



SENADO FEDERAL
UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO
UNILEGIS

LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO

**A PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO**

Brasília - DF

2008



LUIZ FERNANDO DE MELLO PEREZINO

**A PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro e pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. João Henrique Pederiva

Brasília – DF

2008

A PREPONDERÂNCIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Trabalho de conclusão do Curso de
Especialização em Direito Legislativo,
realizado pela Universidade do Legislativo
Brasileiro no 2º semestre de 2008.

Aluno: Luiz Fernando de Mello Perezino

Banca Examinadora:

Professor Mestre João Henrique Pederiva

Professor Doutor Lúcio Remuzat Rennó Junior

Brasília, 03 de dezembro de 2008.

Dedicatória

Aos meus filhos e a minha esposa, pelo apoio que sempre recebi em todas as fases do Curso.

À minha querida avó, por sua sabedoria.

Aos meus pais, por tudo.

Agradecimentos

Ao Senado Federal, representado pela Unilegis e seu corpo docente, pela oportunidade de participar desse aperfeiçoamento acadêmico.

Ao meu orientador e colega, João Henrique Pederiva, pela paciência e enorme colaboração, essencial para a elaboração e conclusão do estudo.

“A gravidade explica os movimentos dos planetas, mas não pode explicar quem colocou os planetas em movimento. Deus governa todas as coisas e sabe tudo que é ou que pode ser feito”.

Isaac Newton

RESUMO

O trabalho analisa a possibilidade de preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário. O estudo envolve, entre outros pontos relevantes, aspectos sobre o relacionamento entre os poderes, o processo decisório no Poder Legislativo e o processo de elaboração, aprovação e execução do orçamento público federal. Estudam-se a formação de recursos para o atendimento das emendas parlamentares, a distribuição desses recursos e a concentração do processo decisório do orçamento público, no Poder Legislativo, em parlamentares de confiança dos partidos da coalizão partidária. Diversos exemplos comprovam a argumentação principal do texto, de preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário.

PALAVRAS-CHAVE: orçamento público; presidencialismo de coalizão; preponderância; processo orçamentário; separação de poderes.

LISTA DE SIGLAS

Cofins - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COFF - Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira (da Câmara dos Deputados)
CD - Câmara dos Deputados
CF - Constituição Federal
CF/1937 - Constituição Federal de 1937
CF/1946 - Constituição Federal de 1946
CF/1967 - Constituição Federal de 1967
CF - Constituição Federal de 1988
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CN - Congresso Nacional
CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CONORF - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (do Senado Federal)
COFF - Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (da Câmara dos Deputados)
EC - Emenda Constitucional
FMI - Fundo Monetário Internacional
FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
Gnd - Grupo de Natureza da Despesa
Gnd 4 - Investimentos
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IR - Imposto sobre a Renda e Proventos de qualquer Natureza
LCP - Lei Complementar
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA - Lei Orçamentária Anual
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000
MP - Medida Provisória

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

Org. - Organizador

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA - Plano Plurianual

RISF - Regimento Interno do Senado Federal

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RICMO - Regimento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

RICMO/2006 - Regimento Interno da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - Resolução nº 01, de 2006-CN

RP - Identificador de Resultado Primário

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SIDOR - Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SELOR - Sistema de Elaboração Orçamentária

SIGA BRASIL - Sistema de Informações Gerenciais Avançadas - é um sistema de informações sobre as leis orçamentárias, que reúne diversas bases de dados (como SIAFI, SIDOR e SELOR) e as coloca à disposição da sociedade para acesso direto e facilitado.

SF - Senado Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

TCU - Tribunal de Contas da União

UNILEGIS - Universidade do Legislativo Brasileiro

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Síntese das Proposições Aprovadas por Iniciativa entre 1946 e 2001	28
Tabela 2 - Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir de 1989	35
Tabela 3 - Sobrestamento da Pauta de Votação no Senado Federal.....	40
Tabela 4 - Comparativo da Produção Normativa de Iniciativa do Legislativo com as Medidas Provisórias	42
Tabela 5 - Demonstrativo do N° de Emendas após o Estabelecimento de Filtros para a Elaboração das Tabelas de Execução de Emendas Individuais por Partido.....	59
Tabela 6 - Ações onde foram Alocados Recursos para a Lei Kandir.....	62
Tabela 7 - Presidentes e Relatores da CMO.....	67
Tabela 8 - Taxa de Ocupação dos Cargos de Presidente da CMO e Relator-Geral do PLOA, por Partido	68
Tabela 9 - Identificação de Premiação aos Presidentes da CMO	69
Tabela 10 - Identificação de Premiação aos Relatores-Gerais do PLOA.....	70
Tabela 11 - Execução de Emendas Individuais por Partido	73
Tabela 12 - Comparativo entre os Percentuais de Execução das Emendas Individuais relativos à Coalizão Partidária e à Oposição	74
Tabela 13 - Formação dos Recursos para o Atendimento das Emendas Parlamentares	77
Tabela 14 - Atendimentos do Relator-Geral.....	80
Tabela 15 - Distribuição % de Recursos na Fase Geral entre as Emendas Coletivas	82
Tabela 16 - Data da Entrada em Vigor da Lei Orçamentária Anual	86
Tabela 17 - Créditos Extraordinários entre 1999 e 2007: Comparativo entre Créditos Extraordinários e Dotação Inicial.....	88
Tabela 18 - Crescimento dos Recursos para o Atendimento de Emendas Individuais e Coletivas	91

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - % de Sobrestamento da Pauta de Votação do Senado Federal	41
Gráfico 2 - % de Crédito Extraordinário em Comparação com a Dotação Inicial.....	89

SUMÁRIO

RESUMO.....	7
LISTA DE SIGLAS.....	8
LISTA DE TABELAS.....	10
LISTA DE GRÁFICOS.....	10
1 Introdução.....	12
1.1 Apresentação	12
1.2 Justificação	15
1.2.1 Orçamento Público, Separação dos Poderes e Transparência.....	16
1.2.2 Orçamento Público e Prerrogativas do Congresso Nacional.....	19
1.2.3 O Orçamento na Constituição de 1988.....	20
1.2.4 Estrutura do Trabalho	25
2 Referencial Teórico	27
2.1 Preponderância, Processo Decisório Legislativo e Produção Normativa.....	27
2.2 Preponderância e Presidencialismo de Coalizão	31
2.3 Preponderância no Processo Legislativo: Interferência do Poder Executivo no Processo Decisório	33
2.4 Preponderância e Poderes Legislativos do Presidente - As Medidas Provisórias e o Sobrestamento da Pauta de Votação.....	38
2.5 O Processo Decisório do Orçamento Público.....	44
2.5.1 Parecer Preliminar: Principal Instrumento Legal do Processo Legislativo Orçamentário	48
2.5.2 Regras Regimentais de Alteração da Lei Orçamentária Anual e os Créditos Adicionais.....	53
3 Metodologia.....	55
3.1 Produção Normativa segundo a Iniciativa.....	55
3.2 Os Efeitos das Medidas Provisórias na Agenda Legislativa	56
3.3 Prêmio aos Relatores e Presidentes da CMO	56
3.4 Taxa de Execução das Emendas Individuais por Partido	57
3.5 Origem e Forma de Utilização dos Recursos para o Atendimento das Emendas (banco de fontes): reestimativas de receitas, cortes em despesas e reserva de contingência.....	59
3.6 Taxa de Alteração do Projeto Original pelo Legislativo	63
3.7 Execução Provisória do Orçamento e Medidas Provisórias	63
3.8 Histórico do Atendimento das Emendas Individuais e Coletivas.....	64
4 Apresentação e Discussão dos Resultados	65
4.1 Prêmio aos Relatores e Presidentes da CMO	67
4.2 Taxa de Execução das Emendas Individuais por Partido	71
4.3 Origem e Forma de Utilização dos Recursos para o Atendimento das Emendas (banco de fontes): reestimativas de receitas, cortes em custeio e investimento e reserva de contingência	76
4.4 Taxa de Alteração do Projeto Original pelo Legislativo	83
4.5 Execução Provisória do Orçamento, Créditos Extraordinários e Restos a Pagar.....	85

4.6 Histórico do Atendimento das Emendas Individuais e Coletivas.....	91
5 Conclusão	95
Referências	103
Apêndice A - Proposições Aprovadas segundo a Iniciativa.....	108
Apêndice B - Presidentes da CMO, Relatores-Gerais do PLOA e Datas de Aprovação e Entrada em Vigor da Lei Orçamentária Anual	109
Apêndice C - Percentual de Execução de Emendas Individuais dos Partidos da Coalizão de Governo	110
Apêndice D - Percentual de Execução de Emendas Individuais dos Partidos de Oposição	111
Apêndice E - Alterações Decorrentes das Emendas Parlamentares e os Percentuais de Distribuição dos Recursos. Diferença entre a Lei e o PLOA, por Função	112
Apêndice F - Alterações Decorrentes das Emendas Parlamentares - Diferença entre o Projeto de Lei e a Lei Orçamentária segundo Classificação por Função	113

1 Introdução

No âmbito do Direito, um tema de grande interesse para estudiosos de diversas áreas acadêmicas é a relação entre os poderes no processo de produção normativa. Algumas iniciativas são privativas do Presidente da República. Outras podem ser apresentadas por diferentes atores, segundo as previsões constitucionais. De qualquer forma, cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União. Entre essas matérias está a lei orçamentária anual.

Devido às características especiais desse normativo, como o seu caráter temporal e prazo limitado de tramitação, é possível verificar com bastante intensidade os conflitos alusivos ao processo político de aprovação dos gastos públicos e concluir se há preponderância de um poder em detrimento de outro.

1.1 Apresentação

O presente trabalho tem por objetivo responder a seguinte questão: Há preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário? Para responder ao questionamento, serão utilizados, como ponto de partida, os estudos de Pereira e Mueller (2002), Figueiredo e Limongi (1996, 1999 e 2008), Amorim e Santos (2002) e Pessanha (2002).

O objeto principal desse trabalho é a compreensão do processo decisório no ciclo orçamentário e, em particular, na sua fase legislativa, visando a responder o questionamento proposto. Os objetivos específicos são identificar:

- 1) a relevância do estudo sugerido, tendo em vista que os princípios orçamentários estão interligados com os princípios concernentes ao Estado Democrático de Direito;

- 2) o marco institucional que regulamenta o ciclo orçamentário;
- 3) a contribuição do Congresso Nacional por intermédio das emendas parlamentares na definição do gasto público;
- 4) a compreensão da origem e destino dos recursos para o atendimento das diversas modalidades de emendas parlamentares;
- 5) a hierarquia do processo decisório no Poder Legislativo pertinente à tramitação da lei orçamentária anual;
- 6) as possíveis relações entre a execução orçamentária de emendas individuais e o atendimento preferencial aos partidos da coalizão partidária;
- 7) os possíveis prêmios aos atores principais do processo decisório orçamentário no Congresso Nacional.

A argumentação vai se concentrar em responder a pergunta de pesquisa, visto que, fundamentado nos autores citados, existe supremacia da agenda executiva dentro do Poder Legislativo, resultando uma produção normativa, cuja iniciativa, amplamente predominante, é de origem executiva.

As hipóteses adotadas são as seguintes:

- 1) a preponderância do Poder Executivo, na iniciativa da legislação anualmente aprovada, a que Figueiredo e Limongi (1996 e 1999), Pessanha (2002) e Amorim e Santos (2002) se referem, persiste até 2007;
- 2) as normas constitucionais atribuem amplas prerrogativas ao Congresso Nacional para participar do destino dos recursos públicos;
- 3) as normas regimentais limitam a possibilidade de o Poder Legislativo alterar significativamente o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo;
- 4) as normas regimentais concentram o poder decisório em atores parlamentares de confiança da coalizão partidária;

5) o Poder Executivo é o maior beneficiário dos recursos utilizados pelo Congresso Nacional para o atendimento das emendas parlamentares;

6) o Poder Executivo premia a disciplina e a cooperação dos relatores-gerais e presidentes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) com cargos importantes na hierarquia da administração pública federal ou da hierarquia legislativa;

7) os partidos da coalizão partidária são beneficiados na execução das despesas decorrentes de emendas individuais;

8) o resultado da participação legislativa no processo orçamentário não altera de forma qualitativa o projeto de lei orçamentária (PLOA);

9) o vigoroso crescimento nos valores das emendas individuais, por mandato parlamentar, sinalizam uma nova tendência de o Congresso Nacional privilegiar os atores individuais em detrimento dos atores coletivos (bancadas e comissões);

10) há uma preponderância do Poder Executivo em todas as fases do ciclo orçamentário.

Para responder a questão de pesquisa, é necessária uma breve contextualização do orçamento público e uma descrição sucinta do processo decisório no Poder Legislativo e suas implicações no funcionamento da CMO, além de aspectos da execução orçamentária pertinentes ao tema em comento. Após essas abordagens, a análise apresentará os indicadores e resultados, obtidos mediante pesquisa em dados de Conorf (2008), SF (2007; 2008) e CD (2008), que podem comprovar ou rejeitar as hipóteses relacionadas à questão apresentada.

1.2 Justificação

O trabalho investiga se existe uma preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário, tendo como ponto de partida os estudos da literatura especializada sobre o controle executivo do processo decisório legislativo. O reflexo mais contundente desse controle é a evolução histórica da produção normativa aprovada pelo Congresso Nacional, a partir de 1946, de origem no Poder Executivo (PESSANHA, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996 e 1999; AMORIM; SANTOS, 2002). No período após a Constituição de 1988, a concentração do poder decisório executivo, observada no período da ditadura militar, perpetuou-se por intermédio do presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988)¹. Esse sistema proporcionou, além da ocupação dos principais postos de comando no Poder Legislativo, a adoção de regras regimentais centralizadas na figura do presidente das Casas legislativas e dos líderes partidários. Nosso propósito é investigar se o sistema é válido, também, nas relações Executivo-Legislativo alusivas ao processo orçamentário.

Esse aspecto é de grande relevância, pois o excesso de preponderância no processo orçamentário pode causar um desequilíbrio nas relações entre os Poderes. O limite dessa instabilidade é o retorno a regimes centralizados e autoritários da história republicana (GIACOMONI, 2005)², resultando, por isso mesmo, em conseqüências negativas a princípios constitucionais pertinentes ao Estado Democrático de Direito, a exemplo da separação dos poderes e da transparência. Ou seja, o excesso de preponderância do Poder Executivo pode

¹ O presidencialismo de coalizão é uma expressão introduzida pelo cientista político Sérgio Abranches (1988) e significa o estabelecimento de alianças partidárias, no qual o partido do presidente não é o partido majoritário, para garantir a governabilidade. O efeito prático é a distribuição de pastas ministeriais entre os partidos da coalizão em troca de apoio no Poder Legislativo.

² A exemplo dos períodos pertinentes ao Estado Novo e à ditadura militar a partir de 1964. No primeiro, o parlamento simplesmente não funcionou. No regime militar o Congresso funcionou virtualmente em matéria orçamentária. Sua possibilidade de escolha era ou aprovar ou rejeitar o projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

interferir no postulado da divisão funcional dos poderes e tem como reflexo mais danoso a falta de transparência no exercício da administração pública. A transparência administrativa é “princípio intimamente ligado à própria concepção de Estado Democrático de Direito” (MARTINS JÚNIOR; 2004, p.7), sendo, inclusive, indicador do “maior ou menor grau de democratização da administração pública” (MARTINS JÚNIOR; 2004, p.386).

Antes de analisar o processo decisório de elaboração orçamentária, é necessário abordar o relacionamento entre a matéria orçamentária e os princípios citados.

1.2.1 Orçamento Público, Separação dos Poderes e Transparência

Orçamento público é uma expressão cuja origem está associada ao nascimento dos sistemas representativos (BALEIRO, 1997; BURKHEAD, 1971; LOZANO, 1969). “En el mundo occidental, el presupuesto está relacionado con la evolución del gobierno representativo” (AID, 1967, p.5). Nessa gênese orçamentária, a preocupação principal era com a capacidade ilimitada de o rei tributar, conforme o item 14, da Carta Magna, outorgada em 1215 pelo Rei João sem Terra.³

Desse modo, a concepção do princípio da separação dos poderes está interligada às origens do orçamento.

Una función esencial del Poder Legislativo es la de autorizar los gastos del Poder Público. De hecho, el origen histórico de las asambleas parlamentarias se encuentra en la provisión de fondos para los monarcas medievales. La representación parlamentaria ha evolucionado a través de los siglos, pero mantiene la función de aprobar el presupuesto para atender las necesidades colectivas (FUNDAR, 2002, p.1).

³ “Não se estabelecerá em nosso Reino auxílio nem contribuição alguma, contra os posseiros de terras enfeudadas, sem o consentimento do nosso comum Conselho do Reino, a não ser que se destinem ao resgate de nossa pessoa, ou para armar cavaleiro a nosso filho primogênito, consignação para casar uma só vez a nossa filha primogênita; e, mesmo nestes casos, o imposto ou auxílio terá de ser moderado” (GIACOMONI, 2005, p.45).

Corroboram os comentários anteriores o magistério de Torres (1997, p.147) ao dissertar que:

a Constituição Orçamentária constitui o “Estado Orçamentário”, que é a particular dimensão do Estado de Direito (...) O Estado Orçamentário surge com o próprio Estado Moderno (...) Com o advento do liberalismo e das grandes revoluções é que se constitui plenamente o Estado Orçamentário, pelo aumento das receitas e despesas públicas e pela constitucionalização do orçamento na França, nos Estados Unidos e no Brasil (art. 172 da CF/1824).

A voracidade fiscal da coroa foi o estopim de muitas revoltas e revoluções. O constitucionalismo derivado das revoluções liberais incorporou o orçamento público entre as obrigações do Estado. Torres (1995, p.3) assinala que sob o aspecto histórico “é inútil procurar antes das revoluções liberais dos séc. XVII e XVIII a figura do orçamento”. Somente os sistemas representativos facultam o controle dos gastos públicos por um poder diferente daquele que executa a despesa pública. Isso é verdade para o desenvolvimento do sistema orçamentário tanto no continente europeu quanto no americano (BURKHEAD, 1971). Laband (1979, p.3) sustenta que “el Derecho Presupuestario constituye la piedra angular y el fundamento de los derechos de la representación popular y ocupa la parte central del Derecho Constitucional ...”.⁴

Estado Constitucional e orçamento nascem juntos, sendo que o orçamento é uma consequência direta dos princípios pertinentes à limitação do poder estatal em benefício de direitos e garantias individuais dos cidadãos (LOZANO, 1969).

Portanto, o orçamento público é uma instituição de direito público, regrada diretamente por mandamentos constitucionais que visa, entre outros aspectos, ao controle político do parlamento sobre a aplicação do dinheiro público pelo Executivo, como corolário da submissão da atividade financeira do Estado ao

⁴ Bereijo (1979, p.XI), introduzindo a obra desse famoso articulista do séc. XIX, leciona o que significa a instituição orçamentária: “El presupuesto es la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones populares (parlamentos, asambleas, dietas, cortes) por conseguir el derecho de fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero” (...) el presupuesto ... se había convertido también en bandera de las ideas revolucionarias liberales de 1789 plasmadas en el principio de la soberanía popular...”

império da lei e como expressão do postulado da divisão funcional dos poderes (DROMI, 1997).

O orçamento público é o documento legal mais importante de um bom governo (OCDE, 1999), cujo objetivo principal é demonstrar as políticas públicas financiadas, principalmente, com recursos advindos da tributação. Mesmo as ações financiadas com empréstimos serão pagas com o sacrifício dos cidadãos, seja na geração atual ou em gerações futuras.

Outro princípio, além da separação dos poderes, que pode ser bastante prejudicado devido a um possível excesso de preponderância do Executivo é a transparência. A vulneração do princípio significaria enfraquecer a fiscalização do gasto público a que se refere o art. 70 da CF (controle horizontal) pelos detentores do poder, derrogando parte do disposto no parágrafo único do 1º artigo da CF (controle vertical): “Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A transparência é princípio constitucional implícito (TORRES, 2005) cujo fim é a visibilidade da gestão pública como condição de legitimidade. O aperfeiçoamento do princípio proporciona o aprimoramento da fiscalização e do controle da ação administrativa e, por conseguinte, maior consenso entre as políticas oficiais e as demandas sociais. Ademais, a transparência auxilia a verificação, com maior clareza, da aplicação de outros princípios da administração pública, a exemplo da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. As democracias modernas exigem, cada vez mais, a ampliação da transparência como condição primária para a boa governança (FMI, 2001, p.5), de maneira a romper com a tradição do segredo, da opacidade, do distanciamento, do autoritarismo e as facilidades com a improbidade e ineficiência na gestão dos recursos públicos. Segundo o Manual de Transparência do FMI (2001):

a governança é fundamental para a estabilidade econômica e o crescimento de alta qualidade e a transparência fiscal é um aspecto essencial da boa governança. A transparência fiscal faz com que as autoridades encarregadas da elaboração e implementação das políticas fiscais se tornem mais responsáveis pelos seus atos.

Mesmo não estando explicitamente positivado na Constituição, a transparência é inerente ao princípio democrático, pois que concretizado por outros princípios, em especial, os da publicidade, motivação, moralidade, controle e participação popular. É princípio, portanto, interligado à concepção de Estado Democrático de Direito. Sistemas democráticos fortes possuem ampla visibilidade da ação administrativa.⁵

1.2.2 Orçamento Público e Prerrogativas do Congresso Nacional

A argumentação do trabalho de que é relevante a vigilância quanto ao excesso de preponderância nas relações entre os poderes encontra suporte na comparação pertinente ao processo orçamentário em períodos distintos da história republicana. Na vigência do Estado Novo, por exemplo, sob a égide da Constituição de 1937, houve a completa usurpação da função legislativa. O Parlamento não funcionou e o orçamento era proposto e decretado pelo Poder Executivo (GIACOMONI, 2005). O autor assinala, também, que nos governos militares, após o golpe de 1964, o Parlamento funcionou apenas formalmente em matéria orçamentária.

O art. 65, § 1º da CF/67 prescrevia: “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”. Esse mandamento significa simplesmente que ao Legislativo cabia tão-somente aprovar ou rejeitar o projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Caso não o fizesse em até 30 dias, antes do encerramento do exercício financeiro, o projeto seria promulgado como lei (CF/67, art. 66).

Nos períodos de estabilidade democrática, há situações distintas no campo orçamentário.

⁵ O FMI elenca como exemplo de países transparentes e, ao mesmo tempo, fonte de inspiração para a elaboração do Código de Boa Governança, a Nova Zelândia, Austrália e os Estados Unidos.

A Constituição de 1946, que substituiu a Carta de 1937, devolveu ao Legislativo as prerrogativas consistentes com um ambiente democrático. O parlamento recuperou seu papel na discussão e aprovação orçamentária. É bem verdade que a possibilidade de emendar o projeto de lei orçamentária, sem a apresentação de cancelamentos compensatórios, produzia documentos desequilibrados (ROCHA, 1997). Houve excessos na apresentação de emendas, produzindo um documento orçamentário sem equilíbrio entre receitas e despesas. Segundo Gontijo (2004), em 1959, o número de emendas foi de 8.572, alcançando quase 100 mil emendas em 1963. Amorim e Santos (2002, p.92) asseveram que “o período constituía fonte irresponsável de ampliação do gasto público, uma vez que os congressistas agiam como se fossem corretores, cuja atividade se resumia a transferir recursos públicos para o benefício de suas clientelas políticas”.

A Constituição de 1988 é o marco institucional de novo período democrático na história republicana, cujos aspectos orçamentários serão comentados no próximo item.

1.2.3 O Orçamento na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 inaugura novo período de abertura política e o conseqüente retorno de procedimentos democráticos. Quanto à matéria orçamentária, as alterações são profundas. Restou estabelecido uma vigorosa vinculação entre planejamento governamental e os orçamentos públicos. A concepção de um ciclo orçamentário integrado no tempo e hierarquizado contempla a elaboração e aprovação de três leis: plano plurianual (PPA), diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária anual (LOA). A LOA tem que estar compatibilizada com o PPA e a LDO. Essa, por sua vez, deve estar compatível com o PPA.⁶

⁶ A afirmação está alicerçada no art. 165 da CF.

A CF atribui responsabilidades distintas aos Poderes Legislativo e Executivo. O art. 165 estatui que a iniciativa do PLOA cabe ao Presidente da República e, de outra parte, cabe ao Poder Legislativo aprovar a solicitação, com amplas possibilidades de alteração da proposta original por intermédio das emendas. Sob o aspecto democrático, isso significou o retorno das prerrogativas congressuais de participação no destino da alocação dos recursos públicos. A submissão dos instrumentos de planejamento, quanto à iniciativa e aprovação congressional, revela um dos princípios constitucionais de maior relevância para o Estado Democrático de Direito: a autorização legislativa prévia da despesa. O preceito constitucional é cristalino: o Executivo inicia, propõe os limites de gastos e delimita a discussão, e o Legislativo autoriza ou não a despesa pública. Autorizar o orçamento não é a mesma coisa que orçamento autorizativo. Significa aprovar, ou seja, o povo, por intermédio de seus representantes, consente com a solicitação de uso do dinheiro público por um período determinado de 1 ano.

Também pertence ao Congresso Nacional, mediante controle externo, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos (CF, art. 70). Desse modo, do lado do Poder Legislativo, aprovar o orçamento e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e, de outra parte, sob a responsabilidade do Poder Executivo, elaborar o PLOA e executar o orçamento aprovado, evidenciam os limites da separação dos poderes em matéria orçamentária.

O capítulo que hospeda a matéria orçamentária estabeleceu um grau de detalhamento inédito. Isso, aliás, faz parte de um movimento maior denominado de neoconstitucionalismo⁷. Algumas inovações em resumo foram:

- o retorno da prerrogativa de o Legislativo emendar os projetos de lei pertinentes à matéria orçamentária;

⁷ Neoconstitucionalismo é uma denominação que tenta traduzir as novas tendências de interpretação do direito constitucional, cuja característica principal é o reconhecimento da força normativa da constituição pelos operadores do direito. A Constituição alemã de 1949 é o marco institucional (BARROSO, 2007).

- a criação de uma comissão mista (de senadores e deputados) e permanente para tratar desta matéria (art. 166);

- o estabelecimento de regras, determinando o equilíbrio orçamentário;⁸

- o estabelecimento de regras para a apresentação e aprovação de emendas: a) as emendas devem ser compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; b) necessidade de indicação dos cancelamentos equivalentes, sendo inadmitidos cancelamentos nas despesas com pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal;⁹

- a apresentação das emendas na comissão mista permanente;

- a ampliação do princípio da universalidade orçamentária. Um único documento comporta os três orçamentos previstos na CF: fiscal, da seguridade social e o de investimento das estatais. O orçamento da seguridade social passa a incluir todas as ações pertinentes à saúde, previdência e assistência social;

- a introdução, como já dito, de um sistema integrado de planejamento e orçamento, com a inauguração no ordenamento pátrio de duas novidades no campo orçamentário: o PPA e a LDO.

a) o PPA - o plano plurianual é um planejamento de médio prazo com duração de 4 anos. Contém as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal, configurando-se em documento supraordenador do processo orçamentário. A aprovação do PPA apresenta-se como pressuposto necessário à

⁸ Isso resulta evidente especialmente: a) no inciso III, da regra inserta no art. 167, que veda “a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”; b) nas regras concernentes às emendas parlamentares, que somente podem ser aprovadas com a indicação dos recursos, desde que provenientes de anulação de despesa.

⁹ Essa é a regra constitucional do art. 166, § 2º. A determinação constitucional somente tem validade formal. Na prática, o Congresso reiteradamente reestima receitas com fundamento em erros e omissões, efetua alguns cortes em determinadas despesas e forma um “banco de fontes” para o atendimento de emendas. Os recursos efetivamente utilizados para aprovação das emendas não guardam nenhuma correspondência com a indicação ofertada pelo parlamentar.

validade dos investimentos insertos na lei orçamentária e cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, incidindo o gestor público em crime de responsabilidade pela sua não observância, nos estritos termos do § 1º do art. 167 da CF;

b) a LDO - esse diploma legal é um dos mais importantes componentes do processo orçamentário. Permite ao Congresso Nacional, numa fase anterior à elaboração orçamentária, definir como devem ser alocados os recursos governamentais. A LDO tem o papel de ligação entre o plano plurianual e a lei orçamentária, permitindo a discussão das diretrizes e dos principais parâmetros que vão estruturar a peça orçamentária;

- o maior controle e fiscalização da execução orçamentária e financeira pelo Congresso Nacional. Neste sentido, estabelecem-se prerrogativas especiais à CMO. O Poder Executivo deve publicar, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, um demonstrativo da execução orçamentária;

- a impossibilidade de criação de fundos sem prévia autorização legislativa;

- a vedação para a alteração da lei orçamentária, via abertura de créditos suplementares ou especiais, sem autorização legislativa específica;

- a reprodução explícita do princípio de redução das desigualdades inter-regionais, por intermédio dos orçamentos fiscal e de investimentos.¹⁰

É lícito inferir, do resumo das prescrições constitucionais pertinentes ao processo orçamentário, que são bastante profundas e harmônicas com um ambiente respeitoso aos princípios balizadores do Estado Democrático de Direito. Ao contrário do que alguns autores renomados comentam, são amplas as possibilidades constitucionais de o Legislativo participar do processo de alocação dos recursos públicos, tanto na elaboração quanto na fiscalização do orçamento.

A inquietação, alicerce dessa investigação, é a de que um excesso de preponderância nas relações entre os poderes, em matéria orçamentária, pode

¹⁰ Reprodução do inciso III, do art. 3º da CF.

consumar um ambiente capaz de derrogar parte da força normativa das aludidas prescrições constitucionais e prejudicar importantes conquistas sociais concernentes à cidadania.

O orçamento público traduz, em termos financeiros, todas as alocações dos escassos recursos subtraídos da sociedade por intermédio das exações fiscais, especialmente, os impostos, as taxas e as contribuições. A participação do Poder Legislativo no processo orçamentário significa o aval da sociedade, por intermédio de seus representantes, quanto ao destino do gasto público. A assertiva é extremamente relevante sob o aspecto político, quando consideramos o expressivo período que o País esteve submetido a um regime político de exceção. Nesse período, o orçamento era encaminhado ao Congresso e devolvido para a sanção sem alterações. Ao Congresso cabia aprovar ou rejeitar a proposta orçamentária. A possibilidade de emendar o orçamento era nula, conforme já comentado. A partir da Constituição vigente é que foram recuperadas e ampliadas as prerrogativas parlamentares quanto à aplicação e fiscalização do dinheiro público.

Nesse contexto é que estão inseridas as emendas parlamentares ao orçamento: o instrumento necessário e legítimo de o Parlamento manifestar a prerrogativa constitucional de autorizar os gastos públicos. Somente as emendas parlamentares têm aptidão legal para interferir no projeto de lei orçamentária, no âmbito do Poder Legislativo. Elas denotam a eficácia da ordem constitucional concernente à participação popular nas decisões sobre o gasto público, por intermédio de seus representantes no Parlamento. O retorno das prerrogativas parlamentares, especialmente as referentes ao poder de interferir nas decisões sobre o gasto público, está intimamente relacionado com o regresso ao Estado Democrático de Direito.

As emendas parlamentares representam o esforço político de os congressistas canalizarem recursos para as regiões de interesse de sua base eleitoral. Entretanto, devido a fatos lamentáveis, que somente um Estado de Direito é capaz de denunciar, como os apurados pela CPI do Orçamento em

passado recente, a expressão “emenda ao orçamento” restou maculada, reprimindo a compreensão de seu real significado político.

Um outro aspecto não menos importante é a transparência que a emenda parlamentar proporciona ao processo legislativo orçamentário. É preciso insistir que a emenda parlamentar é o instrumento de maior transparência no processo de elaboração orçamentária. O processo de elaboração, no âmbito do Poder Executivo, é hermeticamente fechado para a sociedade. Diversos grupos de pressão interagem e coagem o Poder Executivo a incluir no orçamento ações de seus interesses, subtraindo recursos de outras ações relevantes, mas patrocinadas por grupos de menor expressão ou desorganizados. Desse modo, quando a proposta de orçamento chega ao Congresso, ela já está impregnada de ações introduzidas por intermédio de grupos capazes de influir diretamente nas decisões de Governo, sem maior visibilidade da sociedade.

As alterações produzidas no Poder Legislativo, ao contrário, só podem ser efetivadas por intermédio das emendas parlamentares. A atuação do Poder Legislativo está espalhada em inúmeros relatórios e pareceres, pertinentes tanto à receita, quanto à despesa, após um rígido rito transparente e submisso ao Regimento do Congresso Nacional e às normas de funcionamento da CMO. Os relatórios e os resultados de cada reunião e de cada fase do processo legislativo orçamentário são imediatamente disponibilizados na Internet. Além disso, as audiências com representantes do Executivo e as discussões na CMO e no Plenário do CN são públicas.

1.2.4 Estrutura do Trabalho

Este trabalho está estruturado em cinco partes: quatro capítulos e a conclusão.

No Capítulo 1, estão a pergunta de pesquisa, os objetivos específicos alusivos ao tema, as hipóteses que deverão ser testadas e a argumentação que justifica a busca pela solução da questão proposta.

No Capítulo 2, estão assentados o referencial teórico que fundamentou a construção da argumentação referente aos objetivos e hipóteses sugeridos.

No Capítulo 3, está explanada a metodologia de elaboração das tabelas utilizadas para as análises pertinentes à questão de pesquisa.

O Capítulo 4 apresenta e discute os resultados alusivos à questão de pesquisa. Nessa parte, estão quase todas as tabelas utilizadas na análise, visando a comprovar ou rejeitar as hipóteses sugeridas no Capítulo 1.

Por último, na Conclusão, estão respondidas as questões propostas e comprovadas ou rejeitadas as hipóteses. Além disso, apresentam-se algumas sugestões de continuação do estudo sob exame, tendo em vista as legislações supervenientes e a dinamicidade das relações entre os poderes no âmbito do processo de elaboração e aprovação da lei orçamentária anual.

2 Referencial Teórico

Essa parte pretende expor os pressupostos que irão alicerçar a construção de argumentações pertinentes à hipótese de preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário.

2.1 Preponderância, Processo Decisório Legislativo e Produção Normativa

A literatura especializada indica que o processo decisório no Congresso Nacional é o resultado da preponderância da agenda do Poder Executivo em relação aos procedimentos legislativos (SANTOS, 2001; PESSANHA, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2000; INÁCIO, 2006). Preponderância assume aqui o significado de o Executivo possuir poderes não só para legislar como também para influenciar o processo legislativo¹¹, mediante uma habilidade de impor, por intermédio de “dispositivos institucionais, as suas preferências à legislação que esteja sendo decidida no Congresso” (PEREIRA; MUELLER, 2002, p.43).

Isso ocorre, a partir do novo texto constitucional, devido ao presidencialismo de coalizão. O sistema proporciona a apropriação executiva dos instrumentos alusivos ao processo decisório dentro do Poder Legislativo, por intermédio da ocupação dos principais postos de comando: presidência da Câmara e do Senado, presidência das principais comissões permanentes ou mistas,

¹¹ Nos termos do art. 59 da Constituição: “O processo legislativo compreende a elaboração de: I - emendas à Constituição; II - leis complementares; III - leis ordinárias; IV - leis delegadas; V - medidas provisórias; VI - decretos legislativos; VII - resoluções”.

controle do Colégio de Líderes, na CD e na CMO, e dos líderes partidários que compõem a base de sustentação do governo.

A origem da iniciativa das leis, comparada com o resultado da produção legislativa no Congresso Nacional, é a medida fática de preponderância na relação entre os poderes. Figueiredo e Limongi (1999) estudaram a tramitação das propostas que resultaram em leis no período compreendido entre 1989 e 1994. Segundo esses autores (p. 51), o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas no período pós-constituente.

Pessanha (2002), no mesmo sentido, elaborou minucioso estudo sobre a autoria da iniciativa das leis aprovadas no Brasil entre 1946 e 2001. Os dados estão consolidados na Tabela 1, separados por períodos políticos significativos da história republicana recente, e revelam as relações entre produção normativa e concentração de poder, tanto em contextos de períodos democráticos (1946 a 1963 e 1989 a 2001) e o período correspondente à vigência da CF/1967 (1964 a 1988).

Tabela 1 - Síntese das Proposições Aprovadas por Iniciativa entre 1946 e 2001

Ano	Iniciativa de Projetos		Total	% Presidente	% Legislativo
	Presidente	Poder Legislativo			
1946 a 1963	1.804	2.403	4.207	42,9	57,1
1964 a 1988	2527	569	3096	81,6	18,4
1989 a 2001	1978	447	2425	81,6	18,4
Total	6.309	3.419	9.728	64,9	35,1

Fonte: Elaboração própria, com base em Pessanha (2002, p.186 a 188).

Na vigência da Carta de 1946, o Congresso Nacional foi o principal artífice da produção normativa, cuja iniciativa teve origem no próprio Parlamento. No período seguinte, relativo à ditadura militar, a produção normativa de iniciativa do Poder Executivo passou de 42,9% para 81,6%. Segundo Pessanha (2002), isso foi resultado das modificações constitucionais de tendências fortemente

centralizadoras, cujo exemplo mais marcante é a introdução de poderes legislativos excepcionais ao Executivo por intermédio do decreto-lei.

O advento de novo texto constitucional, a partir de 1988, surpreendentemente, não modificou a relação de preponderância na iniciativa e aprovação das leis no Brasil. Isso é bastante relevante, na medida em que a CF/88 introduziu inovações significativas no processo legislativo de modo a fortalecer decisivamente o Poder Legislativo. Nos termos do art. 48 da CF, o Congresso Nacional passou a dispor sobre todas as matérias de competência da União. As comissões permanentes detêm amplas competências, segundo o regimento interno de cada Casa: a) capacidade terminativa de ultimar a tramitação de projetos de lei, dispensando a apreciação do Plenário; b) aptidão para convocar Ministros de Estado, para prestar esclarecimentos sobre assuntos inerentes as suas atribuições (CF, art. 58); c) exercício da fiscalização dos atos do Poder Executivo, nos termos que o regimento interno dispuser.

As prerrogativas parlamentares, desse modo, foram dilatadas em matéria de fiscalização do Poder Executivo. As possibilidades de fiscalização da aplicação dos recursos públicos são amplas. Os recursos podem ser fiscalizados sob as análises contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, segundo avaliações concernentes à legalidade, economicidade, legitimidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (CF, art. 70).

Não obstante a recuperação das prerrogativas parlamentares, condizentes com o Estado Democrático de Direito, os dados da Tabela 1 demonstram uma configuração vigente de preponderância bem mais próxima do regime autoritário do que em relação à República de 1946. Qual a explicação para a manutenção da hegemonia do Poder Executivo na iniciativa e aprovação das leis? Essa preponderância se verifica também no processo orçamentário vigente?

Nossa argumentação básica é a de que a transferência de poderes legislativos ao Executivo, observada no período da ditadura militar, além de todo o controle dos trabalhos legislativos, perpetuou-se no sistema constitucional vigente

por meio do presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PESSANHA, 2002). A pesquisa investigará se esse tipo de controle também se refletiu no processo legislativo orçamentário.

É necessário, no entanto, fazer uma advertência. Foi elaborado um estudo, com fundamento em números fornecidos pelo Relatório Anual da Presidência do Congresso Nacional, para comparar os resultados encontrados com os apresentados pelos autores citados. Os números encontrados, expostos no Apêndice A, sugerem uma forte preponderância do Poder Executivo na iniciativa das leis aprovadas, a partir de 1988, mas com um percentual bastante inferior aos números apresentados em estudos anteriores.

O Apêndice A mostra que o percentual de produção normativa, cuja iniciativa é do Poder Executivo, é de 66%. Ou seja, a cada três leis que entram em vigência, duas são de iniciativa do Poder Executivo. Não se pretende, aqui, rebater nenhuma argumentação dos citados autores. Na nossa metodologia, não se incluem as solicitações de créditos adicionais (suplementares e especiais), porque essas matérias, além de originalmente serem de iniciativa reservada, deformariam o resultado da análise. Pessanha (2002) não faz referências sobre essa observação imprescindível, no nosso ponto de vista.¹²

Mesmo quando selecionamos os períodos utilizados pelos autores citados, os nossos resultados não se alteram de forma significativa, indicando um padrão de preponderância relativamente previsível. O Apêndice A demonstra essa constatação, revelando que o período selecionado por Pessanha representa 66%

¹² Essa particularidade é bastante relevante, pois tem aptidão de alterar os resultados de forma significativa. Os créditos adicionais não devem ser incluídos nas análises sobre a preponderância executiva na agenda legislativa. Esses instrumentos de retificação da lei orçamentária, além da iniciativa privativa do Presidente da República, possuem pouca margem para alterações no Congresso Nacional. A lei orçamentária pode, inclusive, autorizar abertura de créditos suplementares, por ato próprio do Chefe dos Poderes, até determinado limite. Por isso, anualmente, muitos créditos são abertos tanto por atos infralegais, quanto por intermédio de legislação ordinária. Isso elevaria bastante o percentual de sucesso nas iniciativas e aprovação da legislação ofertada pelo Executivo, caso considerado nas argumentações.

da produção normativa cuja iniciativa é do Poder Executivo, enquanto no período pertinente aos estudos de Figueiredo e Limongi, o percentual é de 69%. Esses resultados estão aquém dos apresentados nos estudos publicados pelos autores citados.

2.2 Preponderância e Presidencialismo de Coalizão

O presidencialismo de coalizão pressupõe, no âmbito do Congresso Nacional, o domínio dos principais cargos de direção e o controle dos instrumentos institucionais estabelecidos nos regimentos internos das Casas legislativas. Essas ações garantem os objetivos da coalizão partidária e impõem a priorização da agenda do Poder Executivo na pauta das discussões legislativas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2002).

Figueiredo e Limongi (1999) ao estudarem a produção legislativa no Congresso, no período compreendido entre 1995 e 1998, observaram que a baixa produção legislativa do Congresso, em comparação com a Carta de 1946, deve-se ao fato de que a Constituição vigente confere ao Executivo prerrogativas legislativas mais dilatadas, o que culmina com um poderoso controle sobre a agenda legislativa.

Pessanha (2002, p. 155), citando exemplos dos Estados Unidos, Itália e Alemanha, afirma que “durante o século 20, operou-se um movimento de transferência gradativa da iniciativa da legislação para o Poder Executivo”. Isso sugere que os resultados da Tabela 1 não são atípicos entre as democracias mais avançadas. Ricci (2008, p. 241 e 242) elaborou detalhado estudo e conclui que “para muitas democracias européias”, a exemplo de Grécia, Dinamarca, Holanda, Noruega e Espanha, a regra é “a baixa produtividade dos parlamentos”. Bélgica e Alemanha têm produções provenientes do Poder Legislativo semelhantes as nossas. Santos e Amorim (2002), por sua vez, sustentam que a produção

legislativa dos parlamentares brasileiros são inferiores às verificadas na Argentina (51%), Colômbia (27%), Chile (20%) e Venezuela (20%).

A assertiva apenas ilustra que a produção legislativa, analisada de forma isolada, não é suficiente para atestar excessos de preponderância ou estabilidade de governos democráticos. O modo de exercer o controle sobre procedimentos legislativos é que diferenciam as diversas democracias. A participação do Poder Legislativo, no processo de produção normativa, e o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle são fortes indicativos de estabilidade democrática e funcionamento do sistema de freios e contrapesos. Esse sistema, na visão de Silva (2006, p.111), apresenta interferências que buscam um “equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um (Poder) em detrimento do outro e especialmente dos governados”. São exemplos o poder de veto, o poder de iniciar determinadas matérias por parte do Executivo, o poder de aprová-las ou rejeitá-las quando de sua tramitação no Congresso e o poder de “impeachment”, entre outros.

No caso brasileiro, a manutenção da transferência da tipicidade de competência em legislar para o Poder Executivo pode ser considerada uma segura medida de preponderância, devido à constatação de que o Executivo efetivamente detém o controle de quase todo o processo legislativo. A capacidade de impor a sua vontade está identificada com mecanismos decorrentes de acordos partidários, denominado “presidencialismo de coalizão”. O termo presidencialismo de coalizão designa “o modelo institucional típico da América do Sul” (SANTOS, 2006). Foi mencionado pela primeira vez por Abranches (1988, p.21-22) que assim se pronunciou:

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o 'presidencialismo imperial', organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”.

A expressão, portanto, indica a combinação dos elementos que conformam o sistema político nacional, visando proporcionar alianças partidárias capazes de

garantir a governabilidade. Isso demonstrou ser necessário no ambiente constitucional vigente, que mescla sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e multiplicidade de partidos. Esses ingredientes fragmentam a representação parlamentar e induzem o Chefe do Poder Executivo a distribuir cargos importantes da administração pública federal, entre membros dos partidos que compõem a base de sustentação política, obtendo, em troca, apoio no Congresso Nacional para implementação de sua agenda de políticas públicas (SANTOS, 2002).

Como já exposto, o exercício pleno do presidencialismo de coalizão pressupõe, também, o controle do funcionamento do Congresso Nacional, ou seja, o domínio das regras e procedimentos que resultam no processo decisório do Poder Legislativo. Para Figueiredo e Limongi (2008, p. 154) a efetividade da coalizão depende da capacidade de o Executivo coordenar as ações de ambos os poderes por intermédio do “controle das posições de poder e mando na hierarquia do Poder Legislativo”.

2.3 Preponderância no Processo Legislativo: Interferência do Poder Executivo no Processo Decisório

Os itens mais importantes das relações entre o Executivo e o Legislativo são os relacionados às finalidades do parlamento em democracias presidencialistas: a elaboração de leis e a fiscalização dos atos do Poder Executivo. Em nossa Constituição, a matéria está disciplinada no Capítulo I, do Título IV, arts. 44 a 75, que estatui as regras fundamentais de atribuições e competências do Poder Legislativo.

Os mandamentos citados estão circunscritos ao moderno constitucionalismo do pós-guerra (BARROSO, 2007), positivando competências legislativas capazes de proporcionar um sistema de freios e contrapesos condizentes com o Estado Democrático de Direito a que se refere o art. 1º da CF. O poder de veto, por

exemplo, é o contrapeso de o Congresso dispor sobre todas as matérias de competência da União.

No entanto, o presidencialismo de coalizão e os poderes legislativos do Executivo têm vulnerado essas regras, induzindo a agenda executiva em detrimento da legislativa.

Pederiva (2008) estudou as ações consideradas prioritárias, inseridas no Anexo de Metas e Prioridades das leis de diretrizes orçamentárias pertinentes. As ações acrescentadas no Congresso Nacional corresponderiam a um incremento da agenda legislativa de metas e prioridades. Todavia, ele verificou que o Executivo não executa essas ações consoante a importância estabelecida pelo Congresso Nacional. Segundo ele, há uma seleção adversa das ações prioritárias, no sentido de a sua inexecução ser, no total e em média, maior do que as não prioritárias.

Nossa argumentação é de que a prática do presidencialismo de coalizão mitiga o princípio da independência e harmonia entre os poderes, devido à ampla interseção entre o controle executivo do Parlamento e os recursos regimentais à disposição dos principais postos legislativos de comando.

Os poderes de influenciar diretamente os trabalhos legislativos estão relacionados aos procedimentos decorrentes da competência privativa de auto-organização do CN. São instrumentos constitucionais a que chamamos de indiretos, disciplinados nos regimentos internos do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Eles outorgam amplos poderes aos presidentes das Casas Legislativas, aos presidentes das comissões e às lideranças partidárias para decidirem a pauta de apreciação das matérias (QUEIROZ, 2006; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2008; ARAÚJO, 2008). O predomínio da agenda executiva é produzido mediante a formação de uma aliança capaz de obter maioria legislativa, de modo que os principais cargos do Congresso Nacional sejam também ocupados pelos parlamentares da base de sustentação política do Presidente da República. Esse mecanismo garante, no Poder Legislativo, resultados conforme as preferências estabelecidas pelo Executivo.

Na Câmara dos Deputados, o regimento interno disciplina a existência de quatro órgãos: Mesa Diretora, Colégio de Líderes¹³, comissões permanentes e Procuradoria Parlamentar. A presidência das principais comissões (Constituição e Justiça, Transportes e Finanças e Tributação) é ocupada por integrantes da coalizão partidária. Mas, são as lideranças partidárias e a presidência da Câmara dos Deputados os cargos mais importantes na instância decisória do processo legislativo, devido ao amplo poder de agenda.

Os cargos da Mesa Diretora são ocupados segundo a proporcionalidade partidária, assegurando-se ao de Presidente, em acordo tácito, a escolha de um candidato do partido de maior representação na Casa¹⁴. A Tabela 2 revela a ocupação, a partir de 1989, da Presidência das Casas do Parlamento.

Tabela 2 - Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a partir de 1989

Período	Câmara dos Deputados	Partido	Senado Federal	Partido
2007	Arlindo Chinaglia	PT	Garibaldi Alves	PMDB
2005 - 2007	Aldo Rebelo	PC do B	Renan Calheiros	PMDB
2003 - 2004	João Paulo Cunha	PT		
2003 - 2005			José Sarney	PMDB
2002 - 2003	Efraim Moarais	PFL		
2001 - 2003			Ramez Tebet	PMDB
2001			Jáder Barbalho	PMDB
2001 - 2002	Aécio Neves	PSDB		
1999 - 2001	Michel Temer	PMDB	Antônio Carlos Magalhães	PFL
1997 - 1999	Michel Temer	PMDB	Antônio Carlos Magalhães	PFL
1995 - 1997	Luís Eduardo	PFL	José Sarney	PMDB
1993 - 1995	Inocêncio de Oliveira	PFL	Humberto Lucena	PMDB
1991 - 1993	Ibsen Pinheiro	PMDB	Mauro Benevides	PMDB
1989 - 1991	Paes de Andrade	PMDB	Nelson Carneiro	PMDB

(%) de ocupação por partido, na CD - PMDB, 36,4%; PFL, 27,3%; PT, 18,2%; PC do B e PSDB, 9,1%.

(%) de ocupação por partido, no SF - PMDB, 80%; PFL, 20%.

Fonte: Elaboração própria, com base em CD (2008) e SF (2008).

¹³ O Colégio de Líderes existe desde 1989 e reflete a representatividade partidária da Câmara dos Deputados por intermédio dos líderes de bancada. Compõem o Colégio: presidente da Câmara dos Deputados, líderes da maioria, da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares. Essa instituição não existe no Senado Federal e também no Congresso Nacional. No entanto, é institucionalizada na CMO, não obstante ser um órgão colegiado do Congresso Nacional.

¹⁴ Esse acordo já foi quebrado na CD, com a eleição de Severino Cavalcanti, que não se sustentou no cargo até o final do mandato.

Politicamente, o cargo de Presidente de uma das Casas é o mais importante na hierarquia legislativa. O PMDB predominou o nº de presidências desde 1989. Na Câmara dos Deputados, a ocupação partidária esteve mais dispersa, mas a partir da Presidência de Inocêncio de Oliveira, os partidos do presidente das Casas legislativas sempre fizeram parte das coalizões partidárias. A taxa de ocupação do PMDB foi de 36,4%; em seguida é o PFL, com 27,3%. No Senado, a predominância do PMDB é enorme, com 80% de índice de ocupação. Somente o PFL, com 20% de índice, ocupou, além do PMDB, o cargo de presidente do Senado. A hegemonia foi quebrada por Antônio Carlos Magalhães. Os percentuais expostos na Tabela 2 revelam a importância do PMDB para o êxito dos objetivos da coalizão partidária.

Além do presidente, os líderes partidários têm uma importância crucial no presidencialismo de coalizão. Na Câmara dos Deputados, o Colégio de Líderes pode solicitar urgência de matéria que esteja tramitando nas comissões e levá-las diretamente para apreciação em Plenário. É o presidente, juntamente com o Colégio de Líderes, quem formula a pauta da agenda legislativa com as previsões das proposições a serem apreciadas no mês subsequente (arts. 10 e 17 do RICD). Isso garante o controle do processo legislativo, pois a definição da agenda legislativa é formulada segundo a agenda do Poder Executivo. Para Araújo (2008, p.207), o Colégio de Líderes controla a agenda de tal forma “que consegue forçar os parlamentares a se alinharem de acordo com o interesse dos partidos e, ao cabo, à agenda dos governos”.

Figueiredo e Limongi (1996, p.29) demonstram que a prática legislativa “reforçou o papel das lideranças no processo legislativo e consagrou um formato decisório altamente centralizado, em detrimento da criação de condições que assegurassem o funcionamento de um efetivo sistema de comissões”. Os autores também fizeram uma pesquisa com 236 deputados e chegaram à conclusão de que o sentimento predominante entre os entrevistados é a confirmação de que o

processo decisório na Câmara dos Deputados é fortemente centralizado na atuação do Colégio de Líderes.

Os líderes também têm grande importância individual, pois possuem aptidão para apresentação de requerimentos, pedidos de destaque para votação em separado, apresentação de emendas, verificação de presença, obstrução de votação, etc. A manifestação dos líderes nessas hipóteses regimentais corresponde à manifestação de toda a bancada. Ademais, eles também têm a prerrogativa de nomear, assim como substituir a qualquer momento, os membros das comissões permanentes (art. 10). Desse modo, os líderes encontram amplo alicerce regimental para influenciar no processo decisório legislativo. Na prática, “os líderes controlam o fluxo de trabalhos legislativos e os direcionam ao plenário, que passa a ser o principal locus decisório, neutralizando, assim, as comissões como locus de poder descentralizado” (SANTOS, 2006, p.231).

A argumentação pertinente à Câmara dos Deputados é quase toda válida para o processo decisório no Senado Federal. No entanto, nesta Casa, o Presidente tem maior autonomia, pois não está sujeito a formular uma agenda com o Colégio de Líderes, simplesmente porque essa Instituição não existe no Senado Federal. O mesmo sucede no Congresso Nacional. Isso significa uma grande concentração de poder na figura do presidente do Senado Federal, que também é o presidente do Congresso Nacional. No entanto, na votação do orçamento no plenário do CN, são comuns as reuniões entre as lideranças partidárias e o presidente do Congresso. Por isso, é possível inferir a prevalência de motivações informais nesse estágio.

Ao presidente cabe designar a ordem do dia das sessões deliberativas, retirar matéria da pauta (art. 48, VI, do RISF) e distribuir matérias às comissões (art. 48, X), entre outras atribuições. O art. 163, do RISF, estatui que as matérias constantes da ordem do dia serão incluídas “a juízo do Presidente, segundo sua antigüidade e importância”. De outra parte, os líderes exercem plenamente sua competência regimental, a exemplo das citadas para os líderes da Câmara dos Deputados. Isso proporciona um papel individual de grande relevância às

lideranças partidárias, também no processo decisório do Senado Federal, incluindo as solicitações de urgência.¹⁵

O cenário descrito oferta um panorama da estrutura centralizada de funcionamento do processo legislativo. Isso limita, e não raro, anula a ação individual dos parlamentares (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999; RICCI, 2008). A consequência prática é uma relativa estabilidade e previsibilidade nas negociações entre o Executivo e o Legislativo, devido ao prestígio ofertado às agremiações partidárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008). Para Araújo (2008, p.208), os estudos sobre o processo decisório no Congresso Nacional “revelaram os mecanismos político-institucionais que convertem a energia do individualismo “eleitoreiro” dos parlamentares em força dos partidos e das coalizões governativas”.

2.4 Preponderância e Poderes Legislativos do Presidente - As Medidas Provisórias e o Sobrestamento da Pauta de Votação

Os poderes legislativos do Presidente da República são outro fator de predominância no processo legislativo. A medida provisória é o principal instrumento de perturbação do princípio da independência e harmonia entre os poderes. É um diploma legal cuja característica principal é a vigência imediata segundo, em princípio, avaliação política dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, estabelecidos no art. 62 da CF.

Parece que o constituinte de 88, mais preocupado em expurgar a expressão decreto-lei do que com o conteúdo do futuro instrumento, não teve a percepção da deficiência de seu uso em um sistema diferente do parlamentarista. Os esforços do constituinte originário estavam concentrados na figura do decurso de prazo.

¹⁵ Ilustra bastante essa última assertiva a matéria principal da Agência Senado de 18.08.2008, cuja manchete relata os trabalhos do senador Romero Jucá, Líder do Governo, para a semana que se inicia: “Jucá discute pauta de votações do Senado com o presidente Lula”. A manchete deve ser traduzida como: Executivo define com o Líder do Governo no Senado as prioridades da pauta de votação dessa Casa (AGÊNCIA SENADO, 2008 c).

Eliminado do ordenamento, estariam em tese, findadas as possibilidades de abuso do Poder Executivo no uso de medidas legislativas extraordinárias. “A aprovação do decreto por decurso de prazo era vista, pelos constituintes, como uma aberração autoritária. Em última análise, para os constituintes, o decurso de prazo era o grande responsável de o Executivo legislar sozinho.” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 131).

A medida provisória foi o sucedâneo do decreto-lei vigente no regime militar. Ao contrário das previsões iniciais, demonstrou ser um instrumento muito mais poderoso e nocivo às relações entre os poderes. Concebida para ser veiculada somente em casos de relevância e urgência, e de eficácia temporal limitada, aparentemente não haveria obstáculos institucionais para o normativo extraordinário. No entanto, a validade de vigência da MP foi postergada, por intermédio da possibilidade de reedição antes do prazo constitucional de 30 dias para a perda de eficácia do normativo. A reedição conferiu um poder expressivo na determinação da agenda legislativa. Com uma base parlamentar relativamente disciplinada, o Poder Executivo conseguia manter em vigor a MP por prazo indeterminado. Não era necessária a maioria aprova-la. O pressuposto era somente não rejeitar.

Os efeitos nocivos não se limitavam à agenda legislativa ou ao abuso nos temas revestidos de relevância e urgência. As reedições, ao inserir matéria estranha à edição anterior, causavam enorme instabilidade e insegurança jurídica no ordenamento positivo.

A EC 32/2001 tentou reparar os erros e ampliou bastante as disposições do art.62, que continha somente o seu enunciado e um único parágrafo. Os aspectos mais importantes da reforma podem ser resumidos nos seguintes pontos: a) limitação de matérias, algumas com endereçamento específico, decorrentes de uso abusivo, a exemplo de seqüestro de poupança popular e matérias orçamentárias (§ 1º); b) vedação da reedição na mesma sessão legislativa (§ 10º); c) tramitação em Casas separadas, devido às dificuldades de reunião conjunta do Congresso

Nacional; d) sobrestamento da pauta da Casa legislativa, após 45 dias da data de publicação da MP (Santi, 2008).

Esse último ponto, exatamente o sobrestamento da pauta, resultou no instrumento de maior eficácia na obstrução dos trabalhos legislativos. O resultado da reforma, ao contrário do objetivo original, recrudescer o desequilíbrio entre os poderes, sempre em favor do Executivo, devido, principalmente, aos seguintes aspectos: a) manutenção de amplos poderes legislativos ao Executivo, exceto as matérias excepcionalizadas pelo §1º, do art. 62; b) a MP, de extraordinária, restou no instrumento prioritário de produção legislativa do ordenamento positivo¹⁶; c) paralisia da agenda legislativa do Poder Legislativo, que passou a ser, de forma inequívoca, a agenda legislativa do Executivo.

A Tabela 3 demonstra como o sobrestamento da pauta de votações no Senado tem interferido nas deliberações de outras matérias.

Tabela 3 - Sobrestamento da Pauta de Votação no Senado Federal

	2003	2004	2005	2006	2007
Sessões Deliberativas Ordinárias	116	89	110	95	122
Sessões Sobrestadas	42	35	66	72	89
% de Sobrestamento	36%	39%	60%	76%	73%

Fonte: Elaboração própria, com base em Relatório Anual da Presidência do Senado Federal (SF, 2007)

A partir das regras de sobrestamento definidas pela EC/32, a agenda legislativa tem sido constantemente paralisada, alcançando, em 2006 e 2007, índices de sobrestamento, em relação às sessões deliberativas ordinárias, de 76% e 73% respectivamente, conforme ilustrado no Gráfico 1 (SF, 2007).

¹⁶ A Tabela 4 ilustra a assertiva, ao comparar as leis cuja iniciativa foram do Legislativo com as medidas provisórias.

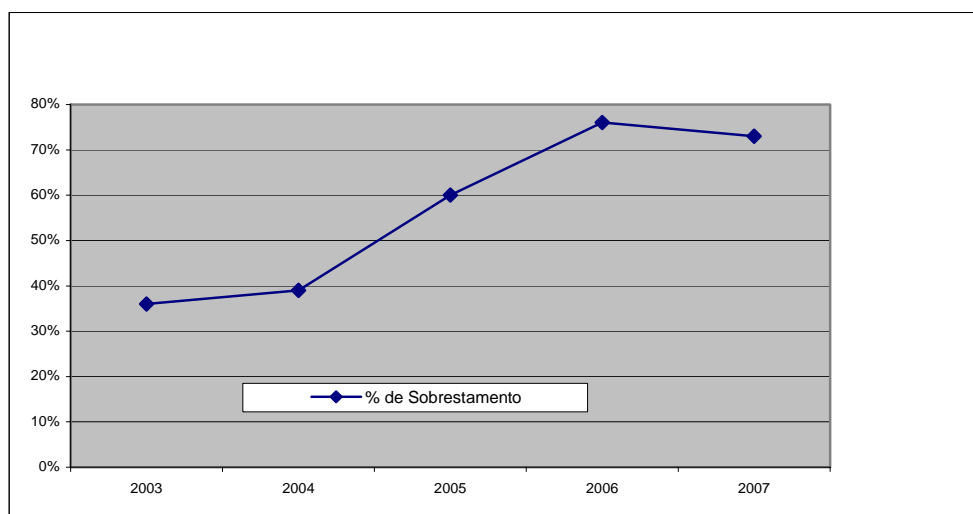


Gráfico 1 - % de Sobrestamento da Pauta de Votação do Senado Federal
 Fonte: Elaboração própria, com base em SF (2007)

Se, na sistemática anterior, o princípio da separação dos poderes resultou vulnerado pela figura da reedição, após a EC 32/2001, o sobrestamento da pauta das Casas legislativas é um dos efeitos que afeta o equilíbrio nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo. O sobrestamento sistemático da pauta de votação interfere no resultado dos trabalhos legislativos, com reflexos na produção normativa de iniciativa do Legislativo.

Atualmente, o resultado político é a insatisfação de grande parte dos parlamentares e, também, de diversos setores da sociedade. No Poder Legislativo, as manifestações de insatisfação quanto ao desequilíbrio em favor do Executivo são proferidas quase que todos os dias. A opinião do Senador Garibaldi Alves, divulgada pela Agência Senado (2008 a), sintetiza a afirmação:

em solenidade realizada pelo Palácio do Planalto para celebrar os 20 anos da Constituição, o presidente do Senado, Garibaldi Alves, voltou a criticar o excesso de medidas provisórias com que se governa o Brasil, sustentando que esse instrumento legislativo não difere muito do decreto-lei utilizado pela ditadura.

Do lado do Poder Executivo, o pronunciamento a respeito do tema, protagonizado pelo Presidente da República, não deixa dúvidas sobre o

pensamento dominante, ao asseverar que é humanamente impossível governar sem a utilização das MPs, porque dá mais agilidade às decisões.¹⁷

A Tabela seguinte compara toda a produção normativa aprovada, de origem no Poder Legislativo, com as medidas provisórias aprovadas no segundo mandato do Governo Fernando Henrique (1999-2002) e com as aprovadas nos períodos do Governo Lula (2003-2007). Os dois governos utilizaram amplamente o instrumento extraordinário. Na maior parte das vezes, a produção normativa anual do Legislativo é apenas um pouco maior do que as medidas provisórias aprovadas. Na média do período selecionado, 48% das leis aprovadas são relacionadas à edição de medidas provisórias. Ou seja, 4% a menos do que toda a iniciativa aprovada do Senado e da Câmara dos Deputados.

Tabela 4 - Comparativo da Produção Normativa de Iniciativa do Legislativo com as Medidas Provisórias

Origem da Produção Normativa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Poder Legislativo	31	26	53	51	47	20	47	48	52	375
Medidas Provisórias Aprovadas	34	18	50	43	37	66	26	32	43	349
Total	65	44	103	94	84	86	73	80	95	724
% Poder Legislativo	48%	59%	51%	54%	56%	23%	64%	60%	55%	Média 1999/2007 52%
% Medidas Provisórias	52%	41%	49%	46%	44%	77%	36%	40%	45%	Média 1999/2007 48%

Fonte: Elaboração própria, com base em Relatório Anual da Presidência do Senado Federal (SF, 2007).

O Judiciário começa a sinalizar obstáculos ao que considera excesso de medidas provisórias. O STF concedeu, parcialmente, liminar ao PSDB decorrente da ADI 4048-1, concernente à veiculação da MP 405/2007, versando crédito extraordinário, por ausência dos requisitos constitucionais para sua edição. Como os recursos do crédito foram utilizados, os ministros desse Tribunal, com o escopo

¹⁷ "Qualquer deputado, qualquer senador, sabe que é humanamente impossível governar se não tiver medida provisória, porque o tempo e a agilidade que as coisas custam a acontecer muitas vezes é mais rápido que as decisões democráticas que são necessárias acontecer no Congresso Nacional" (FOLHA ON LINE, 2008).

de preservar a segurança jurídica, decidiram não reverter o fato consumado. De qualquer maneira, pode-se dizer que são as primeiras manifestações contrárias, ao menos no aspecto doutrinário, do Poder Judiciário atinente à prática de editar MPs sobre créditos extraordinários, com fundamentos frágeis pertinentes aos requisitos constitucionais formais de validade do instrumento de exceção. Segundo as palavras do Presidente do STF “a qualquer momento o Presidente da República pode paralisar totalmente os trabalhos do Congresso. É só encher aquela Casa de medidas provisórias desprovidas de caráter emergencial” (CORREIO BRASILIENSE, 2008, p.5).

Da parte do Congresso Nacional, é ilustrativa a atuação do Presidente do Senado Federal em duas distintas ocasiões: a) quando de sua posse na presidência; b) quando de sua manifestação a respeito da morosidade na aprovação da lei orçamentária para 2008. Em seu discurso de posse, deixou bastante evidenciado que a sua candidatura defendia a independência do Congresso em relação ao Planalto. Contudo, em momento de grande pressão, devido a alguns impasses na ultimação da votação da proposta orçamentária, especialmente pela necessidade de cortes em virtude do fim da CPMF, agiu em singular harmonia com o Poder Executivo (AGÊNCIA SENADO, 2008 b).¹⁸

As medidas provisórias são, portanto, um dos principais instrumentos para a imposição da agenda executiva. Para Pereira e Mueller (2000, p.48),

a combinação de medidas provisórias, vetos e pedidos de urgência fornece ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando legislação que não lhe interesse e promovendo aquelas consideradas prioritárias.

¹⁸ Após a ameaça de o Palácio do Planalto enviar uma enxurrada de medidas provisórias em retaliação à procrastinação legislativa, o Presidente do Senado acabou sendo o porta-voz do Executivo no Legislativo. Em entrevista à Agência Senado, assim manifestou sua indignação: “...nós temos que ter esse orçamento, porque, se ele não for votado, o governo vai enviar uma enxurrada de medidas provisórias autorizando a abertura de créditos orçamentários para o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), substituindo assim o orçamento. Então nós vamos ter que tomar uma providência. Veja bem, não queremos tomar essa providência, esperamos que os parlamentares atendam nosso apelo. Se não atenderem, como medida extrema, nós teremos que avocar o orçamento e trazê-lo para o Plenário do Congresso...” .

Esses são instrumentos formais de imposição da agenda executiva. De outra parte, no Congresso Nacional, tais instrumentos relacionam-se com mecanismos informais do processo legislativo, a exemplo dos decorrentes do poder de agenda do Presidente do Senado Federal, devido ao grau de discricionariedade que o RISF lhe concede.

2.5 O Processo Decisório do Orçamento Público

O processo orçamentário é expressão que alberga o ciclo de um sistema de planejamento concebido na Constituição Federal (CF), especialmente inserido no capítulo das finanças públicas, correspondentes aos artigos 165 a 169. Fazem parte desse sistema a LOA, PPA e a LDO. São documentos legais, ou seja, aprovados segundo um processo legislativo de produção normativa específico, cuja iniciativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

O fato de esses instrumentos estarem subordinados ao processo legislativo para sua aprovação significa dizer que eles estão também submissos às regras que conformam o processo decisório no Poder Legislativo. Esse corolário é uma primeira hipótese de manutenção da preponderância do Poder Executivo, também no processo legislativo orçamentário, seguindo a regra da preponderância do Executivo na iniciativa e aprovação da legislação de interesse da coalizão partidária.

Nos termos do art. 165 da CF, os três diplomas legais são de iniciativa privativa do Poder Executivo. Abordaremos de forma especial o projeto de lei orçamentária, para não ampliar desnecessariamente o objeto do estudo.

O projeto de lei orçamentária (PLOA) é encaminhado ao Congresso Nacional até 31 de agosto e deve ser devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro. A regra é o início de vigência da LOA após já ter iniciado o exercício financeiro a que ela se refere. Não há nenhuma coerção legal para o caso de o Poder Legislativo

não ultimar a tramitação da proposta orçamentária no prazo constitucional, tal como existe para a LDO. Nesse caso, não há recesso parlamentar a partir de 17 de julho, pois a sessão legislativa não se interrompe enquanto não aprovado o projeto das diretrizes orçamentárias (CF, art. 57, § 2º).

Lida a mensagem que encaminhou o PLOA, em sessão conjunta do Congresso Nacional, a proposta é imediatamente enviada à CMO para proferir parecer. Essa comissão mista permanente é o órgão central do processo legislativo orçamentário. Após a tramitação na CMO, o projeto é deliberado pelo Plenário do Congresso Nacional. Nessa fase, as alterações são insignificantes e, em geral, referem-se a erros ou omissões não detectados na CMO. Quando a matéria vai para o Plenário do CN, é porque os líderes já acordaram que não há impedimentos capazes de obstaculizar a aprovação do orçamento. O projeto é quase sempre aprovado com votação simbólica, ou seja, por intermédio do voto de liderança.

A direção dos trabalhos da CMO segue a mesma hierarquia decisória da Câmara dos Deputados, com as devidas adaptações ao processo orçamentário. Há uma presidência e três vice-presidências. Funciona, ainda, um Colégio de Líderes, escolhido pelas lideranças partidárias, entre os membros da CMO.

A presidência e a relatoria-geral do orçamento são os postos principais da CMO. A presidência é preenchida segundo a proporcionalidade partidária no Congresso Nacional. São os líderes que indicam ao Presidente do Congresso Nacional os membros titulares e suplentes conforme a cota regimental, definida segundo critérios de proporcionalidade partidária. O art. 8º da Resolução nº 1, de 2006-CN (RICMO - Regimento Interno da CMO) não deixa dúvida alguma sobre a quem pertence a titularidade das vagas na CMO: "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".

São também os líderes partidários que indicam, além do relator-geral do orçamento, o da receita¹⁹, da LDO e o relator do PPA (Art. 16, I, do RICMO). Esses relatores são sempre escolhidos entre representantes da coalizão partidária. Já os relatores-setoriais são escolhidos pelos líderes, conforme a proporcionalidade partidária dos membros titulares da CMO. De qualquer forma, as relatorias mais importantes, a exemplo das áreas de saúde, transportes e infra-estrutura urbana, são quase sempre ocupadas por representantes da coalizão partidária. No caso da área orçamentária de Infra-Estrutura, que alberga os Ministérios das Comunicações, Transportes e Minas e Energia, houve um monopólio da relatoria-setorial, em favor do PMDB, de mais de quinze anos. A reforma orçamentária de 2006 acabou com essa prática, ao determinar o rodízio entre os partidos, na escolha anual dos relatores-setoriais (art. 16, VIII do RICMO).

Na hipótese de indisciplina do relator em relação às orientações determinadas pela coalizão partidária, a consequência da insubordinação é a substituição. Isso aconteceu na relatoria do PPA 2004-2007, quando o relatório do Senador Roberto Saturnino foi substituído pelo relatório do Senador Sibá Machado, ambos do PT. O ponto de discórdia foi o primeiro relator tentar diminuir a previsão da meta de superávit primário no período do plano. Isso acarretaria possibilidades maiores de investimentos e recursos adicionais para o atendimento das emendas parlamentares. No entanto, esse desvirtuamento contrariou severamente a equipe econômica, pois a meta de superávit primário estabelecida era a sinalização do governo ao mercado, quanto ao equilíbrio das contas públicas. Desse modo, é lícito estabelecer o corolário de que os relatores do PPA, LDO e LOA são elementos fundamentais para a manutenção da agenda do Executivo no processo de alocação dos recursos públicos.

Todo o processo legislativo orçamentário é concentrado na CMO. As análises sobre o gasto público no Brasil não podem desprezar essa peculiaridade do

¹⁹ A partir do advento da Resolução nº 01, de 2006-CN. Essa Resolução é também conhecida como Regimento Interno da CMO - RICMO.

processo orçamentário brasileiro. Não há discussão setorial do orçamento nas comissões permanentes especializadas. Tais comissões, na prática, têm limitada participação no orçamento, reunindo-se nesse sentido, para a apresentação e aprovação das emendas a que têm direito, segundo as regras do RICMO. Assim, o PLOA, após ultimada a tramitação na CMO, segue para votação final no plenário do Congresso.

Segundo mandamento constitucional, as emendas somente podem ser ofertadas na CMO (CF, art. 166, § 2º). São elas que têm aptidão para alterar o projeto original. São, portanto, instrumento democrático de participação popular na decisão do gasto público, por intermédio dos membros eleitos (ver o item sobre o significado das emendas parlamentares). As hipóteses atuais de emendas parlamentares são ²⁰: a) individuais – limite de 25 por mandato parlamentar; b) bancadas estaduais – entre 15 e 20 emendas de apropriação; c) comissões permanentes – entre 2 e 4 emendas de apropriação. ²¹

Várias reformas orçamentárias tentaram disciplinar a participação legislativa na elaboração orçamentária. As reformas visavam, basicamente, propiciar maior igualdade na representação parlamentar e limitar os poderes do relator-geral ²².

²⁰ As emendas de bancada e de comissão são denominadas de coletivas. Elas passaram a integrar o ordenamento jurídico a partir de 1993 (Resolução nº 01/93-CN).

²¹ O atual RICMO criou duas hipóteses de emendamento para as emendas coletivas: apropriação e remanejamento. As comissões podem apresentar entre 2 e 4 emendas de remanejamento. E as bancadas estaduais, 3 emendas. A apropriação é a forma usual, ou seja, as bancadas e as comissões ofertam as emendas e os relatores aprovam segundo recursos provenientes de um banco de fontes de recursos, não se considerando a anulação de recursos sugerida pela emenda. As emendas de remanejamento seguem um rito, cuja aprovação depende dos recursos ofertados na própria emenda. Isso transfere parte da responsabilidade do atendimento da demanda do relator-setorial ou geral para as bancadas ou comissões. De qualquer forma, a nova modalidade gerou muitos protestos entre os parlamentares e parece não ter surtido o efeito desejado, no caso das comissões permanentes: maior participação na definição de políticas públicas.

²² Nos primeiros anos de instalação da CMO, somente eram previstas (Resolução nº 01/91-CN) a possibilidade de emendas individuais, sem restrição de quantidades ou valores. Em 1991 foram apresentadas 71.543 emendas, sendo que 18.944 foram aprovadas (Tollini, 2008). Em 1991, novo Regimento (Resolução nº 1/91-CN) limitou a apresentação de emendas a 50 por parlamentar, também sem restrições de valor. Esse cenário propiciou grande concentração de poder e falta de transparência do núcleo decisório da CMO, resultando nos fatos narrados pela CPMI do Orçamento. A partir da Resolução nº 02/95-CN o número de emendas individuais passou a ser de vinte emendas por mandato parlamentar.

Parece que as reformas orçamentárias alcançaram êxito, nos aspectos relativos à ampla transparência do processo legislativo orçamentário, mas não foram suficientes, até o exercício financeiro de 2007, para mitigar o processo decisório concentrado na figura do relator-geral, do parecer preliminar e das regras de alteração dos créditos adicionais ²³.

Na verdade, é consenso que o relator-geral do PLOA concentra muitos poderes no processo decisório orçamentário. No entanto, porque a coalizão partidária diminuiria tais poderes, em uma reforma orçamentária mais ampla, a ponto de prejudicar os objetivos de o governo manter a configuração básica do projeto de lei orçamentária, encaminhado ao Poder Legislativo?

A manutenção do PLOA encaminhado ao Legislativo persiste por intermédio da habilidade política e disciplina do relator-geral na condução do processo legislativo orçamentário e, especialmente: a) das regras restritivas para modificação do PLOA estabelecidas no parecer preliminar; b) das restrições regimentais para alteração dos projetos de lei de créditos adicionais, visando modificações da lei orçamentária aprovada; c) do caráter autorizativo da lei orçamentária. Os itens seguintes farão breve comentário sobre os dois importantes corolários de manutenção da preponderância executiva no processo orçamentário, referidos nas letras "a" e "b". O caráter autorizativo da LOA é comentado na parte de execução das emendas individuais.

2.5.1 Parecer Preliminar: Principal Instrumento Legal do Processo Legislativo Orçamentário

O parecer preliminar é um documento anual de valor normativo, cuja função principal é estabelecer "os parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-

²³ Nos termos do art. 40 da Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais são *autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento*. Podem ser suplementares, especiais ou extraordinários.

Geral e pelos Relatores-Setoriais (art. 51, RICMO)". É produzido pelo relator-geral e disponibilizado para apresentação de emendas e votação final pela CMO.

É um documento extenso, composto de duas partes. Uma parte geral em que são analisadas as metas fiscais em função dos resultados primário e nominal implícitos no projeto. Também é elaborado um estudo detalhado do cenário macroeconômico e dos parâmetros que fundamentaram a elaboração do projeto. A outra parte é denominada parte especial e está revestida do valor normativo comentado.

Os arts. 52 e 53 do RICMO disciplinam os aspectos normativos de maior importância, que podem estar contido na parte especial do parecer preliminar, entre os quais merecem ser destacados:

a) as condições, as restrições e os limites que deverão ser obedecidos, pelos relatores-setoriais e pelo relator-geral, no remanejamento e no cancelamento de dotações constantes do projeto;

b) os eventuais cancelamentos prévios, efetuados em dotações selecionadas constantes do projeto, antecedentes à atuação dos relatores-setoriais;

c) as propostas de ajustes nas despesas decorrentes da aprovação do relatório da receita, da reavaliação das despesas obrigatórias e da reserva de contingência;

d) as orientações específicas referentes à apresentação e apreciação de emendas, inclusive as de relator;

e) 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;

f) as medidas saneadoras necessárias para a correção de eventuais erros, omissões ou inconsistências detectadas no projeto;

g) a possibilidade de determinação para remanejamento de dotações em nível de função, subfunção, programa, ação, órgão ou área temática.

Com tanta aptidão para intervir no processo legislativo orçamentário, é inequívoca a importância do parecer preliminar. Por exemplo, o permissivo insito na letra "g" nunca foi utilizado. Isso significa que caso não haja previsão explícita anual sobre a possibilidade do remanejamento das despesas de um programa para outro, ou de uma função para outra, é impossível fazê-lo posteriormente por intermédio das emendas coletivas ou individuais. Devido às restrições à atuação dos relatores-setoriais e do relator-geral, este diploma legal termina por resultar no principal instrumento de manutenção dos objetivos e linhas gerais da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo.

O parecer preliminar também acomoda as pressões do Congresso Nacional por maiores recursos para o atendimento das emendas parlamentares. Isso significa dizer que o relator-geral, por intermédio desse documento, ao mesmo tempo em que engessa grande parte das possibilidades de modificação da proposta do Executivo, administra as demandas legislativas, sintetizadas nas pressões por aportes de recursos para seus pleitos. O parecer também inclui orientações que possam resultar na contemplação de novos benefícios ao Executivo, a exemplo dos permissivos para a elaboração de emendas de relator-geral.

Os recursos para as emendas individuais são definidos pelo parecer preliminar. A hipótese de ampliação dos valores das emendas individuais, por mandato parlamentar, acaba se tornando uma moeda de troca interna bastante interessante nas negociações políticas legislativas para aprovação da proposta orçamentária.

As orientações do parecer preliminar têm se repetido, anualmente, com poucas alterações. Algumas devem ser mencionadas pela importância de seu resultado na manutenção da programação constante da proposta encaminhada pelo Executivo. Basicamente, são regras de atuação das relatorias e das

possibilidades de cortes ao projeto original para o atendimento de emendas parlamentares, conforme as seguintes, extraídas do parecer preliminar referente ao PLOA 2008 (CONORF, 2008):

a) em primeiro lugar, são vedados cancelamentos em despesas primárias obrigatórias, identificadas pelo indicador de resultado primário RP 1. Isso significa, de imediato, que cerca de 61,5% da proposta estão, a não ser por erro ou omissão, excluídas das possibilidades de cortes (itens 30.1 e 30.2).

b) não podem ser cortadas dotações à conta de recursos da fonte “140 – Contribuições para os Programas PIS/PASEP” consignadas na programação da Unidade Orçamentária “38901 - Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT” (item 30.6);

c) são vedadas às relatorias setoriais o acolhimento de emenda relativa à despesa primária discricionária (RP 2) com recursos decorrentes do cancelamento de dotações consignadas em despesas identificadas como de natureza financeira (RP 0) ou em despesas relativas à programação prioritária de investimentos (PPI), identificada pelo RP de nº 3 (item 31). Isso limita a capacidade de intervenção do Congresso Nacional a menos de 10% da programação do PLOA;

d) somente é permitido às relatorias-setoriais fazer cancelamentos em dotações consignadas em investimentos (Gnd 4) e inversões financeiras (Gnd 5). Mesmo assim, no caso de investimentos, o total dos cancelamentos está limitado a 40% do total programado em despesas primárias e discricionárias (RP 2). Isso significa que, os cortes facultados aos relatores-setoriais estiveram limitados a R\$ 3,2 bilhões ²⁴. Em inversões financeiras, o limite é de 20% do total dessas despesas (item 40);

e) a relatoria-geral poderá efetivar cortes nas despesas de custeio (Gnd 3) até o limite global de 3,0% (três por cento) da soma das dotações desse GND, excluídas, desse montante, as dotações concernentes às despesas obrigatórias (RP

²⁴ Isso significa 4,7% das despesas discricionárias, constantes do PLOA 2008.

1) (item 49). Isso significa cortes máximos de R\$ 1,5 bilhão, representado cerca de 2,2% das despesas discricionárias, no PLOA 2008.

A repetição das regras, com os ajustes anuais necessários, impõe estabilidade ao processo legislativo orçamentário, ao mesmo tempo em que mantém a previsibilidade da hipótese de preponderância do Poder Executivo, bastando, apenas, acomodar demandas específicas que naturalmente ocorrem em distintos exercícios financeiros.

Outra parte fundamental do parecer preliminar, para os objetivos da coalizão partidária, são os permissivos para as possibilidades extraordinárias de o relator-geral ofertar “emendas de relator”. Algumas expressões como a correção de erros e omissões são muito genéricas e permitem um leque bastante criativo de alternativas para a elaboração dessas emendas. As regras, não obstante serem estabelecidas anualmente, têm se repetido com as peculiaridades de cada exercício. Para o PLOA 2008, resultaram assentadas, entre outras, as seguintes hipóteses de emendas de relator-geral:

a) corrigir erros, omissões e inadequações de ordem constitucional, legal ou técnica;

b) possibilitar o reajuste do salário-mínimo acima do previsto no PLOA/2008;

c) reforçar dotações do Ministério da Saúde, por meio da suplementação de dotações, para diminuir as diferenças do gasto *per capita* por Estado, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;

d) possibilitar a reestruturação e o reajuste da remuneração dos servidores do Poder Executivo pertencentes ao Plano de Classificação de Cargos, instituído pela Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970.

Com todos esses atributos, o parecer preliminar revela-se no documento legal cuja aptidão primordial é atingir um ponto de equilíbrio capaz de acomodar as pressões e demandas parlamentares com os objetivos da coalizão partidária. No

caso específico do PLOA, tais objetivos resumem-se na manutenção do projeto encaminhado, ou seja, reduzidas alterações, incapazes de desfigurar o projeto original.

Devido a essa quantidade de normas, que inibem a realocação de recursos por parte do Congresso Nacional, é lícita a suposição de que a sua participação nas alterações do PLOA seja marginal, isto é, de caráter apenas incremental. As determinações inseridas no parecer preliminar, quanto às possibilidades de cortes em despesas constantes do PLOA, devido a um conteúdo bastante restritivo, já inibem, de forma considerável, as possibilidades de o Parlamento alterar políticas públicas pré-estabelecidas. A combinação dessas regras com as referentes às hipóteses de emendas de relator produzem importantes condições não só de manutenção, como também de ampliação, da agenda executiva no processo legislativo orçamentário.

2.5.2 Regras Regimentais de Alteração da Lei Orçamentária Anual e os Créditos Adicionais

As modificações da LOA são efetuadas por intermédio dos créditos adicionais. Os extraordinários são veiculados por medidas provisórias, enquanto os especiais e suplementares necessitam de autorização legislativa específica. O § 8º do art. 165 da CF admite que essa autorização esteja contida na própria lei orçamentária. Afora isso, os créditos suplementares e todos os créditos especiais reivindicam o processo legislativo orçamentário para transformarem-se em lei, a fim de que a despesa pretendida possa ser executada.

A tramitação dos créditos segue a liturgia estabelecida no RICMO cujas linhas básicas são: a) apresentação de emendas na CMO; b) votação do parecer com as emendas; c) aprovação ou rejeição pelo plenário do CN; d) encaminhamento do projeto aprovado ao Presidente da República para sanção ou veto.

As possibilidades constitucionais de emendamento são amplas, à semelhança das prescrições para o PLOA. No entanto, as regras regimentais limitam as hipóteses, de forma que são muito reduzidas as chances de modificação do crédito. O art. 109 do RICMO disciplina o emendamento aos créditos adicionais, cujas determinações mais importantes são:

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, programação que: a) não conste do projeto de lei ou conste somente como cancelamento proposto; b) -----; III - propuserem: a) em projetos de lei de crédito suplementar, programação nova; b) em projetos de lei de crédito especial, a suplementação de dotações já existentes na lei orçamentária.

Esses preceitos obstaculizam a ação parlamentar e circunscrevem as possibilidades de modificações ao universo ofertado pelo Executivo, constante do projeto de crédito adicional. Por exemplo, a apresentação de uma alternativa de gasto pelo Congresso, em regra, deve ser aprovada em unidade orçamentária constante do crédito adicional e sua dotação deve ser originária de ação constante do mesmo crédito.

Desse modo, as solicitações de crédito adicional conjugadas com as chances de emendamento configuram-se em mais uma forma de manutenção da LOA, segundo os objetivos da agenda executiva. Vislumbra-se, assim, um elemento auxiliar e legal da preponderância do Executivo na execução do orçamento.

3 Metodologia

O Capítulo esclarece os procedimentos adotados para obter e processar os dados empregados nas tabelas e nos gráficos da pesquisa.

3.1 Produção Normativa segundo a Iniciativa

A Tabela 1 e o Apêndice A referem-se à origem da produção normativa aprovada em períodos significativos da história republicana.

A Tabela 1 foi elaborada a partir dos estudos de Pessanha (2002, p. 186 a 188). O que nós fizemos foi condensar os dados coletados entre 1946 e 2001, a fim de analisar os índices da legislação anual aprovada, segundo a iniciativa em períodos de abertura política (1946-1963 e 1988-2001) e período de governos autoritários (1964 a 1987).

O Apêndice A foi elaborado a partir do Relatório Anual da Presidência do Senado Federal e do Congresso Nacional, alusivo a 2007 (SF, 2007). Demonstra, no período compreendido entre 1989 e 2007, a produção normativa das leis aprovadas segundo a iniciativa. O objetivo é fazer uma comparação dos números apresentados nesse Relatório com o período pertinente aos estudos de Pessanha (período compreendido entre 1989 e 2001) e Figueiredo e Limongi (período compreendido entre 1989 e 1994), visando à obtenção de índices de preponderância, segundo o critério do sucesso da iniciativa das leis ordinárias aprovadas. Com essa seleção, é possível comparar os números apresentados pelos estudos dos autores citados e os obtidos a partir do Relatório da Presidência. Desse modo, para os fins pretendidos, após a tabulação de toda a produção normativa entre 1989 e 2007, segundo o Relatório da Presidência (SF, 2007),

selecionou-se 4 períodos para comparação dos índices de preponderância em diferentes momentos de vigência da CF/88.

3.2 Os Efeitos das Medidas Provisórias na Agenda Legislativa

Para medir os efeitos da medida provisória, nos trabalhos legislativos, foram elaboradas as Tabelas 3 e 4, cujas informações foram obtidas da seguinte forma:

- a) sobrestamento da pauta e produção normativa de iniciativa do Legislativo - Relatório Anual da Presidência do Senado Federal, na parte referente a "sessões e reuniões realizadas";
- b) medidas provisórias - somente foram consideradas as medidas provisórias aprovadas. No sítio eletrônico da Presidência (PR, 2008), referente à legislação, contabilizam-se as medidas provisórias convertidas em lei, em cada ano, do período selecionado.

A Tabela 3 demonstra, no período compreendido entre 2003 e 2007, quantas vezes as sessões do Senado Federal estiveram sobrestadas, em virtude de medidas provisórias não apreciadas no prazo constitucional.

A Tabela 4 compara toda a produção normativa aprovada de origem no Poder Legislativo com as medidas provisórias aprovadas no período compreendido a partir do 2º mandato do Governo Fernando Henrique e os períodos do Governo Lula. A intenção é medir o sucesso das iniciativas do Legislativo no resultado da produção normativa com as medidas provisórias, cuja iniciativa é do Presidente da República e a vigência no ordenamento pátrio é imediata.

3.3 Prêmio aos Relatores e Presidentes da CMO

As Tabelas 7 a 10 foram elaboradas a partir do Apêndice B.

Os dados pertinentes ao ano da presidência da CMO, presidente da CMO, relator-geral e partido político foram obtidos na página eletrônica da CMO. Essa página é acessada por intermédio da página da Câmara dos Deputados (<http://www.camara.gov.br/comissoespermanentes/cmo>). As datas de vigência da LOA são confirmadas na página da Presidência da República (PR, 2008).

As Tabelas 9 e 10 foram elaboradas para buscar relação de premiação entre a ocupação de altos postos na CMO e retorno eleitoral. A premiação é um julgamento de valor sobre a ocupação de postos relevantes na hierarquia do Congresso Nacional ou do Poder Executivo. Esses dados foram obtidos na página pessoal de cada político, disponível no endereço eletrônico do Senado Feral ou da Câmara dos Deputados, conforme a Casa de origem do parlamentar. As informações alusivas aos políticos classificados em outros ou não reeleitos foram obtidas no TSE. Além disso, mesmo para os políticos que não foram reeleitos, foi necessária a pesquisa no site de busca <http://www.google.com.br> (casos do Senador Gilberto Miranda, Sérgio Machado e os políticos que ocuparam cargos entre 1989 e 1993).

3.4 Taxa de Execução das Emendas Individuais por Partido

Somente é possível aferir a execução de emendas por partido, a partir da análise das emendas individuais. As emendas coletivas não pertencem a partidos políticos. Tanto o Senado Federal, por intermédio da Conorf, quanto a Câmara dos Deputados, por intermédio da COFF, disponibilizam, na página referente à lei orçamentária anual, consultas pré-elaboradas sobre a execução de emendas. São possíveis informações individualizadas sobre as emendas. No entanto, não é possível a elaboração instantânea de um quadro consolidado de execução de todas as emendas individuais.

As dificuldades são muitas. Quando, por exemplo, uma ação hipotética já consta do PLOA no valor de R\$ 10 milhões e recebeu acréscimos de R\$ 2 milhões,

decorrentes de emendas; caso a execução tenha sido de R\$ 8 milhões, que decisão tomar? Considera-se ou não que a emenda foi executada? Mais, ainda, se essa mesma ação recebeu várias emendas de parlamentares pertencentes a partidos diferentes. Qual partido deve-se optar para a definição aleatória do autor beneficiado, no caso de uma execução inferior ao somatório das emendas aprovadas? Ou então, se 90% da dotação foi inscrita em Restos a Pagar, e o pagamento foi feito no ano seguinte, no montante hipotético de R\$ 4 milhões, a emenda foi executada? ²⁵

Por isso, para a confecção de um quadro que reproduza de modo o mais confiável possível uma execução de emendas individuais por partido, é necessário usar alguns filtros, de forma que o resultado demonstre números significativos do comportamento partidário dessa potencial moeda de troca (RENNÓ; PEREIRA, 2006). Desse modo, consideramos os seguintes filtros na elaboração dos Apêndices C e D:

- a) somente ações novas, ou seja, criadas no Congresso e que não constaram do projeto de lei orçamentária, encaminhado pelo Poder Executivo. São emendas que, por atenderem diretamente a área geográfica do parlamentar, em tese, trarão retorno eleitoral imediato;
- b) as ações novas não foram objeto de emendas coletivas;
- c) as ações novas pertenceram a um único partido.

Com esses filtros, foi possível alcançar uma amostragem bastante representativa das emendas individuais, 66% do total de emendas apresentadas no período selecionado, conforme indicado na Tabela 5.

²⁵ Alguns estudos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008) utilizam as despesas liquidadas como o referencial de execução das emendas individuais. Esse procedimento não está correto em nossa opinião, porque o Executivo inscreve nessa categoria e somente executa, efetivamente, parte dessas despesas na rubrica restos a pagar pagos. Isso ilustra mais uma dificuldade nos estudos referentes à execução de emendas parlamentares.

Tabela 5 - Demonstrativo do Nº de Emendas após o Estabelecimento de Filtros para a Elaboração das Tabelas de Execução de Emendas Individuais por Partido

Nº de Emendas	2004	2005	2006	2007	Média do Período
Total Apresentado	7.282	7.600	7.874	8.151	7.727
Total da Amostra	5.600	5.183	4.444	5.022	5.062
(%) da Amostra	77	68	56	62	66

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

Os bancos de dados utilizados para a elaboração dos Apêndices C e D não estão disponíveis para o público, devido às dificuldades citadas para a elaboração de um quadro completo desse tipo de execução orçamentária. Por isso, a elaboração dessa amostragem somente é possível no âmbito das Consultorias da Câmara e do Senado. Os bancos de dados utilizados foram os de execução de emendas, referentes a cada ano a que se refere o projeto de lei orçamentária. De qualquer forma, é possível a obtenção de um quadro completo, com a execução de todas as emendas individuais, no endereço eletrônico da COFF (2008).

Os Apêndices C e D compõem-se de quatro colunas básicas: partidos políticos, percentuais referentes a valores pagos em relação às emendas, restos a pagar pagos em relação ao total pago e o total pago em relação às emendas. Ao final de cada tabela foi elaborada uma média desses percentuais para os quatro exercícios financeiros selecionados. A Tabela 11 reproduz os percentuais dos Apêndices pelos totais, ou seja, sem considerar os partidos individualmente. A Tabela 12 foi elaborada com base na Tabela 11.

3.5 Origem e Forma de Utilização dos Recursos para o Atendimento das Emendas (banco de fontes): reestimativas de receitas, cortes em despesas e reserva de contingência

A Tabela 13 possui informações sobre a origem e destino dos recursos para o atendimento das emendas parlamentares, tanto as individuais, quanto as

coletivas. O Congresso Nacional utiliza-se de três tipos de recursos para a composição do "Banco de Fontes": reestimativas de receita, reserva de contingência e cortes em despesas constantes do PLOA.

Devem ser utilizados, para pesquisa, os universos denominados elaboração, do Sistema denominado SIGA BRASIL, disponibilizado em Conorf (2008). Assim, para informações pertinentes ao exercício de 2005, o universo a ser pesquisado é: LOA2005 - Despesa Elaboração.

As reestimativas de receita são o aumento da receita prevista no PLOA. É encontrada, em cada exercício financeiro, pela subtração do total do autógrafo²⁶ menos o total do projeto de lei (PL). Desconsidera-se o refinanciamento da dívida, para não inserir receitas provenientes da emissão de títulos públicos destinados à rolagem da dívida.

A reserva de contingência está disponibilizada no órgão orçamentário 90000 - Reserva de Contingência. As leis de diretrizes orçamentárias têm definido, anualmente, o percentual de 1% da receita corrente líquida para utilização, pelo Congresso Nacional, no atendimento das emendas parlamentares.

Os cortes em custeio (Gnd 3) e investimentos (Gnd 4) são obtidos, em cada exercício financeiro, das despesas constantes dos autógrafos do PLOA subtraídas das despesas constantes do projeto de lei, separadas por grupos de natureza da despesa (Gnd). Dessa sorte, é possível identificar as ações que restaram com valor negativo. A soma dessas ações, separadas por Gnd, dá o montante dos cortes efetuados pelo Congresso Nacional para atendimento das demandas parlamentares. É necessário excluir desse montante as dotações que foram apenas remanejadas para outras ações, devido a mudanças de nomenclatura. Esses movimentos são apenas adequações técnicas. Não são cortes ou remanejamentos entre ações diferentes.

²⁶ Autógrafo é uma expressão do processo legislativo que significa o projeto aprovado e pronto para ser enviado à sanção presidencial.

A soma desses três componentes (reestimativas, reserva e cortes) compõe o que no jargão orçamentário é chamado de “banco de fontes”. Esses recursos são os destinados ao atendimento das demandas parlamentares nas fases do processo legislativo orçamentário. São duas as fases da elaboração orçamentária no Parlamento: a) fase setorial - é caracterizada pela apreciação e votação dos relatórios-setoriais, sob a responsabilidade de relatores-setoriais (nomeados consoante indicação partidária), das dez áreas temáticas que compõem a divisão do PLOA; b) fase geral - é a fase sob a responsabilidade do relator-geral. Nessa etapa, é ultimada a tramitação do PLOA na CMO e, posteriormente, no plenário do Congresso Nacional.

O atendimento na fase setorial está disponível nos Universos de Elaboração (banco de dados do SIGA BRASIL). Os recursos para o atendimento da fase geral é o resultado do disponível no banco de fontes, subtraído do atendimento da fase setorial.

A Tabela 14 demonstra como foram distribuídos os recursos sob a responsabilidade do relator-geral na fase geral de tramitação do PLOA. Basicamente, eles são distribuídos entre as emendas coletivas, transferências obrigatórias (decorrentes de mandamento constitucional ou legislação ordinária) e outras demandas provenientes do próprio Poder Executivo.

O atendimento das emendas coletivas, tanto na fase setorial quanto na geral, é encontrado no Universo de Elaboração Orçamentária do SIGA. As emendas coletivas correspondem ao somatório dos montantes das emendas de bancada e de comissões. As transferências obrigatórias são o resultado da diferença entre o autógrafo e o PLOA, nas ações constantes do órgão orçamentário 73000 - Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios. As principais são às referentes ao Fundo de Participação dos Municípios - FPM, o Fundo de Participação dos Estados - FPE e as transferências aos fundos constitucionais de financiamento ao setor produtivo.

Por último, os recursos para o atendimento da Lei Kandir são obtidos em pesquisa nas ações constantes da Tabela 6.

Tabela 6 - Ações onde foram Alocados Recursos para a Lei Kandir

	Ação	Valor (R\$ Milhões)
2004	0426 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Fundo de Compensação das Exportações	4.300
2005	0426 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Fundo de Compensação das Exportações	2.890
	0E25 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações	900
	0E26 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Reserva para Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações	900
Total 2005		4.690
2006	0E25 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações	1.950
	099B - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação da Isenção do ICMS aos Estados Exportadores	1.658
	0E35 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Reserva para Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações	1.300
Total 2006		4.908
2007	0E35 - Transferências a Estados, DF e Municípios para Compensação das Exportações - Reserva para Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações	1.300

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

A Tabela 15 objetiva demonstrar como o relator-geral distribui parte dos recursos disponíveis na fase geral entre as modalidades de emendas coletivas e individuais. No SIGA BRASIL, é possível extrair esses dados, em cada ano, no Universo de Elaboração. Em cada exercício, basta filtrar as modalidades coletivas (bancadas e comissões) e individuais (senadores e deputados) e utilizar, como valor, o indicador denominado ciclo geral.

3.6 Taxa de Alteração do Projeto Original pelo Legislativo

Os Apêndices E e F mostram o resultado líquido da intervenção do Congresso Nacional.

O Apêndice E demonstra como é a distribuição percentual do total de recursos orçamentários por função de governo. Foi calculada a distribuição por função tanto para o projeto encaminhado pelo Executivo (PL), quanto para o projeto aprovado (Lei). A terceira coluna (diferença Lei – PL) é o resultado da diferença entre os percentuais obtidos em cada função. Esses dados estão disponíveis no sistema SIGA BRASIL (CONORF, 2008), nos Universos referentes à elaboração orçamentária de cada ano. Basta, apenas, solicitar as funções e os indicadores de valor PL e autógrafo (valor aprovado) e calcular os percentuais relativos, em cada ano, da função em relação ao total.

O Apêndice F mostra como foram distribuídos, por função, os recursos dos cortes e reestimativas de receitas. Esses valores são obtidos pela diferença entre o autógrafo (Lei) e os valores consignados no projeto encaminhado pelo Executivo (PL). O resultado dessa diferença resulta nos acréscimos e cancelamentos efetuados pelo Congresso Nacional, por função de governo.

3.7 Execução Provisória do Orçamento e Medidas Provisórias

A Tabela 16 foi elaborada a partir de arquivos pessoais das diversas leis orçamentárias. Essa Tabela demonstra que a vigência da LOA inicia sempre depois de iniciado o exercício financeiro. Sugere-se que, para a obtenção desses dados e outros detalhes das diversas leis orçamentárias, a fonte seja a página eletrônica da Presidência da República (PR, 2008). Os números das leis orçamentárias estão consignados no Apêndice B.

As informações sobre a execução provisória do orçamento estão regradas em cada lei de diretrizes orçamentárias, aprovada anualmente.

A elaboração da Tabela 17 tem como base o endereço eletrônico citado. Na parte referente a medidas provisórias, basta contá-las e fazer a soma em cada ano. Somente a dotação inicial, que é o valor total da LOA aprovada pelo CN, deve ser pesquisada no sistema SIGA BRASIL, no Universo de Elaboração Orçamentária, correspondente a cada exercício financeiro.

3.8 Histórico do Atendimento das Emendas Individuais e Coletivas

A Tabela 18 demonstra o histórico dos valores consignados às emendas individuais e coletivas. O valor máximo por mandato é estabelecido, anualmente, em cada parecer preliminar ²⁷. O valor das emendas individuais (I) é o somatório do valor das emendas apresentadas, por mandato. O valor das emendas coletivas (C) é o somatório do atendimento das emendas de bancada e de comissão.

Os números referentes ao PLOA 1996 a 2003 foram obtidos com base em Tollini (2008). Entre 2004 e 2008, os dados são fundamentados em SIGA BRASIL, nos Universos anuais de elaboração orçamentária.

Por último, para fazer comparações com a receita primária líquida, a pesquisa foi alicerçada em dados disponíveis no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, cujo endereço eletrônico é <http://www.planejamento.gov.br>.

²⁷ O valor é fixado por mandato, e não por parlamentar. Isso evita, como ocorreu até 1995, que suplentes assumissem no meio do prazo estipulado para a apresentação de emendas parlamentares e obtivessem o direito de apresentá-las, depois de o titular fazê-lo.

4 Apresentação e Discussão dos Resultados

O processo legislativo orçamentário é muito dinâmico e resulta de uma acomodação de demandas infinitas por políticas públicas, espalhadas por diversas áreas da ação governamental, conjugadas com recursos escassos para satisfazê-las. Na tramitação do PLOA, até sua aprovação, são vários os ângulos em que se podem investigar as possibilidades de o Executivo influenciar o processo. Por isso, a análise não pode ficar adstrita em elementos pouco representativos de um universo muito amplo que alberga a elaboração, aprovação e execução do orçamento público. Uma análise superficial poderia chegar a uma resposta precipitada da questão de pesquisa proposta, tanto positiva quanto negativa. Tendo em vista esse corolário, foram selecionados como indicadores essenciais para a argumentação:

a) a origem da iniciativa da produção normativa do Congresso Nacional, entre 1946 e 2007, visando estabelecer relações entre produção normativa e controle executivo do processo decisório, já debatido no item 2.1;

b) o preenchimento de cargos na Presidência da Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Relacionamento entre a coalizão partidária e o partido dos presidentes das Casas legislativas;

c) a identificação de possíveis prêmios políticos aos membros do Congresso Nacional que ocuparam os cargos de presidente da CMO e relator-geral do orçamento;

d) a taxa de reeleição dos presidentes da CMO e dos relatores-gerais comparada com a taxa de reeleição dos membros da Câmara dos Deputados que postularam novamente uma vaga de deputado federal;

e) os principais instrumentos regimentais do processo decisório legislativo e as correspondências com o presidencialismo de coalizão;

f) a distribuição dos recursos orçamentários entre as relatorias-setoriais e geral para atendimento das emendas ao orçamento, a fim de aferir se há concentração de recursos na figura do relator-geral;

g) a distribuição de recursos, pelo relator-geral, entre as emendas de bancada e de comissões, para verificar como são repartidos os recursos destinados às emendas coletivas, na última fase de tramitação do PLOA;

h) a quantidade de recursos destinados às emendas que o Poder Executivo apropria, por intermédio das emendas de relator-geral. São exemplos desse tipo de emenda as ações referentes à Lei Kandir, a aumentos salariais do funcionalismo, ao cumprimento do mínimo constitucional destinado à saúde, etc;

i) as possibilidades de o Executivo executar o orçamento sem a aprovação do PLOA antes do início do exercício financeiro a que se refere;

j) o histórico da execução orçamentária de emendas individuais por partido, a fim de verificar a hipótese de favorecimento dos partidos componentes da coalizão partidária;

l) a execução preferencial dessas emendas em restos a pagar;

m) os percentuais de distribuição dos recursos constantes do PLOA em comparação com os percentuais aprovados, a fim de verificar a participação do Congresso Nacional no processo orçamentário;

n) a ampliação dos recursos para atendimento das emendas individuais nos últimos anos;

o) a ampliação das despesas veiculadas por intermédio de medidas provisórias (créditos extraordinários).

4.1 Prêmio aos Relatores e Presidentes da CMO

As Tabelas 7 a 10 foram elaboradas visando a identificar possíveis prêmios aos atores principais do processo decisório no âmbito da CMO. A Tabela 7 demonstra um panorama completo da ocupação dos cargos de presidente e relator-geral desde a instalação dessa Comissão Mista, em 1988.

Tabela 7 - Presidentes e Relatores da CMO

ANO	PRESIDENTE	PARTIDO	RELATOR-GERAL	Partido
2008	MENDES RIBEIRO FILHO	PMDB/RS	DELCÍDIO AMARAL	PT/MS
2007	JOSÉ MARANHÃO	PMDB/PB	JOSÉ PIMENTEL	PT/CE
2006	GILMAR MACHADO	PT/MG	VALDIR RAUPP	PMDB/RO
2005	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	CARLITO MERSS	PT/SC
2004	PAULO BERNARDO	PT/PR	ROMERO JUCÁ	PMDB/RR
2003	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	JORGE BITTAR	PT/RJ
2002	JOSÉ CARLOS ALELUIA	PFL/BA	SÉRGIO MACHADO	PMDB/CE
2001	CARLOS BEZERRA	PMDB/MT	SAMPAIO DÓRIA	PSDB/SP
2000	ALBERTO GOLDMAN	PSDB/SP	AMIR LANDO	PMDB/ RO
1999	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	CARLOS MELLES	PFL/MG
1998	LAEL VARELLA	PFL/MG	RAMEZ TEBET	PMDB/MS
1997	NEY SUASSUMA	PMDB/PB	ARACELY DE PAULA	PFL/MG
1996	SARNEY FILHO	PFL/MA	CARLOS BEZERRA	PMDB/MT
1995	RENAN CALHEIROS	PMDB/AL	IBERÉ FERREIRA	PFL/ RN
1994	HUMBERTO SOUTO	PFL/MG	GILBERTO MIRANDA	PMDB/AM
1993	RAIMUNDO LIRA	PFL/PB	MARCELO BARBIERI	PMDB/SP
1992	MESSIAS GÓIS	PFL/SE	MANSUETO DE LAVOR	PMDB/PE
1991	RONALDO ARAGÃO	PMDB/RO	RICARDO FIÚZA	PFL/PE
1990	CID CARVALHO	PMDB/MA	JOÃO ALVES	PFL/BA
1989	CID CARVALHO	PMDB/MA	ERALDO TINOCO	PFL/BA
1988	CID CARVALHO	PMDB/MA	ALMIR GABRIEL	PSDB/PA

Fonte: Elaboração própria, com base em CMO (2008).

A Tabela elucida com bastante clareza que o PMDB é o partido de maior ocorrência nos postos chave do processo legislativo orçamentário: relator-geral e presidente. Isso acontece porque o preenchimento desses cargos é, conforme previsão regimental, subordinado à proporcionalidade partidária. Por isso, a importância desse partido na composição de uma coalizão. A Tabela 8 revela a taxa de ocupação, por partido, do preenchimento dos cargos de presidente e relator-geral do PLOA.

Até 1999, PMDB e PFL revezaram-se na ocupação desses cargos. A partir de 2000, PSDB, e, a partir de 2003, o PT, também os ocuparam. De qualquer forma, o PMDB não ficou, em nenhum desses anos, ausente da ocupação de um desses postos.

Tabela 8 - Taxa de Ocupação dos Cargos de Presidente da CMO e Relator-Geral do PLOA, por Partido

Partido	Presidente	(%)	Relator-Geral	(%)	Presidente e Relator-Geral	(*)
PMDB	12	57	9	43	21	50
PFL	6	29	6	29	12	29
PT	2	10	4	19	6	14
PSDB	1	5	2	10	3	7
Total	21	100	21	100	42	100

Fonte: Elaboração própria, com base em CMO (2008).

O PMDB é, sem dúvida, o partido mais importante das coalizões partidárias, em se tratando de processo orçamentário. Ocupou a presidência da CMO em 57% das oportunidades. O dobro do PFL, 2º partido a ocupar a presidência em número de ocorrências. O preenchimento da relatoria-geral apresenta uma dispersão maior. Mesmo assim, o PMDB ocupou o cargo em 43% das possibilidades. A participação do PMDB é muito importante para o sucesso da coalizão partidária.²⁸

Um primeiro prêmio que pode ser identificado é a taxa de reeleição dos ocupantes dos cargos de presidente e relator-geral.

As Tabelas 9 e 10 foram elaboradas para estudar o sucesso político dos presidentes da CMO e dos relatores-gerais da proposta orçamentária. O sucesso político é traduzido no resultado das estratégias de reeleição e na obtenção de cargos importantes na hierarquia do Executivo ou do próprio Poder Legislativo.

²⁸ No aspecto setorial, algumas relatorias (julgadas mais importantes em determinados exercícios) são preenchidas pela coalizão partidária. Exemplo marcante é a relatoria de infra-estrutura, que está nas mãos do PMDB há mais de quinze anos. Nesse caso, é coincidente, também, a ocupação da pasta ministerial correspondente ao setor orçamentário.

Consideramos os resultados positivos como verdadeiros prêmios aos ocupantes dos principais postos de comando na hierarquia da CMO. A taxa de reeleição dos presidentes e relatores-gerais, que tentaram novo mandato para a Casa a que pertenciam, ficou em 79% e 75%, respectivamente. Estão acima da taxa de reeleição de 67%, referente aos parlamentares que postularam a reeleição para a Câmara dos Deputados nas últimas quinze eleições (RENNÓ; PEREIRA; 2006). Em princípio parece haver uma correspondência eleitoral positiva para os ocupantes desses cargos que tentaram a reeleição.

Tabela 9 - Identificação de Premiação aos Presidentes da CMO

ANO	PRESIDENTE	PARTIDO	PREMIAÇÃO	REELEITO? Sim/Não/Outros
2008	MENDES RIBEIRO FILHO	PMDB/RS	x	Mandato até 2011
2007	JOSÉ MARANHÃO	PMDB/PB	x	Mandato até 2011
2006	GILMAR MACHADO	PT/MG	Vice-Líder do Governo em 2007 Líder do Governo na CMO em 2008	Sim
2005	GILBERTO MESTRINHO (1)	PMDB/AM	Indicado pelo PMDB para disputar nova vaga no Senado	Não
2004	PAULO BERNARDO (2)	PT/PR	Ministro do MPOG a partir de 2005	Outros
2003	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	Presidente da CMO em 2005	Não
2002	JOSÉ CARLOS ALELUIA	PFL/BA	Líder do DEM	Sim
2001	CARLOS BEZERRA	PMDB/MT	Presidente do INSS em 2004. Foi indicação do PMDB	Sim
2000	ALBERTO GOLDMAN	PSDB/SP	Líder do PSDB	Sim
1999	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	Presidente da CMO no Governo Lula	Sim
1998	LAEL VARELLA	PFL/MG	x	Sim
1997	NEY SUASSUMA	PMDB/PB	Ministro da Integração Nacional em 2002	Sim
1996	SARNEY FILHO	PFL/MA	Ministro Meio Ambiente 1999 a 2002	Sim
1995	RENAN CALHEIROS	PMDB/AL	Ministro da Justiça de FHC em 1999 e Presidente do Senado no Governo Lula	Sim
1994	HUMBERTO SOUTO	PFL/MG	Foi escolhido para ser Ministro do TCU na vaga do congresso Nacional em 1999 até 2002	Sim
1993	RAIMUNDO LIRA	PFL/PB	x	Não
1992	MESSIAS GÓIS	PFL/SE	x	Não
1991	RONALDO ARAGÃO (3)	PMDB/RO	x	Outros
1990	CID CARVALHO (4)	PMDB/MA	3º Mandato consecutivo de Presidente	Sim
1989	CID CARVALHO	PMDB/MA	Presidente em 1990	Sim
1988	CID CARVALHO	PMDB/MA	Presidente em 1989	Sim

Taxa de Reeleição dos Presidentes da CMO que postularam novo mandato parlamentar = 79%

(1) Gilberto Mestrinho terminou o mandato em 2007. Pleiteou o cargo de Governador em 2002 e não foi eleito.

(2) Paulo Bernardo não se candidatou a cargo eletivo.

(3) Faleceu em 1995

(4) Cid Carvalho renunciou ao mandato em 1994, em virtude da CPI dos "anões do orçamento".

Fonte: Elaboração própria, com base em CMO (2008), CD (2008) e SF (2008).

Para a maioria dos parlamentares que presidiram a CMO, a partir de 1994, é possível identificar premiações depois da ocupação do posto. As premiações são as referentes a preenchimento de cargos tanto na hierarquia administrativa do Poder Executivo, quanto do Legislativo. Como a concentração do processo decisório legislativo está submissa ao Colégio de Líderes e aos presidentes das Casas, a ocupação de cargo de liderança partidária, especialmente os pertinentes à coalizão partidária, é retorno político incontestado, pelo poder que representam e pela visibilidade que a ocupação do posto proporciona.

Tabela 10 - Identificação de Premiação aos Relatores-Gerais do PLOA

ANO	Relator-Geral para a LOA do Próximo Exercício	Partido	PREMIAÇÃO	REELEITO? Sim/Não/Outros
2008	DELCÍDIO AMARAL	PT/MS	Tornou-se homem de confiança do PT, devido à condução dos trabalhos na CPI do Mensalão	Mandato até 2011
2007	JOSÉ PIMENTEL	PT/CE	Ministro da Previdência a partir de 2008	Mandato até 2011
2006	VALDIR RAUPP	PMDB/RO	Líder do PMDB no Senado	Mandato até 2011
2005	CARLITO MERSS (1)	PT/SC	Relator-Setorial de Infra para 2009* Ministro da Previdência em 2005 Vice-líder do Governo em 2006	Sim
2004	ROMERO JUCÁ	PMDB/RR	Líder do Governo no Congresso a partir de 2007	Mandato até 2011
2003	JORGE BITTAR	PT/RJ	Foi indicado pelo partido para a Prefeitura do Rio de Janeiro	Sim
2002	SÉRGIO MACHADO (2)	PMDB/CE	Presidente da Transpreto após o fim do mandato em 2003 Diretor de Agência Reguladora em São Paulo - Artesp, a partir de 2003	Outros
2001	SAMPAIO DÓRIA	PSDB/SP		Não
2000	AMIR LANDO (3)	PMDB/ RO	Ministro da Previdência 2004 e 2005	Outros
1999	CARLOS MELLER	PFL/MG	Ministro dos Esportes 2000 a 2002 Ministro da Integração Nacional em 2001	Sim
1998	RAMEZ TEBET	PMDB/MS	Presidente do Senado fim de 2001 a 2002	Sim
1997	ARACELY DE PAULA	PFL/MG	Secretário de Turismo de Minas Gerais em 1999	Sim
1996	CARLOS BEZERRA	PMDB/MT	Presidente da CMO em 2001	Não
1995	IBERÊ FERREIRA	PFL/ RN	Secretário de Estado em 1997	Sim
1994	GILBERTO MIRANDA	PMDB/AM	x	Outros
1993	MARCELO BARBIERI	PMDB/SP	x	Sim
1992	MANSUETO DE LAVOR	PMDB/PE	x	Não
1991	RICARDO FIÚZA	PFL/PE	Ministro de Estado da Ação Social e da Casa Civil em 1992	Sim
1990	JOÃO ALVES (4)	PFL/BA	x	Outros
1989	ERALDO TINOCO	PFL/BA	Secretário de Estado em 1991	Sim
1988	ALMIR GABRIEL	PSDB/PA	x	Outros

Taxa de Reeleição dos Relatores-Gerais do PLOA que postularam novo mandato parlamentar = 75%

(1) A relatoria da Infra-estrutura não é desprezível. O PMDB foi o titular dessa relatoria desde 1993.

(2) Sérgio Machado terminou o mandato em 2002. Pleiteou o cargo de Governador, porém não logrou êxito.

(3) Amir Lando terminou o mandato em 2007. Pleiteou o cargo de Governador, porém não logrou êxito.

(4) João Alves renunciou ao mandato de deputado federal em 1994, em virtude da CPI dos "anões do orçamento".

Fonte: Elaboração própria, com base em CMO (2008), CD (2008) e SF (2008).

Os relatores-gerais também são premiados, politicamente, pela disciplina que demonstraram, na ocupação do posto. Assim como nos cargos de presidente, é possível identificar, a partir de 1995, prêmio aos relatores na ocupação de cargos da hierarquia dos Poderes Legislativo e Executivo. Romero Jucá, por exemplo, ocupou importantes cargos, a partir da relatoria do orçamento referente ao PLOA 2005: Ministro de Estado e Líder do Governo no CN.

É possível concluir, portanto, que a ocupação dos cargos de presidente da CMO e relator-geral do PLOA trazem, individualmente, resultados políticos bastante favoráveis. Os ocupantes desses cargos são, em geral, premiados com postos importantes na hierarquia do Executivo ou do Legislativo, além de participar de uma taxa de reeleição privilegiada em comparação com os demais membros do Poder Legislativo. Isso sinaliza a relevância estratégica que representa a ocupação dos postos decisórios na CMO, por atores disciplinados da coalizão partidária, de forma a privilegiar a agenda do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário.

4.2 Taxa de Execução das Emendas Individuais por Partido

A execução das emendas individuais dos partidos pertencentes à base de sustentação do governo é, na média entre 2004 e 2007, 45% superior a dos partidos de oposição, conforme a Tabela 11 ²⁹. Isso denota que, do ponto de vista partidário, existe algum tipo de incentivo quanto à cooperação da coalizão em apoiar a interposição da agenda executiva no Poder Legislativo.

Essa constatação corrobora em parte a argumentação de Pereira e Mueller (2002) de que a execução de emendas individuais é um dos componentes fundamentais para a formação de coalizões partidárias dispostas a apoiar a agenda

²⁹ O detalhamento dessa execução de emendas, por partido, está inserto nos Apêndices C e D.

do Poder Executivo ³⁰. No mesmo sentido, Rennó e Pereira (2006, p.16) sustentam que a execução das emendas individuais é

um dos instrumentos de ganhos de troca que proporciona equilíbrio do jogo entre executivo e legislativo. Em outras palavras, o Presidente ganharia apoio dos deputados às propostas de interesse do executivo na Câmara e os parlamentares seriam recompensados com a execução de suas demandas específicas no orçamento. Portanto, execução de emendas é uma indicação da proximidade do parlamentar com o executivo.

Os números apresentados nas Tabelas 11 e 12 indicam uma clara preferência na execução de emendas de autoria dos parlamentares da coalizão partidária. O caráter autorizativo da lei orçamentária favorece a seletividade partidária na execução de emendas individuais. Esse aspecto da execução orçamentária é uma interpretação e prática que não encontra alicerce na legislação ordinária ou constitucional. Ao contrário, a constituição é inequívoca em delinear um sistema de planejamento harmônico e coerente composto pelo PPA, LDO e LOA. O art. 174 da CF estabelece que o planejamento seja determinante para o setor público. Por isso, não há que se falar em orçamento autorizativo, após a aprovação da LOA pelo Congresso Nacional. Todavia, sem essa prática, a emenda individual não seria uma potencial moeda de troca na obtenção de apoio político para implementação da agenda executiva (RENNÓ; PEREIRA, 2006).

³⁰ A tese se confirma em parte, porque o percentual de execução das emendas individuais é muito baixo.

Tabela 11 - Execução de Emendas Individuais por Partido

Partidos da Coalizão												
(%)	Pago2004 / Emenda	RP Pago 2004	Total Pago 2004 / Emenda	Pago2005 / Emenda	RP Pago 2005	Total Pago 2005 / Emenda	Pago2006 / Emenda	RP Pago 2006	Total Pago 2006 Emenda	Pago2007 / Emenda	RP Pago 2007	Total Pago 2007 / Emenda
Média Anual	19,95	60,05	49,94	6,19	87,00	47,61	6,85	80,71	35,53	4,34	81,01	22,86
Média	Pago/ Emenda	RP Pago	Total Pago / Emenda									
2004 a 2007	9,33	77,20	38,98									
Partidos da Oposição												
(%)	Pago2004 / Emenda	RP Pago 2004	Total Pago 2004 / Emenda	Pago2005 / Emenda	RP Pago 2005	Total Pago 2005 / Emenda	Pago2006 / Emenda	RP Pago 2006	Total Pago 2006 Emenda	Pago 2007 / Emenda	RP Pago 2007	Total Pago 2007 / Emenda
Média Anual	11,36	73,34	42,62	2,05	93,33	30,83	1,33	93,55	20,59	2,42	81,22	12,90
Média	Pago/ Emenda	RP Pago	Total Pago / Emenda									
2004 a 2007	4,29	85,36	26,73									

Percentual de superioridade na execução de emendas entre os partidos da coalizão e oposição = $38,98/26,73 = 45\%$

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

Legenda:

Pago/Emenda - % do valor anual empenhado e pago em relação ao valor da emenda;

RP Pago - % dos restos a pagar pagos em relação ao total pago;

Total Pago/Emenda - % do total pago em relação ao valor da emenda. O total pago é a soma de Pago mais RP Pago.

Os percentuais de execução orçamentária das emendas têm decrescido, a partir de 2004. Entre os partidos da coalizão, de 49,94% em 2004, a execução de emendas passou para 22,86%, em 2007. No caso dos partidos de oposição, também houve expressivos decréscimos, mas a execução de emendas permaneceu em percentual sempre inferior ao dos partidos da coalizão.

É interessante notar que a execução orçamentária está fortemente concentrada nos restos a pagar. Nos partidos de oposição, por exemplo, a média do período selecionado ficou em 85,36%. No caso da coalizão, o percentual é somente um pouco inferior, 77,2%. Isso pode resultar em poderoso mecanismo

auxiliar de pressão do Poder Executivo visando à cooperação legislativa em priorizar a agenda executiva no Congresso Nacional ³¹.

A execução média das emendas individuais dos partidos da base aliada, entre 2005 e 2007, foi sempre mais de 50% superior a dos partidos de oposição, conforme o resumo demonstrado na Tabela seguinte.

Tabela 12 - Comparativo entre os Percentuais de Execução das Emendas Individuais relativos à Coalizão Partidária e à Oposição

Média	(%) 2004	(%) 2005	(%) 2006	(%) 2007
Coalizão	49,94	47,61	35,53	22,86
Oposição	42,62	30,83	20,59	12,9
% Coalizão/ Oposição	17,2	54,4	72,6	77,2

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008)

O governo não depende exclusivamente da liberação de verbas provenientes emendas para governar. Esse é apenas um dos instrumentos de barganha nas negociações políticas. A distribuição de pastas ministeriais, postos de comando nas empresas estatais, fundos de pensão e outros tantos cargos nos 2º e 3º escalão da administração pública são importantes motivações de apoio político ao Executivo (MELLO, 2006).

Está-se afirmando que há privilégio partidário na execução de emendas individuais. No aspecto partidário, portanto, subsiste a hipótese de privilégio dos partidos da base aliada, conforme demonstram os resultados apresentados. Considerados os membros do Congresso Nacional, individualmente, registre-se que

³¹ Ao transferir o pagamento das despesas para o exercício financeiro subsequente, o Executivo tem a chance de pressionar ainda mais pelo apoio de que necessita, pois, como a emenda não foi paga no ano a que se referia, resta uma última oportunidade de execução, aumentando, assim, o seu efeito potencial de moeda de negociação política.

emendas de parlamentares da oposição são executadas, muitas vezes, com percentual de atendimento acima de membros da coalizão partidária.

A literatura especializada discute se as emendas individuais são uma moeda de troca política. Não se trata aqui de espancar as dúvidas, mas alguns sinais se aliam à hipótese favorável da tese:

- o envolvimento ativo de ampla maioria parlamentar no emendamento individual e das bancadas ³²;
- o alto percentual de execução das emendas em restos a pagar;
- o aumento do valor das emendas no decorrer dos últimos anos;
- A inserção reiterada do seguinte dispositivo, nas leis de diretrizes orçamentárias:

A execução da Lei Orçamentária de 2009 e dos créditos adicionais obedecerão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública, **não podendo ser utilizada para influir na apreciação de proposições legislativas** em tramitação no Congresso Nacional. ³³ (*grifamos*)

Os parlamentares se envolvem ativamente no emendamento. Poucos são os que não apresentam emendas individuais ao orçamento. Para o PLOA 2008, somente 2 parlamentares não as apresentaram. O certo é que o aumento substancial do valor das emendas individuais leva a um raciocínio de que não é desprezível a hipótese de que elas fazem parte da tese de maximização dos benefícios adstritos ao mandato (item 4.6).

³² Para 2008, somente um deputado e um senador não apresentaram emendas individuais.

³³ Art. 101 da LDO vigente, Lei nº 11.768, de 14.08.2008. Essa norma passou a fazer parte dos textos das LDOs a partir de 2003.

4.3 Origem e Forma de Utilização dos Recursos para o Atendimento das Emendas (banco de fontes): reestimativas de receitas, cortes em custeio e investimento e reserva de contingência

Os recursos para o atendimento das emendas são provenientes de um “banco de fontes”, composto de reestimativa de receitas, da reserva de contingência e de cortes em dotações constantes do PLOA.

A partir do PLOA 2008, consoante as novas regras do RICMO/2006, há um relator específico para a receita, escolhido entre representantes de partidos que não sejam do partido ou bloco parlamentar do relator-geral do orçamento ³⁴. Na apreciação do PLOA 2008, o Relator da Receita, Francisco Dornelles (PP-MG), pertencia a partido compromissado com a coalizão partidária. Por isso, no primeiro ano de experiência, a fragmentação da relatoria-geral em uma para a receita e outra para a despesa, não modificou o modo de atuação incremental do Congresso Nacional ou os poderes do relator-geral.

Para o PLOA 2009, a escolha do relator da receita recaiu sobre membro do DEM. Seria lícito então supor que os custos de negociação no Legislativo para aprovação do PLOA poderiam ser maiores que os observados nas regras pretéritas. No entanto, a aprovação do primeiro Relatório da Receita referente ao PLOA 2009, prevendo reestimativas positivas de R\$ 9,2 bilhões, com fundamento em erros e omissões e cenário macroeconômico bastante adverso, parece não sustentar a tese. Mesmo com todo o cenário de crise internacional, sinalizando queda na atividade econômica, aquele valor indica que, na hora de avaliar a receita do PLOA, predomina a lógica ou postulado legislativo de que não se deve haver reestimativas negativas, pois prejudica o atendimento das emendas parlamentares.

A Tabela seguinte demonstra a formação do banco de fontes e os usos dos recursos, distribuídos entre as fases mestras da tramitação do PLOA no Congresso Nacional.

³⁴ Art. 16, V, do RICMO.

Tabela 13 - Formação dos Recursos para o Atendimento das Emendas Parlamentares

R\$ bilhões

Ano	Formação do Banco de Fontes				Uso do Banco de Fontes		(%)		
	Reestimativa de Receitas	Reserva de Contingência	Cortes em Despesas	Banco de Fontes (A+B+C)	Atendimento Fase Setorial	Atendimento Fase Geral	Setorial / Banco de Fontes	Geral / Banco de Fontes	Cortes / Reestimativa
	A	B	C						
2004	11,4	2,5	0,6	14,5	4,5	10,0	31,0	69,0	5,3
2005	25,1	2,8	0,3	28,2	7,3	20,9	25,9	74,1	1,2
2006	19,9	3,0	0,4	23,3	9,1	14,2	39,1	60,9	2,0
2007	14,6	3,5	7,1	25,2	10,7	14,5	42,5	57,5	48,6

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

A reestimativa de receita é o principal componente do banco de fontes. Em geral, o relator responsável utiliza o pressuposto constitucional de erros e omissões (art. 166, § 3º, III, a) para o oferecimento e aprovação de emendas de relator modificando as receitas previstas no PLOA. Os erros e omissões são, na maioria das vezes, resultados de modificações dos parâmetros macroeconômicos que alicerçaram a elaboração da proposta orçamentária.

Essas revisões são sempre positivas, ou seja, uma revisão negativa do crescimento do PIB, no momento de apreciação do PLOA, é ignorada pelo CN, pois haveria necessidade de diminuição das estimativas de alguns tributos ³⁵ e, por conseguinte, prejudicaria a viabilidade de atendimento de diversas demandas parlamentares.

A reestimativa de receitas é uma alternativa viável para equilibrar as demandas legislativas com os objetivos da coalizão partidária. Ao ser direcionada, em parte, para as demandas parlamentares, revela-se em poderoso instrumento de preservação do projeto original, pois diminui as necessidades de cortes em

³⁵ Alguns tributos guardam correspondência direta com a atividade econômica, a exemplo da Cofins, do IPI e do IR.

despesas constantes do PLOA. Funciona, portanto, como instrumento de manutenção da preponderância executiva no processo legislativo orçamentário.

Caso o Legislativo superestime a receita, o Executivo contingencia despesas no início do exercício financeiro, reequilibrando as expectativas de arrecadação com as despesas aprovadas³⁶. Mesmo sem o contingenciamento explícito, o Executivo tem a faculdade de impor sua agenda pela simples inexecução de despesas, devido à prática de se considerar autorizativa a lei orçamentária anual. Esse é mais um instrumento poderoso e silencioso de preponderância executiva na fase de execução orçamentária.

A reserva de contingência tem sido o segundo componente mais importante do banco de fontes, mas, como mostra a Tabela 13, os valores são bastante inferiores ao das reestimativas. Ela é definida, anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias com uma redação que tem se estabilizado nos últimos anos, conforme o art. 13 da LDO vigente, Lei 11.768/2008.³⁷

Em resumo, essa diferença entre o projeto e a lei significa que o Poder Executivo encaminha, anualmente, uma reserva para as emendas parlamentares no montante de 1% da receita corrente líquida³⁸. Essa é uma sinalização legal da atitude incremental do CN em relação aos gastos públicos. O dispositivo citado é resultado de um outro mandamento inserido no art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa regra determina que o PLOA contenha previsão de reserva de contingência, com base na receita corrente líquida, cuja forma de utilização seja prevista na LDO. Foi o resultado de uma emenda quando da tramitação da LRF no CN. Esse tipo de mandamento, em uma lei cujo objeto principal é o equilíbrio das contas públicas, consumou uma prática de muitos anos

³⁶ A regra é a execução orçamentária superar as reestimativas de receitas aprovadas pelo CN.

³⁷ “Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei Orçamentária de 2009, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.”

³⁸ A definição da receita corrente líquida está no art. 2º, IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LCP 101/2000).

nos dispositivos da LDO, costumeiramente inseridos pelo Parlamento. É o significado legal das dificuldades que o CN tem para efetuar cortes no PLOA, necessitando, por isso mesmo, de recursos livres para as emendas parlamentares, procedentes, inclusive, do próprio Poder Executivo.³⁹

O último componente na formação do banco de fontes são os cortes em despesas. A Tabela 13 demonstra que os cortes não foram significativos entre 2004 e 2006. A última coluna mostra o percentual de cortes em comparação com as reestimativas. Somente em 2007, houve um corte mais substancial, representando 48,6% das reestimativas.

Dos recursos que formam o banco de fontes, a maior parte é distribuída na fase geral, conforme a penúltima coluna da Tabela 13 (Geral/Banco de Fontes). Esse é um dado bastante concreto da concentração de poderes na figura do relator-geral. Apenas em 2007, esses recursos estão abaixo de 60%, mas não menos significativos. Em 2005, 74,1% foram distribuídos nessa fase do ciclo legislativo orçamentário. Tais indicadores fazem parte das evidências alusivas à preponderância do Executivo no processo legislativo orçamentário, pois são o resultado financeiro das disposições regimentais pertinentes ao processo decisório do orçamento público. Ou seja, é necessária a concentração de poderes regimentais na figura do relator-geral. A concentração é traduzida, em termos financeiros, nos montantes de recursos disponíveis para alocação, sob a responsabilidade exclusiva do relator-geral.

³⁹ O texto do art. 30, da Lei nº 9.473/97, LDO/98, exemplifica a afirmação: “Art. 30. Serão constituídas nos orçamentos fiscal e da seguridade social, reservas de contingência específicas, vinculadas aos respectivos orçamentos, em montante equivalente a no mínimo dois por cento: I - do total da receita de impostos, deduzidas as transferências previstas no art. 159 da Constituição Federal e a parcela desta receita vinculada à Educação, no caso do orçamento fiscal; II - da receita das contribuições sociais, previstas no caput do art. 195 da Constituição Federal, no caso do orçamento da seguridade social.”

A próxima Tabela demonstra como são distribuídos os recursos da fase geral, última etapa do processo legislativo orçamentário.⁴⁰

Tabela 14 - Atendimentos do Relator-Geral

R\$ bilhões							
Ano	Recursos disponíveis para Atendimento na Fase Geral (A)	Emendas Coletivas (B)	Transferências Obrigatórias (C)	Subtotal Disponível para o Executivo (S) = A-B-C	Emendas de Relator-Geral de Interesse do Executivo		(% de Apropriação de (A) pelo Executivo = (S)/(A))
					Lei Kandir	Outras Emendas	
2004*	11,0	1,9	4,2	4,9	4,3	0,6	45
2005	20,9	2,6	8,9	9,4	4,7	4,7	45
2006	14,2	1,8	4,3	8,1	5,4	2,7	57
2007	14,5	4,6	2,1	7,8	1,3	6,5	54

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

Obs.: Em 2004, além dos R\$ 10,0 bilhões a que o Relator-Geral tinha disponível, para atendimento na fase geral, foram adicionados recursos provenientes: a) da redução do superávit primário - R\$ 569,3 milhões; b) da redução dos subsídios explícitos - R\$ 439,0 milhões.

O poder orçamentário do relator-geral é resultado das regras estabelecidas no parecer preliminar, já comentadas no item 2.5.1. A tradução financeira do parecer preliminar, em relação ao atendimento das emendas, é como se segue. Uma parte dos recursos é encaminhada aos relatores-setoriais para atendimento integral das emendas individuais e atendimento parcial das emendas coletivas. A parte restante, ou seja, o montante pertencente ao relator-geral para alocação final, é fundamentada nas seguintes necessidades:

- a) compatibilizar demandas não equacionadas de forma satisfatória na apreciação dos relatórios setoriais;
- b) alocar recursos em ações não contempladas adequadamente ou ignoradas pelo projeto de lei orçamentária, a exemplo de recursos para a Lei Kandir, aumento do salário mínimo, desoneração de impostos, aumento do funcionalismo público, ampliação dos

⁴⁰ Conforme dito anteriormente, após a aprovação do PLOA na CMO, o projeto é encaminhado para ultimação no Plenário do CN. Nessa instância, as modificações são mínimas. De qualquer forma, também faz parte da fase geral.

recursos concernentes à saúde para o atendimento dos procedimentos de média e alta complexidade, etc;

- c) corrigir os valores das ações objeto de transferências da União para as outras esferas da federação, devido a mandamento constitucional ou legal. São exemplos os recursos do FPE e FPM, fundos constitucionais, recursos para repartição da CIDE, etc;
- d) aportar maior quantidade de recursos para as emendas coletivas.

As ações citadas na letra b são exemplos de políticas públicas não contempladas adequadamente, muitas vezes, no projeto encaminhado pelo Executivo. O Congresso é então compelido a fazê-lo. A maior parte dessas ações tem grande apelo político, como aumentos salariais e transferências a estados e municípios. Grupos de pressão originados de diversos setores coagem o Parlamento em aportes para essas demandas. Por isso, o relator-geral, ao concentrar recursos para contemplar essas ações, agrada não só o Executivo como também grande parte dos membros do Parlamento.

O aumento do salário mínimo, os recursos para o atendimento da Lei Kandir, a ampliação dos valores para o setor de saúde, etc, são exemplos de ações que se revestem de apelo político acima das preferências individuais. No caso de dotações atinentes a transferências de recursos sem contrapartida para estados e municípios, os grupos de pressão são ligados diretamente aos governos estaduais e exercem, por isso mesmo, forte influência nas escolhas dos parlamentares.

A última coluna da tabela 14 mensura o percentual de recursos destinado para tais ações. Na verdade, os números revelam a parcela da reestimativa de receitas apropriada pelo Poder Executivo por intermédio das emendas de relator-geral, necessárias ao êxito dos pleitos citados. A parcela é significativa, representando entre 45% e 57% dos recursos disponíveis pelo relator-geral na última fase do processo legislativo orçamentário.

A habilidade de o relator-geral administrar não necessariamente interesses antagônicos, mas conflitos decorrentes de recursos escassos e necessidades infinitas, entre as demandas do Executivo e as do Legislativo, parece estar um tanto manifesta na parte dos recursos distribuídas entre as emendas coletivas. A Tabela 15 revela que entre 2003 e 2008, 69% dos recursos disponíveis para as emendas coletivas foram direcionados, na fase geral, para as emendas de bancada estadual. Existe um discurso de que as comissões permanentes deveriam ter maior participação na alocação dos recursos públicos, desde o Relatório Final da CPMI do Orçamento (CN, 2008). Na prática, ocorre que as emendas de bancada são privilegiadas em comparação com as emendas de comissões. Na média, entre 2003 e 2007, 32% dos recursos do banco de fontes foram destinados às emendas de bancada, 9,7% às emendas de comissão e 58,2% às emendas de relator-geral⁴¹. A fase geral de tramitação do PLOA repete, portanto, essa tendência.

Tabela 15 - Distribuição % de Recursos na Fase Geral entre as Emendas Coletivas

Tipo de Emenda	(%) 2003	(%) 2004	(%) 2005	(%) 2006	(%) 2007	(%) 2008	Média 2003-2008
Bancada Estadual	78	74	75	50	70	68	69
Comissões	22	26	25	50	30	32	31
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

Desse modo, uma boa parte do apoio, ou da não interposição de obstáculos às demandas do Executivo, está no equacionamento ou acomodação das demandas parlamentares coletivas, de forma que, o atendimento preferencial às bancadas estaduais, nessa fase do orçamento, é mais uma moeda de negociação política para aprovação do PLOA.

⁴¹ As emendas de comissões, por sua vez, foram desvirtuadas em muitas oportunidades. No Congresso Nacional é comum a expressão “rachadinhas”, que significa a partilha, entre membros privilegiados do CN, dos créditos orçamentários que devem ser direcionados para as diferentes transferências voluntárias decorrentes de uma emenda de comissão cuja natureza seja genérica.

4.4 Taxa de Alteração do Projeto Original pelo Legislativo

Analisadas sob uma perspectiva global, são marginais as alterações do PLOA no Congresso Nacional. Não há intervenção substancial na distribuição de recursos entre as diversas políticas públicas sugeridas pelo Poder Executivo. Os Apêndices E e F corroboram a assertiva.

O Apêndice E objetiva analisar qual foi a efetiva participação do Congresso Nacional (diferença entre a lei e o projeto) na alocação dos recursos orçamentários, distribuídos segundo as funções de governo⁴². Para isso, foi calculado o percentual de participação de cada função de governo em comparação com o total de recursos orçamentários, tanto para o projeto de lei (PL), quanto para a lei (Loa). A diferença (Loa – PL) ilustra o resultado líquido da intervenção do Congresso Nacional.

Os percentuais positivos indicam as áreas de preferência das emendas parlamentares e correspondem à intervenção incremental do Congresso. Mesmo em áreas de preferência parlamentar, em que são verificados os maiores emendamentos, a exemplo de saúde e transporte, a taxa de incremento, em relação ao total dos recursos orçamentários, não é significativa.

Como sempre há acréscimos na despesa total, devido às reestimativas de receitas, áreas mesmo onde não houve quaisquer modificações, em relação ao projeto, resultaram com diferença negativa, devido a sua participação relativa ter, naturalmente, diminuída. Mas, o que resta bastante evidenciado é que a proposta original é preservada. A contribuição do Congresso Nacional não chega a 1% em nenhuma área. Nem mesmo, as citadas anteriormente. Como os cortes são, em geral, bastante reduzidos em relação ao total do orçamento, é fácil inferir que os remanejamentos não prejudicam as políticas públicas concebidas no projeto de lei encaminhado pelo Poder Executivo.

⁴² As funções de governo são o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público (MTO, 2009).

Estão se considerando as despesas obrigatórias e os gastos com a previdência social. Alguns estudos tiram esses agregados das análises (TOLLINI, 2008; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2008), alegando deturpação do resultado, devido à rigidez orçamentária dessas despesas. Acontece que 93% do orçamento, não se considerando o refinanciamento da dívida, correspondem a esses gastos. Ademais, as despesas obrigatórias são decorrentes de legislação aprovada pelo Congresso Nacional, segundo as regras do processo legislativo. Por exemplo, o programa bolsa família é uma despesa obrigatória. Sua introdução no orçamento como despesa obrigatória decorreu, inicialmente, da MP 132/2003. Após os trâmites regimentais, a MP foi convertida na Lei nº 10.836/2004. Isso significa que o CN aceitou proteger essa ação, de interesse comum entre os dois poderes, de possíveis insuficiências de recursos. Não fosse a MP convertida em lei, a despesa em comento não seria considerada uma despesa obrigatória.

A restrição à liberdade de ação do governo e do Congresso Nacional, nesses casos, é intencional. Por isso, é que não se deve retirar as despesas obrigatórias das análises concernentes à participação do Poder Legislativo na definição do gasto público. A tão falada rigidez orçamentária é resultado desse tipo de procedimento e da relação entre os poderes no tempo. Ela limita tanto a ação do Poder Executivo quanto a do Congresso Nacional. Isso deveria ficar mais claro para a sociedade. Fica parecendo que a rigidez do orçamento é um fato consumado, de impossível reversão. Por tudo isso, é que retiramos, apenas, o refinanciamento da dívida dos números apresentados.

A título de conhecimento, caso a análise considerasse a interferência do CN, apenas no grupo reservado aos investimentos (Gnd 4), a conclusão sobre a participação do Legislativo na definição do gasto público seria de 69%, em 2007.

O Apêndice F apresenta um outro tipo de ângulo para a análise. Ele demonstra o valor líquido, em cada função de governo, dos acréscimos e decréscimos produzidos no emendamento da despesa.

Os maiores valores provenientes dos recursos de emendas parlamentares são canalizados para Encargos Especiais, Saúde, Transporte, Urbanismo e Administração. As outras funções têm atenção secundária no processo legislativo orçamentário. Na função Encargos Especiais e Administração, estão a maior parte das emendas de interesse do Poder Executivo, elaboradas pelo relator-geral e aprovadas pelo CN. Por exemplo, em 2006, R\$ 3,6 bilhões foram provenientes dessas emendas, na função Administração, devido à emenda do relator-geral para reajuste da remuneração dos servidores públicos. Os recursos para a Lei Kandir pertencem à função Encargos Especiais.

Elucidado esse aspecto, restam as áreas típicas de interesse parlamentar, pela ordem: Saúde, Transporte, Urbanismo, Comércio e Serviços (função que engloba as ações alusivas ao turismo), Assistência Social e Defesa Nacional. Educação, por exemplo, está longe de sofrer qualquer alteração significativa no CN. Isso porque devido à atuação incremental do Congresso, é impossível, com os recursos das reestimativas, melhorar qualquer aspecto qualitativo dessa importante função. Saúde, não obstante sua importância em termos de políticas públicas, tem recebido recursos adicionais provenientes do emendamento parlamentar, devido aos pareceres preliminares, referentes às leis orçamentárias entre 2004 e 2007, determinarem que 30% do valor das emendas individuais fossem direcionados para ações e serviços de saúde, sob a responsabilidade do Ministério da Saúde.

4.5 Execução Provisória do Orçamento, Créditos Extraordinários e Restos a Pagar

A execução provisória do orçamento é um vigoroso exemplo do continuísmo autoritário de preponderância do Executivo em matéria orçamentária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O Legislativo abdicou de grande instrumento de barganha na negociação de alocação de recursos orçamentários, tendo em vista as conseqüências irrisórias de aprovação da proposta orçamentária em prazo

posterior ao encerramento dos trabalhos legislativos ordinários. A próxima Tabela elucida que é fato normal a vigência da lei orçamentária após o início do exercício financeiro.

Tabela 16 - Data da Entrada em Vigor da Lei Orçamentária Anual

Ano	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Data	24/mar/08	7/fev/07	16/mai/06	25/jan/05	16/jan/04	14/jan/03	10/jan/02	5/jan/01
Ano	2000	1999	1998	1997	1996	1995	1994	1993
Data	11/mai/00	23/fev/99	30/dez/97	26/fev/97	9/mai/96	19/jan/95	9/nov/94	29/abr/93

Fonte: Elaboração própria, com base em (PR,2008).

As leis de diretrizes orçamentárias, ao disciplinarem a execução provisória do orçamento, na hipótese de não-aprovação da lei orçamentária até o encerramento do exercício financeiro, possibilitam uma execução superior a 90% dos recursos aprovados.

O que aconteceu na lei orçamentária para 2008 ilustra a afirmação. O Congresso não aprovou a prorrogação da CPMF e teve que fazer ajustes da ordem de R\$ 24,7 bilhões. Como não sabia como efetivar os cortes, solicitou ao Executivo que fizesse as sugestões. O Executivo colaborou, mas somente após o recesso parlamentar. Nesse período, as despesas foram executadas conforme a disciplina estabelecida na LDO para a execução provisória do orçamento. Não houve qualquer perturbação de ordem prática para o Executivo, que impedisse o funcionamento normal da máquina administrativa. Ao contrário, o maior ônus restou para o Legislativo. Em ano eleitoral, há limites para a celebração de convênios. As despesas com investimentos não estavam excepcionalizadas para a execução provisória. Desse modo, pressões de diversos setores da sociedade e dos governadores postularam maior celeridade do Congresso Nacional na aprovação do projeto de lei orçamentária.

Além dos preceitos contidos na LDO, sobre a execução provisória do orçamento, contribuem, também, para a manutenção da preponderância executiva

no processo orçamentário, os vultosos recursos anualmente inscritos em restos a pagar ⁴³ e os créditos extraordinários, abertos por medida provisória (PEDERIVA; LUSTOSA, 2007).

Os restos a pagar são despesas empenhadas, mas não pagas no exercício a que se referem. Na prática, a despesa será executada em exercícios posteriores e paga com recursos que competem com as despesas orçamentárias aprovadas no orçamento corrente. Nos últimos anos, têm crescido substancialmente as despesas inscritas em restos a pagar. Em 2004 foram inscritas R\$ 21,6 bilhões; em 2005, R\$ 39,0 bilhões; em 2006, 43,9 bilhões e em 2007, 62 bilhões. Isso quer dizer que, enquanto a proposta orçamentária não é aprovada, o Executivo pode continuar administrando sem maiores complicações as despesas de seu interesse inscritas em restos a pagar. Vale lembrar que também estão contidas nesses valores o montante das emendas parlamentares inscritas em restos a pagar, conforme os dados da Tabela 11 e Apêndices C e D.

Os créditos extraordinários também fazem parte dos instrumentos de preponderância executiva no processo orçamentário. A vulneração dos pressupostos constitucionais de relevância, urgência e imprevisibilidade, característicos de situações semelhantes à guerra, calamidade pública ou comoção interna (CF, art. 166, § 3º), tem proporcionado um aumento substancial nas despesas orçamentárias autorizadas mediante o instrumento excepcional. Em 2000, o total das MPs era de R\$ 1,2 bilhão. Em 2007, o montante passou dos R\$ 49 bilhões. A Tabela seguinte demonstra o crescimento dessas despesas.

⁴³ Art. 36, da Lei nº 4.320/64.

Tabela 17 - Créditos Extraordinários entre 1999 e 2007: Comparativo entre Créditos Extraordinários e Dotação Inicial

Variáveis	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Nº de MPs	7	5	9	22	5	10	17	27	15
Valor (R\$ bilhões)	1,1	1,2	1,1	19,5	2,6	8,1	11,7	22,3	49,4
(%) Créd. Ext. / Dot. Inicial	0,39	0,33	0,27	4,33	0,51	1,33	1,75	2,71	5,68

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008). Nº de créditos extraordinários com base em (PR, 2008)
Obs.: Não são incluídas as despesas com o refinanciamento da dívida pública federal.

Legenda: MPs - Medidas Provisórias; Créd. Ext. - créditos extraordinários; Dot. Inicial - é o valor total da dotação inicial do orçamento aprovada pelo Congresso Nacional.

Ela também ilustra uma tendência crescente na relação entre créditos extraordinários e os montantes aprovados pelo Congresso Nacional (dotação inicial), a partir de 2001, com um pico de 5,68%, em 2007. Isso reflete mudanças ocorridas no planejamento orçamentário a que Pederiva e Lustosa (2007) se referem. É mais um indicativo de preponderância nas relações entre os poderes, pois a vigência imediata da MP afasta em grande parte a participação legislativa no planejamento público.

O Gráfico 2 traduz essa tendência crescente de utilização do instrumento extraordinário. O Gráfico revela uma mudança de paradigma a partir de 2003.

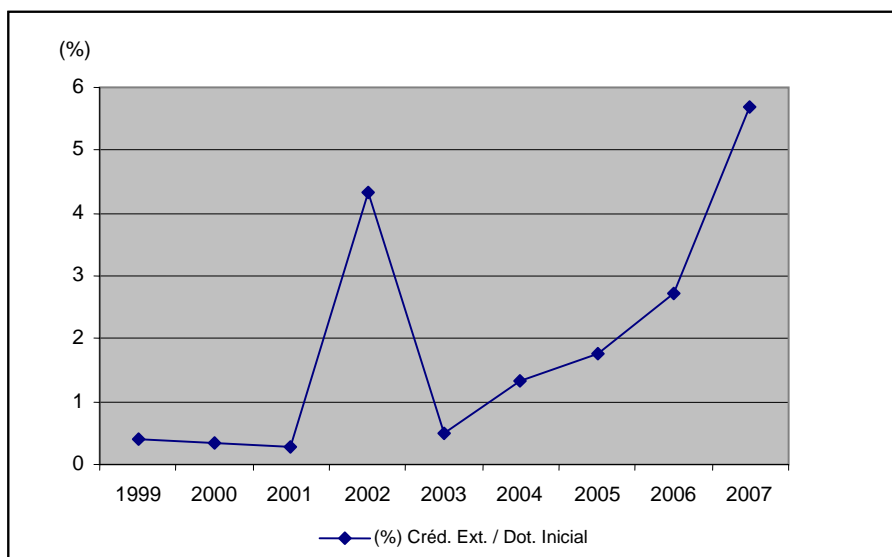


Gráfico 2 - % de Crédito Extraordinário em Comparação com a Dotação Inicial

Fonte: Conorf (2008)

No âmbito regimental, as disposições alusivas às modificações do crédito extraordinário, à semelhança dos créditos adicionais, dão pouca margem de possibilidades para o Legislativo modificar a redação proposta. O art. 111 do RICMO admite emendas somente para modificar a parte textual da MP ou suprimir dotação total ou parcialmente. Não admite, portanto, remanejamentos entre ações, suplementação de dotação constante da lei orçamentária anual ou sugestão de outra ação não contemplada no crédito extraordinário.

Outro aspecto relevante é quanto ao momento de edição do instrumento extraordinário. Caso a MP seja editada nos últimos quatro meses do exercício financeiro, a CF autoriza (art. 167, § 2º) a reabertura e incorporação de seu saldo ao orçamento do exercício financeiro subsequente. Então, é possível fazer uma programação hipotética, alicerçada em crédito extraordinário, de modo que não haja maiores problemas de continuidade, para determinados gastos. O crédito extraordinário, desse modo, está revestido de aptidão para tripla função: a) inaugurar um rito sumário de aprovação ou rejeição de parte do planejamento dos gastos públicos, evitando um processo legislativo ordinário mais moroso de aprovação dos créditos suplementares ou especiais; b) colaborar com as

alternativas do Executivo para a execução de despesas independentemente de o Congresso Nacional aprovar ou não a lei orçamentária no prazo constitucional; c) contribuir com o sobrestamento da pauta de votação e o conseqüente funcionamento parcial das deliberações legislativas.

4.6 Histórico do Atendimento das Emendas Individuais e Coletivas

O crescimento do valor das emendas individuais, estudado isoladamente, poderia sugerir a tendência de que há mais uma lógica individualista do que partidária na contemplação dos interesses parlamentares.

A Tabela seguinte apresenta a evolução do atendimento das demandas individuais e coletivas. Também, expõe o valor máximo das emendas individuais que pode ser apresentado e aprovado, por mandato parlamentar. O objetivo é verificar se o aumento de recursos para o atendimento das emendas individuais permite concluir que, nos últimos exercícios financeiros, há uma tendência de privilegiar o individualismo, em detrimento da lógica partidária citada por Figueiredo e Limongi (2008).

Tabela 18 - Crescimento dos Recursos para o Atendimento de Emendas Individuais e Coletivas

Projeto de Lei Orçamentária	Emendas (R\$ milhões)				Percentuais				
	Valor Máximo por Mandato Parlamentar p/ Apresentação de Emendas Individuais	Individuais I	Coletivas C	Total T = I + C	(%) Anual de Acréscimo Individuais	(%) Anual de Acréscimo Coletivas	(%) I/C	(%) I/T	(%) C/T
Ploa 1996	1	862	2.029	2.891			42	30	70
Ploa 1997	1	845	1.966	2.811	-2,0	-3,1	43	30	70
Ploa 1998	1	866	2.666	3.532	2,5	35,6	32	25	75
Ploa 1999	1,5	866	2.923	3.789	0,0	9,6	30	23	77
Ploa 2000	1,5	880	4.814	5.694	1,6	64,7	18	15	85
Ploa 2001	1,5	1.178	6.019	7.197	33,9	25,0	20	16	84
Ploa 2002	2	1.178	7.252	8.430	0,0	20,5	16	14	86
Ploa 2003	2	1.185	7.894	9.079	0,6	8,9	15	13	87
Ploa 2004	2,5	1.483	4.910	6.393	25,1	-37,8	30	23	77
Ploa 2005	3,5	2.076	7.785	9.861	40,0	58,6	27	21	79
Ploa 2006	5	2.964	7.902	10.866	42,8	1,5	38	27	73
Ploa 2007	6	3.533	11.691	15.224	19,2	47,9	30	23	77
Ploa 2008	8	4.743	10.649	15.392	34,2	-8,9	45	31	69
Média Anual 1996 - 2008	2,8	1.743,0	6.038,5	7.781,5	x	x	29	22	78
Crescimento 1996 - 2008	700%	550%	525%	532%					

Crescimento da Receita Primária Líquida no Período = 482%

Fonte: Elaboração própria com base em: PLOA 2004 a 2008 – Conorf (2008) / PLOA 1996 - 2003 - (TOLLINI, 2008) / Receita Primária Líquida - MPOG

De fato, o valor para o atendimento das emendas individuais, por mandato, cresceu de forma significativa. Entre 1996 e 2008, esses recursos passaram de R\$ 1 milhão para R\$ 8 milhões, significando um crescimento de 700%. Isso sinaliza que há uma lógica individual no processo legislativo orçamentário.

No entanto, esse crescimento não foi homogêneo. Entre 1996 e 2001, o acréscimo foi de 50%. Entre 2002 e 2008, foi de 400%. Em valores absolutos, os maiores acréscimos ocorreram entre 2004 e 2007 (417%). Nesse intervalo, é interessante observar que os pareceres preliminares inseriram um regramento de que 30% do valor das emendas deveriam ofertar propostas para ações e serviços de saúde, para fins de atendimento de mandamento constitucional, pertinente aos recursos mínimos para a saúde, decorrentes da EC 29/2000 ⁴⁴.

Seria natural, da parte do Congresso Nacional, a orientação de recursos em área tão importante e carente, para consumir a universalização constitucional do atendimento populacional. Ademais, algumas ações nessa área revestem-se de grande visibilidade e, portanto, passíveis de expectativas positivas quanto ao retorno político da atuação parlamentar. Porém, há um sinal muito sutil da preponderância do Poder Executivo no episódio. A proposta orçamentária foi encaminhada, nesse período, com valor inferior ao mínimo constitucional, definido na EC 29/2000.

Aqui se verifica mais uma vez a preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário. Foi uma apropriação indireta de recursos derivados da atuação marginal do CN. É uma nova modalidade de apropriação dos recursos da reestimativa de receitas, além daquelas apresentadas no item 4.3. Se, por um lado, o Legislativo pode ampliar os recursos para atendimento de suas demandas

⁴⁴ O valor mínimo é calculado segundo os recursos gastos no exercício anterior multiplicado pelo crescimento nominal do PIB, dos recursos consignados ao Ministério da Saúde, deduzindo: a) os encargos previdenciários; b) dívida e c) os recursos destinados a ações pertinentes ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

individuais, o Executivo pode, por intermédio do parecer preliminar, estipular regras cujo resultado lhe seja favorável.

De outra sorte, ao lado do crescimento relativo do atendimento das emendas individuais, as emendas coletivas também obtiveram, no mesmo período, crescimento relativo semelhante.

As colunas Individuais (I) e Coletivas (C) objetivam expor e comparar o crescimento do atendimento global, no período, das demandas individuais e coletivas. Para auxílio da comparação, calculou-se o valor do crescimento da receita primária líquida ⁴⁵, cujo crescimento situou-se em 482%, no período.

O valor das demandas individuais cresceu 550% no período, enquanto o valor das demandas coletivas, 525%. Não há uma discrepância contundente capaz de sugerir que o Parlamento, ao ampliar os recursos para o atendimento das demandas individuais, o faz em detrimento das demandas coletivas. O crescimento no atendimento dos dois tipos de emenda está próximo do crescimento total de ambas as demandas consideradas conjuntamente, no percentual de 532%. Esse número está compatível com o crescimento da receita primária.

A Tabela demonstra que o atendimento das coletivas, em comparação com as individuais (C/T) esteve quase sempre superior a 70%, demonstrando estabilidade. Essa relação alcança o valor mínimo de 69%, ao mesmo tempo, que as demandas individuais, no momento, alcançam o valor máximo por mandato (R\$ 8 milhões). Isso pode significar que há, de fato, a busca de uma rede de proteção dos atores parlamentares considerados individualmente, sem prejudicar outros interesses coletivos, especialmente os originários das bancadas estaduais.

Esse aumento do atendimento das emendas individuais pode estar associado ao fato de que muitos parlamentares não participam dos dividendos políticos provenientes das emendas coletivas. Sendo assim, restam-lhes pressionar

⁴⁵ A receita primária líquida não considera as transferências decorrentes de dispositivos legais e constitucionais e as receitas financeiras.

por maiores recursos para suas demandas individuais. Isso não é um pleito difícil de atender, pois é de interesse comum da maioria dos parlamentares, independente de partido. É o parecer preliminar que define, anualmente, o valor das emendas individuais, por mandato parlamentar. Sendo assim, basta o relator-geral estabelecer um ponto de equilíbrio entre as demandas individuais dos parlamentares e os objetivos da agenda orçamentária executiva. Não havendo conflitos intransponíveis, o aumento é ofertado e aprovado.

De qualquer forma, o crescimento vigoroso das demandas individuais configura-se em forte indicativo de que as negociações, para a imposição da agenda executiva no Legislativo, estão se tornando mais onerosas. De outra parte, a prática do orçamento autorizativo tem se revelado com bastante intensidade em relação à execução de emendas individuais. Conforme explicado na Tabela 11, a execução de emendas individuais é baixa, com tendência decrescente observada nos últimos anos.

5 Conclusão

O trabalho foi elaborado visando responder a seguinte questão de pesquisa: Há preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário?

A investigação teve como ponto de partida os estudos da literatura especializada nas relações entre os poderes, que identificam uma forte preponderância do Poder Executivo na iniciativa da produção das leis até 2001 (PESSANHA, 2002; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). O Apêndice A, cuja elaboração teve por base o Relatório da Presidência do Senado Federal, identificou a persistência da preponderância do Executivo até 2007, mas em percentual de 66%, inferior aos mais de 80% encontrado pelos autores citados. Esse percentual é o resultado mensurável dos mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalizão. Assim, resulta confirmada a Hipótese de nº 1. ⁴⁶

A criação de direito, mediante a elaboração de lei, é um dos itens mais importantes das relações entre o Executivo e o Legislativo (PESSANHA, 2002). Por ser uma lei, o orçamento público está submetido a um processo legislativo de produção normativa. Considerando-se a preponderância executiva na iniciativa das leis, seria lícito supor que essa relação assimétrica entre os poderes fosse extensiva ao processo de elaboração e aprovação da lei orçamentária anual.

No entanto, em se tratando de orçamento público, a possível dúvida é incapaz de ser dirimida pela simples extensão da tese ou pela análise isolada de um único indicador relevante. O processo legislativo orçamentário é bastante

⁴⁶ Hipótese nº 01: *a preponderância do Poder Executivo, na iniciativa da legislação anualmente aprovada a que Figueiredo e Limongi (1996 e 1999), Pessanha (2002) e Amorim e Santos (2002) se referem, persiste até 2007.*

complexo, especial e revestido de um grau de participação dos membros do CN muito ativo, não repetido em outras situações do processo de produção normativa.

Para responder a questão proposta, foi necessário abordar e contextualizar alguns aspectos referentes ao tema e investigar: a) a distribuição dos recursos que formam o “banco de fontes”; b) a execução das emendas individuais, sob o aspecto partidário; c) a identificação de possíveis prêmios aos relatores-gerais e presidentes da CMO, em virtude de sua cooperação com a coalizão partidária; d) a participação relativa do Congresso Nacional na alocação dos recursos públicos; e) o uso abusivo de medidas provisórias, veiculando créditos extraordinários; f) o modo de o Executivo se apropriar de grande parte das reestimativas de receitas por intermédio de emendas de relator-geral, com ações de seu interesse; g) considerações sobre a prática inconstitucional do caráter autorizativo da lei orçamentária; e h) alguns aspectos relacionados à execução provisória do orçamento.

As prerrogativas constitucionais, reservadas ao Congresso Nacional para participar do processo de alocação dos recursos públicos, são amplas, conforme explanado no item 1.2.3. Isso confirma a Hipótese de nº2⁴⁷. A CF impõe poucos obstáculos à intervenção legislativa alusiva ao processo orçamentário, ao contrário do que propagam diversos especialistas que escrevem sobre o tema. As regras internas de funcionamento do processo orçamentário é que limitam a ação parlamentar. Nos primeiros anos de instalação da CMO, não havia obstáculos regimentais quanto à quantidade e valor das emendas individuais, única forma de apresentação então existente. Em 1991, foram apresentadas 71.543 emendas, sendo que 18.944 foram aprovadas (Tollini, 2008). Esse cenário não se sustentou e, nas reformas regimentais seguintes, especialmente a que resultou na elaboração da Resolução nº 2/95-CN, foi institucionalizada a limitação de emendas e valor a que cada parlamentar teria direito em apresentar.

⁴⁷ Hipótese nº 2: *as normas constitucionais atribuem amplas prerrogativas ao Congresso Nacional para participar do destino dos recursos públicos.*

Não são, portanto, os mandamentos constitucionais os responsáveis pela ação limitada do CN na apreciação do PLOA. São as regras internas, inseridas no RICMO e harmônicas com os objetivos do presidencialismo de coalizão, as responsáveis pelas restrições à ação dos membros do Congresso Nacional. O sucesso do presidencialismo de coalizão, no processo legislativo orçamentário, está relacionado à ocupação dos principais postos de comando da hierarquia parlamentar nas duas Casas do CN e na CMO, além da disponibilização de instrumentos regimentais capazes de concentrar o processo decisório na figura do presidente e das lideranças partidárias.

No âmbito da CMO, os preceitos regimentais foram concebidos de modo a privilegiar a concentração do processo decisório no Presidente da Comissão, no Colégio de Líderes e na figura do relator-geral do PLOA. O resultado prático é a limitação institucional de o Poder Legislativo alterar o PLOA durante o processo legislativo orçamentário, conforme Apêndices E e F, o que confirma a Hipótese de nº 3.⁴⁸

A organização da estrutura do processo decisório está desenhada de forma a inibir a capacidade de os parlamentares alterarem significativamente as políticas públicas constantes do PLOA, especialmente quando se analisa a participação parlamentar individual. Como as estruturas privilegiam a concentração de poderes na figura do Presidente da CMO, do relator-geral, do Colégio de Líderes e do parecer preliminar, é praticamente impossível a influência individual na participação do destino dos recursos públicos. Aliás, conforme ficou amplamente assentado, é o parecer preliminar o documento responsável por sacramentar a participação limitada do Poder Legislativo na apreciação do PLOA, ao mesmo tempo em que assegura ao relator-geral aptidão para alocar parte considerável dos recursos advindos de cortes e reestimativas de receitas.⁴⁹

⁴⁸ Hipótese nº 3: *as normas regimentais limitam a possibilidade de o Poder Legislativo alterar significativamente o projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo.*

⁴⁹ A LDO também tem participação importante na manutenção da agenda executiva, a exemplo dos dispositivos relacionados à execução provisória do orçamento e das regras de contingenciamento.

O parecer preliminar se configura no documento normativo de maior importância do processo legislativo orçamentário. Estabelece os parâmetros e critérios para a apresentação de emendas, as possibilidades de emendas de relator-geral e os limites e as restrições de atuação dos relatores-setoriais e geral, incluindo as alternativas de cortes alusivas às dotações constantes do PLOA. Com as restrições do parecer preliminar, a diferença entre a proposta enviada e o projeto aprovado é necessariamente limitada.

O Apêndice B revela que as escolhas do Presidente e do relator-geral do PLOA recaem sempre sobre membro de partido da coalizão partidária. Essa constatação, associada com a parte normativa do parecer preliminar, assegura que o PLOA não sofrerá intervenções significativas, capazes de desfigurar o projeto original. Os Apêndices E e F corroboram essa última assertiva. Desse modo, restam confirmadas as Hipóteses de nº 4 e 8.⁵⁰

O parecer preliminar estabelece as regras para a formação e utilização do “banco de fontes”. Essa expressão significa a formação de uma reserva de recursos, composta da reserva de contingência, cortes e reestimativas de receitas, que irão contemplar as demandas do CN, por intermédio das emendas parlamentares. A Tabela 13 revelou que a maior parte desses recursos são movimentados pelo relator-geral, provando que a concentração de poderes regimentais se reflete, também, na concentração de poderes financeiros. Este cenário pode mudar nos próximos anos, à luz das novas determinações insertas na Resolução nº 01, de 2006-CN (RICMO), especialmente as regras concernentes à distribuição dos recursos do “banco de fontes”.

Essas e outras regras pertinentes ao processo orçamentário, apesar de não estarem no foco do tema em comento, devem ser objeto de estudo acurado, tendo em vista o aprofundamento dos estudos alusivos ao orçamento público.

⁵⁰ Hipótese 4: *as normas regimentais concentram o poder decisório em atores parlamentares de confiança da coalizão partidária.*

Hipótese 8: *o resultado da participação legislativa no processo orçamentário não altera de forma qualitativa o PLOA.*

A Tabela 14 demonstra como o relator-geral distribui os recursos disponíveis na fase geral. Uma parte, ele aloca para as emendas coletivas e, em outra parte, ele contempla ações pertinentes às transferências obrigatórias, decorrentes de prescritivo constitucional. A parte restante, sempre superior a 45%, entre 2004 e 2007, foi concedida a ações de interesse do próprio Poder Executivo. Ora, isso permite confirmar a Hipótese de nº 5⁵¹. O relator-geral executa esse procedimento de forma bastante hábil, pois contempla ações de grande interesse coletivo, a exemplo da Lei Kandir, aumento do funcionalismo público, salário-mínimo, etc.

A habilidade de o relator-geral administrar os objetivos do Poder Executivo, especialmente o de manter o PLOA segundo a concepção original, com as demandas específicas do Legislativo, é motivo de premiação em cargos importantes da administração pública federal ou da hierarquia legislativa. O mesmo sucede para o Presidente da CMO. É o que manifestam as Tabelas 9 e 10, que alicerçaram a conclusão de que a ocupação dos cargos de Presidente da CMO e de relator-geral do PLOA traz, individualmente, resultados políticos bastante favoráveis. A assertiva confirma a Hipótese de nº 6.⁵²

Uma outra parte da habilidade de o relator-geral administrar interesses corresponde ao valor estipulado anualmente para o atendimento das emendas individuais. Ele tem sido ampliado intensamente, nos últimos exercícios financeiros, consoante os dados expostos na Tabela 18. Os números também revelam que, ao lado do crescimento relativo do atendimento das emendas individuais, as emendas coletivas também obtiveram, no mesmo período, crescimento relativo semelhante. Desse modo, a Hipótese de nº 9 confirma-se apenas parcialmente, visto que o

⁵¹ Hipótese nº 5: *o Poder Executivo é o maior beneficiário dos recursos utilizados pelo Congresso Nacional para o atendimento das emendas parlamentares.*

⁵² Hipótese nº 6: *o Poder Executivo premia a disciplina e a cooperação dos relatores-gerais e presidentes da CMO com cargos importantes na hierarquia da administração pública federal ou da hierarquia legislativa*

crescimento dos valores alusivos às demandas individuais foi acompanhado em percentual semelhante ao pertinente às emendas coletivas.⁵³

Na parte referente à execução orçamentária, o estudo procurou verificar se há seletividade na execução de emendas parlamentares, capaz de premiar os membros da coalizão partidária. A verificação de algum tipo de privilégio partidário somente é possível entre as emendas individuais. As emendas coletivas não pertencem a um determinado partido, mas a grupo de parlamentares, provenientes de diversas agremiações.

As Tabelas 11 e 12, elaboradas com base nos Apêndices C e D, informam o percentual de execução orçamentária entre 2004 e 2007. A execução de emendas individuais é baixa. Em 2004, foi de 48%; em 2008, 43%; em 2006, 31% e, em 2007, 20% do valor aprovado. É interessante notar que, independente da origem partidária, mais de 80% das emendas são executadas em restos a pagar, ou seja, em exercícios posteriores ao de aprovação da lei orçamentária. Isso pode se conformar em mais um mecanismo para pressionar os parlamentares a cooperar com a agenda executiva.

A execução é baixa, mas os valores executados indicam que os partidos da coalizão partidária têm uma participação bastante superior nos índices de execução. Na média do período selecionado, 38,98% corresponderam aos partidos da base de sustentação do governo, enquanto que apenas 26,73% couberam aos partidos de oposição. Isso confirma a Hipótese de nº 7.⁵⁴

Resta deixar registrado que os sete objetivos enumerados no item 1.1 foram alcançados, à medida que as hipóteses eram testadas.

De todo o exposto, consideramos que há uma preponderância do Poder Executivo em todas as fases do ciclo orçamentário, seja na elaboração, seja na

⁵³ Hipótese nº 9: *o vigoroso crescimento nos valores das emendas individuais, por mandato parlamentar, sinaliza uma nova tendência de o Congresso Nacional privilegiar os atores individuais em detrimento dos atores coletivos (bancadas e comissões).*

⁵⁴ Hipótese nº 7: *os partidos da coalizão partidária são beneficiados na execução das despesas decorrentes de emendas individuais.*

execução, seja na tramitação da proposta no Congresso Nacional ⁵⁵. O presidencialismo de coalizão combinado com o domínio dos instrumentos institucionais de funcionamento do processo legislativo sustentam a assertiva.

Essa investigação abrangeu aspectos relevantes do processo legislativo orçamentário, relacionados a diversas alternativas de preponderância do Poder Executivo na alocação dos recursos públicos. No entanto, são necessários estudos adicionais a fim de dar continuidade ao desenvolvimento de alguns temas, a seguir listados:

a) a figura do relator da receita é nova. Nos dois processos orçamentários sob a égide do novo RICMO, parece não se ter modificado a dependência de se alterar o orçamento com base, especialmente, nas reestimativas de receita. Isso acontece independentemente da origem partidária do relator da receita, pelo menos nesses dois anos. Essa afirmação deve merecer novas críticas e ser objeto de constante vigilância;

b) o RICMO vigente objetivou diminuir o poder financeiro do relator-geral, estabelecendo, previamente, a distribuição dos recursos do banco de fontes, inclusive para a hipótese de revisão dos parâmetros macroeconômicos, resultando em novas reestimativas de receita. Isso pode alterar de forma significativa o atendimento do relator-geral revelado nas Tabelas 13 e 14. São necessários novos estudos para verificar se isso ocorrerá e causará ou não mitigação na preponderância do Poder Executivo no processo legislativo orçamentário. Uma questão simples é saber, por exemplo, se as emendas de relator-geral, de interesse do Poder Executivo, deixarão de ser atendidas;

c) o aumento expressivo dos valores dos créditos extraordinários, demonstrados no Gráfico 2, sugere que esse instrumento deve ser objeto de acurado estudo, tendo em vista as amplas possibilidades de transformação do

⁵⁵ Hipótese nº 10: *há uma preponderância do Poder Executivo em todas as fases do ciclo orçamentário.*

crédito extraordinário em um orçamento paralelo. Os saldos dos créditos extraordinários não utilizados até o encerramento do exercício podem ser reabertos no ano seguinte. Essa possibilidade é uma excelente alternativa de execução provisória de orçamento, no caso de o exercício financeiro iniciar sem a aprovação da lei orçamentária;

d) no item 4.4, que discute a taxa de alteração do PLOA pelo Legislativo, alguns aspectos devem ser considerados para estudos adicionais. Conforme assentado, 93% do orçamento constituem despesas obrigatórias. Entre essas despesas, uma parte considerável são despesas financeiras. Essas despesas não são consideradas na metodologia de apuração do resultado primário. O Congresso Nacional praticamente não discute a classificação dessas despesas e as aceita como verdadeiras. Estudos adicionais também devem esclarecer se, na execução orçamentária, essas despesas continuam com o identificador de resultado primário como financeiro (RP 0). Alterações nesse indicador podem sinalizar excesso de preponderância no processo orçamentário, com alterações no planejamento do gasto público sem a participação do Poder Legislativo.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, Vol. 31, Nº1, p. 5 a 33. Rio de Janeiro. 1988.
- AID - Agencia para el Desarrollo Internacional. **Modernización del Control de los Presupuestos Gubernativos**. 4. Ed. México: Sto. Domingo Editores, 1967.
- AMORIM, Neto; SANTOS, Fabiano. A Produção Legislativa no Congresso: Entre a paróquia e a nação. In Viana, Wernek (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. p. 91 a 139.
- ARAÚJO, Paulo. A Câmara Alta no presidencialismo brasileiro: desempenho legislativo do Senado entre 1989 e 2000. In: LEMOS, Leany (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008. p. 203 a 236.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 15. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito (O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**. Nº 9, Salvador-BA. 2007. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-9-MAR%C3%87O-2007-LUIZ%20ROBERTO%20BARROSO.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2008.
- BEREJO, Álvaro. Apud **El Derecho Presupuestario**. Laband, Paul. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1979. p IX a LXXIII.
- Barros, Luiz Celso de. **Ciência das Finanças**. Bauru, SP: Edipro - Edições Profissionais, 1999.
- BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1971.
- CN. Congresso Nacional. Relatório Final da CPMI do Orçamento. 1994. Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal.
- CORREIO BRASILIENSE. Ministros do Supremo Criticam MP. p.5. Brasília: em 18.04.2008.
- DROMI, Roberto. **Presupuesto y Cuenta de Inversion**. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1997.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso nacional: organização, processo legislativo e produção legal. **Cadernos de Pesquisa do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP**. Nº 5. São Paulo: Ed. Entrelinhas, 1996.

- _____. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.
- _____. Incentivos Eleitorais, Partidos Políticos e Política Orçamentária. **Dados**, Vol. 45, nº 2, p. 303 a 344. 2002.
- _____. **Política Orçamentária no Presidencialismo de Coalizão**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GONTIJO, Vander. **Evolução Histórica do Orçamento no Brasil**. 2004. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em: 6 ago. 2008.
- INÁCIO, Magna. Poderes de Agenda do Presidente. In **Reforma Política no Brasil**. PNUD. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 170 a 174.
- LABAND, Paul. **El Derecho Presupuestario**. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 1979.
- LOZANO, J. M. **Crisis del Presupuesto Tradicional**. Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1969.
- MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência Administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MELO, Marcus. Emendas Parlamentares. In: **Reforma Política no Brasil**. PNUD. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p.197 a 201.
- MTO. Manual Técnico de Orçamento 2009. 2008. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/MTO2009_03.pdf>. Acesso em: 22 out. 2008.
- OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria**. Disponível em: <<http://www.openbudgetindex.org/OECDBestPracticesSpanish.pdf>>. 1999. Acesso em: 4 ago. 2008.
- PEDERIVA, João Henrique. **Relevância das Prioridades Orçamentárias Revisitada**. 6º encontro da ABCP, Unicamp. Campinas. 2008. Disponível em: <http://201.48.149.88/abcp2008/arquivos/22_7_2008_17_26_38.pdf>. Acesso em: 15 set. 2008.
- PEDERIVA, João Henrique; LUSTOSA, Paulo Roberto Barbosa. Créditos Extraordinários e Medidas Provisórias no Brasil: uma Análise Sistemática. **RAC-Eletrônica**, V.1, nº 2, art. 7, p. 97-113. 2007. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em 4 out. 2008.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, Vol. 45, nº 2, p. 265 a 301. 2002.

_____. Uma teoria da Preponderância do Poder Executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Dados**, Vol. 15, nº 43, p. 45 a 67. 2000.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras. In Viana, Wernek (Org.). **A Democracia e os Três Poderes no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002. p. 141 a 194.

Queiroz, Antônio Augusto. **Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis**. Brasília: DIAP, 2006.

RENNÓ, Lucio; PEREIRA; Carlos. O que é que o reeleito tem? O retorno. O Esboço de uma teoria da Reeleição no Brasil. 2006. **Revista de Economia Política**. Vol. 27, nº 4. São Paulo. OUT/DEZ de 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400010&lng=em&nrm=iso&tlng=em>. Acesso em: 10 set. 2008.

RICCI, Paolo. A Produção Legislativa de Iniciativa Parlamentar no Congresso Brasileiro: Diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In Lemos, Leany (Org.). **O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte**. Senado Federal, 2008. p. 237 a 271.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. **Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário ampliado**. 1997. (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). UnB – Universidade de Brasília.

SANTI, Marcos Evandro. Sobrestamento de Pauta por Medida Provisória: Uma autopunição perto do fim? Artigo pertinente à matéria Processo Legislativo Aplicado, do Curso de Especialização em Direito Legislativo, da Unilegis - Universidade do Legislativo. Senado Federal, 2008.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, Vol. 45, nº 2 . p. 237 a 264. 2002.

_____. Governos de Coalizão no Sistema Presidencial: O Caso do Brasil sob a Égide da Constituição de 1988. In **Reforma Política no Brasil**. PNUD. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p.223 a 236.

SF. Senado Federal. Galeria dos Presidentes. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/senadores/presidentes/galerianr.asp>>. Acesso em: 22.10.2008

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 27. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

Torres, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar Ed., 1995.

_____. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar Ed., 1997.

_____. **O Princípio da Transparência no Direito Financeiro**. 2005.

Disponível em:

<http://www.mundojuridico.adv.br/sis_artigos/artigos.asp?codigo=162>. Acesso em: 10 ago. 2008.

Páginas de Pesquisa na Internet

AGÊNCIA SENADO. 2008 a. **Garibaldi Alves diz que medida provisória não é muito diferente do decreto-lei da ditadura**. Em 22.10.2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=79190&codAplicativo=2¶metros=medidas+provis%c3%b3rias>>. Acesso em: 23 de out. 2008.

_____. 2008 b. **Garibaldi e Chinaglia ameaçam levar o Orçamento diretamente ao Plenário**. Em 26.02.2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=71968&codAplicativo=2¶metros=enxurrada+medidas+provis%c3%b3rias>>. Acesso em: 28 ago. 2008.

_____. 2008 c. **Jucá discute pauta de votações do Senado com o presidente Lula**. Em 18.08.2008. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/agencia/verNoticia.aspx?codNoticia=77628&codAplicativo=2¶metros=juc%c3%a1+discute+pauta>>. 2008. Acesso em: 28 ago. 2008.

BRASIL. **Constituição Federal**, de 5 de outubro de 1988. 2008. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 14 out. 2008.

CD. Câmara dos Deputados. Orçamento Brasil. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>>. Acesso em: 7 out. 2008.

CMO. Comissão, Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. 2008. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/cmo>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

CN. Congresso Nacional. **Resolução n.º 1, de 2006-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. 2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao_001_2006.pdf>. Acesso em: 14 out. 2008.

Conorf. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. 2008. **SIGA BRASIL**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 5 ago. 2008.

COFF. Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. **Orçamento Brasil**. 2008. Disponível em:

<<http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2009>>.

Acesso em: 14 out. 2008.

FMI. Fundo Monetário Internacional. **Manual de Transparência Fiscal**. 2001.

Disponível em: <<http://imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2008.

FOLHA ON LINE. **Lula diz que é "humanamente impossível" governar sem medida provisória**. Em 18.03.2008.

Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u383136.shtml>>.

2008. Acesso em: 28 ago. 2008.

FUNDAR. Centro de Análisis e Investigación. Disponível em:

<http://www.fundar.org.mx/seguimiento/presupuesto/sc_presupuesto/PDFs/PRESUPUESTO_18.pdf>. 2002. Acesso em: 12 ago. 2008.

PR. Presidência da República. 2008. Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 3 ago. 2008.

SF. Senado Federal. **Relatório da Presidência**. Disponível em:

<<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/RelPresi/>>. 2007. Acesso em: 14 out. 2008.

Apêndice A - Proposições Aprovadas segundo a Iniciativa

(Comparativo com Base no Relatório da Presidência do Senado Federal em períodos Seleccionados entre 1999 e 2007)

Ano	Iniciativa de Projetos*				Total	% de Iniciativa	
	Poder Executivo**			Poder Legislativo		Executivo	Legislativo
	Projetos de Lei	Medidas Provisórias	Total	(Iniciativas da CD e do SF)			
1989	33	28	61	35	96	64	36
1990	30	34	64	21	85	75	25
1991	71	13	84	19	103	82	18
1992	37	5	42	22	64	66	34
1993	72	10	82	38	120	68	32
1994	32	30	62	44	106	58	42
1995	39	40	79	61	140	56	44
1996	39	14	53	35	88	60	40
1997	30	31	61	25	86	71	29
1998	32	33	65	27	92	71	29
1999	20	34	54	31	85	64	36
2000	33	18	51	26	77	66	34
2001	32	50	82	53	135	61	39
2002	37	66	103	51	154	67	33
2003	32	57	89	47	136	65	35
2004	48	66	114	20	134	85	15
2005	37	33	70	47	117	60	40
2006	28	59	87	48	135	64	36
2007	25	60	85	52	137	62	38
Total 1989-2007	707	681	1388	702	2090	66	34
2002-2007	207	341	548	265	813	67	33
1989-2001 ***(Pessanha)	500	340	840	437	1277	66	34
1989-1994 ***(Figueiredo e Limongi)	275	120	395	179	574	69	31

Fonte: Elaboração própria, com base em SF (2008) e PR (2008).

* Foram consideradas somente as iniciativas do Poder Executivo e do Legislativo

** Não foram computadas as leis decorrentes de créditos adicionais

*** Períodos correspondentes ao dos estudos desses autores.

Apêndice B - Presidentes da CMO, Relatores-Gerais do PLOA e Datas de Aprovação e Entrada em Vigor da Lei Orçamentária Anual

COMISSÃO MISTA DE ORÇAMENTO					LOA	CMO	CN	LEI	
ANO	PRESIDENTE		RELATOR-GERAL			VOTAÇÃO	VOTAÇÃO	DATA	Nº
2008	MENDES RIBEIRO FILHO	PMDB/RS	DELCÍDIO AMARAL	PT/MS					
2007	JOSÉ MARANHÃO	PMDB/PB	JOSÉ PIMENTEL	PT/CE	2008	27/fev/08	12/mar/08	24/mar/08	11.647
2006	GILMAR MACHADO	PT/MG	VALDIR RAUPP	PMDB/RO	2007	21/dez/06	22/dez/06	7/fev/07	11.451
2005	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	CARLITO MERSS	PT/SC	2006	30/mar/06	18/abr/06	16/mai/06	11.306
2004	PAULO BERNARDO	PT/PR	ROMERO JUCÁ	PMDB/RR	2005	28/dez/04	29/dez/04	25/jan/05	11.100
2003	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	JORGE BITTAR	PT/RJ	2004	23/dez/03	23/dez/03	16/jan/04	10.837
2002	JOSÉ CARLOS ALELUIA	PFL/BA	SÉRGIO MACHADO	PMDB/CE	2003	19/dez/02	19/dez/02	14/jan/03	10.640
2001	CARLOS BEZERRA	PMDB/MT	SAMPAIO DÓRIA	PSDB/SP	2002	27/dez/01	27/dez/01	10/jan/02	10.407
2000	ALBERTO GOLDMAN	PSDB/SP	AMIR LANDO	PMDB/ RO	2001	28/dez/00	28/dez/00	5/jan/01	10.171
1999	GILBERTO MESTRINHO	PMDB/AM	CARLOS MELLES	PFL/MG	2000	30/mar/00	12/abr/00	11/mai/00	9.969
1998	LAEL VARELLA	PFL/MG	RAMEZ TEBET	PMDB/MS	1999	21/jan/99	27/jan/99	23/fev/99	9.789
1997	NEY SUASSUMA	PMDB/PB	ARACELY DE PAULA	PFL/MG	1998	9/dez/97	11/dez/97	30/dez/97	5.598
1996	SARNEY FILHO	PFL/MA	CARLOS BEZERRA	PMDB/MT	1997	22/jan/97	29/jan/97	26/fev/97	9.438
1995	RENAN CALHEIROS	PMDB/AL	IBERÊ FERREIRA	PFL/ RN	1996	21/mar/96	9/mar/96	9/mai/96	9.275
1994	HUMBERTO SOUTO	PFL/MG	GILBERTO MIRANDA	PMDB/AM	1995	14/dez/94	21/dez/94	19/jan/95	8.980
1993	RAIMUNDO LIRA	PFL/PB	MARCELO BARBIERI	PMDB/SP	1994	não houve	19/out/94	9/nov/94	8.933
1992	MESSIAS GÓIS	PFL/SE	MANSUETO DE LAVOR	PMDB/PE	1993	13/mar/93	31/mar/93	29/abr/93	8.652
1991	RONALDO ARAGÃO	PMDB/RO	RICARDO FIÚZA	PFL/PE	1992	18/dez/91	19/dez/91	28/fev/92	8.409
1990	CID CARVALHO	PMDB/MA	JOÃO ALVES	PFL/BA	1991	12/dez/90	17/dez/90	31/jan/91	8.175
1989	CID CARVALHO	PMDB/MA	ERALDO TINOCO	PFL/BA					
1988	CID CARVALHO	PMDB/MA	ALMIR GABRIEL	PSDB/PA					

Fonte: Elaboração própria, com base: a) presidentes da CMO, relatores e votação e aprovação do PLOA em CMO (2008); b) data de vigência da LOA em PR (2008).

Apêndice C - Percentual de Execução de Emendas Individuais dos Partidos da Coalizão de Governo

Partidos	Pago2004 / Emenda	RP Pago 2004	Total Pago 2004 / Emenda	Pago2005 / Emenda	RP Pago 2005	Total Pago 2005 / Emenda	Pago2006 / Emenda	RP Pago 2006	Total Pago 2006 / Emenda	Pago 2007 / Emenda	RP Pago 2007	Total Pago 2007 / Emenda
PC	13,13	74,25	51,01									
PC DO B	25,50	57,53	60,03	13,90	75,38	56,48	16,17	61,74	42,25	2,68	89,46	25,44
PDT	10,30	76,83	44,46	2,61	89,84	25,71	2,13	89,33	19,99	2,26	83,62	13,78
PL	19,75	57,12	46,06	2,57	95,96	63,52	5,42	83,38	32,60	4,67	67,48	14,37
PMDB	17,19	66,20	50,87	5,37	87,77	43,88	2,54	92,25	32,85	7,59	72,64	27,74
PMR							0,00	100,00	11,16			
PP	22,15	62,13	58,50	4,79	90,70	51,53	6,45	81,48	34,84	1,35	91,81	16,46
PPB	21,45	64,09	59,74									
PR										2,89	84,67	18,87
PRB										15,26	11,27	17,20
PSB	21,78	54,38	47,75	14,42	68,96	46,46	4,22	88,18	35,71	2,83	86,77	21,38
PSC	17,68	67,04	53,64	0,00	100,00	26,17	23,39	46,26	43,53	6,26	60,28	15,75
PSL	0,00	100,00	40,00									
PT	20,02	55,98	45,48	7,38	84,79	48,56	9,60	78,60	44,86	4,08	84,12	25,66
PTB	27,96	52,66	59,07	5,76	86,26	41,94	10,76	61,12	27,67	3,99	82,88	23,34
PV	19,48	57,87	46,24	0,00	100,00	30,04	4,39	82,43	25,00	7,78	64,33	21,81
Média	19,95	60,05	49,94	6,19	87,00	47,61	6,85	80,71	35,53	4,34	81,01	22,86
	Pago/ Emenda	RP Pago	Total Pago / Emenda									
Média 2004 a 2007	9,33	77,20	38,98									

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

Legenda:

Pago/Emenda - % do valor anual empenhado e pago em relação ao valor da emenda;

RP Pago - % dos restos a pagar pagos em relação ao total pago;

Total Pago/Emenda - % do total pago em relação ao valor da emenda. O total pago é a soma de Pago mais RP Pago.

Apêndice D - Percentual de Execução de Emendas Individuais dos Partidos de Oposição

Partidos	Pago2004 / Emenda	RP Pago 2004	Total Pago 2004 / Emenda	Pago2005 / Emenda	RP Pago 2005	Total Pago 2005 / Emenda	Pago2006 / Emenda	RP Pago 2006	Total Pago 2006 / Emenda	Pago2007 / Emenda	RP Pago 2007	Total Pago 2007 / Emenda
DEM	8,91	78,48	41,39	1,47	94,92	28,83	0,59	96,41	16,36	3,22	76,83	13,89
PPS	22,05	61,24	56,88	3,86	92,54	51,73	2,82	86,57	20,97	1,78	81,99	9,88
PRONA	20,33	64,38	57,06	0,00	100,00	11,11	0,00	100,00	48,88	0,00	0,00	0,00
PSDB	9,36	74,68	36,95	2,22	92,25	28,72	1,46	94,29	25,58	1,51	88,61	13,25
PSOL				2,05	90,43	21,44	3,44	75,55	14,06	1,98	69,70	6,53
S/PARTIDO	15,89	71,17	55,12	1,59	89,83	15,65				6,87	37,99	11,07
Média (%)	11,36	73,34	42,62	2,05	93,33	30,83	1,33	93,55	20,59	2,42	81,22	12,90
	Pago/ Emenda	RP Pago	Total Pago / Emenda									
Média (%) 2004 a 2007	4,29	85,36	26,73									

Fonte: Elaboração própria, com base em Conorf (2008).

Legenda:

Pago/Emenda - % do valor anual empenhado e pago em relação ao valor da emenda;

RP Pago - % dos restos a pagar pagos em relação ao total pago;

Total Pago/Emenda - % do total pago em relação ao valor da emenda. O total pago é a soma de Pago mais RP Pago.

Apêndice E - Alterações Decorrentes das Emendas Parlamentares e os Percentuais de Distribuição dos Recursos. Diferença entre a Lei e o PLOA, por Função

Função	(%) PL 2004	(%) LoA 2004	Diferença (Loa - PL) 2004	(%) PL 2005	(%) LoA 2005	Diferença (Loa - PL) 2005	(%) PL 2006	(%) LoA 2006	Diferença (Loa - PL) 2006	(%) PL 2007	(%) LoA 2007	Diferença (Loa - PL) 2007
SAÚDE	7,7	8,1	0,4	8,0	7,8	-0,2	7,9	7,7	-0,2	7,2	7,6	0,4
URBANISMO	0,2	0,3	0,1	0,2	0,6	0,4	0,2	0,5	0,3	0,2	0,5	0,3
TRANSPORTE	0,8	1,0	0,2	1,0	1,7	0,7	1,3	1,5	0,1	1,3	1,6	0,3
COMÉRCIO E SERVIÇOS	0,7	0,7	0,0	0,7	0,8	0,1	0,5	0,6	0,2	0,5	0,7	0,2
DEFESA NACIONAL	3,1	3,0	-0,1	3,2	3,1	-0,1	3,0	3,0	0,0	2,9	3,1	0,2
DESPORTO E LAZER	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1
GESTÃO AMBIENTAL	0,4	0,3	-0,1	0,6	0,5	-0,0	0,5	0,4	-0,0	0,3	0,4	0,1
AGRICULTURA	3,1	3,0	-0,1	2,5	2,5	-0,0	2,0	2,0	0,0	2,3	2,3	0,1
SEGURANÇA PÚBLICA	0,5	0,7	0,2	0,7	0,7	0,0	0,7	0,7	-0,0	0,8	0,8	0,0
SANEAMENTO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
CULTURA	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
ESSENCIAL À JUSTIÇA	0,5	0,5	-0,0	0,6	0,6	-0,0	0,6	0,6	-0,0	0,6	0,6	0,0
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	0,7	0,6	-0,0	0,7	0,8	0,1	0,7	0,7	0,0	0,7	0,7	0,0
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	0,5	0,5	-0,0	0,9	0,9	-0,0	0,8	0,8	-0,0	0,7	0,7	0,0
EDUCAÇÃO	3,5	3,5	-0,1	3,8	3,7	-0,2	3,4	3,4	-0,1	3,7	3,7	0,0
DIREITOS DA CIDADANIA	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	-0,0	0,2	0,2	0,0
ENERGIA	0,2	0,2	-0,0	0,2	0,2	-0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
HABITAÇÃO	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0	0,2	0,2	0,0
INDÚSTRIA	0,9	0,8	-0,0	0,3	0,3	-0,0	0,4	0,4	-0,0	0,3	0,3	0,0
RELAÇÕES EXTERIORES	0,3	0,3	-0,0	0,3	0,3	-0,0	0,3	0,3	-0,0	0,3	0,3	-0,0
COMUNICAÇÕES	0,2	0,2	-0,0	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	-0,0	0,1	0,1	-0,0
ADMINISTRAÇÃO	3,1	3,0	-0,1	2,4	2,5	0,2	2,5	3,2	0,6	2,5	2,5	-0,0
LEGISLATIVA	0,9	0,9	-0,0	1,0	0,9	-0,1	0,9	0,9	-0,0	0,9	0,9	-0,0
JUDICIÁRIA	2,5	2,4	-0,1	2,6	2,5	-0,1	2,8	2,6	-0,1	2,8	2,7	-0,0
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2,2	2,2	-0,0	3,5	3,4	-0,2	3,8	4,0	0,3	4,1	4,0	-0,1
TRABALHO	2,7	2,6	-0,1	2,7	2,6	-0,2	2,6	2,6	-0,1	3,0	2,9	-0,1
ENCARGOS ESPECIAIS	23,4	24,7	1,3	23,0	24,7	1,7	24,0	24,8	0,8	24,5	24,0	-0,5
PREVIDÊNCIA SOCIAL	41,7	40,2	-1,6	40,5	38,2	-2,3	40,3	38,5	-1,8	39,8	38,7	-1,0

Fonte: Elaboração própria com base em Conorf (2008).

Obs.: a) Não inclui a Reserva de Contingência; b) Em 2004 foi retirado da Educação R\$ 1,8 bilhão referente ao programa orçamentário 1335 - Transferência de Renda com Condicionais. Os recursos foram transferidos para a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, sob a responsabilidade, em 2004, da Presidência da República.

Apêndice F - Alterações Decorrentes das Emendas Parlamentares - Diferença entre o Projeto de Lei e a Lei Orçamentária segundo Classificação por Função

Diferença (Lei - PL) = R\$ milhões

Função	Diferença (Lei - PL) 2004	(%) do Total	Diferença (Lei - PL) 2005	(%) do Total	Diferença (Lei - PL) 2006	(%) do Total	Diferença (Lei - PL) 2007	(%) do Total	Média 2004-2007	(%) da Média 2004-2007
ENCARGOS ESPECIAIS	8.842	58,44	14.379	53,20	9.820	42,77	1.181	7,44	8.556	42,24
SAÚDE	2.574	17,01	1.265	4,68	654	2,85	3.299	20,77	1.948	9,62
TRANSPORTE	728	4,81	3.547	13,12	847	3,69	1.928	12,14	1.763	8,70
URBANISMO	557	3,68	1.843	6,82	1.602	6,98	2.121	13,35	1.531	7,56
ADMINISTRAÇÃO	61	0,40	1.427	5,28	3.756	16,36	333	2,09	1.394	6,88
COMÉRCIO E SERVIÇOS	165	1,09	679	2,51	942	4,10	1.112	7,00	725	3,58
ASSISTÊNCIA SOCIAL	218	1,44	154	0,57	2.229	9,71	268	1,69	717	3,54
DEFESA NACIONAL	152	1,01	318	1,18	940	4,10	1.390	8,75	700	3,46
AGRICULTURA	94	0,62	478	1,77	554	2,41	712	4,48	460	2,27
DESPORTO E LAZER	227	1,50	461	1,70	499	2,17	476	3,00	416	2,05
EDUCAÇÃO	308	2,04	276	1,02	367	1,60	649	4,09	400	1,98
SEGURANÇA PÚBLICA	756	5,00	197	0,73	120	0,52	384	2,41	364	1,80
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	88	0,58	639	2,36	283	1,23	214	1,34	306	1,51
CULTURA	116	0,77	192	0,71	129	0,56	214	1,34	163	0,80
SANEAMENTO	137	0,90	102	0,38	79	0,34	230	1,45	137	0,68
HABITAÇÃO	169	1,12	210	0,78	74	0,32	38	0,24	123	0,61
DIREITOS DA CIDADANIA	25	0,17	322	1,19	20	0,09	82	0,52	112	0,55
ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	65	0,43	40	0,15	90	0,39	200	1,26	99	0,49
ESSENCIAL À JUSTIÇA	17	0,11	26	0,10	53	0,23	204	1,28	75	0,37
TRABALHO	40	0,27	24	0,09	161	0,70	60	0,38	71	0,35
COMUNICAÇÕES	-15	-0,10	245	0,91	-0	-0,00	13	0,08	61	0,30
JUDICIÁRIA	93	0,61	2	0,01	-62	-0,27	152	0,96	46	0,23
INDÚSTRIA	-37	-0,24	58	0,21	60	0,26	65	0,41	36	0,18
LEGISLATIVA	46	0,30	3	0,01	28	0,12	50	0,31	32	0,16
ENERGIA	-14	-0,09	-0	-0,00	89	0,39	45	0,29	30	0,15
GESTÃO AMBIENTAL	-283	-1,87	39	0,14	-55	-0,24	419	2,64	30	0,15
RELAÇÕES EXTERIORES	4	0,03	-16	-0,06	9	0,04	42	0,27	10	0,05
PREVIDÊNCIA SOCIAL	-4	-0,03	122	0,45	-327	-1,43	7	0,04	-51	-0,25
Total	15.131	100,00	27.030	100,00	22.963	100,00	15.887	100,00		100,00

Fonte: Fonte: Elaboração própria com base em Conorf (2008).

Obs.: a) Não inclui a Reserva de Contingência; b) Em 2004 foi retirado da Educação R\$ 1,8 bilhão referente ao programa orçamentário 1335 - Transferência de Renda com Condicionais. Os recursos foram transferidos para a Secretaria Executiva do Programa Bolsa Família, sob a responsabilidade, em 2004, da Presidência da República.