

---

# Cadernos ASLEGIS

ISSN 1677-9010 / [www.aslegis.org.br](http://www.aslegis.org.br)

---

---

# O processo de alocação dos recursos federais pelo Congresso Nacional

**Eber Zoehler Santa Helena\***

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados

## I. Considerações Iniciais

Ao longo deste documento procuramos apresentar de forma sintética e prática o processo e os procedimentos que regulam o tema e permitem ao Congresso Nacional apreciar a peça legislativa de maior complexidade de nosso ordenamento, tanto em termos de itens como das inúmeras relações e conceitos que lhe são próprios. É dado destaque às intervenções do assessoramento técnico institucional, constituído pelas Consultorias de Orçamento de ambas as Casas.

Georges Ripert<sup>1</sup> (1947) afirmava : *“Na realidade a regra jurídica não foi editada senão porque uma força social lhe exigiu a existência, como força vitoriosa em face das que a tal se opunham, ou tirando proveito de sua indiferença. O legislador, posto no centro de tudo como um “eco sonoro”, ouve todas as vozes. Simples eco. Muitas vezes há discordância entre as vozes, mas há sempre uma mais possante que as outras; é este que o decidirá a agir. O mais forte sai vencedor de um combate cujo prêmio é a lei. Após o jurista declara gravemente que a lei é a expressão da vontade geral. Ela não é nunca senão a expressão da vontade de alguns.”*

---

\* Este estudo resulta de trabalho apresentado pelo autor no Seminário Internacional de Assessoria e Consultoria Institucional do Poder Legislativo, realizado na Câmara dos Deputados de 30.06.03 a 04.07.03.

É nosso objetivo demonstrar que o processo legislativo, aplicado ao caso orçamentário, pode, se não ilidir a afirmação de Ripert, ao menos expungir-lo de seus vícios mais execráveis, assegurando regras e procedimentos verificáveis e sujeitos a controle pelos agentes políticos e a própria sociedade.

A questão vem de longa data, como demonstra o seguinte texto extraído de artigo publicado por Ruy Barbosa no jornal “O Imparcial”, na edição de 16.02.1914, quando menciona parecer da Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados, encarregada, à época da elaboração e apreciação da peça orçamentária, cuja iniciativa era da Câmara:

*“O mal das finanças está na despesa, na maneira de a propor e votar, sem atenção, nem à necessidade, que a legitime, nem à força dos recursos, que a tornem realizável sem ônus pesado e comprometedor; está no modo de a efetuar, exorbitando dos créditos autorizados, e infringindo regras elementares de boa administração.”<sup>2</sup>*

## **II. Evolução histórica da intervenção do parlamento na alocação dos recursos públicos.**

Muitos na doutrina consideram a lei orçamentária uma das razões que justificaram a criação dos parlamentos modernos. A lei orçamentária está umbilicalmente ligada à afirmação dos Parlamentos perante o Soberano, como nos lembra Carlos Maximiliano (1918), “*O voto dos subsídios para as despesas do Estado foi a arma de que se serviram os parlamentos para obter a periodicidade das suas reuniões*”<sup>3</sup>.

A *Magna Carta Baronorum*, outorgada pelo monarca inglês John Lackland, em junho de 1215, apresenta-se como o primeiro documento público no qual um dirigente europeu se compromete a observar os limites ao seu poder de tributar<sup>4</sup>.

A aceitação de tal forma de controle social da gestão pública pelos detentores do poder absoluto não foi tranqüila, decorrendo séculos de marchas e contra-marchas. A defesa dos cidadãos ingleses contra a exação abusiva dos governantes seria assegurada com a *Petition of Rights*, de 1628, que considerou o tributo legítimo quando consentido pelo órgão de representação<sup>5</sup>. A luta

pela afirmação do Parlamento frente os poderes reais e a limitação do poder exator do soberano voltam a ser manifestar na *Bill of Rights*, de 1689<sup>6</sup>.

A autorização inserta na *Petition of Rights*, permitindo a cobrança de imposto compulsório para o prosseguimento da guerra contra os holandeses, além de reafirmar o princípio de que qualquer tributo só poderia ser instituído por lei, estabeleceu o controle do parlamento sobre a aplicação dos recursos públicos. A partir de então, firmou-se a idéia de que a percepção dos impostos só é justificável à vista das despesas que por eles serão financiadas. A primeira lei que tratou de matéria orçamentária, como hoje se entende, foi aprovada em 1787 pela Câmara dos Comuns e denominada *Consolidated Fund Act*, que criava um único fundo geral, destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas do Reino.

Não há como se olvidar, no estudo dos precedentes da Revolução Francesa, o fato de a convocação da Assembléia dos Notáveis por Luís XVI, em 1788, e depois a dos Estados Gerais, em 1789, ter decorrido em grande parte das dificuldades financeiras vividas pela monarquia francesa e da necessidade de imposição de novos tributos. O art. 14 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão prevê: “*Todos os cidadãos têm direito de verificar, pessoalmente ou por seus representantes, a necessidade da contribuição pública, de a consentir livremente, de acompanhar a sua aplicação e de determinar a quota, os fundos, a cobrança e a duração.*” Na França, desde 1831 há controle parlamentar sobre o orçamento.

Nos Estados Unidos, a autorização para orçar os gastos, criar tributos e tomar empréstimos foi concedida pela Constituição ao Congresso, que, entretanto, delegou em 1789 ao recém criado Departamento do Tesouro a responsabilidade de preparar e relatar as estimativas das receitas e despesas públicas<sup>7</sup>.

No nosso caso, surge a nação independente e logo fixam-se as bases jurídicas da sociedade e do Estado em um único documento escrito, sob o influxo do movimento constitucionalista que vinha varrendo o continente europeu desde fins do século XVIII.

Em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade. O primeiro orçamento brasileiro foi aprovado pelo Decreto Legislativo de 15.12.1830, que fixava a despesa e orçava a receita das províncias para o exercício de 1.7.1831 a 30.6.1832.

Nosso ordenamento jurídico soberano teve seu nascimento balizado pela Constituição de 1824. *Ab initio*, nosso constituinte não se descurou da gestão financeira do Estado e inseriu dispositivos na *Lex Mater* regulando o processo orçamentário, prevendo a reserva legal (orçamento só por lei) e de parlamento (competência exclusiva para aprovar o orçamento), bem como outros princípios orçamentários.

A Constituição de 1824 atribuía as competências dos poderes em matéria tributária e orçamentária da seguinte forma: ao Executivo, a elaboração da proposta orçamentária; à Assembléia Geral, composta pela Câmara dos Deputados e Senado, a aprovação da lei orçamentária; e à Câmara dos Deputados, a iniciativa das leis sobre impostos.

Com a Constituição de 1891 a elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, iniciada pela Câmara, que preparava a proposta, e regime bicameral tradicional. Desde a Constituição de 1934, exceto pelo interregno da Superlei de 1937, cuja aprovação se daria pela Câmara e pelo Conselho Fiscal, nosso orçamento passou a ser do tipo “misto”: o Executivo elabora o projeto de lei orçamentária e o encaminha para discussão e votação nas casas legislativas.

Definitivamente, a questão das finanças públicas contribuiu, e muito, na afirmação dos parlamentos frente os poderes absolutistas e, em decorrência, na formação das modernas democracias representativas. O surgimento de leis orçamentárias marca a separação do Tesouro do Rei do Tesouro do Estado e da necessidade de legitimação na representação parlamentar para a exação dos recursos da sociedade e sua posterior aplicação.

Não pretendemos aqui, nestas poucas linhas, fazer uma análise aprofundada do processo de formação dos instrumentos de planejamento representados pela lei orçamentária anual – LOA, pelas leis de diretrizes orçamentárias - LDO e pelas leis do plano plurianual - PPA, com enfoque para a lei de meios. Procuramos, sim, apresentar um apanhado sobre o processo orçamentário no âmbito do Congresso Nacional, em especial em seu órgão técnico, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO. O destaque justifica-se por ser ela o local onde ocorrem os principais eventos do processo e a apresentação exclusiva das proposições em matéria orçamentária, com exceção para destaques no Plenário do Congresso Nacional.

### **III. O ciclo orçamentário, pressupostos, instrumentos e procedimentos**

O denominado Ciclo Orçamentário compreende processos legislativos distintos que resultam em vários diplomas legais. As regras inseridas na Constituição relativas à matéria orçamentária estão dispostas na Seção II – “Dos Orçamentos”. Tais normas constituem um subsistema normativo com tal gama de peculiaridades que levaram o constituinte a prever expressamente no § 7º do art. 166, ao tratar da apreciação da proposta orçamentária: “Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”.

Tal subsistema jurídico peculiariza-se pela periodicidade do processo orçamentário, que ao contrário de outros subsistemas, como penal, civil, comercial ou tributário, renova-se a cada período, podendo ser anual, caso da lei orçamentária e da lei de diretrizes orçamentárias, ou quadrienal, caso do plano plurianual, ou mesmo de período maior como os planos nacionais setoriais, a exemplo do da educação, tem horizonte temporal de oito anos.

O denominado ciclo orçamentário não se restringe ao tradicional ciclo de produção legislativa, consistente na preparação e apresentação da proposta orçamentária pelo Poder Executivo, sua deliberação e aprovação pelo Poder Legislativo e final sanção, promulgação e publicação, após o que inicia-se a execução e finda com a prestação de contas. A lei do PPA, LDO e LOA constituem um conjunto orgânico, hierarquizado e articulado no tempo, tendo como princípio básico o planejamento e a coordenação da ação de governo, por força do art. 165 da Constituição.

Precede a fase própria da LOA a etapa relativa ao PPA e à LDO. A discussão e votação do PPA, por sua vez, deve anteceder à LDO, tanto por força de dispositivo constitucional quanto pela própria lógica e oportunidade. A introdução destes mecanismos na Constituição de 1988 teve como orientação dar maior transparência, racionalidade e previsibilidade aos gastos públicos.

A aprovação do PPA apresenta-se como pressuposto necessário à validade dos investimentos insertos na lei orçamentária e cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, incidindo o gestor público no crime de responsabilidade pela sua não observância, nos estritos termos do art. 167, § 1º, da Carta Política. O art. 165, § 7º, determina a fiel compatibilidade da lei orçamentá-

ria, nas esferas fiscal e de seguridade, com o Plano Plurianual. Já o art. 166, § 3º, decreta a necessária compatibilidade das emendas apresentadas pelos parlamentares com o PPA e com a LDO, a qual o próprio nome indica seu papel de orientadora na elaboração da lei orçamentária, como estabelecido no art. 165, § 2º.

A doutrina denomina tais leis de “leis reforçadas”<sup>8</sup> por serem possuidoras de eficácia derogatória de lei posterior, necessário ao encadeamento legal PPA-LDO-LOA. O PPA e a LDO, apesar de leis ordinárias, pois submetidas a processo legislativo ordinário e a *quorum* simples para votação, têm caráter de normas supraordenadoras em relação à lei orçamentária, e o PPA supraordenador à LDO. Suas imperatividades decorrem de previsão constitucional expressa, caso dos dispositivos mencionados acima. São tais leis portadoras de valor normativo qualificado, pois sua inobservância pela lei orçamentária acarreta a denominada “ilegalidade” desta lei ou “inconstitucionalidade indireta”.

Com o intuito de dar organicidade e sistematização a este sistema de normas orçamentárias, a Constituição, no art. 165, § 9º, inciso I, explicita caber à lei complementar “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da LDO e da LOA”, e, em seu inciso II, “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”.

Na ausência da lei complementar prevista no art. 165, § 9º, incisos I e II, e em especial no tocante à periodicidade e outras questões relativas à vigência da lei orçamentária, a Lei 4.320/64, foi recepcionada pela Superlei como lei complementar. Tal lei, em seu art. 2º, estabelece a observância do princípio da anualidade para a lei orçamentária. Ainda no mesmo diploma legal, os arts. 34 e 35 determinam que o exercício financeiro coincida com o ano civil, pertencendo-lhe as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

O constituinte de 88, certamente prevendo a morosidade que é peculiar ao processo legislativo brasileiro, tratou dos prazos para tramitação de projetos de lei relativos às matérias de cunho orçamentário no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, art. 35, § 2º.

### **III.1. INCONSISTÊNCIAS DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO DE 1988**

O modelo acima descrito aparenta racionalidade e coerência, entretanto a partir do momento em que começou a ser colocado em prática foram sendo identificadas várias lacunas e contradições em termos de prazos, procedimentos e conteúdos.

#### **PPA X LDO**

A título de exemplo citemos o art. 35, § 2º, do ADCT, que fixa provisoriamente os prazos para apresentação dos projetos de lei relativos ao PPA e à LDO - até a edição da lei complementar supracitada - e provoca a ausência de PPA para orientar a LDO do primeiro ano de governo. Tal distúrbio é causado pela falta de sincronia existente no art. 35, § 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT. O projeto da LDO deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril, entretanto, o mesmo dispositivo firma a data limite para o projeto de PPA em 31 de agosto, portanto quatro meses e meio após a apresentação do projeto de LDO a ele vinculada. A impropriedade tem acarretado a ausência de prioridades e metas nas primeiras LDOs de cada mandato presidencial, tal ocorreu em 1996 e em 2000. Essa assincronia provocou terem sido as prioridades e suas metas para o primeiro exercício dos quadriênios aquelas previstas na LOA do exercício. Desta feita, deu-se total inversão do modelo constitucional. As prioridades e metas para os exercícios de 1996 e 2000 acabaram por ser definidas na própria lei orçamentária. A LDO/2004 remeteu o Anexo de Metas e Prioridades para o projeto de lei do PPA - 2004/2007.

#### **LDO X LOA**

A fixação prévia de metas para a LOA já na LDO atrai a questão do papel a ser desempenhado pela LDO no processo de elaboração orçamentária. A fixação de quantitativos físicos detalhados na LDO pressupõe a definição prévia dos recursos disponíveis e do elenco de prioridades. Fazer da LDO um pré-orçamento, com a discussão dos grandes agregados de despesa, pareceu ser a idéia do constituinte de 1988. Difícil será concretizá-la. Um passo relevante nesse sentido foi dado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao fixar como anexo à LDO o Anexo de Metas Fiscais.



A LDO/2003, visando tornar obrigatória a prioridade fixada em seu Anexo de Metas e Prioridades, estabeleceu em seu art. 2º, § 2º, que o Executivo deveria justificar, na Mensagem que encaminhasse o projeto de lei orçamentária, o atendimento parcial das metas e prioridades ou a inclusão de outras prioridades, em detrimento das constantes daquele Anexo. Tal regra foi solenemente desconsiderada pela proposta orçamentária para 2003 sem qualquer conseqüência mais grave, demonstrando o longo caminho a ser trilhado até atingir-se a concatenação dos instrumentos de planejamento visualizados pelo constituinte de 88. O mesmo dispositivo não foi repetido na LDO/2004 em razão dela ter remetido o Anexo de Metas e Prioridades para o PPA/2004-2007.

### **III.2. O PLANO PLURIANUAL**

Segundo o art. 165, § 1º, da Constituição Federal, o Projeto de Lei do PPA deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Dessa forma, o PPA expressa a estratégia do governo federal e define, em grandes números, a alocação dos recursos dos Orçamentos da União para os próximos quatro anos, englobando as despesas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Em relação ao PPA 1996-1999, o PPA 2000/2003 apresentou mudanças significativas em sua estrutura de apresentação. Tais alterações procuraram propiciar a integração e a compatibilização dos instrumentos básicos de planejamento e orçamento: o plano plurianual, a LDO e a LOA. Houve também a preocupação em incluir outras fontes de recursos para investimentos, identificando não apenas a alocação de recursos da União, mas incorporando iniciativas privadas de investimento e a participação de Estados e Municípios.

Verifica-se no projeto do PPA – 2004/2007 maior aprimoramento dos instrumentos com o uso da mesma linguagem pelo PPA 2004/2007, LDO/2004 e LOA/2004, augurando-se que o aprovado possa ser executado, acompanhado e fiscalizado oportuna e eficazmente, o que não tem sido feito ao longo dos quase quinze anos de Constituição Cidadã.

Falar igual significa programas, ações e metas comuns, valores expressos para o custo das ações e mecanismos de atualização do PPA. Esse último tema é de difícil solução. O PPA vigente (2000-2003) prevê que os programas sejam motivo de projeto de lei e as ações possam ser acrescidas ao PPA por meio de sua inclusão na lei orçamentária.

A solução encontrada por outros países foi o estabelecimento de orçamentos plurianuais com créditos e dotações do exercício e dos próximos dois ou três, sendo o primeiro determinante e os seguintes indicativos, a serem confirmados.

As últimas LOA 2003 e 2004 já contam com demonstrativo em nível de unidade orçamentária por programa, função, subfunção, grupo de despesa e fonte, mostrando a execução dos dois anos, o previsto na lei orçamentária em vigor e na futura. Entretanto tal demonstrativo ainda não possui caráter cogente, obrigatório.

### III.3. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição, a LDO deve compreender as metas e prioridades da administração pública federal, em consonância com o PPA, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da LOA; dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Tem sido entendido que a relação acima são *numerus apertus*, ou seja, exemplificativas e não exaustivas, podendo ser a elas acrescidas matérias que legislador infraconstitucional entenda com elas compatível. Tal compreensão justifica-se pela necessidade de dar-se legitimidade e eficácia, com a devida flexibilidade e oportunidade, às ações de gasto público.

Tal destino foi reconhecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que acabou por acrescentar àquelas matérias constitucionalmente expressas da LDO várias outras<sup>9</sup>.

Assim, a LDO, dentro do arcabouço orçamentário-constitucional de 1988, tem o papel de ligação entre o planejamento de longo prazo e a orçamentação anual da despesa e receita. O primeiro é instrumentalizado pela lei do

PPA e o segundo pela LOA. A LDO propicia, ainda, por meio da discussão antecipada das grandes linhas que orientarão a LOA, a participação indireta do Poder Legislativo na elaboração da proposta orçamentária, identificando antecipadamente as políticas públicas e direcionando as ações que irão se materializar na proposta orçamentária.

A LDO tem que ser encaminhada ao Congresso Nacional até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Portanto, o prazo de remessa ao Legislativo é fixo - 15 de abril -, mas o prazo de devolução depende do encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que normalmente acontece em 30 de junho, mas pode estender-se além dessa data, porque, de acordo com o art. 57, § 2º, da Constituição, “A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”. Nos últimos anos o prazo constitucional tem sido fielmente observado como o envio por vezes antecipado do autógrafo à Presidência da República.

Verifica-se nas últimas LDOs um crescente aperfeiçoamento na forma de apresentação dos dados e informações, que ainda não é a ideal, pois as metodologias de apuração de agregados presentes em vários demonstrativos nela previstos, a exemplo do que ocorre com a dívida pública, os ativos financeiros, a margem de expansão de despesas e o resultado primário de empresas estatais, até por não serem de conhecimento público, não se têm submetido à adequada discussão. A imprecisão metodológica na apuração de dados e informações de boa importância numérica tende a acarretar erros no futuro processo decisório orçamentário.

No que concerne ao conteúdo das propostas de LDO, particularmente as de política econômica, permanecem dúvidas quanto à sua integral viabilidade e consistência. Desde logo, verifica-se que parte considerável do esforço fiscal provém de ações *off-budget* (extra-orçamentárias), como a meta de resultado primário esperada do conjunto das empresas estatais, cujas despesas operacionais estão sujeitas ao controle exclusivo do Poder Executivo e são estranhas ao orçamento da União.

As leis de diretrizes orçamentárias trouxeram considerável contribuição à regulação das finanças públicas federais desde sua introdução em nosso ordenamento com a Constituição de 1988. Entretanto, existem inúmeros pon-

tos a serem aprimorados, a exemplo da metodologia de previsão das receitas e das despesas obrigatórias continuadas, como benefícios previdenciários e assistenciais ou gastos com pessoal; de melhor conceituação das despesas obrigatórias previstas pelo art. 17 da LRF e no Anexo existente na LDO; dos mecanismos de cálculo e uso da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, como previsto na LRF.

#### **IV. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO**

A atribuição da tarefa de apreciar as leis do sistema orçamentário a órgão colegiado técnico misto do Congresso Nacional foi incluída em nosso ordenamento constitucional pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, alterando a Constituição de 1967, cujo procedimento bicameral historicamente mostrou-se inadequado ao trato dos temas orçamentários. Orçamento significa pressuposto para a concretização do princípio da continuidade da administração. Assim, exigências de prazo e oportunidade cobram processo deliberativo célere e adensado, de difícil atingimento pelo processo legislativo ordinário bicameral.

Em termos de direito comparado, exigência de um mundo globalizado, nosso processo orçamentário pouco deixa a desejar quando contrastado com sistemas alhures. Ainda que mantenha a bicameralidade, mostra-se esta mitigada por uma comissão mista com poderes e atribuição provenientes diretamente de sede constitucional.

O processo bicameral tradicional, como estudos demonstram, vide William B. Heller (1997)<sup>10</sup>, torna o processo orçamentário custoso e caro, no sentido de serem maiores as pressões por gastos, acarretando déficits fiscais com mais frequência. A apreciação separada em duas Casas, inclusive com o retorno à Casa iniciante ou à comissão mista de compatibilização, dá oportunidade para que os agentes sociais pressionem com maior efetividade na alocação de recursos para satisfação de demandas localizadas, tornando o autor da proposta, em geral o Poder Executivo, mais suscetível a tais reclamos.

Sem considerações sobre o mérito ou não de tais reivindicações, o que se verifica é que, quanto mais prolongado e quanto mais intervenções ocorrem no

processo orçamentário, maiores a chances de serem extrapolados os limites fiscais do Estado, pela necessidade em contemplar cada um dos inúmeros pleitos que se apresentam quando da apreciação da peça orçamentária no Parlamento. Afinal, a função do próprio Parlamento é ser a caixa de ressonância de tais pretensões.

Por força do subsistema constitucional-orçamentário imprimido pós 1988, o processo de apreciação dos projetos de lei relativos ao PPA, à LDO e à LOA difere do processo legislativo de apreciação das demais leis<sup>11</sup>. Além de conter prazos definidos para sua apresentação e apreciação, exige um conjunto de restrições especiais a que se submete o processamento de emendas e a aprovação da lei orçamentária. A competência da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO na apreciação da matéria orçamentária e financeira, incluindo-se o exame de prestação de contas anual, é excludente em relação às demais comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, às quais somente é permitido apresentar emendas<sup>12</sup>.

A CMO não pode apreciar outra matéria diferente daquela prevista na Constituição. Não tem, assim, possibilidade de alterar leis que criam despesas obrigatórias continuadas, ou de leis que alterem a receita, mesmo quando estas contrariem os limites orçamentários. Não existe nenhuma sistematização entre os projetos que tramitam nas Comissões temáticas das Casas do Congresso e os projetos de leis orçamentárias, ainda que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados proceda a exame de compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos projetos de legislação orçamentária. Tal processo ainda vê-se incipiente e carente de maior aprimoramento quanto a sua eficácia.

Tal hiato dificulta a implantação do modelo de controle dos gastos obrigatórios de caráter continuado insito nos art. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 2000. O processamento separado dos temas financeiro-orçamentários, quanto ao orçamento de iniciativa privativa do Executivo, impede que os autores parlamentares ou dos Poderes Legislativo (como administração) ou Judiciário e do Ministério Público, tenham oportunidade de oferecerem despesas ou receitas como compensação ao acréscimo de gasto pretendido nos projetos de lei de sua iniciativa.

Encaminhada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional em 31 de agosto de cada ano, a Mensagem que acompanha o projeto de lei do

orçamento é lida na sessão do Plenário do Congresso, publicada com o projeto no Diário do Congresso Nacional, e em até 48 horas, o projeto de lei é encaminhado à Comissão Mista, onde os trabalhos de exame e apreciação têm lugar.

A CMO é composta por 63 deputados e 21 senadores. O número de representantes de cada partido é fixado pela Mesa do Congresso Nacional no início de cada ano, com base no critério da proporcionalidade partidária, cabendo aos Líderes de cada partido, na Câmara e no Senado, indicar os respectivos representantes. Desde a Resolução nº 2/95-CN, não mais vige a regra que proibia a continuidade dos parlamentares por mais de um ano na Comissão Mista, permitindo hoje a presença de parlamentares com conhecimento mais especializado na matéria. Os trabalhos da Comissão são dirigidos por um Presidente e três Vice-Presidentes, escolhidos pelos membros da Comissão.

Os relatores, parlamentares incumbidos de analisar o projeto de lei e as emendas apresentadas, devem concluir pela apresentação de minuta de parecer contendo relatório e voto sobre a matéria submetida ao plenário da Comissão. Os relatores são indicados pelas lideranças partidárias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo designados pelo Presidente da Comissão. Ao contrário das outras comissões permanentes das Casas, as relatorias das peças mais importantes na CMO possuem critérios prévios para designação pelo Presidente.

No âmbito da lei orçamentária, existe um Relator-geral, que deve elaborar o parecer preliminar. Depois, a peça orçamentária é dividida em dez áreas temáticas, distribuídas por órgãos conforme o Parecer Preliminar, atribuindo-se aos relatores setoriais o exame e a emissão de parecer para cada uma dessas áreas. Em seguida, o Relator-geral deve consolidar e sistematizar os relatórios setoriais.

A funcionalidade do processo conta também com o papel importante dos parlamentares representantes de líderes partidários junto à CMO, atribuindo-se aos mesmos o equacionamento e a composição de acordos acerca de temas e matérias muitas vezes polêmicas e complexas.

A cada ano, há alternância entre senadores e deputados na Presidência da CMO, na relatoria da LDO e na Relatoria-geral da LOA, de tal forma que, se

for presidente um senador, o relator da LDO e da LOA será deputado, e no ano seguinte o contrário.

Após receber o PLOA, a Mesa do Congresso estabelece o cronograma de apreciação do projeto. O processo de apreciação é hoje regulado pela Resolução nº 01, de 2001, do Congresso Nacional, que veio a substituir a Resolução nº 2/95, encerrando sucessão de resoluções de caráter temporário, que regulavam o processo, em regra, nos anos eleitorais.

Até o presente, a Resolução nº 1/01-CN somente foi alterada pelas recentes Resoluções nº 01/03-CN e nº 2/03-CN. A primeira alterou o processo de apreciação dos decretos legislativos, liberando a execução de obras com indícios de irregularidade, e a segunda alterou seu art. 25, que será comentado no item “As emendas”.

## **V. O processo de análise e apreciação da proposta orçamentária**

Sumariamente, as etapas do processo de análise e apreciação são as seguintes:

1. Publicação e distribuição de avulsos contendo o PLOA;
2. Apresentação de nota técnica conjunta pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal como subsídio à apreciação do PLOA;
3. Realização de audiências públicas para discussão do projeto;
4. Publicação e distribuição do Parecer Preliminar pelo Relator-geral;
5. Apresentação de emendas ao Parecer Preliminar ;
6. Apreciação, apresentação de destaques e votação do Parecer Preliminar pela CMO;
7. Apresentação de emendas à proposta orçamentária;
8. Publicação e distribuição do avulso das emendas;
9. Apresentação, publicação, distribuição dos pareceres setoriais pelos Relatores setoriais;

10. Discussão, apresentação de destaques e votação dos pareceres setoriais na CMO;
11. Apresentação, publicação e distribuição do Parecer Final na CMO pelo Relator-geral, incluindo os pareceres dos comitês de apoio;
12. Discussão, apresentação de destaques e votação do Parecer Final na CMO;
13. Sistematização do Parecer Final e encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional;
14. Apresentação de destaques no Plenário do Congresso Nacional com parecer do Relator-geral;
15. Votação do Parecer Final da CMO e dos destaques no Plenário do Congresso Nacional;
16. Sistematização das decisões do Plenário do Congresso e geração do Autógrafo (projeto de lei orçamentária como aprovado pelo Congresso Nacional);
17. Encaminhamento do Autógrafo ao Poder Executivo para sanção ou veto presidencial, parcial ou total, promulgação e publicação no Diário Oficial da União; e
18. Apreciação dos vetos apostos pelo Presidente da República.

A publicação e divulgação da proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, tanto em papel quanto por meio magnético<sup>13</sup>, dá existência jurídica ao seu conteúdo, e tem por finalidade permitir aos parlamentares e à sociedade o conhecimento da peça orçamentária. Nesta etapa, os órgãos de assessoramento e consultoria de ambas as Casas, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira na Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle no Senado Federal, preparam estudos e notas técnicas com análise dos seguintes pontos<sup>14</sup>:

- ❑ principais agregados macroeconômicos utilizados nas projeções constantes da proposta, como inflação, taxa de juros, crescimento do PIB, taxa de câmbio e outros;
- ❑ estimativas e possíveis alterações na legislação relativa à receita;



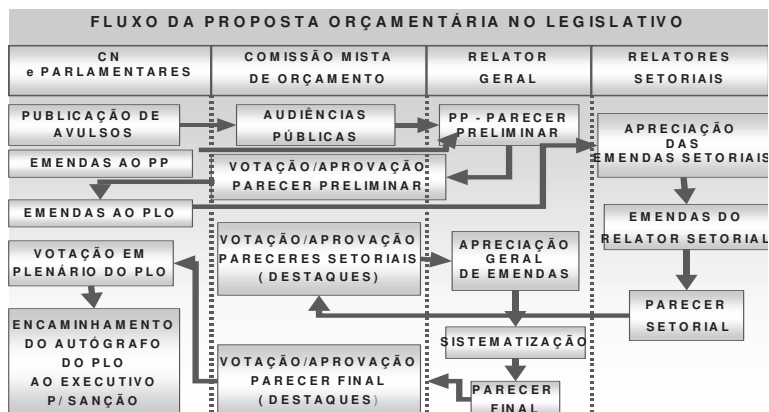
- ❑ estimativas das despesas obrigatórias, especialmente com pessoal e encargos sociais, benefícios previdenciários, gastos com saúde, gastos com o FUNDEF, benefícios assistenciais e outras despesas relevantes;
- ❑ execução da programação orçamentária vigente e dos exercícios anteriores, comparando-se com os valores propostos;
- ❑ verificação da observância dos requisitos presentes na LRF, na LDO do exercício e no PPA;
- ❑ aprimoramentos possíveis ao processo de apreciação da proposta orçamentária; e
- ❑ outros assuntos específicos que se mostrem de interesse para os parlamentares e para a sociedade.

### **V.1. Audiências Públicas**

A realização de audiências públicas em uma fase anterior à apreciação das matérias em pauta objetiva uma maior discussão e aprofundamento em assuntos específicos. Geralmente são ouvidos os Ministros da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, o Secretário de Orçamento Federal e o Secretário da Receita Federal. Nesta fase, os expositores apresentam as premissas e parâmetros considerados na elaboração da proposta. A comparação dos valores estimados com os valores efetivamente verificados, durante a execução orçamentária, mostra que nos últimos anos o Poder Executivo tem apresentado estimativas sempre otimistas das principais variáveis macroeconômicas: taxa de crescimento, inflação e juros.

As consultorias preparam subsídios que possam ser utilizados na forma de questionamentos durante a audiência pública, em especial a Nota Técnica Conjunta prevista na Resolução nº 1/01-CN.

No passado, a Comissão já adotou a prática de realizar também audiências públicas regionais, com o propósito de discutir nos estados, com a presença do governo local, da bancada de parlamentares e de outros agentes da comunidade, as obras e os investimentos federais previstos para aquela região.



## V.2. Parecer Preliminar

Uma das tarefas primordiais do Relator-geral da proposta orçamentária é propor à CMO a fixação de critérios que norteiem o acolhimento de emendas e as alterações que porventura venha o PLOA a sofrer na Comissão. O instrumento regimental para tal é o Parecer Preliminar. A proposta de Parecer é apresentada pelo Relator-geral e sujeita a emendas e destaques pelos parlamentares e aprovação pelo Plenário da Comissão.

O Parecer Preliminar, que antecede o trabalho dos relatores, contém:

- uma análise da receita, item por item; quadro comparativo com a execução no exercício anterior e no atual, já devendo prever as alterações em termos de receita quanto à proposta apresentada pelo Executivo;
- análise comparativa dos grandes agregados da despesa, da dívida, de tópicos especiais como salário mínimo, precatórios, obras com gestão irregular, LRF, emendas da saúde e outras matérias que devam ser reguladas previamente aos trabalhos das relatorias;
- os parâmetros e critérios que orientam o cancelamento das dotações e sua alocação nas emendas. Em regra fixam-se percentual de corte global por GnD (grupo de natureza da despesa) e protegem-se de corte determinadas categorias de despesa em função de legislação anterior ou mérito;

- critérios para atendimento às emendas;
- são definidas as relatorias setoriais, a divisão de atribuições de cada relator, bem como os limites que devem ser observados pelos mesmos.

É de se ressaltar que a partir do processo orçamentário de 2001 ficou fixada a obrigatoriedade da aprovação prévia pelo Plenário da Comissão, de qualquer alteração no Parecer Preliminar quando de reestimativa de receita, para fins de apropriação na despesa.

O Parecer Preliminar divide e atribui às relatorias setoriais da LOA cada uma das dez áreas temáticas distintas, por autorização da Resolução nº 1/01-CN. As áreas temáticas podem abranger um ou mais órgãos (ministérios) do governo, e que hoje servem de parâmetro para a agregação dos órgãos nos projetos de crédito adicional, são as seguintes:

- 1) Poderes do Estado e Representação;
- 2) Justiça e Defesa;
- 3) Fazenda e Desenvolvimento;
- 4) Agricultura e Desenvolvimento Agrário;
- 5) Infra-Estrutura;
- 6) Educação e Cultura, Ciência e Tecnologia e Desporto;
- 7) Saúde;
- 8) Previdência e Assistência Social;
- 9) Integração Nacional e Meio-ambiente;
- 10) Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

O texto da LOA e seus quadros anexos, assim como a definição das receitas orçamentárias e da reserva de contingência, por seu caráter amplo, são tratadas pelo Relator-geral. O assessoramento disponibiliza para o Relator-geral as informações existentes, reunindo-se com representantes de órgãos do Executivo e levantando dados em bases de acesso assegurado pelas LDOs.

### V.3. As emendas

Uma vez votado o Parecer Preliminar, abre-se prazo para apresentação de emendas ao PLOA. Em matéria orçamentária criou-se a figura das emendas coletivas apresentadas por um conjunto de parlamentares de determinado estado ou distrito federal ou de uma região, e também pelas comissões temáticas permanentes da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

As alterações na programação de trabalho constante dos anexos do orçamento, que contém os créditos e dotações orçamentárias, ou seja, as autorizações para o gasto pela Administração, devem ser procedidas sempre por emenda, ainda que de relator, não sendo possível o denominado “substitutivo” genérico. A mesma exigência de emenda se faz para alterações na receita, só sendo possível o “substitutivo” para alterações no texto da lei orçamentária.

A apresentação de emendas à proposta orçamentária é regulada tanto pelo art. 166 da Constituição, que veda o cancelamento de dotações relativas à dívida, pessoal e transferências constitucionais, exceto por erro ou omissão, como pela Resolução nº 1/01-CN e pelo Parecer Preliminar, que estabelece uma série de regras complementares por força da Resolução nº 1/01-CN. Em geral, não apenas aquelas despesas previstas na Constituição, mas todo conjunto de despesas constitucionais e legais obrigatórias definidas na LDO são protegidas de cancelamentos durante a tramitação do orçamento, por disposições do Parecer Preliminar .

Pela Resolução nº 1/01-CN, a apresentação de emendas à despesa está sujeita a limites numéricos e de acolhimento, para as individuais, o mesmo não ocorrendo às emendas de cancelamento da despesa, de texto ou à receita. É dada prioridade às emendas coletivas. Entretanto é assegurado às emendas individuais um montante mínimo (R\$ 2,5 milhões em 2003, R\$ 500 mil a mais do que em 2002) para cada um dos parlamentares, por mandato. Questões polêmicas relacionam-se com a autoria e objeto das emendas ao orçamento. Critica-se a utilização de emendas coletivas genéricas que não identificam claramente a obra objeto da alocação orçamentária, a denominada “rachadinha” ou “partilhável”. Muitos consideram tais emendas como desvirtuamento da emenda coletiva, pois se tratariam, na realidade, de emendas individuais, a serem especificadas, durante a execução orçamentária, já no Poder Executivo.

As emendas de comissão devem ter caráter nacional ou institucional e proposições na respectiva atribuição regimental. Tais emendas não podem refletir interesse tipicamente estadual ou local.

A recente edição da Resolução nº 2/2003-CN, veio a alterar o art. 25 da Resolução nº 1/2001-CN, criando, nas bancadas estaduais integradas por mais de dezoito parlamentares, a figura da iniciativa privativa de senador e de deputado na apresentação de emendas aos coletivos das bancadas estaduais, nos seguintes termos: “§ 1º Nas bancadas estaduais integradas por mais de dezoito parlamentares, fica assegurada a iniciativa aos senadores de propor três emendas, cabendo, aos deputados, a iniciativa da apresentação do restante das emendas, a serem apreciadas nos termos do inciso II deste artigo.”

As consultorias, no que tange às emendas, preparam manual de instruções contendo todos os procedimentos necessários à formulação e apresentação das emendas. Paralelamente, orientam parlamentares e assessores (secretariado parlamentar) acerca da forma e do correto preenchimento do formulário eletrônico com as emendas, além de efetuar o processamento, a geração de relatórios consolidados e a análise de admissibilidade<sup>15</sup> das emendas apresentadas.

#### **V. 4. As Relatorias Setoriais e Geral**

A apreciação das emendas inicia-se pelos relatores setoriais. As relatorias setoriais fazem o primeiro exame da proposta apresentada quanto à programação de trabalho das unidades orçamentárias a elas afetas. Devem observar as regras do Parecer Preliminar.

Os critérios de cancelamentos permitidos aos relatores setoriais e ao Relator Geral são fixados no Parecer Preliminar. Geralmente, os cortes nos investimentos e inversões financeiras (GnD 4 e 5) são atribuição dos relatores setoriais. Tais cortes só podem ocorrer dentro do setor. Os recursos liberados pelos cortes, classificados por fontes, são utilizados pelos relatores setoriais para o atendimento das emendas.

Na verdade, é o Relator-geral, com sua prerrogativa de identificar distorções na receita orçamentária, que acaba provendo a maior parte dos recursos ne-

cessários ao fechamento dos relatórios setoriais. As eventuais reestimativa de receitas sugeridas pelo Relator-Geral, com o apoio de um Comitê Consultivo, depois de aprovadas pelo plenário da Comissão, também podem ser utilizadas como fonte de atendimento de emendas. O critério de repartição dos recursos identificados pelo Relator-geral aos relatores setoriais observa, em regra, a proporcionalidade com o número de emendas coletivas apresentadas para cada setor.

O Relator-geral desempenha fundamentalmente o papel de sistematizador das decisões setoriais, podendo aumentar ou reduzir os valores atendidos para cada emenda. No entanto, o Relator-geral não pode aprovar emenda totalmente rejeitada pelos relatores setoriais, tampouco acrescer dotações além da proposta orçamentária. Os relatores não podem inovar, ou seja, não podem incluir despesas que não foram objeto de emenda apresentada, salvo erros e omissões de ordem técnica ou legal, devidamente justificadas.

As consultorias, no atendimento aos relatores, elaboram estudos e notas técnicas demandados acerca de pontos de maior indagação e questionamentos que constaram da proposta. Além disso, apresentam relatórios gerenciais que facilitam o processo decisório, acompanhando as discussões públicas sobre o tema. Elaboram ainda, sob orientação dos autores, a minuta do parecer, e efetuam o processamento das decisões das relatorias e da Comissão, observando e garantindo<sup>16</sup> a compatibilidade das fontes de recursos com as emendas atendidas. Uma atribuição importante dos órgãos de assessoramento é o de alertar os relatores, inclusive por escrito, sempre que constatar que determinada emenda ou decisão da relatoria não observa algum dos requisitos constitucionais, legais ou regimentais<sup>17</sup>.

É exigência regimental a apresentação de relatórios que contenham elementos técnicos que permitam o conhecimento exato das mudanças que estão sendo propostas.

Os relatórios de cada setor vêm sendo aprimorados com maiores detalhes das alterações processadas e com análises de aspectos especiais de pontos da proposta encaminhada pelo Executivo. As decisões do relator quanto às emendas são detalhadas em relatório, tanto por modalidade (coletivas, individuais e de relator) como por unidade da federação ou órgão/unidade orçamentária. Nos relatórios é dada ênfase aos reflexos das decisões adotadas em relação à proposta do Executivo.

Enquanto durar a leitura e discussão do relatório são aceitos destaques à proposta orçamentária ou às emendas apresentadas. Tais destaques são discutidos e votados assim que for aprovado o relatório, ressalvados os destaques apresentados. A Resolução nº 1/01-CN, seguindo tendência de outras resoluções extraordinárias anteriores, restringiu as possibilidades de destaque, sendo vedado o uso desses como substitutos de emendas. Os destaques, na verdade, representam um pedido de reconsideração acerca do parecer das emendas já apresentadas, não podendo, portanto, criar nova ação ou ultrapassar o valor solicitado na emenda ou o valor a ser recomposto do projeto original. Os assessores acompanham e apoiam todas as votações na Comissão. Ao longo dos trabalhos são gerados relatórios parciais e, no encerramento, todas as deliberações são organizadas e implantadas no sistema informatizado.

### **V.5. A votação do parecer final**

A harmonização e adequação dos relatórios setoriais e sua consolidação final é feita na segunda etapa de apreciação do orçamento pelo Relator-geral, que submete o seu Parecer, com o respectivo Substitutivo (o projeto de lei modificado pelas emendas parlamentares aprovadas) ao plenário da Comissão.

Os recursos disponíveis do Relator-geral são utilizados para atendimento das emendas coletivas, uma vez que as emendas individuais geralmente são todas atendidas na fase setorial, com recursos tanto do relator setorial quanto do geral. As discussões que se estabelecem nesta fase são tipicamente regionais, onde cada bancada estadual procura melhorar sua posição no conjunto de investimentos do orçamento da União.

É bastante comum a realização de reuniões públicas sequenciais com a presença do Relator-geral, do Comitê de Apoio à Avaliação de Emendas Coletivas, e dos parlamentares e representantes de cada um dos estados da federação. Este fórum é provavelmente o que exige maior capacidade de negociação e conciliação de interesses antagônicos: de um lado, a escassez de recursos orçamentários, e, de outro, a extrema necessidade dos estados do apoio federal na condução dos seus investimentos. Perfazem o quadro a busca da justiça distributiva em nível de federação e os apelos sempre presentes de correção dos desequilíbrios regionais.

Entretanto, verifica-se crescente interesse dos parlamentares no debate acerca de temática não regional, a exemplo dos recursos necessários aos gastos

decorrentes do aumento do salário-mínimo ou ao mínimo constitucional para a saúde.

As consultorias técnicas, além de acompanharem e prestarem esclarecimentos técnicos durante as reuniões de trabalho, preparam relatórios mostrando os recursos que foram destinados para cada unidade de federação e comparando tais valores com aqueles dos anos anteriores.

Após a aprovação pela Comissão e sua sistematização, o substitutivo segue para a apreciação pelo plenário do Congresso Nacional. Assim como nos relatórios setoriais, o relatório final é votado após discussão, ressalvados os destaques apresentados, os quais são posteriormente discutidos e votados.

#### **V.6. Sistematização do Parecer Final e encaminhamento à Mesa do Congresso Nacional**

A sistematização do Parecer Final consiste de uma série de procedimentos e ajustes que devem ser realizados pelas consultorias técnicas. Nesta etapa são conferidas todas as despesas e fechados os quadros de receita. O equilíbrio entre receitas e despesas, corrente e primário, a compatibilidade de fontes e destinações, e outras verificações, também fazem parte das tarefas.

Também nesta etapa deve ser verificada a adequação das metas físicas dos subtítulos com o montante final da dotação orçamentária consignada. Assim, se um subtítulo teve seus recursos duplicados, as metas físicas, em regra, também devem ser aumentadas na mesma proporção. As metas físicas, em especial nos projetos, permitem a aferição da eficiência e economicidade no atingimento dos objetivos. Até hoje não foi dada a devida importância à verificação da metas propugnadas na lei. As LDOs prevêm que os custos unitários das obras não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - Sinapi, mantido pela Caixa Econômica Federal.

#### **V.7. Votação e Sistematização das decisões - Plenário do Congresso e Autógrafo**

No plenário do Congresso Nacional, todos os parlamentares podem, teoricamente, participar novamente do processo de discussão da peça orçamentária. A aprovação da matéria pela Comissão significa que a proposta orçamentária



ria, com as alterações efetuadas, já apresenta consenso suficiente para uma votação consensual no Congresso. Observamos ser vedada a apresentação de emendas no Plenário do Congresso. As emendas sujeitas à apreciação são as mesmas que foram apresentadas à Comissão Mista, podendo, no entanto, ser destacadas no Congresso Nacional, desde que haja apoio regimental ao destaque. No plenário a matéria orçamentária é relatada pelo mesmo Relator-geral que relatou o projeto na Comissão.

Ao final dá-se nova sistematização, à semelhança do procedido no âmbito da Comissão, só que em menor escala, pois as alterações de Plenário são em menor número, uma vez que se espera sempre que a Comissão envie ao Congresso uma matéria politicamente já conciliada e acordada. Nesta etapa são gerados todos os quadros consolidados previstos na Lei 4.320/64 e na LDO, imprimindo-se a versão final do autógrafo, ou seja, documento com o conteúdo e a forma final da lei, pronto para ser enviado à sanção. As consultorias devem ficar atentas às eventuais modificações havidas no âmbito do plenário do Congresso para que possam ser devidamente processadas.

## **V. 8. Sanção presidencial, promulgação e publicação pelo Presidente da República**

Uma vez aprovado o substitutivo, agora chamado de autógrafo, o mesmo é remetido ao Presidente da República para sanção e publicação da LOA, no prazo máximo de 15 dias úteis. Ocorrendo vetos, o Congresso terá trinta dias para apreciá-los, podendo torná-los sem efeito, caso seja esta a decisão da maioria absoluta dos congressistas.

Vimos que a participação do Legislativo é essencial para legitimar o orçamento em uma sociedade democrática. Mas sendo o orçamento uma lei, a mesma pode ser vetada pelo Presidente da República. Os vetos devem incidir sobre o total de cada dotação orçamentária, ou seja, não é admitido veto sobre uma parcela da dotação autorizada, por paralelismo com a vedação constitucional de veto parcial a dispositivo de lei. Nos termos do § 8º do art. 166 da Constituição, os recursos que, em decorrência de veto, ficarem sem despesas orçamentárias correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares.

Nos últimos anos, o Presidente da República não tem usado de sua prerrogativa para vetar partes da programação de trabalho, restringindo-se a vetar

dispositivos do texto da LOA. Tais vetos estão vinculados em sua maioria a interpretações divergentes entre o Executivo e o Congresso quanto ao real sentido do princípio constitucional da exclusividade da lei orçamentária. Para melhor apreciação deste tema ver artigo nosso publicado em Cadernos ASLEGIS nº 19<sup>18</sup>.

Em verdade, não é necessário o veto para a não execução dos créditos considerados “não prioritários” pelo Executivo. As restrições aos créditos ocorrem durante a execução orçamentária, com o uso do mecanismo do contingenciamento, hoje regulado pela LRF e LDOs.

E se o orçamento não for sancionado antes do início do exercício a que se refere? Dada a lacuna constitucional acerca de tal situação, as LDOs prevêm que, nesta hipótese, chamada de vazio (legal) orçamentário, o orçamento poderá ser executado dentro dos limites e montantes do projeto de lei, mas apenas quanto às despesas consideradas obrigatórias, de natureza constitucional ou legal (despesas como transferências constitucionais, juros e serviços da dívida, pessoal e encargos sociais, previdência, etc.); as demais despesas, discricionárias, não poderão ser executadas.

## VI. Conclusões

O processo orçamentário, como qualquer processo legislativo, não está isento de injunções ilegítimas que subtraíam sua finalidade de satisfação do interesse público, escopo das leis orçamentárias, misto de ato administrativo, sob o prisma material, e norma legal, pela vertente formal. Longe de terem os aperfeiçoamentos havidos nos últimos anos afastado integralmente a assertiva de Georges Ripert, hoje, indubitavelmente, o processo orçamentário é mais transparente e racional do que os anteriores, que desaguaram em uma CPI e reduziram-lhe o porte.

---

1 RIPERT, Georges. Aspectos Jurídicos do Capitalismo Moderno. Freitas Bastos, Rio de Janeiro. 1947. p. 81

2 BARBOSA, Rui . A Crise Moral. in: Obras Completas de Rui Barbosa, vol XL 1913, Tomo VI, Rio de Janeiro, Fundação Casa de Rui Barbosa, 1991, p. 121.

- 3 MAXIMILIANO, Carlos. *Commentários a Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro. Jacinto Riberio dos Santos Editor, 1918, p. 343.
- 4 Art. 12. Nenhum tributo (scutage-imposto pagos pelos vassalos para eximi-los do serviço militar) ou auxílio será instituído no Reino, a não ser pelo Conselho dos Comuns, exceto com as finalidades de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esses fins deverão ser de valor razoável”
- 5 VIII - Por todas estas razões, os lordes espirituais e temporais e os comuns humildemente imploram a Vossa Majestade que, a partir de agora, ninguém seja obrigado a contribuir com qualquer dádiva, empréstimo ou benevolência e a pagar qualquer taxa ou imposto, sem o consentimento de todos, manifestado por ato do Parlamento; e que ninguém seja chamado a responder ou prestar juramento, ou a executar algum serviço, ou encarcerado, ou, de uma forma ou doutra, molestado ou inquietado, por Causa destes tributos ou da recusa em os pagar; e que nenhum homem livre fique sob prisão ou detido por qualquer das formas acima indicadas; e que Vossa Majestade haja por bem retirar os soldados e marinheiros e que, para futuro, o vosso povo não volte a ser sobrecarregado; e que as comissões para aplicação da lei marcial sejam revogadas e anuladas e que, doravante, ninguém mais possa ser incumbido de outras comissões semelhantes, a fim de nenhum súdito de Vossa Majestade padecer ou ser morto, contrariamente às leis e franquias do país.
- 6 “4º Que a cobrança de impostos para uso da Coroa, a título de prerrogativa, sem autorização do Parlamento e por um período mais longo ou por modo diferente do que tenha sido autorizado pelo Parlamento, é ilegal;”
- 7 LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. in: *Revista de Economia Política*, vol 14, nº 2, abril-junho, 1994. p.40.
- 8 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. “A Lei do Orçamento na Teoria da Lei”. in: *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor J.J. Teixeira Ribeiro*, vol. 2, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1978-1980.p. 558.
- 9 Normas sobre a execução orçamentária e financeira, em especial os limites para os Poderes Legislativo e Judiciário e os critérios para limitação do empenho e pagamento, que vem sendo incorporadas às LDOs desde suas primeiras edições e hoje compõem parte essencial do ordenamento da gestão dos recursos federais; anexo de Metas Fiscais, onde são fixa-

das as estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício seguinte e para os dois subseqüentes, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e instruído com memória e metodologia de cálculo; anexo contendo a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; demonstrativo da evolução do patrimônio líquido, nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador e outros fundos e programas estatais de natureza atuarial; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; Anexo de Riscos Fiscais, com os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem; anexo com os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subseqüente.

- 10 HELLER, William B. *Bicameralism and Budget Deficits: The Effect of Parliamentary Structure on Government Spending*. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXII.n. 4. Comparative Legislative Research Center. University of Iowa. 1997.
- 11 Art. 166, § 7º - Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.
- 12 Emendas de Comissão estão previstas até o limite de 5 emendas por Comissão Temática. As emendas devem ter caráter nacional ou institucional, e devem estar relacionadas ao objeto de atuação da Comissão.
- 13 Precursora de um dos objetivos do hoje denominado e-governo, desde o início dos anos noventa a proposta orçamentária vem sendo, por força das LDOs, apresentada em meio magnético como dados a serem processados pelo SELOR-Sistema de Elaboração Orçamentária do Congresso Nacional, sistema gerenciado pelo PRODASEN, sob a orientação das consultorias técnicas da Câmara dos Deputados e do Senado.

14 Resolução nº 1/01-CN Art. 45. A Comissão, para o exercício das atribuições previstas nesta Resolução, contará com assessoramento institucional e permanente a ser prestado pelos órgãos especializados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

§ 1o A coordenação do trabalho de assessoramento caberá à consultoria técnica da Casa a que pertencer o relator, com a constituição de equipes mistas quando se fizer necessário.

§ 2o Serão elaboradas notas técnicas como subsídio à análise das proposições relativas ao projeto de lei do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual.

15 O exame da admissibilidade verifica se a emenda cumpriu com os requisitos constitucionais, legais ( LC 4320/64, LRF e LDO) e regimentais (Resolução Congressual e Regimento Interno da Comissão);

16 Neste aspecto, o processamento da peça orçamentária pelo sistema de assessoramento visa dar caráter de autenticidade (oficialidade) e segurança técnica ao poder legislativo.

17 Cumpre salientar que nos últimos anos formou-se um Comitê específico de parlamentares para analisar a questão da admissibilidade de emendas;

18 SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da Lei Orçamentária .In Cadernos Aslegis, n. 19. Jan/abr 2003, p 23.