CABRI
CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Práticas e Procedimentos Orçamentais
SÍNTESE SOBRE POLÍTICAS SÉRIE 2026 | 04

O parlamento e o erário público: autoridade e supervisão orçamental pelo órgão legislativo em África



Sumário executivo

Os órgãos legislativos africanos possuem autoridade constitucional formal em relação ao orçamento. Dos 18 países abrangidos pelo inquérito de Práticas e Procedimentos Orçamentais da CABRI de 2025, 17 adoptaram quadros jurídicos que regulamentam as competências orçamentais do parlamento, 13 cumprem sistematicamente os prazos legais de aprovação e a maioria pode alterar formalmente a proposta de orçamento do executivo. Representam bases institucionais concretas, fruto de décadas de reforma da GFP e de desenvolvimento constitucional.

A autoridade orçamental do órgão legislativo implica soluções de compromisso. Os amplos poderes de alteração podem fortalecer a representação democrática, mas se não forem contidos podem também criar pressões para aumentar a despesa sem a devida consideração pela disciplina orçamental em geral. Os limites impostos por muitas constituições e leis das finanças públicas em relação aos poderes de alteração do orçamento não representam fragilidades institucionais, mas escolhas deliberadas aquando da redacção, mesmo que limitações demasiadamente rigorosas venham a enfraquecer o elo entre as preferências dos cidadãos e os orçamentos que os seus representantes são permitidos a esboçar.

A questão mais premente, associada à principal constatação deste informe, reside em saber se os órgãos legislativos estão dotados da capacidade institucional necessária para aplicar devidamente as competências formais que lhes são atribuídas. Apenas 8 dos 18 países (44%) dispõem de um gabinete legislativo dedicado a estudos orçamentais, e a maioria dos restantes 10 carece de um apoio analítico interno sólido. A informação que chega ao parlamento é igualmente importante: apenas 8 de 18 países (44%) recebem todos os sete elementos-chave da documentação orçamental[1], e na maioria dos países o parlamento aprova as despesas a nível ministerial, embora não as despesas a nível de programa ou de rubrica orçamental, o que incide sobre o poder vinculativo de voto do órgão legislativo em relação aos planos de despesas do executivo. A análise de tendências revela que a criação de gabinetes de estudos orçamentais junto dos órgãos legislativos aumentou 20 pontos percentuais nos dez países inquiridos em 2015 e 2025 (a percentagem de países da amostra com um gabinete dedicado passou de 30% para 50%), uma evolução institucional significativa, apesar da ausência significativa de capacidades nesta amostra de países.

Este informe examina a participação do órgão legislativo em todo o ciclo orçamental, desde o quadro jurídico e o escrutínio, até à introdução de alterações, capacidade analítica e supervisão após a aprovação.

> *Os limites impostos por muitas constituições e leis das finanças públicas em relação aos poderes de alteração do orçamento não representam fragilidades institucionais.*

1 A lista de elementos foi adaptada do Inquérito de Orçamento Aberto da IBP e do Código de Transparência Fiscal do FMI; ver as notas da Figura 1 para mais detalhes.

1. Contexto

O Inquérito BPP de 2025 analisa a participação do órgão legislativo em relação ao orçamento em 18 países africanos com diferentes tradições constitucionais, estruturas legislativas e níveis de capacidade institucional. O cenário que se apresenta é um de fundamentos formais sólidos conjugados com uma variação significativa na capacidade prática e na qualidade da informação que chega ao parlamento. No conjunto da amostra, o desafio central parece residir menos na ausência de autoridade formal e mais na lacuna entre as competências formais e a capacidade institucional para os utilizar de forma eficaz. O BPP de 2015 identificou um padrão semelhante; mas a edição de 2025 adiciona uma medição mais precisa em várias dimensões e uma linha de tendência mais longa quanto aos indicadores comparáveis entre as duas edições.

A supervisão legislativa desempenha um papel duplo na governação orçamental. Por um lado, trava a discricionariedade do executivo em relação ao erário público, assim contribuindo para garantir que os recursos públicos são utilizados em conformidade com os planos aprovados e que, em última análise, chegam aos cidadãos a quem se destinam; por outro lado, confere legitimidade democrática às decisões de despesa. Ambas as funções dependem não só das competências formais atribuídas aos órgãos legislativos, mas também da informação e da infra-estrutura institucional disponíveis para as exercer. O Inquérito sobre Orçamentos Abertos (2023) da *International Budget Partnership* concluiu que, em termos globais, a supervisão legislativa continua aquém do nível considerado adequado. Também em África, o fosso entre a autoridade formal e a capacidade prática parece ser o principal desafio para o envolvimento do órgão legislativo em relação ao orçamento.

As provas produzidas pelo inquérito são examinadas por ordem temática, desde a arquitectura formal da autoridade orçamental até ao escrutínio, a concepção das competências de alteração, a capacidade analítica e a supervisão após a aprovação.

2. O papel do órgão legislativo no ciclo orçamental

O ciclo orçamental apresenta ao órgão legislativo seis oportunidades importantes para concertação: definição e aplicação do enquadramento jurídico; análise do quadro orçamental antes da finalização do orçamento; análise do orçamento apresentado; exercício da competência de alteração no âmbito do quadro orçamental; solicitação de análises independentes; e supervisão da execução orçamental e da auditoria. As constatações do inquérito em relação a cada elemento são examinadas de seguida.

2.1. Enquadramentos jurídicos e autoridade orçamental formal

A estrutura jurídica formal que rege as competências orçamentais do órgão legislativo está bem estabelecida em quase todos os países da amostra. Dos 18 países, 17 aprovaram uma lei relativa ao orçamento, às dotações ou às finanças públicas, ou uma disposição constitucional equiparada, que define os poderes e procedimentos parlamentares. A Guiné-Bissau constitui a única excepção: o seu órgão legislativo não estava em funcionamento devido a um acordo político de transição durante o período do inquérito.

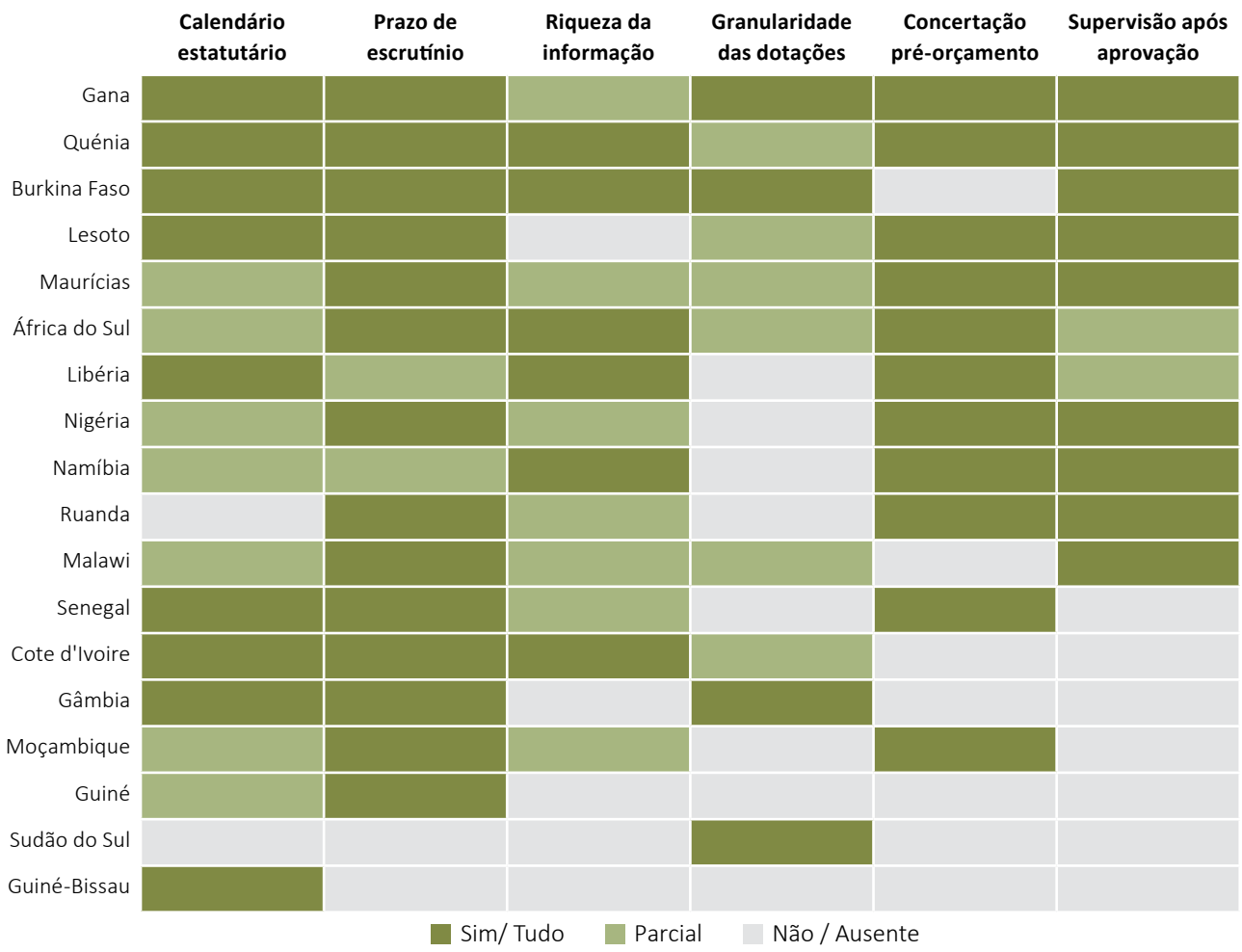
As estruturas legislativas variam significativamente. Nove países possuem órgãos legislativos bicamerais, e unicamerais em oito dos países. Existem também diferenças quanto aos mecanismos adoptados pelas comissões para a supervisão do orçamento, variando desde uma única comissão de finanças ou orçamento até à fiscalização conjunta por comissões orçamentais e sectoriais. A Figura 1 resume seis dimensões de participação do órgão legislativo em relação ao orçamento nos países que compõem a amostra.

2.2. Submissão do orçamento, riqueza do orçamento, e granularidade das dotações

A maioria dos países apresenta o projecto de orçamento executivo no trimestre que antecede o início do exercício financeiro (tipicamente dois a três meses antes do início do ano fiscal). Os prazos entre a apresentação e o início do ano financeiro variam entre quatro a seis semanas em alguns países e três a quatro meses noutros. Catorze dos 18 países (78%) têm prazos definidos por lei para o debate e aprovação pelos parlamentares; os restantes baseiam-se em convenções. O cumprimento é, regra geral, elevado: 13 de 18 (72%) cumpriram sempre ou frequentemente o prazo legal de aprovação na última década, enquanto o Sudão do Sul e a Guiné-Bissau nunca cumpriram o prazo definido. Neste contexto, a questão principal reside não tanto na existência de prazos formais, mas no grau de escrutínio possível nesses prazos.

A Figura 2 apresenta a média de cada métrica de duas formas: como uma secção transversal da amostra de todos os países inquiridos com dados temporais utilizáveis em cada edição (20 países em 2015; 16 em 2025), e como média da amostra nos nove países inquiridos em ambas as edições com dados utilizáveis (a Namíbia foi excluída porque não indicou a data de submissão da Proposta de Orçamento no inquérito de 2025).

Figura 1: Participação no processo orçamental pelos órgãos legislativos nos dezoito países: seis dimensões



Fonte: Inquérito BPP 2025.

Notas:

1. **Calendário estatutário:** O órgão legislativo deve cumprir um prazo definido por lei para a submissão/aprovação do orçamento.
2. **Prazo de escrutínio cumprido:** Na última década, o órgão legislativo tem cumprido consistentemente o prazo para a aprovação do orçamento.
3. **Riqueza da informação (lista de elementos extraída do Inquérito de Orçamento Aberto da IBP e do Código de Transparência Fiscal do FMI):** A submissão do orçamento inclui todos os sete principais elementos documentais: objectivos da política orçamental, pressupostos macroeconómicos, enquadramento orçamental, síntese subnacional/extra-orçamental, quadro de despesas orçamentais, objectivos de desempenho, e estimativas do custo das novas medidas políticas (tudo = todos os sete; parcial = cinco ou seis; ausente = quatro ou menos).
4. **Granularidade das dotações:** Dotação por rubrica (plena), dotação por sector ou ministério (parcial), ou voto único relativo a toda a lei das finanças (ausente).
5. **Concertação pré-orçamento:** O órgão legislativo realiza concertações formais em relação ao quadro orçamental antes de o orçamento ser finalizado, através de um debate de política orçamental, aprovação do QDMP ou outo mecanismo equiparado antes da submissão.
6. **Supervisão após aprovação:** O órgão legislativo possui uma comissão de contas públicas (CCP) em funcionamento, aqui definida como uma CCP que se reúne com regularidade com pessoal dedicado e que comunica as suas constatações publicamente, que examina os relatórios da instituição suprema de controlo e que exige a prestação de contas do executivo em relação à execução orçamental.

As diferenças entre 2015 e 2025 são pequenas, mas seguem a mesma tendência do padrão observado entre 2008 e 2015, descrito no relatório do BPP de 2015, no qual o processo orçamental do executivo se prolongou, em média, enquanto o período de escrutínio pelo órgão legislativo se reduziu ligeiramente. Ao nível da amostra completa, o período de preparação pelo executivo alargou-se em cerca de uma semana (209 → 216 dias) e o período de escrutínio parlamentar reduziu em cerca de quatro dias (59 → 55 dias). A tendência é a mesma nos países individuais, com o período de preparação pelo executivo a alargar-se em cerca de dez dias (224 → 233 dias) e o período de escrutínio a encurtar-se em cerca de quatro dias (67 → 63 dias). Ambas as alterações são de menor magnitude do que as mudanças correspondentes de 2008 a 2015 documentadas no relatório de 2015, sugerindo que o reequilíbrio do calendário orçamental a favor do executivo abrandou, mas não se inverteu.

A riqueza de informação submetida ao parlamento condiciona em grande modo a qualidade do escrutínio. O inquérito revela que todos os 18 países fornecem pressupostos macroeconómicos ao parlamento, e 17 dos 18 (94%) apresentam um quadro orçamental de médio prazo. Todavia, apenas 8 de 18 (44%) submetem os principais sete elementos documentais, consistindo em objectivos de desempenho para os programas ou agências, estimativas de custos para novas medidas políticas e uma síntese das operações subnacionais ou extra-orçamentais. A informação relativa às actividades subnacionais e extra-orçamentais é comunicada ao parlamento em menos de metade dos países inquiridos. O resultado é que, nem que a janela de aprovação formal seja adequada, a maioria dos parlamentos parece estar a trabalhar com um conhecimento incompleto do contexto orçamental. A análise das tendências acrescenta um contexto útil: na amostra de dez países, a percentagem de países que publica relatórios de execução mensais no decurso do ano aumentou de 40% para 80% entre 2015 e 2025, sinalizando uma melhoria significativa a nível da regularidade com a qual as informações sobre as finanças públicas são comunicadas ao parlamento.

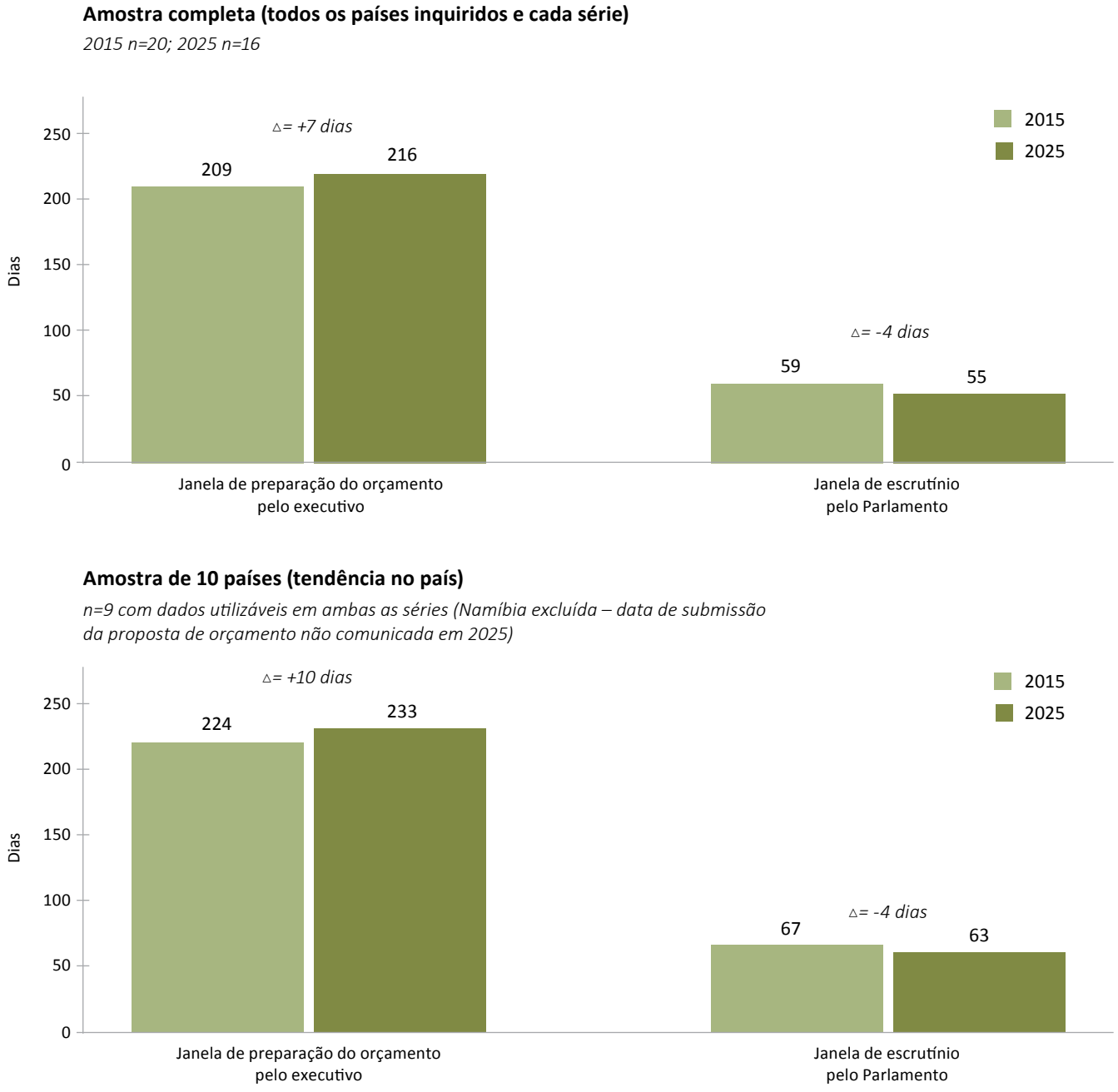
A granularidade das dotações, ou o nível de detalhe das despesas aprovadas pelo parlamento, representa outra limitação estrutural à profundidade da participação do órgão legislativo no processo orçamental. Apenas 3 dos 18 países (17%) permitem que o parlamento aprove rubricas orçamentais individuais; a maioria aprova as despesas a nível ministerial, e um número menor fá-lo a nível de programa ou com uma única dotação agregada. A granularidade das dotações deve ser interpretada como uma medida do grau de controlo vinculativo que o órgão legislativo exerce sobre o plano de despesas do executivo, e não como medida directa do escrutínio analítico: as comissões podem ainda investigar os detalhes dos programas ou rubricas orçamentais durante as audições, nem que a aprovação formal se realize a nível ministerial. Com a dotação agregada o órgão legislativo não pode vincular o executivo a dotações específicas para programas após a aprovação, o que condiciona os canais através dos quais o escrutínio da comissão pode traduzir-se em correcções executáveis. A combinação de documentação parcial e aprovação por dotações agregadas condiciona a influência do parlamento sobre decisões de despesa individuais, mesmo quando formalmente dotados de amplas competências de aprovação.

A concertação pré-orçamental é importante para a legitimidade democrática: sempre que o parlamento contribui para definir o envelope antes da submissão, as escolhas de política orçamental são objecto de contestação genuína e, como tal, são reflexo mais credível das prioridades dos eleitores, definidas pela deliberação legislativa, ao contrário de serem impostos antes da concertação formal no parlamento. A par da legitimidade, a concertação pré-orçamental também alarga substancialmente a janela efectiva de escrutínio. O processo associado ao Documento de Política Orçamental no Quénia, apresentado ao Parlamento aproximadamente quatro meses e meio antes do início do ano fiscal (em meados de Fevereiro para um ano fiscal de Julho a Junho), debatido e aprovado antes da preparação de estimativas detalhadas, é o mecanismo legislativo pré-orçamental mais desenvolvido na amostra. Senegal, Burquina Faso, Gana e Nigéria também institucionalizam formas de debate pré-orçamental, dotando aos seus órgãos legislativos de influência formal em relação ao quadro macroeconómico e fiscal antes de o orçamento ser finalizado — embora, no caso da Nigéria, a concertação formal pré-orçamental tem coexistido com um parão recorrente de atrasos na submissão do orçamento, cuja situação leva à redução da janela de escrutínio, embora o mecanismo pré-orçamental esteja previsto por lei. Onze países apresentam o seu Quadro de Despesa a Médio Prazo ao órgão legislativo em conjunto com, ou antes do orçamento anual; cinco apresentam-no para aprovação apenas ao executivo.

2.3. Competência de alteração: normas, limitações e concessões

Mais de três quartos (14 de 18) dos países conferem ao órgão legislativo a competência de alterar a proposta de orçamento do executivo. Em 12 desses países, esta competência cinge-se explicitamente a reafectações até ao limite máximo agregado definido pelo executivo. Apenas a Libéria e as Maurícias (2 de 18) conferem competências de alteração sem limites. Alterações não são permitidas no Sudão do Sul, no Gana e na Guiné-Bissau (3 de 18): os seus órgãos legislativos só podem aprovar ou rejeitar o orçamento na íntegra.

Figura 2: Janela mediana de preparação do orçamento executivo e janela de escrutínio parlamentar nos inquéritos de 2015 e 2025



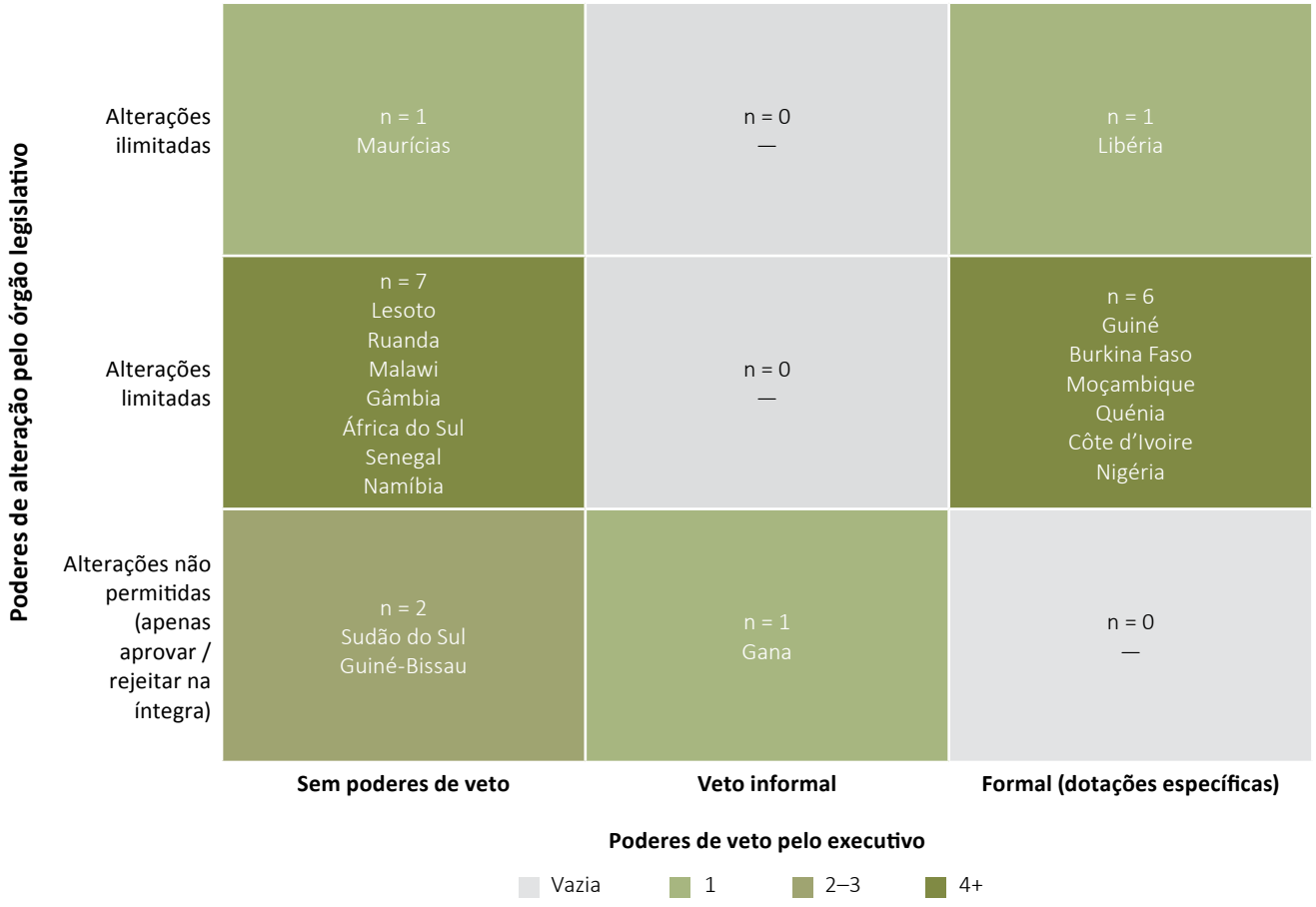
Fonte: Inquérito BPP 2025.

Estas limitações seguem uma lógica normativa, enraizada nos princípios que orientam a orçamentação: proteger o orçamento agregado de pressões distributivas ao limitar a capacidade do órgão legislativo de aumentar a despesa líquida. A regra de inadmissibilidade dos países francófonos, incorporada no quadro orçamental orgânico harmonizado da União Económica e Monetária da África Ocidental (UEMOA) e transposta para as leis orçamentais orgânicas nacionais nos Estados-membros, consagra o que muitos regimes de *common law* asseguram por competências de alteração baseadas em tectos: o órgão legislativo assegura a afectação dentro do envelope orçamental, mas não o define. A adequação deste processo assenta não só na própria regra, mas também na forma como o envelope foi definido e se o parlamento contribuiu de forma significa através da participação pré-orçamental acima examinada.

A Figura 3 apresenta a tabulação cruzada das competências de alteração e dos poderes de veto pelo executivo em toda a

amostra. Os poderes de veto pelo executivo, demonstrados no eixo horizontal da tabulação na Figura 2, refere-se ao poder constitucional ou estatutário do chefe do executivo (Presidente ou Primeiro-Ministro) de rejeitar dotações específicas aprovadas pelo parlamento. A tabulação cruzada revela quatro grandes configurações de governação. O maior grupo (7 de 18) combina competências limitadas de alteração sem poder de veto pelo executivo, o que constitui uma configuração mais equilibrada. Um segundo grupo de países (6 de 18) conjuga competências de alteração limitadas com o poder de veto formal do executivo em relação a dotações específicas, resultando num equilíbrio de poderes que favorece o executivo. As Maurícias, que consagra competências de alteração ilimitadas e sem poder de veto pelo executivo, revela a posição legislativa formal mais forte da amostra. A Libéria é o único outro país com poderes de alteração ilimitados, mas o veto formal do executivo em relação a dotações específicas reduz o campo de manobra do seu órgão legislativo, apesar da ampla competência de alteração.

Figura 3: Poderes de alteração pelos órgãos legislativos e poder de veto pelo executivo em dezoito países



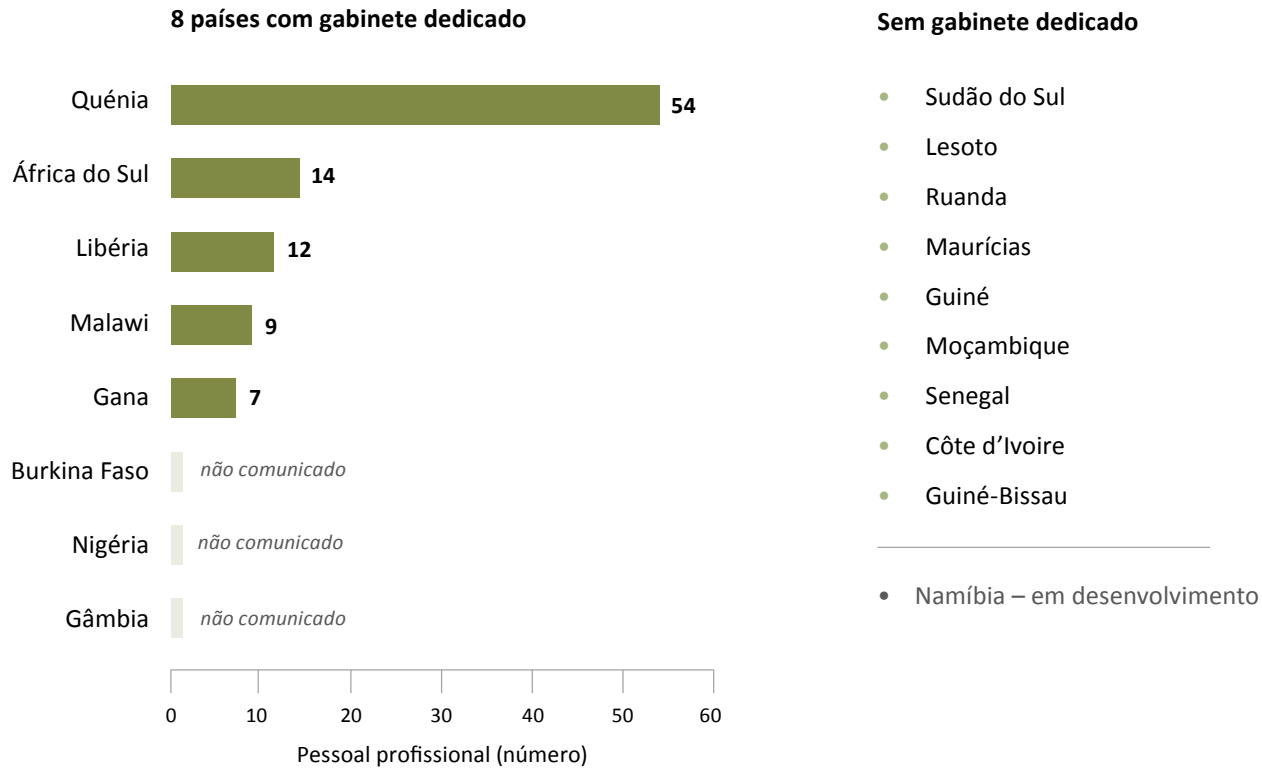
Fonte: Inquérito BPP 2025.

2.4. Capacidade analítica: a limitação institucional vinculativa

Um escrutínio cabal do orçamento requer mais do que tempo e autoridade formal. Requer ferramentas analíticas, acesso a informação, e conhecimentos profissionais para interrogar os pressupostos do orçamento, avaliar a dotação dos recursos e identificar o risco para as finanças públicas. O inquérito de 2025 sugere um défice significativo e díspar nesta dimensão.

Apenas 8 dos 18 países (44%) possuem um gabinete parlamentar de estudos orçamentais dedicado. A Figura 4 indica a distribuição e o número de funcionários desses gabinetes. Nos dez países inquiridos em 2015 e 2025, a percentagem de órgãos legislativos dotados de um gabinete de estudos orçamentais dedicado aumentou de 30% para 50% durante a década.

Figura 4: Gabinetes parlamentares de estudos orçamentais dedicados: cobertura e número de funcionários em dezoito países



* Libéria: estimativa a partir da resposta ao inquérito (amplitude: 10-15)

Fonte: Inquérito BPP 2025.

A disparidade no número de funcionários é gritante. O Serviço Orçamental Parlamentar do Quénia conta com cinquenta e quatro profissionais, um número comparável ao de pequenos gabinetes orçamentais nacionais em países de rendimento médio semelhantes. O Escritório Orçamental Parlamentar da África do Sul conta com catorze funcionários, o do Malawi nove e o da Libéria uns dez a doze. O Gana tem sete funcionários e o Burquina Faso seis consultores parlamentares com experiência em GFP. Estes escritórios existem também na Nigéria e na Gâmbia, mas dados relativos ao pessoal não foram divulgados. O escritório da Namíbia está em fase de desenvolvimento, aguardando apoio externo. Os restantes nove países não dispõem de uma função analítica legislativa dedicada. Nestes contextos, os membros das comissões de finanças baseiam-se principalmente em documentos orçamentais elaborados pelo executivo e recebem análises pontuais de organizações da sociedade civil, instituições superiores de controlo ou tribunais de contas.

O inquérito sugere uma associação importante: os países com uma maior capacidade analítica legislativa também tendem a apresentar resultados de responsabilização mais fortes. Gabinetes de estudos legislativos dedicados são mais comuns nos países com comissões de contas públicas activas, e a documentação orçamental mais detalhada está associada a um acompanhamento mais robusto pelos ISC. O Quénia e o Gana ilustram este padrão, combinando submissões parlamentares relativamente abrangentes com comissões de contas públicas activas e uma capacidade de estudos dedicada. Em contrapartida, nos casos em que a informação que chega ao parlamento é escassa, os resultados de responsabilização subsequentes também tendem a ser mais fracos. Estes padrões não estabelecem causalidade, mas sugerem que o ambiente informativo e analítico é uma função importante da supervisão legislativa eficaz.

2.5. Participação pré-orçamental e controlo orçamental plurianual

A influência legislativa sobre o orçamento é frequentemente determinada antes da sua apresentação formal. Se o parlamento só tomar conhecimento do orçamento no momento da sua apresentação, terá perdido as decisões

orçamentais mais importantes: o montante global de recursos, a trajectória da despesa a médio prazo e os pressupostos de receitas subjacentes ao quadro orçamental. Estas decisões, uma vez incluídas na proposta do executivo, são difíceis de contestar devido à pressão de tempo e aos poderes limitados de alteração.

O processo de trifásico do Quénia é o mecanismo pré-orçamental mais rebuscado de todos na amostra. A Declaração de Política Orçamental, apresentada até 15 de Fevereiro (aproximadamente quatro meses e meio antes do início do ano financeiro do Quénia que decorre de Julho a Junho), deve ser debatida e aprovada pelo parlamento; a Comissão de Orçamento e Dotações define os tectos sectoriais com o contributo das comissões sectoriais; as estimativas detalhadas circulam apenas posteriormente. O *Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle* do Senegal, publicado até 30 de Junho, ou seis meses antes do início do ano financeiro, tem um papel semelhante. Em ambos os casos, o órgão legislativo contribui para o quadro orçamental plurianual antes de as dotações individuais serem finalizadas, uma modalidade de participação diferente, em termos qualitativos, da aprovação de um orçamento finalizado sob pressão de tempo.

A importância da aprovação do QDMP vai mais além. Em cinco países, nomeadamente Malawi, Gâmbia, Guiné, Burquina Faso e Côte d'Ivoire, o MDMP é aprovado apenas pelo executivo, o que implica que a influência formal o órgão legislativo se cinge à afectação anual dentro de tectos cuja definição não contou com o seu contributo. Nos onze países onde o QDMP é submetido à aprovação legislativa, o parlamento goza de influência formal sobre o quadro orçamental plurianual, e não apenas sobre as dotações anuais. A análise das tendências nos últimos 10 anos acrescenta contexto a este aspecto: na amostra de dez países, a percentagem de países em que os limites máximos de despesas anuais são definidos automaticamente pelo QDMP aumentou de 0% para 50% entre 2015 e 2025, um aumento de 50 pontos percentuais. Na generalidade dos casos, o QDMP tem vindo a tornar-se mais relevante para a tomada de decisões, embora a questão do papel formal do parlamento na sua aprovação constitui uma escolha específica de cada país.

2.6. Controlo pós-aprovação: execução, auditoria e responsabilização

A função do órgão legislativo em relação ao orçamento não termina com o voto das dotações. Para um controlo cabal, o parlamento deve poder avaliar se os recursos aprovados são gastos conforme preconizado e, caso contrário, que existem mecanismos institucionais que permitam responsabilizar o executivo.

Os orçamentos suplementares oferecem a prova mais evidente do rigor do controlo pelo órgão legislativo durante a execução. Catorze dos 18 países (78%) aplicam uma fiscalização parlamentar completa dos orçamentos suplementares, exigindo o exame por comissões e debate legislativo antes de as despesas adicionais serem autorizadas. O Sudão do Sul aplica um controlo mínimo; a Gâmbia e Moçambique aplicam procedimentos acelerados. Os fundos de reserva e contingência apresentam um outro desafio de governação: apenas 5 dos 18 países (28%) necessitam da aprovação prévia do órgão legislativo antes de aceder a recursos de contingência, enquanto 13 dos 18 países (72%) permitem o acesso directo pelo executivo. Isto ilustra a lógica geral por detrás das reservas de contingência: existem precisamente para permitir que o executivo responda com celeridade a ocorrências inesperadas. Nestes casos, o mecanismo de governação mais apropriado não é a aprovação prévia, mas a definição de limites de reserva específicos, relatórios obrigatórios em tempo útil e fiscalização posterior pela CCP.

É no ciclo de responsabilização da auditoria que o papel do órgão legislativo após a aprovação se revela mais determinante. As instituições superiores de controlo em 14 dos 18 países (78%) apresentam relatórios ao parlamento dentro de prazos definidos. No entanto, a capacidade institucional para analisar esses relatórios varia consideravelmente. Dez dos 18 países (56%) dispõem de comissões de contas públicas que se reúnem periodicamente, dispõem de pessoal dedicado e divulgam publicamente as suas conclusões. As comissões de contas públicas em dois países, Libéria e África do Sul, reúnem-se com pouca frequência. Em 5 dos 18 países (28%), nomeadamente, Senegal, Côte d'Ivoire, Guiné, Sudão do Sul e Guiné-Bissau, não existe uma comissão de contas públicas dedicada, e a análise legislativa das constatações da auditoria é realizada por comissões menos especializadas ou durante debates em plenário.

3. Implicações

O inquérito de 2025 não apoia um diagnóstico de órgãos legislativos cronicamente desprovidos de autoridade formal: a maioria goza do direito de alteração, prazos fixos e mandatos legais para a análise orçamental. A lacuna mais significativa parece residir na infra-estrutura analítica e de informação, necessária para o devido exercício desses poderes. A correlação identificada ilustra esta perspectiva: os países com gabinetes de estudos dedicados, CCP activas e documentação orçamental mais completa tendem a apresentar resultados de responsabilização mais fortes e, em última análise, um diálogo mais robusto com os cidadãos

a respeito da utilização dos recursos aprovados conforme previsto.

O ambiente de informação influencia a qualidade do controlo tanto quanto o mandato formal. A granularidade das afectações e a riqueza da documentação são características estruturais do orçamento que determinam o nível de escrutínio possível. Um parlamento que recebe documentação parcial e aprova orçamentos a um nível altamente agregado não pode examinar de forma significativa as decisões de despesa individuais, independentemente de possuir comissões activas ou um gabinete de estudos devidamente dotado. As reformas das normas relativas aos documentos orçamentais, nomeadamente o aumento da quantidade e da qualidade dos elementos apresentados, e da granularidade da apresentação (essencialmente passando de uma aprovação por dotação agregada ou a nível ministerial para o exame a nível de programa) são, por conseguinte, elementos complementares aos investimentos em termos de capacidade analítica. As ferramentas digitais, tais como informação de leitura óptica e o acesso a tempo útil (e, sempre que viável, quase em tempo real) a dados de execução orçamental para comissões legislativas e comissões de controlo parlamentar, a par de interfaces de auditoria electrónica, podem amplificar estas reformas nos casos em que a arquitectura digital subjacente as apoia e em que existem salvaguardas adequadas em matéria de confidencialidade, qualidade dos dados e independência analítica.

A concertação pré-orçamental determina a qualidade da janela de escrutínio. Os parlamentos que contribuem para o quadro orçamental já na fase da Declaração de Política Orçamental e do QDMP estão estruturalmente melhor posicionados do que aqueles cujo contributo se verifica apenas na fase de submissão formal. Quando um orçamento é apresentado, as decisões mais relevantes, como o envelope de recursos, os tectos sectoriais e os pressupostos das receitas, já terão sido tomadas. A formalização da concertação pré-orçamental como um requisito legal, alinhado com o calendário de preparação do QDMP, é uma das reformas institucionais potencialmente frutíferas.

O controlo pós-aprovação requer mecanismos institucionais. O processo do orçamental suplementar é, em geral, sólido em toda a amostra; os pontos mais fracos são a prestação de contas relativa ao fundo de contingência e a análise das constatações da auditoria pela Comissão de Contas Públicas (CCP). O reforço deste último aspecto, através de mandatos estatutários da CCP, pessoal dedicado e (sempre que viável) prazos formais para as respostas do executivo às conclusões da comissão, contribuiria para fortalecer o ciclo de responsabilização da auditoria, que continua incompleto nos cinco países que não dispõem de uma CCP dedicada e enfraquecido em vários outros, onde as CCP se reúnem apenas com pouca frequência.

4. Conclusão

Regra geral, os parlamentos africanos estão dotados de autoridade formal em relação ao orçamento, e muitas das restrições impostas aos poderes de alteração cumprem um propósito macrofiscal legítimo. O desafio mais premente é institucional: em grande parte da região, as lacunas a nível da informação e das infra-estruturas analíticas disponíveis ao parlamento podem impedir o exercício cabal destas competências. Os dados da amostra de 2015–2025 ilustram amplamente esta interpretação: registou-se um aumento dos gabinetes de estudos orçamentais (a proporção dos países da amostra com um gabinete dedicado aumentou de 30% para 50%, +20 pontos percentuais em toda a amostra), mas não se registou um fortalecimento material do acompanhamento das recomendações das ISC, o elemento essencial para fechar o círculo de responsabilização, no mesmo período.

A conjugação de documentação mais completa, uma maior capacidade analítica e CCP activas contribui para um controlo legislativo mais rigoroso. Posto isto, a próxima fase da reforma deve centrar-se menos na expansão das competências formais e mais no reforço das instituições para permitir aos órgãos legislativos aplicar devidamente as competências com que já estão dotados.

Agradecimentos

Este documento de política integra a série de documentos de política sobre Práticas e Procedimentos Orçamentais (BPP) de 2026 da CABRI.

Administração da pesquisa e recolha de dados por Mariam Umarji; análise e redacção por Dr. Biniam Bedasso; revisão por Olaniyi Olaleye e Joana Bento

AFRICAN DEVELOPMENT BANK GROUP
GROUPE DE LA BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT

Nós somos a CABRI!

CONECTAR • PARTILHAR • REFORMAR

Southdowns Ridge Office Park
Esquina da John Vorster Drive com a Nellmapius Drive
Centurion, 0062
África do Sul

Email: info@cabri-sbo.org
PFM Knowledge Hub: www.cabri-sbo.org
CABRI – Collaborative Africa Budget Reform Initiative
@cabri.sbo