de dotações constantes do projeto.</p>					
<p>Seção VI- Da Avaliação da Despesa</p> <p>Subseção I - Da Participação das Comissões</p>					
<p>Art. 35. A participação das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no processo de apreciação do projeto dar-se-á na forma do disposto no art. 90 do Regimento Comum e das disposições desta Resolução.</p>					
<p>Art. 36. As Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados cujas competências materiais sejam correlatas poderão, em conjunto, sugerir ao Relator-Geral a inclusão, no Relatório Preliminar, de até 3 (três) programas ou ações, por subárea temática, para integrar a programação prioritária passível de ser objeto de emendas, de que trata o art. 53, III.</p>					
<p>Art. 36., Parágrafo único. As sugestões deverão observar as prioridades e metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e ser encaminhadas ao Relator-Geral por intermédio da Secretaria da CMO, acompanhadas de cópia da ata de deliberação, no prazo de até 5 (cinco) dias antes da data de apresentação do Relatório Preliminar.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção II - Da Classificação e Diretrizes Gerais sobre as Emendas à Despesa					
Art. 37. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento.					
Art. 38. Emenda de remanejamento é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência. § 1º A emenda de remanejamento somente poderá ser aprovada com a anulação das dotações indicadas na própria emenda, observada a compatibilidade das fontes de recursos. § 2º Será inadmitida a emenda de remanejamento que não atenda ao disposto neste artigo e nos arts. 47 e 48.					
Art. 39. Emenda de apropriação é a que propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de: I - recursos integrantes da Reserva de Recursos a que se refere o art. 56; II - outras dotações, definidas no Parecer Preliminar.					
Art. 40. Emenda de cancelamento é a que propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.					
Art. 41. A emenda ao projeto que propõe acréscimo ou inclusão de dotações, somente será aprovada caso: I - seja compatível com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indique os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida;	Art. 21. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas pela Comissão caso: I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida;	Art. 16. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais que proponham inclusão ou acréscimo de valor somente poderão ser aprovadas pela Comissão caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida;	Resolução nº 01, de 1993	Art. 11. Não serão apreciadas, pela Comissão, emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual e Créditos Adicionais que: I - sejam incompatíveis com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias; II - incidam sobre: a) dotação para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida;	Art. 11. § 1.º - Não serão aceitas emendas que contrariem o disposto no art. 57 da Constituição. Constituição Federal. Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que: Constituição Federal. Art. 57., I - disponham sobre matéria financeira; Constituição Federal. Art. 57., II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública; Constituição Federal. Art. 57., III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;</p> <p>III - não seja constituída de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e</p> <p>IV - não contrarie as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela CMO.</p> <p>Parágrafo único. Somente será aprovada emenda que proponha anulação de despesa mencionada nas alíneas do inciso II quando se referir à correção de erros ou omissões.</p>	<p>c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;</p> <p>III – não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e</p> <p>IV – não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.</p> <p>Parágrafo único. Somente serão apreciadas emendas que proponham anulações de despesa mencionadas nas alíneas do inciso II deste artigo quando se referirem à correção de erros ou omissões.</p>	<p>c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;</p> <p>III - não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e</p> <p>IV - não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.</p> <p>Art 16. § 1º Somente serão apreciadas emendas que proponham anulações de despesa mencionadas nas alíneas do inciso II deste artigo quando se referirem a correção de erros ou omissões.</p>	<p>Resolução nº 01, de 1993</p>	<p>c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;</p> <p>III - sejam constituídas de várias partes, que devam ser objeto de emendas distintas;</p> <p>IV - contrariem as normas de funcionamento da Comissão.</p> <p>Parágrafo único. Somente serão apreciadas emendas relativas aos casos previstos no inciso II deste artigo quando se referirem a:</p> <p>a) correção de erro ou omissão; ou</p> <p>b) cancelamento, parcial ou total.</p>	<p>Constituição Federal. Art. 57., IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;</p> <p>Constituição Federal. Art. 57., V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;</p> <p>Constituição Federal. Art. 57., VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.</p> <p>Constituição Federal. Art. 57., Parágrafo único. Não serão admitidas emendas que aumentem a despesa prevista:</p> <p>Constituição Federal. Art. 57., a) nos projetos cuja iniciativa seja da exclusiva competência do Presidente da República; ou</p> <p>Constituição Federal. Art. 57., b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.</p>
<p>Art. 42. A emenda ao projeto não será aprovada em valor superior ao solicitado, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, observado o limite global previsto no art. 52, II, i.</p>	<p>Art. 26., § 2º Nenhuma emenda poderá ser atendida em valor superior ao da proposição original, ressalvados os casos de remanejamento entre emendas individuais de mesmo autor, preservado o limite global previsto no parágrafo único do art. 24.</p>				
<p>Subseção III - Das Emendas de Comissão</p>	<p>Seção III - Das Emendas</p>			<p>CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção I - Das Emendas</p>	
			<p>Art. 2º Acrescente-se um artigo, a ser numerado como 16 renumerando-se os demais, com a seguinte redação:</p>		
<p>Art. 43. As Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relacionadas em Anexo a esta Resolução, cujas competências estejam direta e materialmente relacionadas à área de atuação pertinente à estrutura da administração pública federal, poderão apresentar emendas ao projeto.</p>	<p>Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:</p>	<p>Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:</p>	<p>"Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:</p>		

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>Art. 44. As emendas de Comissão deverão:</p> <p>I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação;</p> <p>II - ter caráter institucional e representar interesse nacional, observado o disposto no art. 47, incisos II a V, vedada a destinação a entidades privadas, salvo se contemplarem programação constante do projeto;</p> <p>III - conter, na sua justificação, elementos, critérios e fórmulas que determinem a aplicação dos recursos, em função da população beneficiada pela respectiva política pública, quando se tratar de transferências voluntárias de interesse nacional.</p>	<p>Art. 25., I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;</p>	<p>Art. 20., I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente; e, ainda à Comissão Especial, criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, destinada a estudar os projetos públicos federais de irrigação e recursos hídricos e apresentar proposta ao orçamento da União, no sentido de viabilizar a execução dos mesmos.</p>	<p>Art. 16., I - às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da Ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente;</p>	<p>Art. 15. As Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar relatórios e sugestões, sob a forma de emendas, aos projetos de lei que tramitam na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, até o término do prazo de emendas e relativos às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente.</p>	
<p>§ 1º Poderão ser apresentadas:</p> <p>I - até 4 (quatro) emendas, sendo 2 (duas) de apropriação e 2 (duas) de remanejamento, para as comissões cuja competência esteja restrita a uma única subárea temática, conforme definido no § 1º do art. 26 desta Resolução, e observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução;</p> <p>II - até 8 (oito) emendas, sendo 4 (quatro) de apropriação e 4 (quatro) de remanejamento, para aquelas cuja competência abranja mais de uma subárea temática, observados os quantitativos constantes do Anexo a esta Resolução.</p> <p>§ 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar emendas, sendo até 4 (quatro) de apropriação e até 4 (quatro) de remanejamento.</p>	<p>Art. 25., I – às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente e de caráter institucional ou nacional, acompanhadas da ata da reunião deliberativa, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente;</p>	<p>Art. 20., I - às comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam afetas regimentalmente, acompanhadas da ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de cinco emendas por Comissão Permanente; e, ainda à Comissão Especial, criada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, destinada a estudar os projetos públicos federais de irrigação e recursos hídricos e apresentar proposta ao orçamento da União, no sentido de viabilizar a execução dos mesmos.</p>	<p>Art. 16., I - às Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, relativas às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente, devidamente acompanhadas da Ata da reunião em que as mesmas foram deliberadas, até o limite de 3 (três) emendas por Comissão Permanente;</p>		

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Art. 45. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações de caráter institucional e de interesse nacional, no âmbito da mesma subárea temática e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.					
Subseção IV - Das Emendas de Bancada Estadual	Seção III - Das Emendas			CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção I - Das Emendas	
Art. 46. As Bancadas Estaduais no Congresso Nacional poderão apresentar emendas ao projeto, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal.	Art. 25. Aos projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual poderão ser apresentadas emendas coletivas cuja iniciativa caberá:	Art. 20. Poderão ser apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual emendas coletivas cuja iniciativa caberá:	Art. 16. Poderão ser também apresentadas Emendas Coletivas, cuja iniciativa caberá:		
Art. 47. As emendas de Bancada Estadual deverão:	Art. 25., II – às bancadas estaduais no Congresso Nacional, relativas a matérias de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por dois terços dos deputados e dois terços dos senadores da respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada, respeitados simultaneamente os seguintes limites:				
I - ser apresentadas juntamente com a ata da reunião que decidiu por sua apresentação, aprovada por 3/4 (três quartos) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva Unidade da Federação;					
II - identificar de forma precisa o seu objeto, vedada a designação genérica de programação que possa contemplar obras distintas ou possam resultar, na execução, em transferências voluntárias, convênios ou similares para mais de um ente federativo ou entidade privada;					
III - no caso de projetos, contemplar, alternativamente a: a) projeto de grande vulto, conforme definido na lei do plano plurianual; b) projeto estruturante, nos termos do Parecer Preliminar, especificando-se o seu objeto e a sua localização; IV - no caso de atividades ou operações especiais, restringir-se às modalidades de aplicação 30 (trinta - governo estadual) e 90 (noventa - aplicação direta); V - em sua justificação, conter, no mínimo: a) os elementos necessários para avaliar a relação custo-benefício da ação pretendida e seus aspectos econômico-sociais;					
b) o valor total estimado, a execução orçamentária e física acumulada e o cronograma da execução a realizar, em caso de projeto; c) as demais fontes de financiamento da ação e as eventuais contrapartidas.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>§ 1º Poderão ser apresentadas no mínimo 15 (quinze) e no máximo 20 (vinte) emendas de apropriação, além de 3 (três) emendas de remanejamento, sendo que:</p> <p>I - as Bancadas Estaduais com mais de 11 (onze) parlamentares poderão apresentar, além do mínimo de 15 (quinze) emendas, uma emenda de apropriação para cada grupo completo de 10 (dez) parlamentares da bancada que exceder a 11 (onze) parlamentares;</p> <p>II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput.</p>	<p>Art. 25., II, a) mínimo de quinze e máximo de vinte emendas;</p> <p>Art. 25., II, b) as bancadas com mais de onze parlamentares poderão apresentar além do mínimo de quinze emendas, uma emenda adicional para cada grupo completo de dez parlamentares da bancada que excederem a onze parlamentares;</p>	<p>Art. 20., II - às bancadas estaduais no Congresso Nacional, até o limite de dez emendas de interesse de cada Estado ou Distrito Federal, aprovadas por três quartos dos deputados e senadores que compõem a respectiva unidade da Federação, acompanhadas da ata da reunião da bancada;</p>	<p>Art. 16., III - a Parlamentares que representem um terço da bancada do respectivo Estado no Congresso Nacional e totalizem no mínimo 5 (cinco) subscritores, sobre projetos de interesse estadual, podendo cada Parlamentar encabeçar até 3 (três) emendas."</p>		
<p>§ 2º Os projetos constantes de lei orçamentária anual, oriundos de aprovação de emendas de Bancada Estadual, uma vez iniciados, deverão ser, anualmente, objeto de emendas apresentadas pela mesma Bancada Estadual até a sua conclusão, salvo se:</p> <p>I - constem do projeto de lei orçamentária; ou</p> <p>II - a execução física não tiver alcançado 20 % (vinte por cento) do total da obra; ou</p> <p>III - houver comprovado impedimento legal à continuidade da obra; ou</p> <p>IV - houver decisão em contrário da unanimidade da bancada.</p>					
<p>§ 3º Na hipótese do descumprimento do disposto no § 2º:</p> <p>I - o Comitê de Admissibilidade de Emendas proporá a inadmissibilidade de emendas de Bancada Estadual, em número equivalente àquelas que deixaram de ser apresentadas, a partir daquela com o menor valor proposto;</p> <p>II - o Relator-Geral substituirá a emenda de que trata o inciso</p> <p>I por emenda necessária à continuidade do projeto.</p>					
<p>Art. 48. As emendas de remanejamento somente poderão propor acréscimos e cancelamentos em dotações no âmbito da respectiva Unidade da Federação, mesmo órgão e mesmo grupo de natureza de despesa, observada a compatibilidade das fontes de recursos.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
	Art. 26., § 1º A Comissão não apreciará emenda à despesa, com parecer pela aprovação, cujas fontes de custeio, incluindo-se as condicionadas, não estejam previamente definidas.				
	Art. 25., III - às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de duas emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e maioria absoluta dos senadores que compõem a respectiva região, devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada.	Art. 20., III - às bancadas regionais no Congresso Nacional, até o limite de cinco emendas, de interesse de cada região macroeconômica definida pelo IBGE, por votação da maioria absoluta dos deputados e senadores que compõem a respectiva região. devendo cada Estado ou Distrito Federal estar representado por no mínimo vinte por cento de sua bancada;			
			Art. 16., II - aos Partidos Políticos com representação no Congresso Nacional, que serão encabeçadas por seus líderes e assinadas pela maioria absoluta das respectivas bancadas, na proporção de 1 (uma) emenda para grupo de 10 (dez) Parlamentares ou fração, garantido o mínimo de 1 (uma) emenda por Partido;		
Subseção V - Das Emendas Individuais	Seção III - Das Emendas			CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção I - Das Emendas	
Art. 49. Cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar, nos termos do art. 52, II, i.	Art. 24. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais aos projetos de lei do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias, quanto ao seu anexo de metas e prioridades, do orçamento anual e seus créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas à receita, ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotação. Art. 24., Parágrafo único. O parecer preliminar estabelecerá limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar.	Art. 19. Cada parlamentar poderá apresentar até vinte emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual e projetos de lei de créditos adicionais, excluídas deste limite aquelas destinadas ao texto da lei e ao cancelamento parcial ou total de dotações orçamentárias	Art. 15. Cada Parlamentar poderá apresentar, a qualquer título, até 50 (cinquenta) emendas, excluídas as previstas no inciso II do art. 16.		
Art. 50. As emendas individuais: I - que destinarem recursos a entidades de direito público, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida pelo Parecer Preliminar; II - que destinarem recursos a entidades privadas, deverão observar a programação passível de ser objeto de emendas, definida no Parecer Preliminar e, cumulativamente: a) atender às disposições contidas na lei de diretrizes orçamentárias;					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>b) estipular as metas que a entidade beneficiária deverá cumprir, demonstrando a sua compatibilidade com o valor da emenda;</p> <p>c) identificar a entidade beneficiada, seu endereço e o nome dos responsáveis pela direção;</p> <p>III - deverão, no caso de projetos, resultar, em seu conjunto, em dotação suficiente para conclusão da obra ou da etapa do cronograma de execução a que se refere.</p> <p>Parágrafo único. O Parecer Preliminar especificará os elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais.</p>					
Subseção VI - Do Parecer Preliminar	Seção II - Do Parecer Preliminar				
<p>Art. 51. O Relator-Geral apresentará Relatório Preliminar que, aprovado pelo Plenário da CMO, estabelecerá os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais.</p>	<p>Art. 18. O Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelo Relatores-Setoriais e pelo Relator-Geral na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.</p> <p>Art. 25., Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificativa elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.</p>	<p>Art. 15. O Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros e critérios que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Setoriais, pelo Relator-Geral e pelos Relatores Adjuntos na elaboração do parecer sobre o projeto de lei, inclusive quanto às emendas.</p> <p>Art. 20., Parágrafo único. A emenda coletiva e prioritária incluirá na sua justificativa elementos necessários para subsidiar a avaliação da ação por ela proposta, apresentando informações sobre a viabilidade econômico-social e a relação custo-benefício, esclarecendo sobre o estágio de execução dos investimentos já realizados e a realizar, com a definição das demais fontes de financiamento e eventuais contrapartidas, quando houver, e definindo o cronograma de execução, além de outros dados relevantes para sua análise.</p>	<p>Art. 16. ..</p>	<p>Art. 16. O Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual apresentará parecer preliminar que, depois de aprovado pelo Plenário da Comissão, estabelecerá os parâmetros que, obrigatoriamente, deverão ser obedecidos pelos Relatores Parciais ou Setoriais na elaboração de seus relatórios, inclusive quanto a apreciação das emendas.</p>	
<p>Art. 52. O Relatório Preliminar será composto de duas partes:</p> <p>I - Parte Geral, que conterá, no mínimo, análise:</p> <p>a) das metas fiscais em função dos resultados primário e nominal implícitos no projeto, comparando-as com as dos 2 (dois) últimos exercícios;</p> <p>b) do atendimento ao disposto na lei do plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias;</p>	<p>Art. 18, § 3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:</p> <p>Art. 18, § 3º, I – exame da conjuntura macroeconômica e do endividamento, com seu impacto sobre as finanças públicas;</p> <p>Art. 18, § 3º, II – análise das metas fiscais, com o s resultados primário e nominal implícitos na proposta orçamentária, comparando-os com os dos dois últimos exercícios;</p> <p>Art. 18, § 3º, III – avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, do ponto de vista do atendimento ao que dispõe o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;</p>	<p>Art. 15, § 3º O parecer preliminar deverá conter, ainda:</p> <p>Art. 15, § 3º, I - exame crítico das finanças públicas e do processo orçamentário, incluindo a execução recente e as diretrizes orçamentárias em vigor para o exercício;</p> <p>Art. 15, § 3º, II - avaliação da proposta encaminhada pelo Poder Executivo, do ponto de vista do atendimento ao que dispõe a lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e, especialmente, o § 7º do art. 165 da Constituição Federal;</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>c) da observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>d) das despesas, divididas por área temática, incluindo a execução recente;</p> <p>e) da programação orçamentária, comparada com a execução do exercício anterior e o autorizado pela lei orçamentária em vigor;</p> <p>f) de outros temas relevantes;</p>	<p>Art. 18, § 3º, V – observância dos limites previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000.</p> <p>Art. 18, § 3º, VIII – referência a temas que exijam maior aprofundamento durante a tramitação do projeto ou que merecerão tratamento especial no relatório.</p> <p>Art. 18, § 3º, VII – quadro comparativo por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e as alterações eventualmente determinadas pelo parecer preliminar;</p> <p>Art. 18, § 3º, IV – análise da evolução e avaliação das estimativas das receitas, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados;</p> <p>Art. 18, § 3º, VI – análise da programação das despesas, dividida por área temática, incluindo a execução recente;</p>	<p>Art. 15, § 3º, VI - referência a temas que exijam maior aprofundamento durante a tramitação do projeto ou que merecerão tratamento especial no relatório.</p> <p>Art. 15, § 3º, III - quadro comparativo, por órgão, entre a execução no exercício anterior, a lei orçamentária em vigor, o projeto do Executivo e o parecer preliminar;</p> <p>Art. 15, § 3º, IV - análise das receitas, com ênfase nas estimativas de impostos e contribuições;</p> <p>Art. 15, § 3º, V - análise da programação das despesas, dividida por áreas temáticas;</p>			
<p>II - Parte Especial, que conterà, no mínimo:</p> <p>a) as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelos Relatores Setoriais e pelo Relator-Geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto;</p> <p>b) os eventuais cancelamentos prévios, efetuados nas dotações constantes do projeto, antecedentes à atuação dos Relatores Setoriais;</p> <p>c) as propostas de ajustes na despesa decorrentes da aprovação do Relatório da Receita e da reavaliação das despesas obrigatórias e da Reserva de Contingência;</p> <p>d) os critérios que serão adotados na distribuição da Reserva de Recursos;</p> <p>e) as competências temáticas dos Relatores Setoriais e do Relator-Geral e a estrutura básica de seus relatórios;</p> <p>f) os critérios a serem observados para a redução das desigualdades inter-regionais, em conformidade com o art. 165, § 7º, da Constituição;</p> <p>g) as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator;</p> <p>h) a classificação das emendas de Relator quanto à finalidade;</p>	<p>Art. 18, § 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o <i>caput</i> deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:</p> <p>Art. 18, § 2º, II – as condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subtítulos que nominalmente identifique o Estado, Distrito Federal ou Município;</p> <p>Art. 18, § 2º, I – as dotações globais de cada função, subfunção, programa, órgão ou área temática, indicando as reduções e os acréscimos propostos;</p>	<p>Art. 15, § 2º Os parâmetros e critérios a que se refere o "caput" deste artigo resultarão dos seguintes elementos, fixados isolada ou combinadamente:</p> <p>Art. 15, § 2º, II - as condições, restrições e limites para o remanejamento e o cancelamento de dotações, especialmente no que diz respeito aos subprojetos ou subatividades que nominalmente identifique Estado, Distrito Federal ou Município;</p> <p>Art. 15, § 2º, I - as dotações globais de cada função, órgão ou área temática, indicando as reduções e os acréscimos propostos;</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>I) o limite global de valor para apresentação e aprovação de emendas individuais por mandato parlamentar, bem como a origem dos recursos destinados a seu atendimento;</p> <p>j) o valor mínimo por Bancada Estadual para atendimento das emendas de apropriação, nos termos do art. 57;</p> <p>k) a programação passível de ser objeto de emendas individuais de que trata o art. 50, I e II, que deverá estar relacionada com o desenvolvimento econômico-social e com a implantação de políticas públicas;</p> <p>l) as medidas saneadoras necessárias para a correção de eventuais erros, omissões ou inconsistências detectadas no projeto;</p> <p>m) as sugestões apresentadas pelas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre a programação passível de emendas, nos termos do art. 36.</p>					
<p>Art. 53. O Parecer Preliminar poderá:</p> <p>I - determinar o remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática;</p> <p>II - definir outras alterações e limites que contribuam para adequar a estrutura, a composição e a distribuição de recursos às necessidades da programação orçamentária;</p> <p>III - estabelecer a programação prioritária passível de ser objeto de emendas coletivas.</p>	<p>Art. 18, § 2º, III – os limites de programação que contribuam para determinar a composição e a estrutura do orçamento, bem como critérios para apreciação das emendas.</p>	<p>Art. 15, § 2º, III - os limites de programação que contribuam para determinar a composição e a estrutura do orçamento, bem como critérios para apreciação das emendas.</p>			
<p>Art. 54. O Relatório do Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária que analisar a consistência fiscal do projeto, nos termos do disposto no art. 22, II, será parte integrante do Parecer Preliminar.</p>					
<p>Art. 55. Ao Relatório Preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.</p>	<p>Art. 18, § 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no <u>caput</u> do art. 22 desta Resolução que serão apreciadas pela Comissão.</p>	<p>Art. 15, § 1º Ao parecer preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional, além das previstas no "caput" do art. 17 desta Resolução, que serão apreciadas pela Comissão.</p>		<p>Art 16, § 1º A Comissão estabelecerá prazo para a apresentação de indicações para o parecer preliminar, as quais deverão ser publicadas e apreciadas pelo Relator-Geral.</p>	
	<p>Art. 18, § 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no <u>caput</u> do art. 22 desta Resolução, poderá incorporar ao projeto de lei orçamentária eventuais reestimativas de receita, indicando, em nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.</p>	<p>Art. 15, § 3º, § 4º O parecer preliminar, com base no inciso IV do parágrafo anterior e no "caput" do art. 17 desta Resolução, incorporará as eventuais reestimativas de receita e indicará, ao nível de função, órgão ou área temática, as alterações das despesas delas decorrentes.</p>			
	<p>Art. 18, § 5º O parecer preliminar estabelecerá critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.</p>				
				<p>Art 16, § 2º As indicações que implicarem aumento da despesa deverão indicar, também, a respectiva fonte de receita.</p>	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção VII - Da Distribuição de Recursos					
<p>Art. 56. A Reserva de Recursos será composta dos eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.</p> <p>Parágrafo único. Não integram a base de cálculo do caput os recursos provenientes de autorizações de cancelamentos seletivos contidas no Parecer Preliminar que dependam de avaliação posterior dos Relatores.</p>					
<p>Art. 57. Os recursos líquidos destinados ao atendimento de emendas coletivas de apropriação, calculados de acordo com o art. 56, caput, terão o seguinte destino, observada a vinculação de fontes:</p> <p>I - 25 % (vinte e cinco por cento) para as emendas de Bancada Estadual, distribuídos na forma do § 1º deste artigo;</p> <p>II - 55 % (cinquenta e cinco por cento) aos Relatores Setoriais, para as emendas de Bancada Estadual e as de Comissão;</p> <p>III - 20 % (vinte por cento) ao Relator-Geral, para alocação, entre as emendas de Bancada Estadual e de Comissão, observado o disposto no § 2º.</p>					
<p>§ 1º Os recursos de que trata o inciso I do caput serão distribuídos na seguinte proporção:</p> <p>I - 50% (cinquenta por cento) com base nos critérios estabelecidos para o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE;</p> <p>II - 40% (quarenta por cento) com base na média histórica de atendimento das respectivas Bancadas Estaduais nos últimos 3 (três) anos;</p> <p>III - 10% (dez por cento) com base na população residente estimada pelo IBGE.</p> <p>§ 2º O Relator-Geral, na distribuição dos recursos de que trata o inciso III do caput, assegurará que o montante de recursos destinado ao atendimento de emendas de Comissão não seja inferior a 15 % (quinze por cento) do total dos recursos líquidos de que trata o caput deste artigo.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção VIII - Das Disposições Gerais sobre as Competências e Atribuições dos Relatores					
Art. 58. O Relator-Geral e os Relatores Setoriais observarão, na elaboração de seus relatórios, os limites e critérios fixados no Parecer Preliminar, vedada a utilização, na aprovação de emendas, de quaisquer fontes que não tenham sido autorizadas naquele Parecer.	Art. 19., § 1º Os Relatores-Setoriais e o Relator-Geral deverão observar os limites fixados para as receitas nos termos do <u>caput</u> , vedada a utilização de quaisquer recursos cujas fontes não tenham sido previstas no parecer preliminar ou em suas alterações aprovadas.				
					Art. 91, § 1.º - A critério da Presidência, poderá ser designado um Relator-Geral, que coordenará o trabalho dos demais Relatores.
Art. 59. As propostas de parecer às emendas de Relator deverão ter o mesmo valor da emenda apresentada.					
Art. 60. As modificações introduzidas à programação orçamentária pelos Relatores dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.	Art. 26. As modificações introduzidas pelas relatorias aos projetos de lei em tramitação na Comissão dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.				
Subseção IX - Dos Relatores Setoriais					
Art. 61. Os Relatores Setoriais utilizarão, para atendimento de emendas coletivas de apropriação, as fontes de recursos definidas no Parecer Preliminar.					
Art. 62. Os Relatores Setoriais debaterão o projeto nas Comissões Permanentes, antes da apresentação de seus relatórios, observadas as áreas temáticas correspondentes, podendo ser convidados representantes da sociedade civil. Art. 63. Os membros das Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados serão convidados para participar da discussão dos relatórios setoriais pertinentes.					
		§ 1º Os Relatores Adjuntos, sob a coordenação do Relator-Geral, terão a incumbência de auxiliar na apreciação do projeto, dividido por áreas temáticas distintas, não podendo haver mais de dois Relatores Adjuntos pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar.			
		§ 2º Somente poderão ser incorporadas ao relatório como propostas de alteração dos pareceres setoriais as modificações que, devidamente justificadas, tenham sido aprovadas pela maioria do colegiado constituído pelo Relator-Geral e Relatores Adjuntos.			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
		Art. 23., § 6º Fica assegurado ao partido ou bloco parlamentar, cuja representação não tenha contribuído para a composição do quadro de Relatores Adjuntos, o direito de indicar observador para acompanhar os trabalhos da relatoria.			
Art. 64. O Relator Setorial que, no prazo regimental, não apresentar o seu relatório, será destituído. Parágrafo único. Ocorrendo o previsto no caput, a programação orçamentária da respectiva área temática e as emendas a ela apresentadas serão apreciadas exclusivamente pelo Relator-Geral.	Art. 9º, § 4º O Relator que, no prazo regimental, não apresentar o seu parecer, será obrigatoriamente substituído. Art. 9º, § 5º Ocorrendo o previsto no § 4º deste artigo, quanto aos Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual, a programação da respectiva área temática e as emendas a ela apresentadas serão remetidas à apreciação exclusivamente na fase do Relator-Geral.				
Subseção X - Do Relator-Geral					
Art. 65. A apreciação da Reserva de Contingência e do texto da lei será de responsabilidade do Relator-Geral.					
Art. 66. O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais, utilizando as fontes de recursos definidas no Parecer Preliminar.					
Parágrafo único. O cancelamento de que trata o caput não poderá ser superior a 10 % (dez por cento) do valor aprovado para cada emenda no Parecer Setorial.					
Art. 67. É vedado ao Relator-Geral propor a aprovação de emendas com Parecer Setorial pela rejeição.					
Art. 68. O Relator-Geral poderá propor, em seu relatório, alterações no atendimento das emendas de Bancadas Estaduais, por solicitação de 2/3 (dois terços) dos Deputados e 2/3 (dois terços) dos Senadores da respectiva bancada.					
Art. 69. As propostas de parecer do Relator-Geral às emendas somente poderão ser incorporadas aos sistemas informatizados após a apreciação conclusiva de todos os relatórios setoriais pela CMO, ressalvado o disposto no art. 64.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção XI - Dos Relatórios	Seção IV - Dos Relatórios				
<p>Art. 70. Os Relatores do projeto deverão, em seus relatórios:</p> <p>I - analisar:</p> <p>a) o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a Lei Complementar nº 101, de 2000;</p> <p>b) a execução orçamentária recente, comparando-a com os valores constantes do projeto;</p> <p>c) os efeitos da aprovação dos créditos especiais e extraordinários aprovados ou em apreciação pelo Congresso nos últimos 4 (quatro) meses do exercício;</p> <p>d) os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados na programação orçamentária e seus efeitos sobre a distribuição regional;</p> <p>e) as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo Tribunal de Contas da União quanto às obras e serviços com indícios de irregularidades graves, justificando sua inclusão ou manutenção;</p> <p>II - indicar, para votação em separado, os subtítulos que contenham contrato, convênio, parcela, trecho ou subtrecho em que foram identificados, de acordo com informações do Tribunal de Contas da União, indícios de irregularidades graves;</p> <p>III - apresentar demonstrativos:</p> <p>a) do voto do Relator às emendas individuais à despesa, por tipo de proposta de parecer e por autor, contendo, para cada um, o número da emenda, a classificação institucional, funcional e programática, a denominação do subtítulo, a decisão e o valor concedido;</p>	<p>Art. 30. Os Relatores do projeto de lei orçamentária e de créditos adicionais farão constar nos seus relatórios análise sobre:</p> <p>Art. 30., I – o atendimento das normas constitucionais e legais, especialmente quanto à compatibilidade da proposta com a lei do plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>Art. 30., II – a execução recente, comparando-a com os valores constantes da proposta;</p> <p>Art. 30., III – os efeitos da aprovação dos créditos especiais e extraordinários aprovados ou em apreciação pelo Congresso nos últimos quatro meses do exercício, no caso do projeto de lei orçamentária;</p> <p>Art. 30., IV – os critérios básicos utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados quanto à distribuição regional;</p> <p>Art. 30., V – as medidas adotadas em relação às informações enviadas pelo TCU quanto às obras com indícios de irregularidades, justificando sua inclusão ou manutenção, observado o previsto no art. 13.</p> <p>Art. 13. Os Relatores do projeto de lei orçamentária anual e dos créditos adicionais deverão indicar em seus relatórios, para votação em separado, cada subtítulo que contenha contrato, convênio, parcela ou subtrecho em que foram identificados indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União.</p> <p>Art. 31. Constarão dos relatórios de que trata o artigo 30 os seguintes demonstrativos:</p> <p>Art. 31., I – dos pareceres às emendas individuais à despesa apresentadas, por autor, contendo número da emenda, classificação institucional, funcional-programática e denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>b) do voto do Relator às emendas coletivas à despesa, por tipo de proposta de parecer, unidade da Federação e autor, contendo, para cada um, o número da emenda, a classificação institucional, funcional e programática, a denominação do subtítulo, a decisão e o valor concedido;</p> <p>c) das emendas com proposta de parecer pela inadmissibilidade;</p> <p>IV - anexar os espelhos das emendas de Relator, acompanhados dos respectivos fundamentos técnicos e legais e do demonstrativo dessas emendas por modalidade.</p> <p>Art. 71. Se o Relator concluir por substitutivo, deverá apresentar a programação de trabalho na forma de autógrafo.</p> <p>Art. 72. O relatório do Relator-Geral deverá apresentar demonstrativo das propostas de pareceres às emendas ao texto e de cancelamento.</p> <p>Art. 73. Os seguintes demonstrativos deverão estar disponíveis na CMO, até a apresentação dos relatórios correspondentes:</p> <p>I - dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, com a especificação das metas correspondentes, indicando expressamente aqueles constantes das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, nos termos do art. 2º, III, b;</p> <p>II - dos acréscimos e cancelamentos das dotações por Unidade da Federação.</p> <p>Art. 74. Os relatórios dos comitês previstos no art. 18, III e IV, e no art. 27 integrarão o relatório do Relator-Geral.</p>	<p>Art. 31., II – dos pareceres às emendas coletivas e de relator apresentadas, por unidade da federação e autor, contendo número da emenda, classificação institucional, funcional-programática e denominação do subtítulo, com a decisão e o valor concedido;</p> <p>Art. 31., III – dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade orçamentária e por subtítulo, indicando expressamente aqueles constantes do relatório encaminhado pelo Tribunal de Contas da União nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>Art. 31., IV – dos acréscimos e cancelamentos das dotações por unidade da federação.</p>	<p>Art. 23., § 4º Além da programação da despesa de cada unidade orçamentária e de demonstrativo idêntico ao previsto no parágrafo único do artigo anterior, que deverão integrar o parecer sobre o projeto de lei orçamentária, será tornado disponível, para consulta, demonstrativo das alterações em relação à programação contida na proposta do Executivo, por unidade orçamentária e por categoria de programação.</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>Seção VII - Da apreciação e da votação</p> <p>Subseção I - Das Diretrizes Gerais para apreciação e votação</p>					
<p>Art. 75. Os relatórios setoriais serão apreciados pela CMO individualmente.</p>	<p>Art. 14. A apreciação dos relatórios setoriais será realizada em separado para cada uma das áreas temáticas definidas no parecer preliminar.</p>			<p>Art. 21., § 3º No caso do Projeto de Lei Orçamentária Anual, os pareceres parciais serão apreciados em cada Subcomissão específica pertinente.</p> <p>Art. 21., § 1º As matérias pertinentes a cada uma das Subcomissões poderão ser apreciadas no seu âmbito antes da apreciação pelo Plenário da Comissão.</p>	<p>Art. 92 - Cada anexo ou subanexo será tratado como projeto autônomo, mantendo-se, entretanto, em cada caso, o número do projeto integral, acrescido do número de ordem do anexo respectivo.</p> <p>Art. 92., Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica à redação final.</p>
				<p>Art. 21., § 4º Os pareceres setoriais aprovados pela Subcomissão serão adequados pelo Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual, na forma do disposto no § 1º do art. 10, e apreciados pelo Plenário da Comissão.</p>	
		<p>Art. 22. Os pareceres dos Relatores Setoriais do projeto de lei orçamentária anual serão elaborados conjuntamente com até cinco Relatores Setoriais Adjuntos, por eles designados dentre os membros da subcomissão respectiva, não podendo haver mais de dois Relatores Setoriais Adjuntos pertencentes ao mesmo partido ou bloco parlamentar.</p>		<p>Art. 10., § 1º No caso de designação de Relatores-Parciais para apresentação de seus relatórios à Subcomissão específica, serão indicados, também, Relatores-Setoriais que consolidarão os relatórios parciais, na forma do § 3º do art. 21 desta Resolução, cabendo ao Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual adequar os pareceres setoriais aprovados em cada Subcomissão, vedada qualquer modificação de parecer setorial, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão.</p>	
		<p>Art. 22., Parágrafo único. Acompanhará os pareceres dos Relatores Setoriais demonstrativo das decisões contendo, em ordem crescente do número das emendas, o autor da emenda, a decisão e o valor concedido, quando for o caso.</p>			<p>Art. 91., § 2.º - Na escolha do Presidente, do Vice-Presidente e dos Relatores será obedecido um sistema de rodízio entre os representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.</p>
		<p>Art. 23. O parecer do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, com base nos pareceres dos Relatores Setoriais, será elaborado conjuntamente com até sete Relatores Adjuntos por ele designados, sendo um de cada subcomissão.</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
	Art. 32. O relatório final do projeto de lei orçamentária anual adequará os pareceres setoriais aprovados, podendo alterar os valores neles constantes, vedada aprovação de emendas já rejeitadas.	Art. 23. § 3º Caberá à Relatoria Geral do projeto de lei orçamentária anual adequar os pareceres setoriais aprovados e as alterações decorrentes de destaques aprovados, vedada a aprovação de emendas já rejeitadas, bem como a apresentação de emenda de Relator, que implique inclusão de subprojetos ou subatividades novos.		Art. 10., § 2º Caso não haja constituição de subcomissões caberá ao Relator-Geral da Lei Orçamentária Anual adequar os pareceres parciais aprovados, vedada qualquer modificação, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão.	
Art. 76. A apreciação do Relatório Geral somente terá início após a aprovação, pelo Congresso Nacional, do projeto de lei do plano plurianual ou de projeto de lei que o revise.					
Art. 77. Na apreciação do relatório do Relator-Geral serão votadas, inicialmente, as emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações constantes do projeto e, em seguida, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto, ressalvados os destaques.	Art. 28. Na apreciação do relatório final ao projeto de lei orçamentária anual, serão votadas, inicialmente, as emendas apresentadas à receita, seguidas pelas emendas que proponham cancelamento parcial ou total de dotações e as destinadas a alterar o texto do projeto de lei, ressalvados os destaques. Art. 18, § 5º O parecer preliminar estabelecerá critérios de preferência para as emendas que contemplem ações definidas como prioritárias na lei de diretrizes orçamentárias.	Art. 21. Na apreciação do projeto de lei orçamentária anual, as emendas serão votadas em grupo, conforme tenham parecer favorável ou contrário do relator, ressalvados os destaques. Art. 21., Parágrafo único. Terão preferência na votação, pela ordem, as emendas destinadas a alterar o texto do projeto de lei. as emendas que proponham cancelamento parcial ou total e as emendas coletivas.		Art. 19.,VII - na Comissão, serão votadas, em grupos, as emendas, conforme tenham parecer favorável ou contrário do Relator, ressalvados os destaques. Art. 15. As Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados poderão apresentar relatórios e sugestões, sob a forma de emendas, aos projetos de lei que tramitam na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, até o término do prazo de emendas e relativos às matérias que lhes sejam pertinentes regimentalmente. Art. 15., Parágrafo único. As emendas de que trata este artigo terão preferência, na ordem de votação, sobre as emendas de parlamentares, respeitado o disposto no inciso VII do art. 19.	Art. 95., VII - na Comissão, serão votadas, em grupos, as emendas, conforme tenham parecer favorável ou contrário do Relator, ressalvados os destaques.
Art. 78. O remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor somente será acatado se solicitado ao Presidente, até a apresentação do Relatório Setorial respectivo, pelo:					
I - autor da emenda, no caso de emenda individual;					
II - coordenador de Bancada Estadual ou membro da CMO por ele autorizado, observado o art. 47, I;					
III - Presidente de Comissão Permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou membro da Comissão autorizado pelo respectivo Presidente, observado o art. 44, I.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção II - Dos Destaques	Seção V - Dos Destaques				
Art. 79. Os destaques observarão o disposto nesta Subseção e nos arts. 138 e 139.					
<p>Art. 80. Somente será admitido destaque:</p> <p>I - ao projeto:</p> <p>a) para recompor dotação cancelada, até o limite de 3 (três) destaques por membro da CMO, inadmitidos os que tenham como objetivo recompor dotação reduzida por cancelamento linear;</p> <p>b) para restabelecimento de dispositivo ou parte de dispositivo suprimido do texto da lei;</p> <p>II - ao substitutivo:</p> <p>a) para suprimir dotação;</p> <p>b) para supressão de dispositivo ou parte de dispositivo constante do texto da lei;</p> <p>III - à emenda:</p> <p>a) à despesa, para aumentar ou incluir dotação, por meio de aprovação de emenda com voto do Relator pela rejeição ou aprovação parcial;</p> <p>b) à despesa, para reduzir dotação, por meio de rejeição de emenda com voto do Relator pela aprovação ou aprovação parcial;</p> <p>c) de cancelamento, para aumentar ou incluir dotação, por meio de rejeição de emenda com voto do Relator pela aprovação ou aprovação parcial;</p> <p>d) de cancelamento, para reduzir dotação, por meio de aprovação de emenda com voto do Relator pela rejeição ou aprovação parcial;</p> <p>e) à receita, para aumentar receita, por meio de aprovação de emenda com voto do Relator pela rejeição ou aprovação parcial;</p>	<p>Art. 33. Somente serão admitidos destaques, no âmbito da Comissão, a requerimento de seus membros, observado o apoio, quando cabível, para:</p> <p>Art. 33., V – recomposição total ou parcial de dotação constante da proposta orçamentária, que tenha sido suprimida ou reduzida;</p> <p>Art. 33., VII – restabelecimento de dispositivo suprimido do texto da lei;</p> <p>Art. 33., III – redução ou cancelamento de dotação;</p> <p>Art. 33., VI – supressão, total ou parcial, de dispositivo do texto da lei;</p> <p>Art. 33., I – inclusão de dotação, por meio de aprovação total ou parcial de emenda com parecer pela rejeição;</p> <p>Art. 33., II – aumento de dotação, por meio de aprovação de emenda com parecer pela aprovação parcial;</p> <p>Art. 33., VIII – aprovação de emenda à receita ou a dispositivo do texto da lei, que tenha sido rejeitada ou parcialmente aprovada.</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>f) à receita, para reduzir receita, por meio de rejeição de emenda com voto do Relator pela aprovação ou aprovação parcial;</p> <p>g) de renúncia de receita, para reduzir receita, por meio de aprovação de emenda com voto do Relator pela rejeição ou aprovação parcial;</p> <p>h) de renúncia de receita, para aumentar receita, por meio de rejeição de emenda com voto do Relator pela aprovação ou aprovação parcial;</p> <p>I) de texto, para inclusão de dispositivo do texto da lei, por meio de aprovação de emenda com voto do Relator pela rejeição ou aprovação parcial.</p>					
<p>Parágrafo único. Solicitada a votação em separado de destaque, a sua rejeição implica a rejeição dos valores propostos pelo relator em seu voto.</p>					
	<p>Art. 33., IV – remanejamento de valores entre emendas de um mesmo autor;</p>				
	<p>Art. 33., § 1º Ressalvadas as hipóteses desse artigo, não serão admitidos destaques de acréscimo de recursos sem que exista emenda previamente apresentada.</p>				
<p>Art. 81. O destaque com a finalidade de incluir, aumentar ou recompor dotação, ou reduzir receita, somente poderá ser aprovado pela CMO caso tenha sido:</p> <p>I - identificada a origem dos recursos necessários ao seu atendimento, admitidos somente os provenientes de:</p> <p>a) cancelamento de dotação proposto em emenda do autor do destaque;</p> <p>b) remanejamento de dotação entre emendas do autor do destaque;</p> <p>c) cancelamento de dotação decorrente da aprovação de destaque de que trata o art. 80, III, b e d ;</p> <p>d) cancelamento de dotação indicado pelos respectivos relatores;</p> <p>II - comprovada a existência de recursos em montante suficiente para o atendimento do destaque.</p>	<p>Art. 33., § 2º Os destaques que tenham como finalidade inclusão, aumento ou recomposição de dotação orçamentária somente serão aprovados pela Comissão caso sejam previamente identificadas as origens dos recursos suficientes para seu atendimento.</p> <p>Art. 33., § 3º Para efeito do disposto no parágrafo 2º, somente serão admitidos os recursos previamente aprovados e provenientes de:</p> <p>Art. 33., § 3º , I – cancelamentos propostos na própria emenda;</p> <p>Art. 33., § 3º , II – remanejamentos entre emendas do mesmo autor;</p> <p>Art. 33., § 3º , III – cancelamentos decorrentes da aprovação dos destaques de que tratam o inciso III do <i>caput</i> ;</p> <p>Art. 33., § 3º , IV – indicações de cancelamentos de iniciativa dos respectivos Relatores.</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Subseção III - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento SEÇÃO II - Dos Prazos		CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção II - Dos Prazos	
<p>Art. 82. Na tramitação do projeto serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto;</p> <p>II - até 30 (trinta) dias para a realização de audiências públicas, a partir do término do prazo definido no inciso I;</p> <p>III - até 15 (quinze) dias para apresentação de emendas à receita e de renúncia de receitas ao projeto, a partir do prazo definido no inciso I;</p> <p>IV - até 3 (três) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas à receita e de renúncia de receitas, a partir do prazo definido no inciso III;</p> <p>V - até 20 (vinte) dias para apresentação, publicação e distribuição do Relatório da Receita, a partir do prazo definido no inciso III;</p> <p>VI - até 3 (três) dias para votação do Relatório da Receita e suas emendas, a partir do prazo definido no inciso V;</p> <p>VII - até 5 (cinco) dias para apresentação, publicação e distribuição do Relatório Preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso VI;</p> <p>VIII - até 3 (três) dias para a apresentação de emendas ao Relatório Preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso VII;</p> <p>IX- até 3 (três) dias para votação do Relatório Preliminar e suas emendas, a partir do término do prazo definido no inciso VIII;</p> <p>X - até 10 (dez) dias para a apresentação de emendas ao projeto, a partir do término do prazo definido no inciso IX;</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., III – projeto de lei orçamentária anual;</p> <p>Art. 35., III, a) até cinco dias para publicação e distribuição dos avulsos. a partir do recebimento;</p> <p>Art. 35., III, b) até quatorze dias para a realização de audiências públicas. a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 35., III, c) até cinco dias para apresentação na Comissão, e publicação e distribuição do parecer preliminar, a partir do encerramento das audiências públicas;</p> <p>Art. 35., III, d) até três dias para a apresentação de emendas ao parecer preliminar, a partir do término do prazo definido na alínea c;</p> <p>Art. 35., III, e) até seis dias para votação, no plenário da Comissão, do parecer preliminar com suas emendas, a partir do término do prazo definido na alínea d;</p> <p>Art. 35., III, f) até quinze dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual perante a Comissão, a contar da votação do parecer preliminar;</p>	<p>Art. 26. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e da prestação de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 26., III – projeto de lei orçamentária anual;</p> <p>Art. 26., III, a) até cinco dias para publicação e distribuição dos avulsos. a partir do recebimento;</p> <p>Art. 26., III, b) até quatorze dias para a realização de audiências públicas. a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 26., III, c) até cinco dias para apresentação na Comissão, e publicação e distribuição do parecer preliminar, a partir do encerramento das audiências públicas;</p> <p>Art. 26., III, d) até três dias para a apresentação de emendas ao parecer preliminar, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;</p> <p>Art. 26., III, e) até seis dias para votação, no plenário da Comissão, do parecer preliminar com suas emendas, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;</p> <p>Art. 26., III, f) até quinze dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária anual perante a Comissão, a contar da votação do Parecer Preliminar;</p>	<p>Art. 18., II - Art. 18., II a)</p> <p>Art. 18., II, b) até dez dias para apresentação do parecer preliminar, perante a Comissão, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 18., II, c) até cinco dias para votação do parecer preliminar pela Comissão, a partir da sua apresentação;</p> <p>Art. 18., II, d) vinte dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p>	<p>Art. 18., II - Projeto de Lei Orçamentária Anual:</p> <p>Art. 18., II, a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 18., II, b) quinze dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p>	<p>Art. 93 - O projeto será distribuído em avulsos nos 5 (cinco) dias seguintes a sua leitura.</p> <p>Art. 94 - Perante a Comissão, poderão ser oferecidas emendas ao projeto no prazo de 20 (vinte) dias a contar da distribuição dos avulsos.</p>

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
XI - até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do término do prazo definido no inciso X;	Art. 35., III, g) até cinco dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;	Art. 26., III, g) até cinco dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;	Art. 18., II, e) até dez dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;	Art. 18., II, c) até dez dias, para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;	
XII - até 24 (vinte e quatro) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação dos relatórios setoriais, a partir do término do prazo definido no inciso X;	Art. 35., III, h) até vinte e um dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação dos pareceres setoriais sobre a lei orçamentária anual pela Comissão, a partir do término do prazo definido na alínea g;	Art. 26., III, h) até vinte e um dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação dos pareceres setoriais sobre a lei orçamentária anual pela subcomissão, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;	Art. 18., II, f) até quarenta dias para conclusão da votação dos pareceres parciais, setoriais e final pela Comissão;	Art. 18., II, d) até quarenta dias para conclusão da votação dos pareceres parciais, setoriais e final pela Comissão;	
XIII - até 17 (dezesete) para a apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório do Relator-Geral, a partir do término do prazo definido no inciso XII;	Art. 35., III, i) até vinte dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação na Comissão do parecer final sobre a lei orçamentária anual, a partir do término do prazo definido na alínea h;	Art. 26., III, i) até quinze dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação na Comissão do parecer final sobre a lei orçamentária anual, a partir do término do prazo definido na alínea anterior.			
XIV - até 5 (cinco) dias para o encaminhamento do Parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido no inciso XIII;	Art. 35., III, j) até cinco dias para sistematização do parecer sobre o projeto e seu encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido na alínea i;	Art. 26., III, j) até nove dias para sistematização do parecer sobre o projeto e seu encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;	Art. 18., II, g) até vinte dias para a sistematização do parecer final sobre o projeto e as emendas, e encaminhamento do parecer final consolidado à Mesa do Congresso Nacional.	Art. 18., II, e) até vinte dias para a sistematização do parecer final sobre o projeto e as emendas, e encaminhamento do parecer final consolidado à Mesa do Congresso Nacional.	Art. 94, § 4 ° - Nos 20 (vinte) dias seguintes ao encerramento do prazo para apresentação de emendas, a Comissão deverá apresentar o seu parecer.
					Art. 101 - Encerrada a votação do projeto, a Comissão terá o prazo de 10 (dez) dias para apresentar a sua redação final.
					TÍTULO III - Das Comissões Mistas
					Art. 18 - O parecer da Comissão deverá ser publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos destinados à distribuição aos Congressistas.
					Art. 101., Parágrafo único - A redação final, que independe de discussão, será votada em sessão conjunta, convocada para 48 (quarenta e oito) horas depois de publicada em avulsos.
					TÍTULO III - Das Comissões Mistas
					Art. 9.º, § 2.º - O calendário para a tramitação de matéria sujeita ao exame das Comissões Mistas deverá constar das Ordens do Dia do Senado e da Câmara dos Deputados.
					Art. 9.º, § 3.º - A fixação do calendário será feita de maneira que a discussão e votação da matéria não atinjam os últimos 10 (dez) dias do prazo fatal de sua tramitação no Congresso Nacional.

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
XV - até 3 (três) dias para a implantação das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração dos autógrafos, a partir da aprovação do parecer pelo Congresso Nacional.	Art. 35., III, i) até cinco dias para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração do Autógrafo.	Art. 26., III, I) até sete dias para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração do Autógrafo.	Ar . 18., II, h)"		
			Art 16, § 3º O parecer preliminar será apresentado pelo Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual até o quinto dia do prazo final estabelecido para apresentação de emendas e votado, na Comissão, nos cinco dias que se seguirem.	Art 16, § 3º O parecer preliminar será apresentado pelo Relator-Geral do Projeto de Lei Orçamentária Anual até o término do prazo de emendas e votado, na Comissão, nos cinco dias úteis que se seguirem.	
CAPÍTULO VI - DO PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS Seção I - Das Diretrizes Gerais					
Art. 83. A proposta de modificação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.					
Seção II- Das Audiências Públicas					
Art. 84. Antes da apresentação do Relatório Preliminar, será realizada audiência pública com o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão para discussão do projeto.	Art. 12. A Comissão realizará audiências públicas para o debate e o aprimoramento dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como para o cumprimento de suas atribuições no acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira.	Art. 12. A Comissão realizará audiências públicas, tanto em autoridades de outros Poderes quanto com entidades representativas da sociedade, que possam contribuir para o debate e o aprimoramento dos projetos do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como durante o acompanhamento da sua execução.			
§ 1º O Presidente poderá solicitar ao Ministro que encaminhe à CMO, no prazo de até 5 (cinco) dias antes da audiência, textos explicativos sobre: I - as prioridades e metas para o exercício seguinte, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição; II - as metas para receita, despesa, resultado primário e nominal, e montante da dívida pública, nos termos do art. 4º da Lei Complementar nº 101, de 2000; III - os critérios para distribuição de recursos entre projetos novos, projetos em andamento e conservação do patrimônio público; IV - o relatório que contém as informações necessárias à avaliação da distribuição de que trata o inciso III, conforme determina o art. 45 da Lei Complementar nº 101, de 2000.					
§ 2º O Presidente poderá solicitar ao Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, o encaminhamento de textos explicativos sobre as demais matérias pertinentes ao conteúdo do projeto e seus anexos, a pedido do Relator.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção III - Do Parecer Preliminar					
<p>Art. 85. O Relatório Preliminar conterá a avaliação do cenário econômico-fiscal e social do projeto, dos parâmetros que foram utilizados para a sua elaboração e das informações constantes de seus anexos.</p> <p>Parágrafo único. O Relatório Preliminar conterá, quanto ao Anexo de Metas e Prioridades:</p> <p>I - as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos, pelo Relator, no cancelamento das metas constantes do anexo;</p> <p>II - os critérios que serão utilizados pelo Relator para o acolhimento das emendas;</p> <p>III - demonstrativo contendo os custos unitários estimados das ações nele constantes;</p> <p>IV - disposições sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas.</p>					
<p>Art. 86. Ao Relatório Preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.</p>					
Seção IV - Das Emendas ao Anexo de Metas e Prioridades					
<p>Art. 87. Ao Anexo de Metas e Prioridades do projeto poderão ser apresentadas emendas de Comissão e de Bancada Estadual, observado, no que couber, o disposto nos arts. 44 e 47 e os seguintes limites:</p> <p>I - até 5 (cinco) emendas, para as Comissões Permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados;</p> <p>II - até 5 (cinco) emendas, para as Bancadas Estaduais do Congresso Nacional.</p>					
<p>Art. 88. Cada parlamentar poderá apresentar até 5 (cinco) emendas.</p>					
<p>Art. 89. A aprovação de emenda ao Anexo de Metas e Prioridades da LDO não dispensa a exigência de apresentação da emenda correspondente ao projeto de lei orçamentária.</p>					
<p>Art. 90. Serão inadmitidas as emendas que proponham a inclusão de ações não constantes da lei do plano plurianual.</p>		<p>Art 14, Parágrafo único. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente serão, ainda, apreciadas, quando compatíveis com o plano plurianual.</p>		<p>Art. 12. As emendas ao Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias somente serão apreciadas quando compatíveis com o Plano Plurianual e não contrariarem as normas de funcionamento da Comissão.</p>	
<p>Art. 91. Aplicam-se, no que couber, às emendas do Anexo de Metas e Prioridades, as disposições relativas às emendas à despesa do projeto de lei orçamentária anual.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção V - Dos Prazos	CAPÍTULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPÍTULO III - Do Funcionamento SEÇÃO II - Dos Prazos		CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção II - Dos Prazos	
<p>Art. 92. Na tramitação do projeto serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto;</p> <p>II - até 7 (sete) dias para a realização de audiências públicas, a partir do término do prazo definido no inciso I;</p> <p>III - até 17 (dezesete) dias para apresentação, publicação e distribuição do Relatório Preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso I;</p> <p>IV - até 3 (três) dias para a apresentação de emendas ao Relatório Preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso III;</p> <p>V - até 6 (seis) dias para votação do Relatório Preliminar e suas emendas, a partir do término do prazo definido no inciso IV;</p> <p>VI - até 10 (dez) dias para a apresentação de emendas, a partir do término do prazo definido no inciso V;</p> <p>VII - até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do término do prazo definido no inciso VI;</p> <p>VIII - até 35 (trinta e cinco) dias para apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório, a partir do término do prazo definido no inciso VI;</p> <p>IX - até 5 (cinco) dias para o encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido no inciso VIII.</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., II – projeto de lei de diretrizes orçamentárias:</p> <p>Art. 35., II, a) até cinco dias para publicação e distribuição dos avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 35., II, b) até sete dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 35., II, c) até quinze dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>Art. 35., II, e) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;</p> <p>Art. 35., II, f) até trinta e cinco dias para que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu Parecer sobre o projeto e as emendas, a partir do encerramento do prazo definido na alínea d;</p>	<p>Art. 26. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e da prestação de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 26., II – projeto de lei de diretrizes orçamentárias:</p> <p>Art. 26., II, a) até cinco dias para publicação e distribuição dos avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 26., II, b) até sete dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 26., II, d) até quinze dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>Art. 26., II, f) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;</p> <p>Art. 26., II, g) até trinta e cinco dias para que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu Parecer sobre o projeto e as emendas, a partir do encerramento do prazo definido na alínea anterior;</p>		<p>Art. 18. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>I - Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias:</p> <p>a) até cinco dias para publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>b) quinze dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>c) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;</p> <p>d) até trinta dias para que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu Parecer sobre o Projeto e as Emendas.</p>	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
CAPÍTULO VII - DO PROJETO DE LEI DO PLANO PLURIANUAL Seção I - Diretrizes Gerais					
					Art. 103 - À tramitação de projeto de orçamento plurianual de investimentos aplicar-se-ão, no que couber, as normas previstas nesta Seção.
Art. 94. O relatório do projeto será elaborado por um único Relator.					
Art. 95. A proposta de modificação do projeto de lei do plano plurianual enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição, somente será apreciada se recebida até o início da votação do Relatório Preliminar na CMO.					
Art. 96. A CMO poderá realizar audiências públicas regionais, para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica.					
Seção II- Das Emendas					
Art. 97. Ao projeto de lei do plano plurianual, ou ao projeto que o revise, poderão ser apresentadas emendas de Comissão e de Bancada Estadual, observado, no que couber, o disposto nos arts. 44 e 47 e os seguintes limites: I - até 5 (cinco) emendas, para as Comissões Permanentes do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados; II - até 5 (cinco) emendas, para as Bancadas Estaduais do Congresso Nacional.					
Art. 98. Cada parlamentar poderá apresentar até 10 (dez) emendas ao projeto de lei do plano plurianual ou ao projeto que o revise.					
Art. 99. O Parecer Preliminar disporá sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas ao projeto. Parágrafo único. As disposições do Parecer Preliminar sobre emendas ao projeto aplicam-se às emendas ao projeto de lei que o revise.					
Art. 100. Aplicam-se, no que couber, às emendas às ações orçamentárias do plano plurianual, as disposições relativas às emendas à despesa do projeto de lei orçamentária anual.					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção III - Dos Comitês de Assessoramento					
Art. 101. Poderá ser constituído um comitê para apoio ao Relator, ao seu critério, com o mínimo de 3 (três) e o máximo de 10 (dez) integrantes, por ele indicados. [obs: além dos quatro previstos no Art. 18]					
Parágrafo único. A designação dos membros e do coordenador do comitê a que se refere o caput obedecerá ao critério da proporcionalidade partidária e ao da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO.					
Seção IV - Do Parecer Preliminar					
Art. 102. O Relatório Preliminar conterá, no mínimo: I - as condições, restrições e limites que deverão ser obedecidos pelo Relator, no remanejamento e no cancelamento de valores financeiros constantes do projeto; II - os critérios que serão adotados na distribuição, entre os programas ou órgãos responsáveis por programas, dos eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa das receitas; III - as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de Relator; IV - as orientações específicas referentes à estrutura e ao conteúdo do relatório do Relator. Parágrafo único. Ao Relatório Preliminar poderão ser apresentadas emendas, por parlamentares e pelas Comissões Permanentes das duas Casas do Congresso Nacional.					
Seção V - Do Relatório					
Art. 103. O relatório do projeto conterá: I - análise do atendimento das normas constitucionais e legais; II - exame crítico e prospectivo da conjuntura econômica e da consistência fiscal do período de aplicação do plano; III - avaliação das fontes de financiamento, com ênfase nas estimativas de receita dos Orçamentos da União; IV - avaliação das diretrizes e dos objetivos do plano;					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>V - demonstrativos dos pareceres às emendas, por autor e número de emenda;</p> <p>VI - análise da programação;</p> <p>VII - critérios e parâmetros utilizados para o acolhimento de emendas;</p> <p>VIII - demonstrativos dos acréscimos e cancelamentos efetuados na programação.</p> <p>Art. 104. Os relatórios dos comitês previstos no art. 18, II e IV, e no art.101 integrarão o relatório do Relator.</p>	<p>Art. 31., Parágrafo único. As emendas de relator que venham a ser formuladas nos termos desta Resolução serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.</p>	<p>Art. 23., § 5º As emendas de Relator-Geral que venham a ser formuladas com vistas ao cumprimento de suas responsabilidades serão publicadas como parte do relatório, com os respectivos fundamentos.</p>			
Seção VI - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento SEÇÃO II - Dos Prazos		CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção II - Dos Prazos	
<p>Art. 105. Na tramitação do projeto serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto;</p> <p>II - até 14 (quatorze) dias para a realização de audiências públicas, a partir do término do prazo definido no inciso I;</p> <p>III - até 10 (dez) dias para apresentação, publicação e distribuição do Relatório Preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso I;</p> <p>IV - até 3 (três) dias para a apresentação de emendas ao Relatório Preliminar, a partir do término do prazo definido no inciso III;</p> <p>V - até 6 (seis) dias para votação do Relatório Preliminar e suas emendas, a partir do término do prazo definido no inciso IV;</p> <p>VI - até 10 (dez) dias para a apresentação de emendas ao projeto, a partir da aprovação do Relatório Preliminar;</p> <p>VII - até 5 (cinco) dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do término do prazo definido no inciso VI;</p> <p>VIII - até 21 (vinte e um) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório, a partir do término do prazo definido no inciso VI;</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., I – projeto de lei do plano plurianual:</p> <p>Art. 35., I, a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 35., I, b) até quatorze dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 35., I, c) até dezessete dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei do plano plurianual, a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 35., I, d) até cinco dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;</p> <p>Art. 35., I, e) até vinte e um dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação do parecer sobre o projeto de lei do plano plurianual pela Comissão, a partir do término do prazo para a apresentação de emendas;</p>	<p>Art. 26. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e da prestação de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 26., I - projeto de lei do plano plurianual:</p> <p>Art. 26., I, a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 26., I, b) até quatorze dias para a realização de audiências públicas, a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 26., I, c) até dezessete dias para a apresentação de emendas ao projeto de lei do plano plurianual, a partir da distribuição dos avulsos;</p> <p>Art. 26., I, d) até cinco dias para publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;</p> <p>Art. 26., I, e) até vinte e um dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação do parecer sobre o projeto de lei do plano plurianual pela Comissão, a partir do término do prazo para a apresentação de emendas;</p>		<p>Art. 18. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>III - Projetos de Créditos Adicionais:</p> <p>§ 1º Aplicar-se-á ao Projeto de Lei relativo ao Plano Plurianual o disposto no inciso II deste artigo.</p> <p>a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>b) oito dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>c) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;</p>	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
IX - até 7 (sete) dias para encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido no inciso VIII.	Art. 35., I, f) até sete dias para encaminhamento do parecer final à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido na alínea e:	Art. 26., I, f) até sete dias para encaminhamento do parecer final à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido na alínea anterior:		d) até quinze dias, contados do recebimento das emendas, para que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre o projeto e as emendas. § 2º A Comissão, pela maioria absoluta de seus membros, poderá ampliar os prazos de que tratam as alíneas "b" , "c" e "d" do inciso III, devendo comunicar a decisão ao Presidente do Senado Federal.	
CAPÍTULO VIII - DA APRECIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE CRÉDITOS ADICIONAIS Seção I - Diretrizes Gerais					
Art. 106. Os projetos somente serão apreciados pela CMO até o dia 20 de novembro de cada ano. Art. 107. Os projetos sobre os quais a CMO não emitir parecer no prazo de que trata o art. 106 serão apreciados pelo Plenário do Congresso Nacional.					Art. 100 - Se a Comissão, no prazo fixado, não apresentar o seu parecer, o Presidente do Senado, feita a publicação das emendas, convocará sessão conjunta para a apreciação da matéria, quando designará Relator que proferirá parecer oral.
		Art. 11., § 1º Os projetos de lei de créditos adicionais que contenham matéria da competência de mais de uma subcomissão poderão ser divididos para apreciação das subcomissões pertinentes, sem prejuízo da sua apreciação pela Comissão.		Art. 21., § 2º Os Projetos de Lei de Créditos Adicionais que contenham matéria da competência de mais de uma Subcomissão poderão ser divididos para apreciação das Subcomissões pertinentes.	
Seção II- Das Emendas					
Art. 108. Cada parlamentar poderá apresentar até 10 (dez) emendas a crédito adicional.					
Art. 109. As emendas não serão admitidas quando: I - contemplarem programação em unidade orçamentária não beneficiária do crédito; II - oferecerem como fonte de cancelamento compensatório, previsto no art. 166, §3º, II, da Constituição, programação que: a) não conste do projeto de lei ou conste somente como cancelamento proposto; ou b) integre dotação à conta de recursos oriundos de operações de crédito internas ou externas e as respectivas contrapartidas, ressalvados os casos decorrentes de correção de erro ou de omissão de ordem técnica ou legal, devidamente comprovados;	Art. 29. As emendas a projeto de lei de crédito adicional não serão admitidas quando: Art. 29., I – contemplarem subtítulos em unidade orçamentária não prevista no projeto de lei; Art. 29., II – oferecerem como fonte de cancelamento categoria de programação não constante do projeto de lei; Art. 29., III - se destinarem a contrapartida a empréstimos externos, exceto para a correção de erro ou omissão devidamente comprovado.				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>III - propuserem:</p> <p>a) em projetos de lei de crédito suplementar, programação nova;</p> <p>b) em projetos de lei de crédito especial, a suplementação de dotações já existentes na lei orçamentária;</p> <p>c) em projetos de lei de crédito adicional, a anulação de dotações orçamentárias constantes do anexo de cancelamento sem indicar, como compensação, a programação a ser cancelada no correspondente anexo de suplementação;</p>	<p>Art. 29., § 1º Fica vedada, em projetos de lei de crédito suplementar, a criação de subtítulos novos.</p> <p>Art. 29., § 2º Aplicam-se aos projetos de lei de crédito adicional, quanto às receitas e cancelamentos, as restrições existentes na apreciação do projeto de lei orçamentária anual.</p>				
<p>IV - ocasionarem aumento no valor original do projeto, ressalvado o disposto no art. 144, I.</p> <p>§ 1º O Relator indicará, em seu relatório, as emendas que, no seu entender, deverão ser declaradas inadmitidas.</p>	<p>Art. 38., VI – as emendas inadmitidas, com a respectiva decisão, serão publicadas separadamente das aceitas; observado o disposto no parágrafo único do art. 20;</p>	<p>Art. 28., V - as emendas inadmitidas, com a respectiva decisão, serão publicadas separadamente das aceitas; da decisão caberá recurso de seu autor para a Comissão;</p>		<p>Art. 19., V - as emendas inadmitidas, com a respectiva decisão, serão publicadas separadamente das aceitas; da decisão caberá recurso de seu autor para a Comissão;</p>	<p>Art. 95., V - as emendas inadmitidas, com a respectiva decisão, serão publicadas separadamente das aceitas; da decisão, caberá recurso de seu autor para a Comissão;</p> <p>Art. 96 - As publicações de que trata o artigo anterior serão feitas nos 5 (cinco) dias seguintes à apresentação do parecer pela Comissão.</p>
<p>§ 2º O Relator apresentará, em seu relatório, os critérios utilizados nos cancelamentos e acréscimos efetuados à programação constante do projeto.</p>					
<p>Seção III- Dos Créditos Extraordinários Abertos por Medida Provisória</p>					
<p>Art. 110. A CMO, no exame e emissão de parecer à medida provisória que abra crédito extraordinário, conforme arts. 62 e 167, § 3º, da Constituição, observará, no que couber, o rito estabelecido em resolução específica do Congresso Nacional.</p> <p>Parágrafo único. A inclusão de relatório de medida provisória na ordem do dia da CMO será automática e sua apreciação terá precedência sobre as demais matérias em tramitação.</p> <p>Art. 111. Somente serão admitidas emendas que tenham como finalidade modificar o texto da medida provisória ou suprimir dotação, total ou parcialmente.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção IV - Dos Prazos	CAPÍTULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPÍTULO III - Do Funcionamento SECÃO II - Dos Prazos		CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção II - Dos Prazos	
<p>Art. 112. Na tramitação dos projetos serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento do projeto;</p> <p>II - até 8 (oito) dias para a apresentação de emendas, a partir do término do prazo previsto no inciso I;</p> <p>III - até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do término do prazo previsto no inciso II;</p> <p>IV - até 15 (quinze) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo definido no inciso III.</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., IV – projetos de lei de crédito adicional:</p> <p>Art. 35., IV, a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 35., IV, b) até oito dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>Art. 35., IV, c) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;</p> <p>Art. 35., IV, d) até quinze dias, contados do recebimento das emendas, para que a Comissão discuta, vote e encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre o projeto e as emendas;</p> <p>Art. 35., Parágrafo único. A Comissão pela maioria absoluta de seus membros, poderá ampliar os prazos de que tratam as alíneas "b", "c" e "d" do inciso IV e VII deste artigo, devendo comunicar a decisão ao Presidente do Senado Federal.</p>	<p>Art. 26. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e da prestação de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 26., IV – projetos de lei de crédito adicional:</p> <p>Art. 26., IV, a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>Art. 26., IV, b) até oito dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>Art. 26., IV, c) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para a apresentação de emendas;</p> <p>Art. 26., IV, d) até quinze dias, contados do recebimento das emendas, para que a Comissão discuta, vote e encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre o projeto e as emendas;</p> <p>Art. 26., Parágrafo único. A Comissão, pela maioria absoluta de seus membros, poderá ampliar os prazos de que tratam as alíneas "b", "c" e "d" do inciso IV deste artigo, devendo comunicar a decisão ao Presidente do Senado Federal</p>		<p>Art. 18. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>III - Projetos de Créditos Adicionais:</p> <p>a) até cinco dias para a publicação e distribuição em avulsos, a partir do recebimento;</p> <p>b) oito dias para a apresentação de emendas perante a Comissão, a contar da distribuição de avulsos;</p> <p>c) até cinco dias para a publicação e distribuição de avulsos das emendas, a partir do encerramento do prazo para sua apresentação;</p> <p>d) até quinze dias, contados do recebimento das emendas, para que a Comissão encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre o projeto e as emendas.</p> <p>§ 2º A Comissão, pela maioria absoluta de seus membros, poderá ampliar os prazos de que tratam as alíneas "b", "c" e "d" do inciso III, devendo comunicar a decisão ao Presidente do Senado Federal.</p>	
CAPÍTULO IX - DA APRECIÇÃO DOS PROJETOS DE LEI DE PLANOS E PROGRAMAS NACIONAIS, REGIONAIS E SETORIAIS Seção I - Das Diretrizes Gerais					
Art. 113. A CMO emitirá parecer quanto à adequação e compatibilidade dos projetos de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais, previstos na Constituição, ao plano plurianual, após aqueles terem sido apreciados pelas comissões de mérito de cada uma das Casas do Congresso Nacional.	§ 3º Após haverem sido apreciados pelas comissões de mérito de cada uma das Casas do Congresso Nacional, os projetos de planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição serão examinados pela Comissão, a qual emitirá parecer quanto à adequação e compatibilidade com plano plurianual, nos termos do art. 165, § 3º, da Constituição, e com as Leis de Diretrizes Orçamentárias, orçamentária anual e complementares e normas que regem a matéria.				
Parágrafo único. O parecer de que trata o caput será apreciado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em sessão conjunta.	§ 4º - Os projetos de planos e programas de que trata o § 3º serão votados pelo plenário das duas Casas do Congresso Nacional, em reunião conjunta.				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II- Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento SEÇÃO II - Dos Prazos			
<p>Art. 114. Na tramitação dos projetos serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 40 (quarenta) dias para apresentação, publicação e distribuição do relatório, a partir do recebimento do projeto;</p> <p>II - até 15 (quinze) dias para a apresentação de emendas saneadoras da incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira, a partir do término do prazo previsto no inciso I;</p> <p>III - até 15 (quinze) dias para a apresentação do relatório às emendas apresentadas, a partir do término do prazo previsto no inciso II;</p> <p>IV - até 7 (sete) dias para discussão e votação do relatório, a partir do término do prazo previsto no inciso III;</p> <p>V - até 5 (cinco) dias para encaminhamento do parecer da Comissão à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo previsto no inciso IV;</p> <p>VI - até 3 (três) dias para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração dos autógrafos, a partir da aprovação do parecer pelo Congresso Nacional.</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., VI – projeto de lei de planos e programas nacionais, regionais e setoriais:</p> <p>Art. 35., VI, a) até quarenta dias para a apresentação, publicação e distribuição do relatório de que trata o § 3º do art. 2º, inciso II, desta Resolução;</p> <p>Art. 35., VI, b) até quinze dias para a apresentação de emendas saneadoras da incompatibilidade ou inadequação orçamentária ou financeira, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., VI, c) até quinze dias para a apresentação do parecer do relator às emendas apresentadas ao relatório, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., VI, d) até sete dias para discussão e votação do parecer do relator, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., VI, e) até cinco dias, a partir do término da votação do parecer da Comissão, para encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional;</p> <p>Art. 35., VI, f) até três dias, para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração da redação final;</p>				
CAPÍTULO X - DA APRECIÇÃO DAS CONTAS Seção I- Das Diretrizes Gerais					
<p>Art. 115. O Relator das contas apresentadas nos termos do Art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 2000, apresentará relatório, que contemplará todas as contas, e concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na CMO.</p>		<p>Art. 24. O Relator das contas do Presidente da República apresentará parecer, que concluirá por um Projeto de Decreto Legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas, na Comissão.</p>		<p>Art. 13. O Relator das Contas do Presidente da República apresentará Parecer, que concluirá por um Projeto de Decreto Legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas, na Comissão, no prazo de quinze dias a partir de sua publicação.</p>	
<p>Parágrafo único. No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fará exposição do parecer prévio das contas referidas no caput.</p>	<p>Art. 16., § único. No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública, com o Ministro-Relator do Tribunal de Contas da União que fará exposição do parecer prévio das contas referidas <u>caput</u>.</p>	<p>Art. 24., Parágrafo único. No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fará exposição do parecer prévio das contas do Presidente da República.</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II- Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento SEÇÃO II - Dos Prazos			
<p>Art. 116. Na apreciação das prestações de contas serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 40 (quarenta) dias para a apresentação, publicação e distribuição do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio;</p> <p>II - até 15 (quinze) dias para apresentação de emendas ao relatório e ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso I;</p> <p>III - até 15 (quinze) dias para a apresentação do relatório às emendas apresentadas, a partir do término do prazo previsto no inciso II;</p> <p>IV - até 7 (sete) dias para a discussão e votação do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso III;</p> <p>V - até 5 (cinco) dias para o encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo previsto no inciso IV;</p> <p>VI - até 3 (três) dias para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração dos autógrafos, a partir da aprovação do parecer pelo Congresso Nacional.</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., V – prestação de contas apresentadas nos termos do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, com fundamento no parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas da União:</p> <p>Art. 35., V, a) até quarenta dias para a apresentação, na Comissão, do relatório e do projeto de decreto legislativo, a partir do recebimento do parecer prévio;</p> <p>Art. 35., V, b) até quinze dias para apresentação de emendas ao relatório e ao projeto apresentado, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., V, c) até quinze dias para a apresentação do parecer do Relator às emendas apresentadas ao relatório e ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., V, d) até sete dias para discussão e votação do parecer do Relator, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., V, e) até cinco dias, a partir do término da votação do parecer da Comissão, para encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional;</p> <p>Art. 35., V, f) até três dias, para a sistematização das decisões do Plenário do Congresso Nacional e geração da redação final.</p>	<p>Art. 26. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e da prestação de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 26., V – prestação de contas do Presidente da República:</p> <p>Art. 26., V, a) até cinquenta dias para a apresentação, na Comissão, do parecer do Relator designado para examinar as contas do Presidente da República, a partir do recebimento do parecer prévio do Tribunal de Contas da União;</p> <p>Art. 26., V, b) até quinze dias para discussão e votação do parecer do Relator sobre as contas do Presidente da República, na Comissão, que apresentará projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;</p> <p>Art. 26., V, c) até sete dias para a apresentação de emendas ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;</p> <p>Art. 26., V, d) até sete dias para discussão e votação do parecer sobre as emendas ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo definido na alínea anterior;</p> <p>Art. 26., V, e) até cinco dias, a partir do término da votação do projeto de decreto legislativo, aprovando ou rejeitando as contas do Presidente da República, para encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional.</p>			

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>CAPÍTULO XI - DO ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DA GESTÃO FISCAL</p> <p>Seção I - Diretrizes Gerais</p>					
<p>Art. 117. No exercício da competência de que tratam os arts. 70 e 71 da Constituição aplica-se, no que couber, o disposto na Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.</p>	<p>Art. 17., § 3º No exercício da competência de que tratam os arts. 70 e 71 da Constituição aplica-se o disposto no art. 151 do Regimento Comum e no que couber, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.</p>				
<p>Art. 118. A CMO, na apreciação das matérias mencionadas no art. 2º, III, a, c, d e e, poderá decidir pela apresentação de projeto de decreto legislativo, com base no art. 49, V, da Constituição, determinando ainda, a órgãos ou entidades, a adoção das medidas cabíveis.</p>	<p>Art. 17., § 2º A Comissão, quando da apreciação das matérias mencionadas nas alíneas “A”, “C” e “D”, do inciso III do art. 2º desta Resolução poderá concluir pela iniciativa de projeto de decreto legislativo, com base no art. 49, inciso V da Constituição, determinando ainda, a órgãos ou entidades, a adoção das medidas cabíveis.</p>				
	<p>Art. 16. Os Relatores das contas apresentadas nos termos do <u>caput</u> e do parágrafo 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, apresentarão parecer, que concluirá por um projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas, na Comissão.</p>				
	<p>Art. 36. Aplica-se à prestação de contas do Tribunal de Contas da União, apresentadas nos termos do § 2º do art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, o rito e os prazos previstos para as demais prestações de contas do referido art. 56.</p>				
<p>Art. 119. O projeto de decreto legislativo referente ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira poderá ser objeto de emendas na CMO.</p>	<p>Art. 17. Os projetos de decretos legislativos referentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira previstos nesta Resolução poderão ser objeto de emendas na Comissão.</p> <p>Art. 17., § 1º No caso do previsto no inciso III, alínea “B”, do art. 2º desta Resolução, a Comissão concluirá pela iniciativa de projeto de decreto legislativo, quando:</p> <p>Art. 17., § 1º, I – entender necessária a suspensão da execução orçamentária e financeira de dotação; ou</p> <p>Art. 17., § 1º, II – entender terem sido adotadas as medidas saneadoras pelo órgão responsável necessárias à autorização para a execução orçamentária e financeira de dotações previamente condicionadas</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II- Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento Seção VI - Dos Prazos	CAPITULO III - Do Funcionamento SEÇÃO II - Dos Prazos		CAPÍTULO III - Dos Procedimentos Seção II - Dos Prazos	
<p>Art. 120. Na tramitação das proposições serão observados os seguintes prazos:</p> <p>I - até 5 (cinco) dias para a publicação e distribuição dos relatórios e informações previstos nas alíneas do art. 2º, III, a partir do recebimento;</p> <p>II - até 15 (quinze) dias para a apresentação de relatório e, conforme o caso, projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no inciso I;</p> <p>III - até 5 (cinco) dias úteis para apresentação de emendas ao projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo previsto no Inciso II;</p> <p>IV - até 7 (sete) dias para a apresentação, publicação, distribuição e votação do relatório e encaminhamento do parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, a partir do término do prazo previsto no inciso III.</p>	<p>Art. 35. A tramitação das proposições referidas no artigo anterior e das prestações de contas anuais, obedecerá aos seguintes prazos:</p> <p>Art. 35., VII – matérias relativas ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira:</p> <p>Art. 35., VII, a) até cinco dias para a publicação e distribuição dos relatórios e informações previstos na alíneas do art. 2º, inciso II, desta Resolução, a partir do recebimento pelo Congresso Nacional;</p> <p>Art. 35., VII, b) até quinze dias para apresentação, pelo relator designado, do relatório contendo as medidas que julgar cabíveis, apresentando, conforme o caso, projeto de decreto legislativo, a partir do término do prazo anterior;</p> <p>Art. 35., VII, c) até oito dias para apresentação de emendas ao relatório apresentado e ao projeto de decreto legislativo, quando for o caso, a partir do encerramento do prazo da alínea b;</p> <p>Art. 35., VII, d) até sete dias, contados do término do prazo de recebimento das emendas para que a comissão discuta, vote e encaminhe à Mesa do Congresso Nacional o seu parecer sobre a matéria.</p> <p>Art. 35., Parágrafo único. A Comissão pela maioria absoluta de seus membros, poderá ampliar os prazos de que tratam as alíneas "b", "c" e "d" do inciso IV e VII deste artigo, devendo comunicar a decisão ao Presidente do Senado Federal.</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>CAPÍTULO XII - DAS OBRAS E SERVIÇOS COM INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES GRAVES</p> <p>Seção I - Das Diretrizes Gerais</p>					
<p>Art. 121. As considerações do órgão ou entidade auditados e a respectiva avaliação preliminar constarão das informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b.</p>					
<p>Art. 122. As informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, que, no último dia útil do mês de novembro, estiverem pendentes de deliberação no âmbito da CMO, bem como outras informações enviadas posteriormente, serão remetidas ao Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves que, sobre elas, se manifestará em relatório único.</p> <p>Parágrafo único. A deliberação da CMO sobre o relatório de que trata o caput precederá a do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual.</p>					
<p>Art. 123. O parecer da CMO sobre relatório que tratar de informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União, de que trata o art. 2º, III, b, terá caráter terminativo, salvo recurso ao Plenário do Congresso Nacional.</p> <p>§ 1º O relatório será votado pelo processo simbólico.</p> <p>§ 2º O relatório deverá estar disponível aos membros da CMO com pelo menos 48 (quarenta e oito) horas de antecedência, sem o que não poderá ser incluído na pauta da reunião subsequente.</p> <p>§ 3º O recurso para apreciação da matéria pelo Plenário do Congresso Nacional deverá ser assinado por 1/10 (um décimo) dos membros de cada Casa na CMO, e interposto no prazo de 5 (cinco) dias úteis a partir da publicação do avulso do parecer da CMO.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II- Do Relatório					
<p>Art. 124. O relatório que tratar de informações relativas à fiscalização de obras e serviços concluirá por:</p> <p>I- apresentar projeto de decreto legislativo dispondo sobre:</p> <p>a) a suspensão da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço com indícios de irregularidades graves; ou</p> <p>b) a autorização da continuidade da execução orçamentária, física e financeira da obra ou serviço, caso as irregularidades apontadas tenham sido satisfatoriamente sanadas ou não tenha sido possível comprovar a existência da irregularidade;</p> <p>II- dar ciência da matéria a CMO e propor o envio do processado ao arquivo;</p> <p>III- requerer novas informações, sobrestando a apreciação da matéria até o atendimento da solicitação;</p> <p>IV - propor a adoção de providências complementares pelo Tribunal de Contas relativamente à matéria examinada, com vistas a afastar quaisquer riscos de prejuízo ao erário ou evitar a impunidade dos agentes responsáveis por aqueles já apurados.</p>	<p>Art. 43. A aprovação pela Comissão de projeto de Decreto Legislativo autorizando a execução de dotações constantes na lei orçamentária anual sob condição suspensiva, no caso de subtítulos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados indícios de irregularidades graves levantados pelo TCU, dependerá de justificação quanto às medidas saneadoras adotadas pelo órgão responsável.</p>				
Seção III- Do Projeto de Decreto Legislativo					
<p>Art. 125. O projeto de decreto legislativo de que trata o art. 124, I, deve contemplar os subtítulos relativos a obras e serviços com indícios de irregularidades graves, com a indicação, sempre que possível, dos contratos, convênios, parcelas ou subtrechos em que foram identificados indícios de irregularidades graves.</p> <p>Parágrafo único. A ausência de indicação de que trata o caput resultará na aplicação da decisão em relação ao subtítulo correspondente em sua totalidade.</p>	<p>Art. 13. Os Relatores do projeto de lei orçamentária anual e dos créditos adicionais deverão indicar em seus relatórios, para votação em separado, cada subtítulo que contenha contrato, convênio, parcela ou subtrecho em que foram identificados indícios de irregularidades graves informados pelo Tribunal de Contas da União.</p>				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
CAPÍTULO XIII - DAS DIRETRIZES GERAIS DE APRECIÇÃO DAS MATÉRIAS ORÇAMENTÁRIAS Seção I- Das Diretrizes Gerais					
Art. 126. Na falta de disposições específicas, aplicam-se, no que couber, às demais proposições mencionadas nesta Resolução, as disposições relativas ao projeto de lei orçamentária anual.					
Art. 127. O Relator que, no prazo regimental, não apresentar o seu relatório, será substituído, não podendo mais ser designado Relator na mesma sessão legislativa. Parágrafo único. Ocorrendo o previsto no caput, o Presidente designará novo Relator, ressalvado o disposto no parágrafo único do Art. 64.	Art. 9º, § 4º O Relator que, no prazo regimental, não apresentar o seu parecer, será obrigatoriamente substituído.	Art. 9º, § 1º O Relator que, no prazo a ele deferido, não apresentar o seu parecer será obrigatoriamente substituído.		Art. 10. § 3º O Relator que, no prazo a ele deferido, não apresentar o seu Parecer será obrigatoriamente substituído.	
Art. 128. A apreciação dos relatórios somente poderá ocorrer 3 (três) dias úteis após a sua distribuição, nos casos do relatório do Relator-Geral do projeto de lei orçamentária anual, do relatório do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do relatório do projeto de lei do plano plurianual, e 2 (dois) dias úteis nos casos das demais proposições, salvo se a CMO dispensar esse último prazo por deliberação da maioria absoluta de seus membros.	Art. 37. A apreciação dos pareceres ocorrerá somente três dias úteis após a sua distribuição, nos casos dos pareceres finais dos projetos de lei orçamentária anual, das diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, e dois dias úteis nos casos das demais proposições, salvo se a Comissão dispensar esse último prazo por deliberação da maioria absoluta de seus membros.	Art. 27. A apreciação dos pareceres ocorrerá somente três dias úteis após a sua distribuição, nos casos dos pareceres finais dos projetos de lei orçamentária anual, das diretrizes orçamentárias e do plano plurianual, e dois dias úteis nos casos das demais proposições, salvo se a Comissão dispensar esse último prazo por deliberação da maioria absoluta de seus membros.		Art. 22. A apreciação dos pareceres ocorrerá somente três dias úteis após a sua distribuição, nos casos dos pareceres finais dos Projetos de Lei do Orçamento Anual, das Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual, e dois dias úteis nos casos das demais proposições, salvo se a Comissão dispensar esse último prazo por deliberação da maioria absoluta de seus membros.	
Art. 129. A CMO somente poderá se reunir para votação após convocação escrita aos seus membros com antecedência mínima de 24 (vinte e quatro) horas.	Art. 39. A Comissão poderá se reunir para votação após convocação escrita aos seus membros com antecedência mínima de vinte e quatro horas .	Art. 29. A Comissão poderá se reunir para votação após convocação escrita aos seus membros com antecedência mínima de vinte e quatro horas .		Art. 6º., § 3º A Comissão só poderá se reunir para votação após convocação escrita aos seus membros com antecedência mínima de vinte e quatro horas.	
Art. 130. Na discussão da matéria serão observadas as seguintes normas: I - cada parlamentar inscrito somente poderá usar a palavra por 5 (cinco) minutos; II - nenhum membro da CMO poderá falar mais de 5 (cinco) minutos sobre emenda, salvo o Relator, que poderá falar por último, por 10 (dez) minutos;	Art. 38. A Comissão fará, no prazo máximo de sessenta dias, as adequações necessárias ao seu regulamento interno, mantidas, entre outras, as seguintes normas: Art. 38., I – na discussão da matéria, cada parlamentar inscrito somente poderá usar a palavra por cinco minutos; Art. 38., II – nenhum membro da Comissão poderá falar mais de cinco minutos sobre emenda, salvo o Relator, que poderá falar por último pelo dobro desse tempo;	Art. 28. A Comissão fará, no prazo máximo de sessenta dias, as adequações necessárias ao seu regulamento interno, mantidas, entre outras, as seguintes normas: Art. 28., I - nenhum membro da Comissão poderá falar mais de cinco minutos sobre emenda, salvo o Relator, que poderá falar por último pelo dobro desse tempo;		Art. 19. Após a sua instalação, a Comissão elaborará e fará publicar seu regulamento interno, obedecidas, entre outras, as seguintes normas: Art. 19., I - nenhum membro da Comissão poderá falar mais de cinco minutos sobre emenda, salvo o Relator que poderá falar por último pelo dobro desse tempo;	Art. 95. - Dentro em 3 (três) dias de sua instalação, a Comissão elaborará e fará publicar as normas para o oferecimento de emendas e disciplina de seus trabalhos, obedecidas as disposições anteriores e ainda: Art. 95., I - nenhum dos membros da Comissão poderá falar mais de 5 (cinco) minutos, prorrogáveis por mais 5 (cinco), sobre emenda, salvo o Relator, que falará por último, podendo fazê-lo pelo dobro do prazo;

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>III - no esclarecimento à CMO, de emenda de sua autoria, o parlamentar poderá falar por, no máximo, 3 (três) minutos;</p> <p>IV - não será concedida vista de relatório, parecer, projeto ou emenda.</p>	<p>Art. 38., III – se algum congressista pretender esclarecer a Comissão sobre emenda de sua autoria, poderá falar por, no máximo, três minutos;</p> <p>Art. 38., V – não se concederá vista de parecer, projeto ou emenda;</p>	<p>Art. 28., II - se algum congressista pretender esclarecer a Comissão sobre emenda de sua autoria, poderá falar por, no máximo, três minutos.</p> <p>Art. 28., IV - não se concederá vista de parecer, projeto ou emenda;</p>		<p>Art. 19., II - se algum congressista pretender esclarecer a Comissão sobre emenda de sua autoria, poderá falar por, no máximo, três minutos;</p> <p>Art. 19., IV - não se concederá vista de parecer, projeto ou emenda;</p>	<p>Art. 95., II - se algum Congressista pretender esclarecer a Comissão sobre qualquer emenda de sua autoria, poderá falar pelo prazo improrrogável de 5 (cinco) minutos;</p> <p>Art. 95., IV - não se concederá vista de parecer, projeto ou emenda;</p>
				<p>Art. 19., Parágrafo único. Independentemente da elaboração do regulamento interno, as normas explicitadas neste artigo prevalecerão desde a instalação da Comissão.</p>	
<p>Art. 131. As deliberações da CMO iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará em rejeição da matéria.</p>	<p>Art. 40. As deliberações da Comissão iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará em rejeição da matéria.</p>	<p>Art. 30. As deliberações da Comissão iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará em rejeição da matéria.</p>		<p>Art. 23. As deliberações da Comissão iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará em rejeição da matéria.</p>	<p>Art. 90., § 2.º - As deliberações da Comissão Mista iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará na rejeição da matéria.</p>
<p>Art. 132. O parecer da CMO sobre emenda será conclusivo e final, salvo requerimento para que a emenda seja submetida a votos, assinado por 1/10 (um décimo) dos congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.</p>	<p>Art. 41. O parecer da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo requerimento, para que a emenda seja submetida a votos, assinado por um décimo dos Congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria em Plenário.</p>	<p>Art. 31. O parecer da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo requerimento, para que a emenda seja submetida a votos, assinado por um décimo dos Congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria em Plenário.</p>		<p>Art. 24. O parecer da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo requerimento, para que a emenda seja submetida a votos, assinado por um décimo dos Congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria em Plenário.</p>	<p>Art. 94., § 1.º - O pronunciamento da Comissão sobre as emendas será conclusivo e final, salvo se 1/3 (um terço) dos membros da Câmara dos Deputados mais 1/3 (um terço) dos membros do Senado Federal requererem a votação, em Plenário, de emenda por ela aprovada ou rejeitada (Constituição, art. 66, § 3.º).</p>
					<p>Art. 97 - Distribuídos os avulsos do parecer e das emendas, abrir-se-á o prazo de 5 (cinco) dias para a apresentação ao Presidente do Senado do requerimento previsto no § 3.º do art. 66 da Constituição.</p> <p>Art. 97 ., Parágrafo único - Será feita a publicação, em avulsos, das emendas pendentes de votação em Plenário.</p>
					<p>Art. 98 - Findo o prazo estabelecido no artigo anterior, será convocada sessão conjunta, a realizar-se, no máximo, 48 (quarenta e oito) horas depois, destinada à apreciação da matéria.</p>
					<p>Art. 99 - As emendas pendentes de decisão do Plenário serão discutidas e votadas em grupos, conforme tenham parecer favorável ou contrário, ressalvados os destaques.</p>
<p>Art. 133. O relatório aprovado em definitivo pela CMO constitui o Parecer da CMO.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
Seção II- Da Verificação de Presença e de Votação					
<p>Art. 134. Os trabalhos da CMO somente serão iniciados com a presença mínima de 1/6 (um sexto) de sua composição em cada Casa.</p> <p>Parágrafo único. No curso da reunião, verificada a presença de Senadores ou Deputados em número inferior ao estabelecido no caput, o Presidente suspenderá ou encerrará a reunião, ex-officio, ou por provocação de qualquer parlamentar.</p>					<p>Art. 12 - Os trabalhos da Comissão Mista somente serão iniciados com a presença mínima do terço de sua composição.</p>
<p>Art. 135. Se durante sessão do Congresso Nacional que estiver apreciando matéria orçamentária, verificar-se a presença de Senadores e Deputados em número inferior ao mínimo fixado no art. 28 do Regimento Comum, o Presidente da Mesa encerrará os trabalhos ex-officio, ou por provocação de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/20 (um vigésimo) dos membros da respectiva Casa, ou por Líderes que os representem.</p>	<p>Art. 39., Parágrafo único. Os pedidos de verificação de presença, durante a votação, somente poderão ser feitos com o apoio de dez por cento dos membros presentes dentre os representantes da respectiva Casa na Comissão.</p>	<p>Art. 29., Parágrafo único. Os pedidos de verificação de presença, durante a votação, somente poderão ser feitos com o apoio de dez por cento dos membros presentes dentre os representantes da respectiva Casa na Comissão.</p>		<p>Art. 20. Os pedidos de verificação durante a votação, somente poderão ser feitos com o apoio de dez por cento dos membros presentes dentre os representantes de cada Casa na Comissão.</p>	
<p>Art. 136. No plenário da CMO, proclamado o resultado da votação em cada Casa, poderá ser solicitada a sua verificação, a pedido de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/10 (um décimo) dos membros da respectiva Casa na CMO ou por Líderes que os representem.</p> <p>Parágrafo único. Procedida a verificação de votação, e havendo número legal, não será permitido novo pedido por parte de membros da mesma Casa, antes do decurso de 1 (uma) hora.</p>					
<p>Art. 137. No plenário do Congresso Nacional, quando em apreciação matéria orçamentária, proclamado o resultado da votação em cada Casa, poderá ser solicitada a sua verificação, a pedido de qualquer parlamentar, apoiado por no mínimo 1/20 (um vigésimo) dos membros da respectiva Casa ou por Líderes que os representem.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>Seção III- Dos Destaques</p> <p>Art. 138. No âmbito da CMO poderão ser apresentados destaques a requerimento de:</p> <p>I - membro da CMO;</p> <p>II - coordenador de Bancada Estadual ou membro da CMO por ele autorizado;</p> <p>III - presidente de Comissão Permanente da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou membro de Comissão autorizado pelo respectivo presidente.</p> <p>§ 1º A ausência do autor, no caso dos incisos II e III, não prejudicará a votação do destaque apresentado.</p> <p>§ 2º Os destaques a emendas de Comissão Permanente ou de Bancada Estadual somente poderão ser apresentados pelos autores previstos nos incisos II e III.</p>					
<p>Art. 139. Ressalvados os casos específicos previstos nesta Resolução, somente será admitido destaque:</p> <p>I - ao projeto de lei, para restabelecimento de dispositivo ou parte de dispositivo suprimido;</p> <p>II - ao substitutivo, para supressão de dispositivo ou parte de dispositivo;</p> <p>III - à emenda ao projeto de lei, para incluir dispositivo, por meio de aprovação de emenda com voto do Relator pela rejeição ou aprovação parcial;</p> <p>IV - à emenda ao projeto de lei, para excluir dispositivo, por meio de rejeição de emenda com voto do Relator pela aprovação ou aprovação parcial.</p> <p>§ 1º Não será admitido o destaque de parte de emenda apresentada.</p> <p>§ 2º Não será aceita solicitação para votação em separado de destaque, após a aprovação de requerimento para a votação em globo dos destaques.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
CAPÍTULO XIV - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE EMENDAS					
Art. 140. As emendas aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões serão apresentadas, sempre que possível, em meio magnético, e terão a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica, segundo as normas e procedimentos fixados pela CMO.	Art. 23. As emendas aos projetos de lei de que trata o art. 2º, inciso I, desta Resolução, serão apresentadas, sempre que possível, em meio magnético e terão a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica, segundo as normas e procedimentos fixados pela Comissão.	Art. 18. As emendas à despesa de projeto de lei orçamentária anual serão apresentadas em meio magnético, e terão a assinatura do autor substituída por autenticação eletrônica, segundo as normas e procedimentos fixados pela Comissão.			
Art. 141. Somente serão consideradas as emendas propostas por parlamentar que estiver no exercício do mandato no dia do encerramento do prazo de apresentação de emendas.					
Art. 142. Ficam excluídas dos limites de que tratam os arts. 44, § 1º, 47, § 1º e 49, caput, as emendas exclusivamente destinadas à receita, ao texto da lei, ao cancelamento parcial ou total de dotação, à renúncia de receitas e aos relatórios preliminares .					
Art. 143. As modificações introduzidas pelos Relatores aos projetos de lei em tramitação na CMO dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.	Art. 26. As modificações introduzidas pelas relatorias aos projetos de lei em tramitação na Comissão dependerão da apresentação e publicação da respectiva emenda.				
Art. 144. Os Relatores somente poderão apresentar emendas à programação da despesa com a finalidade de: I - corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; II - recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III - atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Parágrafo único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares.	Art. 27. Os relatores somente poderão apresentar emendas à despesa e à receita com a finalidade de: Art. 27., I – corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; Art. 27., II – agregar proposições com o mesmo objetivo ou viabilizar o alcance de resultados pretendidos por um conjunto de emendas. Art. 27., § 1º É vedada a apresentação de emendas de relator tendo por objetivo a inclusão de subtítulos novos, bem como o acréscimo de valores a dotações constantes no projeto de lei orçamentária, ressalvado o disposto no inciso I do <i>caput</i> .				
Art. 145. As emendas de Relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos dos Pareceres Preliminares.	Art. 27., § 2º As emendas de relator serão classificadas de acordo com a finalidade, nos termos do parecer preliminar.				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
<p>Art. 146. A emenda à proposição em tramitação na CMO, que contrariar norma constitucional, legal ou regimental, será inadmitida, observados os arts. 15, XI, e 25.</p> <p>§ 1º Ressalvadas as emendas aos projetos de que trata o art. 25, o Relator indicará em seu relatório, em demonstrativo específico, as emendas que, em seu entendimento, devem ser declaradas inadmitidas, pelo Presidente.</p>	<p>Art. 20. As emendas às proposições em tramitação na Comissão serão inadmitidas quando contrariarem as normas constitucionais, legais e regimentais.</p> <p>Art. 20., Parágrafo único. O relator indicará, em demonstrativo específico, as emendas que, no seu entender, deverão ser declaradas inadmitidas pelo Presidente da Comissão, cabendo recurso da decisão ao Plenário da Comissão.</p>	<p>Art. 14. As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias e ao projeto de lei do plano plurianual somente serão apreciadas quando não contrariarem as normas previamente aprovadas pela Comissão.</p>			<p>Art. 94., § 2.º - Não será aceita emenda da qual decorra aumento de despesa.</p> <p>Art. 94., § 3.º - Na votação das emendas obedecer-se-á ao disposto no § 1.º do art. 65 da Constituição.</p> <p>Art. 65. da Constituição Federal - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.</p> <p>Art. 65. da Constituição Federal, § 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.</p>
<p>§ 2º No caso do § 1º, O Presidente declarará a inadmissibilidade das emendas no Plenário da CMO, imediatamente antes do início da discussão do correspondente relatório.</p>					
<p>Art. 147. As emendas conterão os elementos necessários à identificação das programações incluídas ou alteradas, com a devida justificção.</p>					
<p>Parágrafo único. No caso de emendas coletivas de remanejamento a justificção conterá, também, a avaliação dos cortes propostos.</p>					
<p>CAPÍTULO XV - DO CUMPRIMENTO DAS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS</p>					
<p>Art. 148. O membro da CMO poderá apresentar ao Presidente, com o apoio de 10% (dez por cento) dos membros da respectiva Casa na CMO, contestação relativa à estimativa de receita, à fixação da despesa, à admissibilidade de emenda ou à dispositivo do texto relativo aos projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias e de lei do plano plurianual e suas revisões.</p>					

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
§ 1º A contestação deverá ser apresentada por escrito, até o final da discussão, e será apreciada preliminarmente à votação da matéria à qual se refere.					
§ 2º A contestação versará exclusivamente sobre o descumprimento de normas constitucionais, legais ou regimentais pertinentes à matéria questionada, devendo ser indicados os dispositivos infringidos, apresentada fundamentação circunstanciada e sugeridas medidas saneadoras.					
§ 3º Na hipótese de a contestação implicar redução de estimativa de receita ou aumento de despesa, deverão ser indicadas as medidas de compensação necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.					
§ 4º O Presidente indeferirá liminarmente a contestação que não atender ao disposto neste artigo ou que tenha por objeto matéria já apreciada pela CMO.					
CAPÍTULO XVI - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS	CAPÍTULO IV - Disposições Gerais	CAPÍTULO IV - Disposições Gerais		Seção III Disposições Gerais	TÍTULO VII - Das Disposições Gerais e Transitórias
Art. 149. As mensagens do Presidente da República encaminhando os projetos de lei orçamentária anual e seus créditos adicionais, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e suas revisões serão recebidas pelo Presidente do Senado Federal e encaminhadas à CMO até 48 (quarenta e oito) horas após a comunicação de seu recebimento às Casas do Congresso Nacional.	Art. 34. As Mensagens do Presidente da República encaminhando os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anuais e aos créditos adicionais serão recebidas pelo Presidente do Senado Federal e encaminhadas à Comissão em quarenta e oito horas após a comunicação imediata às duas Casas do Congresso Nacional.	Art. 25. As Mensagens do Presidente da República encaminhando os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, aos orçamentos anuais e aos créditos adicionais serão recebidas pelo Presidente do Senado Federal e encaminhadas à Comissão em quarenta e oito horas após a comunicação imediata às duas Casas do Congresso Nacional.		Art. 17. As Mensagens do Presidente da República encaminhando os Projetos de Lei relativos ao Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos Créditos Adicionais serão recebidas pelo Presidente do Senado Federal e encaminhadas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em quarenta e oito horas após a comunicação imediata às duas Casas do Congresso Nacional.	Art. 89 - A mensagem do Presidente da República, encaminhando projeto de lei orçamentária, será recebida e lida em sessão conjunta especialmente convocada para esse fim, a realizar-se dentro em 48 (quarenta e oito) horas de sua entrega ao Presidente do Senado.
Art. 150. Não serão recebidos pelo Congresso Nacional os projetos de lei previstos nesta Resolução que não estiverem acompanhados da correspondente base de dados relacional, em meio magnético, na forma acordada entre os órgãos técnicos responsáveis pelo processamento de dados dos Poderes Legislativo e Executivo.					
					SEÇÃO VI - Da Redação Final e dos Autógrafos
Art. 151. À redação final aplicar-se-á o disposto no art. 51 do Regimento Comum, concedendo-se, entretanto, à CMO, o prazo de 3 (três) dias para sua elaboração.	Art. 47. À redação final aplicar-se-á o disposto no art. 51 do Regimento Comum, concedendo-se, entretanto, à Comissão, o prazo de três dias para sua elaboração.	Art. 32. À redação final aplicar-se-á o disposto no art. 51 do Regimento Comum, concedendo-se, entretanto, à Comissão, o prazo de três dias para sua elaboração.		Art. 25. À redação final aplicar-se-á o disposto no art. 51 do Regimento Comum, concedendo-se, entretanto, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização o prazo de três dias para sua elaboração.	Art. 51 - Concluída a votação, a matéria voltará à Comissão Mista para a redação final, ficando interrompida a sessão pelo tempo necessário à sua lavratura, podendo, entretanto, ser concedido à Comissão prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas para sua elaboração. Art. 51., § 1.º - Apresentada à Mesa, a redação final será lida e imediatamente submetida a discussão e votação.

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
					Art. 51., § 2.º - Será dispensada a redação final se o projeto fôr aprovado sem emendas ou em substitutivo integral, e o texto considerado em condições de ser definitivamente aceito.
Art. 152. O projeto de lei aprovado e enviado em autógrafo para sanção do Presidente da República não poderá ser motivo de alteração, ressalvado o caso de correção de erro material, verificado exclusivamente no processamento das proposições apresentadas, formalmente autorizado pela CMO, por proposta de seu Presidente, justificando-se cada caso.	Art. 44. O projeto de lei aprovado e enviado em autógrafo para sanção do Presidente da República não poderá ser motivo de alteração, ressalvados os casos de correção de erros materiais verificados exclusivamente no processamento das proposições apresentadas e formalmente autorizados pelo Plenário do Congresso Nacional, ou proposta da relatoria do projeto de lei, justificando-se cada caso.				
Parágrafo único. A alteração de que trata o caput observará disposto na lei de diretrizes orçamentárias.					
Art. 153. Decreto Legislativo disporá sobre normas que permitam o desenvolvimento satisfatório da fiscalização de obras e serviços pelo Poder Legislativo.					
§ 1º O Decreto Legislativo será editado no prazo de até 60 sessenta) dias após a data de publicação desta Resolução.					
§ 2º Enquanto o Decreto Legislativo não for publicado, deverão ser observadas as normas constantes da lei de diretrizes orçamentárias.					
Art. 154. A CMO contará, para o exercício de suas atribuições, com assessoramento institucional permanente, prestado por órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.	Art. 45. A Comissão para o exercício das atribuições previstas nesta Resolução contará com assessoramento institucional e permanente a ser prestado pelos órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.			Art. 26. A Comissão, objetivando a racionalização dos seus trabalhos técnicos, legislativos e administrativos, constituirá uma subcomissão especial com a incumbência de estudar e propor, dentro de noventa dias, as medidas necessárias para a criação, nos termos do art. 57, § 3º, inciso II, da Constituição Federal, da assessoria técnica da Comissão com a utilização, preferencialmente, de pessoal e de recursos técnicos e materiais de ambas as Casas do Congresso Nacional.	Art. 145 - Mediante solicitação da Presidência, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados designarão funcionários de suas Secretarias para atender às Comissões Mistas e aos serviços auxiliares da Mesa nas sessões conjuntas.
§ 1º A coordenação do trabalho de assessoramento caberá ao órgão técnico especializado em matéria orçamentária da Casa a que pertencer o relator da matéria, com a constituição de equipes mistas das duas Casas, quando se fizer necessário.	Art. 45., § 1º A coordenação do trabalho de assessoramento caberá à consultoria técnica da Casa a que pertencer o Relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.				

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
§ 2º Serão elaboradas, pelos órgãos técnicos especializados em matéria orçamentária das duas Casas, em conjunto, notas técnicas que servirão de subsídio à análise do projeto de lei orçamentária anual, de lei de diretrizes orçamentárias, de lei do plano plurianual e dos decretos de contingenciamento.	Art. 45., § 2º Serão elaboradas notas técnicas como subsídio à análise das proposições relativas ao projeto de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.				
Art. 155. No exercício de suas atribuições de fiscalização e acompanhamento, a CMO poderá requerer o auxílio do Tribunal de Contas da União.					
Art. 156. O desenvolvimento e o aprimoramento de sistemas informatizados destinados ao processamento magnético dos dados referentes às matérias reguladas nesta Resolução serão de responsabilidade dos órgãos técnicos especializados em processamento de dados de ambas as Casas.					
Art. 157. A realização de serviços extraordinários por órgãos técnicos especializados e por órgãos auxiliares, será solicitada pelo Presidente aos Presidentes de ambas as Casas, sempre que necessário.					
Art. 158. A CMO fará, no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, as adequações necessárias em seu regulamento interno.	Art. 38. A Comissão fará, no prazo máximo de sessenta dias, as adequações necessárias ao seu regulamento interno, mantidas, entre outras, as seguintes normas:	Art. 28. A Comissão fará, no prazo máximo de sessenta dias, as adequações necessárias ao seu regulamento interno, mantidas, entre outras, as seguintes normas:		Art. 19. Após a sua instalação, a Comissão elaborará e fará publicar seu regulamento interno, obedecidas, entre outras, as seguintes normas:	Art. 95 - Dentro em 3 (três) dias de sua instalação, a Comissão elaborará e fará publicar as normas para o oferecimento de emendas e disciplina de seus trabalhos, obedecidas as disposições anteriores e ainda:
	Art. 38., IV - a critério da Comissão, faltando três dias para o encerramento do prazo para a apreciação do parecer, o projeto e as emendas poderão ser apreciados na Comissão;	Art. 28., III - a critério da Comissão, faltando três dias para o encerramento do prazo para a apreciação do parecer, o projeto e as emendas poderão ser apreciados na Comissão;		Art. 19., III - a critério da Comissão, faltando três dias para o encerramento do prazo para a apreciação do parecer, o projeto e as emendas poderão ser apreciados na Comissão sem discussão ou encaminhamento;	Art. 95., III - a critério do Presidente, faltando 3 (três) dias, ou menos, para o término do prazo para a apresentação do parecer, o projeto e as emendas poderão ser apreciados, na Comissão, sem discussão ou encaminhamento;
	Art. 38., VII - serão publicadas, em avulsos, as emendas aprovadas ou rejeitadas com os respectivos pareceres.	Art. 28., VI - serão publicadas, em avulsos, as emendas aprovadas ou rejeitadas com os respectivos pareceres.		Art. 19., VI - serão publicadas, em avulsos, as emendas aprovadas ou rejeitadas com os respectivos pareceres;	Art. 95., VI - serão publicadas, em avulsos, as emendas aprovadas ou rejeitadas com os respectivos pareceres;
					Art. 96 - As publicações de que trata o artigo anterior serão feitas nos 5 (cinco) dias seguintes à apresentação do parecer pela Comissão.
Art. 159. O presidente da CMO e os Líderes, em até 10 (dez) dias contados a partir da entrada em vigor desta Resolução, tomarão as providências necessárias para adequar o funcionamento da CMO às normas desta Resolução.				Art. 19., Parágrafo único. Independentemente da elaboração do regulamento interno, as normas explicitadas neste artigo prevalecerão desde a instalação da Comissão.	

APÊNDICE G – Quadro Comparativo das Resoluções Regimentais Disciplinadoras do Processo Legislativo Orçamentário - Resoluções 01/70-CN a 01/06-CN

RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2006	RESOLUÇÃO Nº 01, DE 2001	RESOLUÇÃO Nº 02, DE 1995	Resolução nº 01, de 1993	Resolução nº 01, de 1991	Resolução nº 01, de 1970
	Art. 42. O Parecer da Comissão quanto às prestações de contas previstas no art. 56 da Lei Complementar nº 101, de 2000, será apreciado exclusivamente pelo Plenário do Congresso Nacional.				
					Art. 102 - Na tramitação do projeto de lei orçamentária anual, além das disposições desta Seção, serão aplicadas, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para os demais projetos de lei.
					Art. 151 - Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda fôr omissos, as do da Câmara dos Deputados.
					Art. 149 - Na indicação dos membros da Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre o projeto de lei orçamentária, na presente sessão legislativa, as lideranças aproveitarão, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) dos membros da Comissão de Orçamento da Câmara dos Deputados e da Comissão de Finanças do Senado Federal.
					Art. 150 - As despesas com o funcionamento das sessões conjuntas, bem como das Comissões Mistas, serão atendidas pela dotação própria do Senado Federal, exceto no que se refere as despesas com pessoal, que serão custeadas pela Casa respectiva.
Art. 160. Ficam revogadas as Resoluções nº 1, de 2001-CN, nº 1, de 2003-CN, nº 2, de 2003-CN e nº 3, de 2003-CN.	Art. 48. Fica revogada a Resolução nº 2/95-CN, de 15 de setembro de 1995 e as demais disposições em contrário.	Art. 33. Ficam revogadas as Resoluções nº 1/91-CN, de 17 de maio de 1991 e nº 1/93-CN, de 02 de junho de 1993 e as demais disposições em contrário.	Art. 4º Revogam-se as disposições em contrário.	Art. 28. Revogam-se as disposições em contrário.	
Art. 161. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 49. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 34. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 27. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.	Art. 152 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.
Art. 161., Parágrafo único. O disposto no Capítulo VI - Do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias será aplicável a partir da sessão legislativa ordinária de 2007, aplicando-se ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2007 o disposto na Resolução nº 1, de 2001-CN, nº 1, de 2003-CN, nº 2, de 2003-CN e nº 3, de 2003-CN.					
Congresso Nacional, em 22 de dezembro de 2006. Senador RENAN CALHEIROS. Presidente do Senado Federal.	Congresso Nacional, em 4 de outubro de 2001 SENADOR RAMEZ TEBET Presidente do Senado Federal	Senado Federal, em 15 de setembro de 1995 - - Senador José Sarney Presidente do Senado Federal.	Senado Federal, em 03 de junho de 1993. SENADOR HUMBERTO LUCENA Presidente	Senado Federal, em 17 de maio de 1991. SENADOR MAURO BENEVIDES PRESIDENTE	Brasília, em 11 de agosto de 1970. Senador JOÃO CLEOFAS Presidente do Senado Federal