



EXTRAI DA NO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

Luiz Gustavo  
Bambini de Assis

# PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO PÚBLICO

Função de controle  
do Parlamento

 Editora  
Saraiva



vância dos princípios norteadores da Administração Pública, mas uma atuação que avale, de fato, a eficiência dos programas e ações governamentais.

Essa obra encontra seu fundamento justamente nesse ponto, pois se acredita que o fortalecimento do Poder Legislativo na função de controlador das ações orçamentárias a serem desempenhadas pelo Executivo é de fundamental importância para a sociedade e vital para o fortalecimento do Parlamento enquanto instituição.

É evidente que esse controle não será feito de maneira exclusiva apenas pelos parlamentares.

Todavia, é dentro do Parlamento, em audiências públicas conjuntas, que reúnem os ordenadores de despesas, representantes de setores sociais, especialistas e parlamentares, que esse controle poderá, de fato, ser efetivado, contribuindo para o aperfeiçoamento do orçamento-programa à que se fez alusão.

Ademais, esse controle, ressalte-se, não deve se dar apenas do ponto de vista da moralidade dos ordenadores de despesa e da correta aplicação dos gastos públicos. Ele é muito maior e pressupõe a atuação do Parlamento sobre a efetividade das políticas públicas criadas a partir do orçamento, sua execução e conveniência.

Em síntese, o orçamento-programa deve pressupor um Poder Legislativo apto a auterir se a alocação de recursos é ou não instrumento hábil para garantir a continuidade e a execução das políticas de governo, alterando os rumos do orçamento sempre que esse instrumento não seja ou não possa ser alcançado.

## 4.2. Processo orçamentário

### 4.2.1. *Elaboração da proposta orçamentária*

O processo legislativo de elaboração do orçamento, embora siga em linhas gerais, as regras do processo legislativo comum, apresenta algumas particularidades.

A primeira delas pode ser notada ao se observar que é o Congresso Nacional, e não as Casas Legislativas separadamente, que delibera sobre as leis orçamentárias.

206

Ao contrário das emendas à Constituição, dos projetos de leis complementar e ordinária, bem como das medidas provisórias, as leis relativas ao orçamento não tramitam alternadamente pelas comissões de cada Casa para depois seguirem aos respectivos Plenários.

Elas se iniciam em uma comissão mista e são deliberadas pela junção de ambas as Casas em uma das atividades constitucionalmente atribuídas ao Congresso Nacional.

No mais, pode-se constatar pelo que acima se afirmou que mesmo os princípios relativos às leis orçamentárias são, em grande parte, diferentes e complementares aos princípios norteadores do processo legislativo. Diante dessas peculiaridades, é de fundamental importância conhecer o processo de elaboração da proposta orçamentária.

A Constituição de 1988, programática em grande parte de sua estrutura, inovou no que concerne ao sistema orçamentário ao criar, além da lei orçamentária, dois novos instrumentos de programação. Faz-se referência ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 165 da Constituição estabeleceu como instrumentos legislativos que compõem o orçamento, além dos dois acima citados, a própria Lei Orçamentária Anual, responsável pela discriminação detalhada do orçamento em determinado período fiscal.

O Plano Plurianual possui como característica essencial ser o mais abrangente dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário. A partir dele, e de acordo com o que prevê o § 1º do citado art. 165, estabelecem-se as diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, ou seja, respeitando-se as peculiaridades e diferenças de cada região do País, para todas as futuras despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as diretrizes, objetivos e metas dos programas de duração continuada.

Nas palavras de José Afonso da Silva, o Plano Plurianual é:

Um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância todos os planos e programas nacionais e regionais e setoriais previstos na Constituição (arts. 48, IV e 165, § 4º).<sup>248</sup>

<sup>248</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. op. cit. p. 689.

207



E, por se tratar de um documento cuja essência é programática, o PPA deverá conter princípios e metas de uma gestão ou governo, mas também deverá ir além, pois, não raro, a mudança de governo não coincide com o período estipulado de quatro anos para a vigência desse instrumento normativo.

Em Estados onde a falta de planejamento é patente, o PPA se transforma em uma mera peça de ficção sem maior capacidade de influenciar os demais instrumentos legais que compõem o sistema orçamentário, o que acaba acarretando em uma grande perda na construção de um verdadeiro orçamento-programa.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal além de servir como orientação para a elaboração da lei orçamentária, essa sim um verdadeiro detalhamento do orçamento, bem como disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências de fomento.

É também uma lei anual, assim como a lei orçamentária, porém mais abrangente e com assuntos específicos. Difiere do PPA, pois existe não para programar, em longo prazo, diretrizes e programas da Administração, mas para estabelecer as prioridades de investimento para um ano fiscal específico, além de dispor sobre alterações na legislação tributária e nas políticas de fomento.

Como se vê, é uma lei mais abrangente por tratar de questões orçamentárias, tributárias e fiscais ao mesmo tempo em que se restringe a um exercício, tornando-se, assim, mais detalhada.

Essa lei deve traçar regras e diretrizes para a efetivação do PPA e, ainda, deve se preocupar com diretrizes e regras para a execução do orçamento anual.

As suas metas e prioridades, por óbvio, não devem destoar daquelas especificadas no PPA e, por mais difícil que isso possa parecer, precisam orientar as metas e prioridades da própria lei orçamentária.<sup>249</sup>

<sup>249</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVARTH, Estevão. *Manual de direito financeiro*, 3. ed. São Paulo: RT, 1999, p. 77.

ALDO é composta por diversos anexos, dentre os quais se destaca como de maior relevância aquele referente ao planejamento orçamentário e à descrição dos programas governamentais, consideradas as metas e os custos para o exercício financeiro.

Neste anexo estão inseridas todas as metas governamentais e, inclusive, os códigos correspondentes a cada um dos programas e a indicação das unidades responsáveis pelo seu desempenho, acrescida do seu referido código, os objetivos dos programas e as justificativas respectivas.

A partir desse documento ficam claras as diretrizes a serem seguidas pela lei orçamentária referente ao ano fiscal específico.

Por fim, tem-se a Lei Orçamentária Anual, que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, com os detalhes das receitas e despesas, conforme já se explicou anteriormente.

Essa lei, conforme consta no § 1º do art. 2º da Lei n. 4.320/64, é composta de um sumário geral de receitas por fontes e de despesa por cada função de governo. Possui, ainda, um quadro demonstrativo de receitas e despesas de acordo com categorias econômicas, um quadro discriminativo de receitas por fontes, um quadro de dotações por órgãos do governo e da Administração, anexos de metas fiscais, um demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas dos anexos das metas fiscais e, por fim, um demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes da concessão de benefícios fiscais.

Com todos esses tópicos, a LOA acaba se transformando em um documento bastante detalhado do orçamento de um determinado ano fiscal.

Embinçados os instrumentos legislativos que compõem o orçamento, resta conhecer a sua elaboração,

A iniciativa para a elaboração de todas as três leis orçamentárias é do próprio Executivo. Esse processo se realiza a partir de órgãos técnicos internos do próprio governo, pelas suas áreas de planejamento, e nada mais são do que a efetiva vontade e a escolha de prioridades pelo próprio Executivo.



É evidente que o processo de elaboração da LDO e da LOA já possui como parâmetro o Plano Plurianual, sendo que o próprio Executivo deve estar adstrito às prioridades apresentadas naquele documento legislativo.

Todavia, a proposta orçamentária tem início a partir da análise de sugestões e prioridades colocadas pelos órgãos gestores de cada Ministério e da própria Presidência da República e, a seguir, a sua sistematização e transformação em um projeto de lei.

O orçamento do Judiciário é também encaminhado ao Executivo, que, munido das informações, trata de juntá-lo ao texto legal.

José Maurício Conti ressalta que, no Brasil, as receitas do Poder Judiciário constam do orçamento fiscal geral do governo, não havendo um orçamento específico e diferenciado que, nas palavras do autor, desrespeitaria o princípio da unidade orçamentária.<sup>250</sup>

Já as despesas do Judiciário aparecem sob diversas formas no orçamento conforme o tipo de classificação adotada e passam a compor a estrutura orçamentária geral.

Uma vez unificada a proposta, ela é remetida ao Parlamento para discussão.

O PPA, de acordo com o art. 35, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece que, para ter vigência até o final do exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, deverá ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Significa que a proposta elaborada pelo Executivo terá um prazo máximo de quatro meses para ser apreciada pelo Parlamento e devolvida para a sanção presidencial.

Se fosse possível supor que a elaboração do PPA dar-se-ia a partir da integração entre os Poderes da República, sociedade civil e especialistas no assunto, talvez esse período de quatro meses pudesse não ser considerado exiguo para a devida apreciação legislativa.

<sup>250</sup> CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*, op. cit. p. 63.

Sim, pois com a participação dos Poderes e da sociedade e com a sua anuência ao texto elaborado pelo Executivo, a deliberação congressional nada mais seria do que uma mera ratificação da proposta elaborada. Dessa forma, o prazo de quatro meses seria mais que suficiente.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos moldes do inciso II do art. 35 do ADCT, é encaminhada ao Congresso até oito meses antes do encerramento do exercício financeiro e deve ser devolvida para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Significa dizer que a LDO deve ser encaminhada ao Congresso em abril e votada até 17 de julho do mesmo ano, tudo nos moldes do art. 57 da Lei Maior. Dessa forma, o Congresso tem três meses e meio para deliberar sobre a LDO antes de devolvê-la para sanção.

É fato que a sessão legislativa não pode ser interrompida sem a devida aprovação da LDO. É fato, também, que isso funciona como uma garantia da aprovação desse documento tão essencial para a efetiva formulação da lei orçamentária.

Entretanto, não raro, a oposição ao governo geralmente se utiliza dessa prerrogativa para atrasar a aprovação da LDO e causar transtornos para o Poder Executivo no processo de elaboração orçamentária.

Se esse atraso ocorresse para um melhor amadurecimento da proposta orçamentária e uma discussão mais efetiva de seus termos certamente estar-se-ia diante de uma atitude digna e louvável. Porém, infelizmente, esse retardamento não se dá por essa razão, mas por motivos políticos.

É que, como o Parlamento em quase nada participa do processo de elaboração orçamentária, acaba por não ter o interesse na sua aprovação, pois a peça em quase nada reflete a vontade daquele Poder. E, como muito pouco é alterado no período em que a LDO tramita no Congresso, conforme se procurará demonstrar adiante, o interesse do Legislativo sobre o orçamento é quase nulo.

Com relação à LOA, o Executivo deverá enviar o projeto para deliberação do Parlamento até o final do mês de agosto de cada exercício e deve ser devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa.



As mesmas críticas anteriormente feitas à iniciativa do PPA e da LDO valem também para a LOA, por razões óbvias.

Esses prazos deveriam ser regulamentados por lei complementar própria conforme consta do § 9º do art. 165 da Constituição. Entretanto, em virtude da ausência desta Lei, a questão resta disciplinada pelos prazos fixados no ADCT.

De acordo com James Giacomini, tramita no Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 135/96, apresentado pela Comissão Mista de Orçamento, que regulamenta a questão dos prazos de apresentação das leis orçamentárias.

O projeto ainda encontra-se em fase de tramitação junto à Comissão de Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e já foi aprovado na Comissão de Finanças e Tributação da Casa. Ocorre que, naquela Comissão, foram apresentados diversos substitutivos ao projeto original, que tramitam em conjunto com a matéria.<sup>251</sup>

Por enquanto, prevalece a vontade do Executivo em encaminhar, a contento, os projetos orçamentários ao Congresso Nacional.

Ao se analisarem os prazos de encaminhamento das últimas leis orçamentárias, verifica-se que o PPA relativo ao período 2000/2003 foi encaminhado ao Congresso Nacional em 31-8-1999, ou seja, no último dia do prazo previsto na Constituição.<sup>252</sup>

O mesmo pode se dizer em relação ao PPA 2004/2007, enviado ao Congresso em 28-8-2003<sup>253</sup> e ao PPA 2008/2011, encaminhado em 30-8-2007.<sup>254</sup> Diante desses fatos, pode-se verificar que o Executivo tende a retardar ao máximo o envio do PPA ao Congresso, conforme já ressaltado anteriormente.

<sup>251</sup> Informações obtidas através do site eletrônico da Câmara dos Deputados: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes> Acesso em: 10 ago. 2011.

<sup>252</sup> Mensagem n. 1.265 de 31-8-1999 – DOU de 1º-9-1999 (PLN n. 19/1999) – Lei n. 9.989 de 2000.

<sup>253</sup> Mensagem n. 415 de 28-8-2003 – DOU de 29-8-2003 (PLN n. 30/2003) – Lei n. 10.933 de 2004.

<sup>254</sup> Mensagem n. 650 de 30-8-2007 – DOU de 31-8-2007 (PLN n. 31/2007) – Lei n. 11.653 de 2008.

Com relação às leis de diretrizes orçamentárias, verifica-se situação semelhante. Essas leis devem ser encaminhadas até o final de abril ao Congresso para deliberação. A LDO para o ano de 2007, por exemplo, foi enviada ao Congresso em 12-4-2006.<sup>255</sup> Já a LDO para o ano de 2008 foi enviada ao Parlamento em 13-4-2007.<sup>256</sup> A LDO para o ano de 2009, por sua vez, foi enviada em 15-4-2008<sup>257</sup> e a LDO para o ano de 2010, convertida em Lei n. 12.017/2009.<sup>258</sup>

Como se vê, ainda que as leis de diretrizes não tenham sido encaminhadas no último dia de seus prazos para o Legislativo, o foram na primeira quinzena do mês de abril, ou seja, praticamente no limite do prazo estipulado.

Com as leis orçamentárias anuais a questão não é diferente. A LOA/2007 foi encaminhada ao Congresso no último dia do prazo, ou seja, em 31-8-2006.<sup>259</sup> Já a lei orçamentária do ano de 2008 foi encaminhada ao Congresso em 30-8-2007<sup>260</sup> e a LOA/2009, em 27-8-2008.<sup>261</sup>

O que se pretende demonstrar é que, não obstante os prazos para apreciação das leis orçamentárias pelo Parlamento serem evidentemente exigentes, o Executivo em nada colabora para amenizar esse problema, encaminhando os projetos sempre nos prazos derradeiros.

<sup>255</sup> Mensagem n. 225 de 12-4-2006 – DOU de 13-4-2006 (PLN n. 2/2006) – Lei n. 11.439 de 2006.

<sup>256</sup> Mensagem n. 238 de 13-4-2007 – DOU de 16-4-2007 (PLN n. 2/2007) – Lei n. 11.514 de 2007.

<sup>257</sup> Mensagem n. 192 de 15-4-2008 – DOU de 16-4-2008 (PLN n. 1/2008) – Lei n. 11.768 de 2008.

<sup>258</sup> Mensagem n. 255 de 15-4-2009 – DOU de 16-4-2009 (PLN n. 7/2009).

<sup>259</sup> Mensagem n. 737 de 31-8-2006 – DOU de 1º-9-2006 (PLN n. 15/2006) – Lei n. 11.451 de 2007.

<sup>260</sup> Mensagem n. 649 de 30-8-2007 – DOU de 31-8-2007 (PLN n. 30/2007) – Lei n. 11.647 de 2008.

<sup>261</sup> Mensagem n. 635 de 27-8-2008 – DOU de 28-8-2008 (PLN n. 38/2008) – Lei n. 11.897 de 2008.



4.2.2. *Discussão, votação e aprovação do orçamento*

A tramitação das leis orçamentárias dentro do Congresso Nacional está bem disciplinada nos arts. 89 e seguintes do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Após o encaminhamento da Mensagem ao Presidente do Senado, que também é, por prerrogativa constitucional, o Presidente do Congresso Nacional, ela deverá ser lida em sessão conjunta das duas Casas no prazo de quarenta e oito horas da sua entrega.

Depois da leitura da mensagem, a proposta orçamentária é encaminhada para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, formada por membros de ambas as Casas Legislativas e designada pelo Presidente do Congresso, nos termos do art. 92 desse mesmo Regimento, obedecendo as indicações das lideranças.<sup>262</sup>

Essa Comissão tem por finalidade examinar e emitir pareceres sobre o PPA, a LDO e outros créditos adicionais apresentados pelo Executivo. É sua atribuição, ainda, o exame e a emissão de parecer sobre os planos e programas regionais e setoriais e, por isso, ela não se restringe apenas às questões orçamentárias.

Ela fiscaliza e emite parecer, também, sobre as contas anualmente apresentadas pelo Presidente da República, além de examinar e elaborar parecer sobre os documentos relacionados à fiscalização da execução orçamentária e financeira e de gestão fiscal.<sup>263</sup>

Note-se aqui a força e a importância dessa Comissão Mista no que se refere ao processo de elaboração de políticas públicas e de fiscalização das ações governamentais com relação aos gastos públicos.

<sup>262</sup> A Comissão Mista do Orçamento – CMO é regulamentada pela Resolução n. 1/2001 do Congresso Nacional. Essa norma trata primeiramente da competência e da composição da CMO. Além de emitir pareceres sobre as leis que compõem o sistema orçamentário, é tarefa da Comissão emitir, inclusive, em relação aos créditos adicionais e sobre as contas apresentadas pelo Executivo. O mesmo diploma trata, ainda, da direção da CMO, do seu funcionamento e da forma como se devem proceder aos trabalhos na apreciação do orçamento. Trata-se de estrutura de fundamental importância, sobre a qual, mais adiante, se detará de forma mais aprofundada.

<sup>263</sup> Conforme previsão do art. 166 da Constituição Federal.

Curiosamente, pouco ou nada se sabe sobre ela. De que maneira os seus trabalhos ocorrem é uma preocupação secundária da sociedade e dos estudiosos do processo legislativo.

Pode-se arriscar dizer, inclusive, que o trabalho dessa Comissão, pela forma como o orçamento é elaborado, discutido e executado atualmente, não tem merecido maiores atenções até mesmo dos próprios parlamentares.

Antes, porém, de analisar as mudanças que poderiam ser consideradas necessárias para seu aperfeiçoamento, necessária a análise do seu trabalho especificamente no que se refere à aprovação da lei orçamentária.

Uma vez criada a Comissão Mista, ela pode contar com a ajuda das comissões permanentes da Câmara e do Senado para a análise da lei orçamentária se assim entenderem conveniente.

Trata-se das comissões que compõem as Casas Legislativas que, interessadas na lei orçamentária, podem solicitar o Presidente da Comissão Mista o envio da lei orçamentária para sua respectiva análise, nos termos do art. 90 do Regimento Comum.

Esse dispositivo permite que as comissões permanentes das Casas Legislativas participem do processo de elaboração orçamentária, sendo o seu parecer remetido ao relator do projeto de orçamento que, em seu relatório, deverá fazer menção expressa ao parecer expedido pela comissão temática.

Surpreendentemente, é possível, inclusive, realizar sessões conjuntas entre as comissões permanentes e a Comissão Mista do Orçamento a fim de tratar sobre assuntos específicos e sobre o detalhamento das receitas e despesas na lei orçamentária.<sup>264</sup>

Uma vez elaborado o relatório final, a Comissão Mista passa a deliberar sobre a proposta orçamentária. No entanto, as emendas apresentadas ao relatório e pendentes de decisão em Plenário passam a ser discutidas em grupo, conforme parecer favorável ou contrário do próprio relator, ressalvados os destaques que serão analisados em Plenário.

<sup>264</sup> Cf. alínea f do § 3º do art. 90 do Regimento Interno Comum.





A questão das emendas é de suma importância. Ao longo dos debates travados nas comissões, os parlamentares têm a prerrogativa de apresentar emendas ao texto original e que deverão ser apreciadas pelo relator antes da elaboração de seu parecer final.

As emendas parlamentares à lei orçamentária estão disciplinadas na Lei n. 4.320/64. Há uma série de restrições impostas às emendas parlamentares estipuladas pelo referido diploma legal.

De acordo com o texto, não serão admitidas emendas à lei do orçamento que alterem a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo se comprovada a inexistência da proposta.

Da mesma forma, não serão aceitas emendas que concedam dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes.

Nesse ponto, é importante ressaltar que muitas das emendas individuais de parlamentares têm como maior objetivo a destinação de verbas para a construção de obras públicas pontuais, como pontes, viadutos e outras obras de infraestrutura em municípios ou regiões metropolitanas.

Diante da necessidade da aquiescência dos órgãos do Executivo para a autorização dessas obras, inicia-se, antes mesmo do encaminhamento da lei orçamentária ao Congresso, uma negociação entre parlamentares e governo para que a obra seja aprovada e, assim, o parlamentar possa apresentar sua emenda orçamentária.

Uma terceira limitação diz respeito àqueles emendas que visem conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviços que não estejam anteriormente criados.

Por último, é vedado aos parlamentares conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Legislativo para o pagamento de auxílios e subvenções.<sup>265</sup>

O § 3º do art. 166 da Constituição disciplina as emendas apresentadas pelo parlamentar e as suas limitações frente à lei orçamentária também.

<sup>265</sup> Lei n. 4.320/64, art. 33.

De acordo com essa norma, só serão aprovadas as emendas compatíveis com o PPA e a LDO e aquelas que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesa feitas em exclusões.

A primeira se relaciona às dotações para pessoal e seus encargos, a segunda ao serviço da dívida (além, uma imposição cada vez mais recorrente ante a sanha de manutenção do equilíbrio fiscal). A terceira exclusão diz respeito às emendas que visem alterações nas transferências tributárias e constitucionais para os entes federados.

O art. 24 da Resolução n. 1/2001 do Congresso Nacional estipula um claro limite numérico e de valor às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Cada congressista pode propor, no máximo, vinte emendas e o valor total não pode ultrapassar um limite estabelecido em parecer preliminar da própria Comissão Mista.

De acordo com esse parecer preliminar, aprovado na 4ª Reunião Extraordinária realizada em 6-11-2007, relativa ao orçamento de 2008, foi estabelecido um limite de R\$ 8 milhões para as emendas parlamentares, conforme consta do inciso III, 14, da Parte Especial do Relatório, página 55.<sup>266</sup>

Essas limitações, conforme se pode depreender, nada mais são do que o resultado de um mero acerto político realizado entre os Poderes no atabalhoado processo de elaboração orçamentária.

Como se vê, há uma clara limitação à atuação parlamentar no processo de elaboração do orçamento. Isso coloca o Parlamento em uma condição de mero coadjuvante do processo orçamentário.

Se já não cabe àquele Poder elaborar a lei orçamentária, a sua participação no processo deliberativo é, também, limitada a meros valores pontuais e, até, insignificantes em relação ao orçamento global.

Na ansia de aprovar suas emendas individuais, os parlamentares empregam todos os meios a seu alcance para mantê-las no projeto

<sup>266</sup> Informação obtida no site eletrônico do Senado Federal: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\_senado/LOA/Elaboracao.PPp\_ano=2008>. Acesso em: 27 jan. 2009.



orçamentário e pouco, ou quase nenhuma atenção dispensam à peça orçamentária como um todo.

Com isso, não é de se estranhar que a LOA seja, na verdade, a imposição da vontade do Executivo, restando ao Legislativo, apenas, um papel de ficção, de mero ratificador dos interesses do governo.

Não há dúvidas de que o orçamento, da forma como é concebido, apequena o Parlamento e seus integrantes.

E, nesse sentido, há quem defenda na doutrina a extinção das emendas parlamentares. Dentre os autores que assim postulam, Ricardo Lobo Torres afirma que:

Assunto dos mais delicados no regime democrático é o da tramitação das emendas ao orçamento. Da mesma forma que a iniciativa da lei orçamentária é reservada ao Executivo, que só ele tem as informações e os elementos necessários a sua elaboração, também as emendas não podem ficar ao arbítrio do Legislativo. É tendência universal estabelecer algumas limitações ao poder de legislar sobre o orçamento.<sup>267</sup>

Antes de se discutir a necessidade de extinção ou não da emenda legislativa, deve-se ter em conta que o modelo de elaboração da norma orçamentária atual sofre severas críticas por parte dos seus estudiosos.

Mas a questão que se coloca é: até que ponto o próprio Parlamento tem interesse em mudar esse sistema, tal como está colocado?

Uma visão holística da peça orçamentária pressupõe uma maior responsabilidade e uma maior interação dos legisladores no seu processo de criação. Isso requer um aprimoramento técnico por parte dos congressistas e de suas assessorias em temas relacionados ao orçamento, o que raramente se tem quando o assunto é orçamento.

Quando ainda parlamentar, o ex-Governador de São Paulo José Serra escreveu sobre essa questão e afirmou que:

<sup>267</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. op. cit. p. 317.

Para começar, o Congresso não tem capacidade técnica, sofrendo tanto a escassez de recursos humanos treinados na área da assessoria, quanto a falta de condições para a recepção e o processamento das informações e propostas. Além disso, a nulidade do papel anterior do Legislativo na esfera orçamentária é responsável pela ausência de um grupo preparado de parlamentares, com conhecimento e memória para atuar nessa ampla e complexa área.<sup>268</sup>

Mais do que capacidade técnica, uma mudança da postura do Legislativo quanto à questão orçamentária pressupõe vontade política de seus representantes e uma maior interação e responsabilidade com relação ao processo orçamentário.

Ocorre que o modelo de elaboração orçamentária, não obstante os avanços democráticos oriundos da Constituição de 1988, reproduz, *in totum*, o que era preconizado pelas Constituições de 1967 e 1969 quando ao Parlamento era defeso interferir no processo orçamentário, a quem era atribuído apenas o papel de ratificador das vontades do Executivo.

Como um Poder legitimador da ditadura militar não era de se esperar outra postura dos parlamentares de então, como se afirmou ao analisar a estrutura do Parlamento durante os "anos de chumbo".

Assim, para a maioria parlamentar, essa estrutura de subserviência em relação ao Executivo tem funcionado. Através de um processo cíclico, o parlamentar que apoia o governo é agraciado com a liberação de emendas feitas ao orçamento.

Dessa forma, agrada sua base (na maioria das vezes trata-se de emendas solicitadas por prefeitos ou lideranças regionais às quais está ligado politicamente), garante votos para a sua reeleição e agrada ao governo.

Ao analisar essa relação, o então Deputado José Serra, quando trata da necessidade de colocar fim a esse ciclo, ressalta que

Tais obstáculos são difíceis de serem vencidos, mas, no caso, dificuldade não representa impossibilidade (...) Mas isto requer von-

<sup>268</sup> SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994. p. 18.





tade política, requisito cuja ausência pode vir a representar o obstáculo mais sério para implementar regras que, na essência, significam perda de parcela de poder para o Executivo e, para o legislativo, corresponsabilidade pelo desempenho do setor público.<sup>269</sup>

Adiante, o autor faz alusão à dificuldade de mudança em virtude da acomodação parlamentar a esse sistema ao afirmar, ainda, que

Muitos setores parlamentares tendem a resistir a essa responsabilidade, que é incompatível com as relações de natureza clientelística entre eles e o Executivo. Tais relações não representam novidade na vida política brasileira, mas foram agravadas durante as duas décadas do regime autoritário.<sup>270</sup>

Embora o autor não defenda o fim das emendas individuais, deve-se ter em conta que esse texto foi escrito ainda nos primórdios da vigência da atual Constituição<sup>271</sup>, à luz da criação e vinculação da LOA às diretrizes da LDO e do PPA.

Usa-se, aqui, fazer uma relação, quase vinte anos depois, entre a manutenção do sistema de emendas individuais e a política perversa do clientelismo a que se fez alusão.

Além das emendas individuais, existem aquelas denominadas emendas coletivas. Elas estão disciplinadas no art. 25 da Resolução n. 1/2001 do Congresso Nacional e podem ser apresentadas pelas Comissões Permanentes das Casas Legislativas desde que a matéria seja afeta à sua área.

Podem também ser propostas pelas bancadas compostas de, no mínimo, 11 parlamentares ou por bancadas regionais do Congresso até o limite de duas emendas de interesse de uma região macroeconômica.

Sob esse terceiro ponto, é interessante ressaltar que vários governadores de Estados que compõem regiões metropolitanas, muitas vezes,

pressionam os parlamentares dessa região a apresentar emendas coletivas de interesse relacionado àquela área.

Como na maioria dos casos não há negociação no que se refere às emendas individuais, é nesse tipo de emenda que os chefes dos Poderes Executivos locais negociam com os parlamentares.

Essas emendas, assim como as individuais, sofrem limitações de gastos nos termos do já citado parecer preliminar.

O art. 100 do Regimento Comum, por sua vez, prevê que a não deliberação pela comissão no tempo estipulado do parecer do relator e as emendas apresentadas acarretará a convocação de uma sessão conjunta das Casas Legislativas para a aprovação do orçamento.

O parecer da CMO é submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional. Os congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO. Esse requerimento deve ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do Congresso Nacional.

Após a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

O Presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto. A parte não vetada é publicada no *Diário Oficial da União* como lei. O veto, entretanto, pode ser apreciado e derrubado pelo Congresso Nacional, nos termos do § 4º do art. 66 da Constituição.<sup>272</sup>

<sup>272</sup> Eis o teor do artigo citado:

"Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto."

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>270</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>271</sup> Trata-se de artigo escrito em 1989 para a *Revista de Conjuntura Econômica do IPDA*, parte de uma coletânea que deu origem à obra.



O que se deve ter em mente é que todo esse processo — leitura da mensagem presidencial, criação da Comissão Mista, participação das comissões permanentes, elaboração de relatório final, votação das emendas ao relatório e destaques, que ocorrem em sessões separadas de discussão e votação da proposta, bem como a devolução do projeto de lei orçamentária ao Presidente da República para a sua sanção, deve ocorrer no período que geralmente vai de 31 de agosto ao fim de dezembro, quando se encerra o ano legislativo.

#### 4.2.3. Execução do orçamento

A lei orçamentária é organizada a partir de créditos orçamentários aos quais estão consignadas dotações específicas. Como bem ressaltou James Giacomini, há uma clara distinção entre essas duas categorias. Os créditos seriam constituídos pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas por lei.

Já a dotação, por sua vez, é o montante de recurso financeiro efetivo com que conta o crédito orçamentário. O crédito é o portador da dotação e esta é o limite do recurso financeiro autorizado.<sup>273</sup>

As dotações são, em verdade, autorizações de despesa. Devem respeitar limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de harmonizar o desdobramento das receitas a partir de metas bimestrais, evitando-se, dessa forma, a indisponibilidade dos recursos no momento da execução do programa.

Sempre que o ordenador entender que a receita poderá não comportar o cumprimento das metas e resultados do programa, tanto os três Poderes quanto o Ministério Público poderão limitar o empenho da receita, impedindo, dessa forma, gastos desnecessários pelo Estado.<sup>274</sup>

Conforme se pode depreender, há uma tentativa resultante da Lei de Responsabilidade Fiscal de concatenar o orçamento com o princípio da eficiência para evitar desperdícios de recursos públicos e melhor aplicar as receitas disponíveis.

<sup>273</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento público*. op. cit. p. 264. Para melhor explicar, o autor utiliza a seguinte frase: "o crédito financeiro 'tal' possui uma dotação de 'n' reais".

<sup>274</sup> Lei Complementar n. 101/2000, arts. 8º, 9º e 13.

Bem se sabe que as demandas em um país como o Brasil, de dimensões continentais e com tantas desigualdades sociais e regionais, são sempre superiores ao montante de receita arrecadada.

A aplicação dos recursos públicos depende da escolha de *prioridades*, que se tornam bastante claras quando da elaboração e votação do orçamento, conforme anteriormente já citado.

Entretanto, essa preocupação deve também prevalecer no processo de execução orçamentária. Nesse sentido, a LRF cumpre um papel fundamental apesar da existência de ações de controle interno e externo exercidas por órgãos e Poderes no processo de execução orçamentária.

Trata-se, no fundo, da necessidade de se estabelecer uma apurada programação financeira para que os recursos estejam disponibilizados no momento correto sem "sobra de caixa" ou ausência de dinheiro.

A própria Constituição Federal, em seus arts. 70 a 75, trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária a ser exercida pelo próprio Parlamento com o auxílio do Tribunal de Contas.

Muito embora o texto constitucional faça mais alusão às contas a serem prestadas por quem arrecada, guarda, gere e administra bens, valores e dinheiro público, há a previsão, especificamente no inciso IV do art. 71, da possibilidade de realização de auditorias de natureza contábil, financeira e orçamentária a partir da iniciativa própria das Casas Legislativas, que permite que o Parlamento acompanhe a execução do próprio orçamento.

Essa questão sobre a responsabilidade na gestão orçamentária foi tratada por Burkhead ao afirmar que:

Na execução do orçamento, geralmente é da atribuição dos administradores de programa interpretar e aplicar estas formas de expressão. As verificações formais podem contribuir no sentido de assegurar que os sentimentos e desejos dos legisladores sejam observados. As sanções, não obstante, estão sempre presentes e residem no fato de que o legislativo irá rever o programa no ano seguinte e convocar os administradores para interpeleções.<sup>275</sup>

<sup>275</sup> BURKHEAD, Jessé. *Orçamento público*. op. cit. p. 447.



Como se vê, esse sistema de controle sobre a execução orçamentária não é uma prerrogativa do sistema brasileiro. Pode-se dizer que se coloca como um imperativo em todo o sistema democrático moderno. É claro que os parâmetros estabelecidos pela própria Constituição, pela LRF, pelo PPA, pela LDO e pela própria LOA permitiriam ao Parlamento uma fiscalização mais aguçada dos gastos públicos a partir da execução orçamentária.

É evidente que a execução do orçamento não se dá a partir das receitas. Do ponto de vista do governo, a execução se dá mediante a realização das despesas públicas; que, para ocorrerem, dependem da observância de três momentos diferenciados, a saber: o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho de despesas está classificado no art. 58 da Lei n. 4.320/64 como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Diante da obrigação que constitui, o empenho é um ato de fundamental importância no processo de execução orçamentário, pois passa a obrigar o Estado a realizar a despesa.

O art. 61 da mesma lei fala da necessidade da extração de um documento denominado *nota de empenho*, que indicará o nome do credor da receita, a especificação e a importância da despesa. Após a sua emissão, pode-se realizar a dedução do valor do saldo da dotação à qual o empenho se refere.

Já a liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da Lei n. 4.320, é a verificação do direito adquirido pelo credor a partir dos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Nesse estágio, verifica-se se o credor está apto a gastar o montante empenhado e a regularidade dos contratos e convênios firmados a fim de que a fiscalização, *a posteriori*, realizada pelos órgãos competentes, não encontre irregularidades nos valores liquidados.

A comprovação de notas fiscais de entrega do material ou do serviço prestado também deve ser observada pelo ordenador de despesa no processo de liquidação.

Trata-se de uma fase administrativa que tem por objetivo averiguar a capacidade do órgão credor de sê-lo com fundamento na

avaliação apurada dos procedimentos por este contratado ou até mesmo executado.

Por fim, sucede à liquidação o estágio de pagamento propriamente dito, que, de acordo com Giacomini, se desenvolve em dois momentos distintos.

O primeiro deles é a ordem de pagamento de despesa, que será emitida somente após a liquidação. Trata-se de ato administrativo do ordenador de despesa ordenando o pagamento propriamente dito.<sup>276</sup>

Após sua emissão, é que ocorre o pagamento, que nada mais é do que a realização do desembolso pela autoridade competente, o que geralmente ocorre por intermédio dos departamentos financeiros ou resourarias de cada órgão específico.

#### 4.2.4. Os instrumentos de desvinculação da receita orçamentária pelo Executivo

Um instrumento bastante utilizado pelo Executivo e que, de alguma forma, reforça toda a tese até aqui discutida diz respeito à possibilidade de desvinculação das receitas da União consoante do programa orçamentário.

Esse mecanismo, conhecido como DRU, foi criado através da Emenda Constitucional de Revisão n. 1/94, que instituiu o Fundo Social de Emergência e que teve por objetivo desvincular vinte por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, conforme consta do inciso IV do art. 1º da emenda.

Essa prerrogativa acabou prorrogada pelas Emendas Constitucionais n. 10/96 e n. 17/98, sendo novamente prorrogada até 2003 pela EC n. 27/2000.

Após outras prerrogativas, o atual art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela EC n. 56/2007, assim se encontra positivado:

É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de im-

<sup>276</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento público*. op. cit. p. 272.

postos, contribuições sociais e de intervenção no domínio económico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.

Embora não se trate especificamente de matéria orçamentária, mas tributária, a DRU representa mais um instrumento a serviço do Poder Executivo, que pode manejar como bem quiser uma considerável quantia proveniente da arrecadação dos tributos e contribuições.

Ainda que estejam excluídos da desvinculação os repasses constitucionais, fundos de desenvolvimento e programas regionais, com a DRU, tem-se a possibilidade de remanejamento discricionário do Poder Executivo sobre os recursos públicos.

O que se pretende demonstrar nesse ponto é que, não obstante a grande influência do Executivo no processo orçamentário, e a presença do Parlamento como um mero coadjuvante nesses procedimentos, a DRU permite ao Executivo, ainda, dispor sobre vinte por cento das receitas sem que o Parlamento ou qualquer outro Poder ou órgão possam interferir.

Resta evidente a prevalência daquele Poder no trato das finanças públicas. Ao Congresso sobra o papel de simples ratificador.

#### 4.2.5. *Ratificação do orçamento: créditos suplementares e extraordinários*

O orçamento, como observado, é um processo dinâmico e que necessita ser alterado à medida que se conhece mais profundamente a arrecadação e as despesas.

Já se afirmou anteriormente que não é possível apresentar uma peça orçamentária perfeita, estimando, precisamente, as receitas e despesas de um determinado ano fiscal.

O crescimento econômico de um país, as crises financeiras ou as situações de calamidade pública imprevisíveis sempre demandarão do Executivo o rearranjo de receitas e despesas nos moldes das necessidades e vantagens que o ano fiscal possa apresentar.

O sistema de ratificação orçamentária é, na verdade, o mecanismo de atendimento de algumas necessidades não previstas quando da elaboração das peças orçamentárias, mas que não podem ser classificadas como imprevisíveis.

226

A alteração se dá por meio dos chamados créditos adicionais, que autorizam a realização de despesas que não tenham sido computadas ou que foram previstas de maneira insuficiente no orçamento.

Os créditos adicionais são divididos em três espécies, a saber: os suplementares, os especiais e os extraordinários.

O crédito suplementar, conforme o próprio nome diz, suplementa dotações orçamentárias insuficientes para execução de determinada ação ou programa de governo.

Com um planejamento benéfico, e real conhecimento dos gastos efetivos de cada área ou programa, a tendência é que o governo raramente necessite da edição desse tipo de crédito adicional, pois o orçamento tende a ser melhor trabalhado e a destinação de verbas a cada programa mais precisa.

Já os créditos especiais têm por objetivo cobrir despesas não previstas na lei orçamentária, ou seja, que não tenham crédito específico. Eles só podem ser abertos por meio de lei própria, posto que não previstos quando da criação da lei orçamentária.

Trata-se, por óbvio, de um controle sobre o Executivo para que nem o crédito suplementar e, tampouco, o especial sejam abertos por medida provisória. Essa vedação, aliás, está prevista no próprio art. 62, § 1º, *d*, da Constituição.

Para que ambos sejam abertos, devem existir recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações ou, ainda, créditos adicionais ou operações de crédito.

A ressalva feita pela norma se refere, especificamente, aos créditos extraordinários, que, por previsão do art. 167, § 3º da Lei Maior, podem ser abertos por meio de medida provisória.

É que esse tipo de crédito tem por finalidade atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como aquelas decorrentes de guerra, comoção interna ou perturbação à ordem pública.

Assim, ainda que não prevista a dotação em lei orçamentária, diante de alguns casos específicos, pode o governo, por medida provisória, criar crédito extraordinário para o rearranjo das receitas públicas.

É bem verdade que esse instrumento tem sido utilizado à exaustão pelo Poder Executivo.

227





Como a medida provisória tem vigência e eficácia imediata, o governo cria uma série de créditos extraordinários via esse instrumento e o encaminha ao Congresso para deliberação.

Não raro, ao Parlamento cabe apenas a ratificação da MP encaminhada pelo Executivo, pois a não aprovação da proposta acarretaria a devolução das quantias previstas e, muitas vezes, já distribuídas e gastas entre os órgãos e unidades beneficiadas.

Como muitas vezes se trata de recursos para instituições mantenedoras das áreas de saúde, educação ou cultura, a rejeição da medida provisória pelo Parlamento acarretaria um sério prejuízo àquelas instituições.

Por essa razão, alternativa não tem o Parlamento a não ser ratificar a vontade do governo.<sup>277</sup>

É bem verdade, porém, que o Congresso possui a prerrogativa de rejeitar a medida provisória, seja por não concordar com o mérito da proposta, seja por entender que não estão presentes os pressupostos da urgência e relevância necessários para que a MP fosse editada.

O que importa consignar, nesse ponto, é a prerrogativa concedida ao Executivo para remanejar o orçamento via MPs. Não bastasse sua presença quase que predominante no processo de elaboração orçamentária, após a aprovação das peças, ao Executivo é dado o poder de remanejar recursos por meio de instrumentos que não deveriam servir para tal fim, conforme será estudado com maior detalhe no capítulo quinto.

Todos esses pontos corroboram a tese de que ao Legislativo tem restado poucas alternativas na destinação dos recursos públicos.

<sup>277</sup> Apenas para se ter uma noção, tenham-se como exemplo as MPs editadas pelo Executivo Federal no ano de 2007 (não se utilizou como base o ano de 2008, pois algumas MPs, quando da elaboração desse capítulo, ainda não haviam sido aprovadas, encontrando-se em tramitação no Parlamento). Das 169 MPs editadas em 2007, 20 delas são de abertura de crédito extraordinário. Dessas, apenas uma (MP 400/2007) foi devidamente rejeitada pelo Congresso. Tais dados foram obtidos no sítio eletrônico do Planalto: <[http://www.planalto.gov.br/cgi/ctn/03/MPV/Quadro/\\_Quadro%20Geral.htm#399](http://www.planalto.gov.br/cgi/ctn/03/MPV/Quadro/_Quadro%20Geral.htm#399)>. Acesso em: 19 abr. 2009.

#### 4.2.6. Bloqueios e contingenciamentos

Outro instrumento de controle político do Executivo sobre o orçamento é o seu poder de, ao controlar a execução orçamentária, interrompê-la quando entender necessário ou conveniente.

Esse controle político do Executivo se dá a partir de bloqueios, contingenciamentos, limitações de empenho e restrições a movimentações financeiras.

O bloqueio se refere à liberação insuficiente ou nula de recursos para os investimentos públicos.

O maior paradoxo que este tipo de ação evidencia diz respeito ao fato de que, não obstante o Executivo ter elaborado a lei orçamentária e o Parlamento geralmente ratificá-la quase em sua totalidade, é aquele Poder quem realiza o rearranjo de recursos via créditos adicionais e, ainda por cima, acaba não realizando o investimento público se entender conveniente.

O contingenciamento, por sua vez, é a restrição à liberação de recursos, baseada em razões de política fiscal. Essa ação tem sido utilizada para impor limitações ao cronograma de desembolso de receitas caso o investimento não esteja compatível com a política fiscal delimitada pelo art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000.<sup>278</sup>

Trata-se, em verdade, de um grande absurdo. Se o orçamento deve ser concatenado com o planejamento, é evidente que planejar pressupõe conhecer e adequar as finanças públicas às condições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, adequar o orçamento à política fiscal deve fazer parte do planejamento orçamentário para que o contingenciamento de verbas não precise ocorrer ou tenha existência apenas em casos extremos, sob

<sup>278</sup> Eis o teor do art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000:

“Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.



pena de demonstrar a total incapacidade dos órgãos públicos em estabelecer uma efetiva política de planejamento.

Ao mesmo tempo em que se analisou o processo orçamentário, o que se pretendia demonstrar neste capítulo foi que, da forma como o sistema orçamentário está atualmente estruturado, o seu controle pelo Executivo é fato incontroverso.

