

# Sobre o Processo Orçamentário da União (I)

Rubens Penha Cysne  
Agosto de 2007

Este artigo dá início a uma discussão da instituição orçamentária nacional, devendo ser complementado por outros.

O modelo atual do processo orçamentário brasileiro decorre fundamentalmente da Constituição de 1988, em particular dos artigos 165 a 169. As normas baixadas pela Lei 4320, de 1964, entretanto, são ainda aquelas que estabelecem as suas regras básicas de execução e controle. Compõem o arcabouço legal orçamentário definido pela Constituição de 1988 a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei (Complementar) de Responsabilidade Fiscal (LRF).

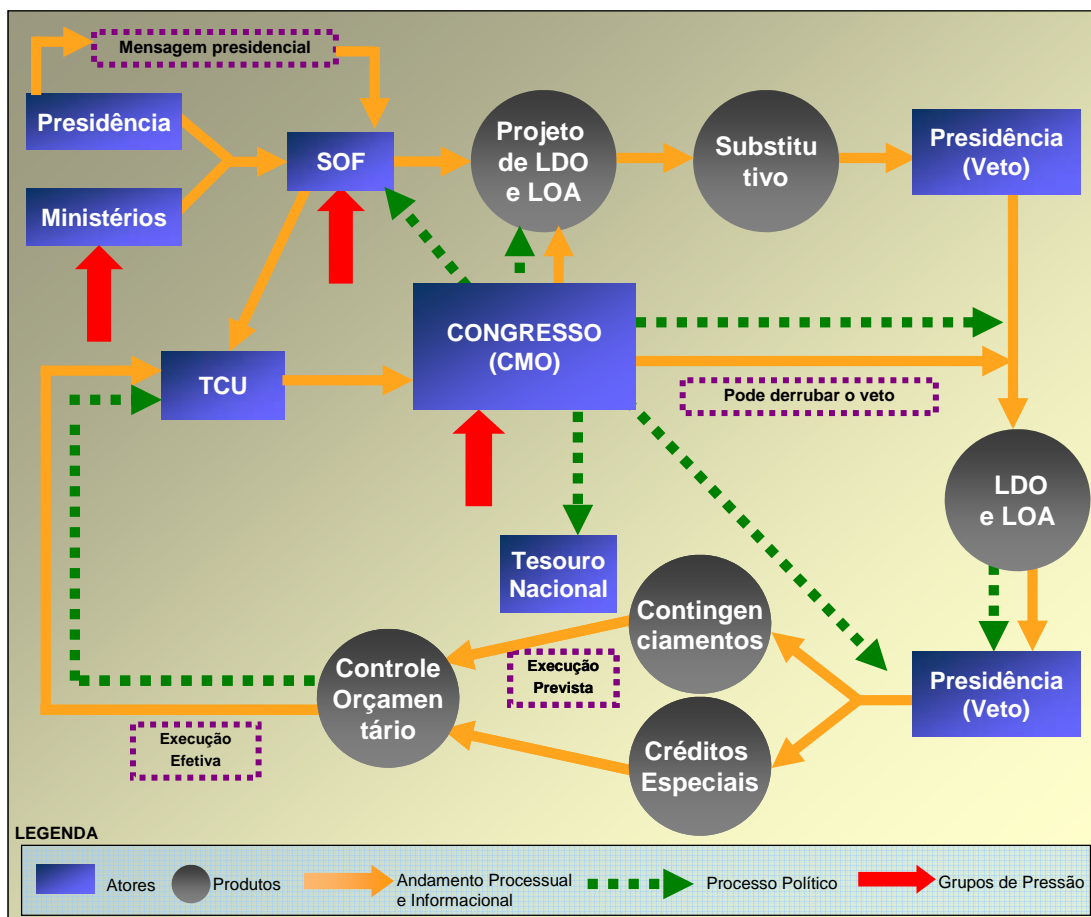
A princípio, o PPA deveria constituir-se na peça básica de planejamento orçamentário. O PPA é submetido ao Congresso até o dia 31 de Agosto de cada primeiro ano de governo, devendo vigor por quatro anos. O primeiro ano de vigência ocorre no segundo ano de cada governo.

A LDO, por sua vez, com validade anual, tem por objetivo fazer o elo de ligação entre o PPA e a LOA (que também tem validade de um ano). A LDO é encaminhada pelo Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano, devendo ser aprovada até o dia 30 de junho. Este ordenamento de tempo é importante porque a LOA, cuja feitura demanda o conhecimento da LDO, deve ser enviada ao Congresso até o dia 31 de Agosto. Logo, se a LDO não estiver aprovada em 30 de Junho, como às vezes ocorre, o Executivo passa a ter menos de dois meses para definir os números finais da LOA. A LOA é a lei que contém os números finais do processo, versando sobre três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimento das empresas estatais.

Na prática, o processo orçamentário brasileiro deixa muito a desejar e precisa ser significativamente revisto. Primeiro, porque as despesas realmente decididas pela LOA não chegam a 3% ou a 4% do total das despesas (nos Estados Unidos e na OECD, este número costuma ser de 35%). Os demais gastos, ainda que constem da LOA, são efetivamente decididos por outros diplomas legais, o que tem por consequência uma ineficiente priorização em demasia do passado sobre o presente. Segundo, porque não há dissensão pública suficiente entre o Legislativo e o Executivo que permita uma efetiva discussão das rubricas e dos números contidas no projeto original do Executivo. Terceiro, porque o mecanismo de contingenciamento (recursos aprovados pelo Orçamento que não são executados, à discrição exclusiva do Executivo) retira do mesmo boa parte do seu sentido inicial em um sistema presidencialista.

A Figura 1 detalha os atores, processos e produtos da instituição orçamentária no Brasil. Os atores institucionais do processo de negociação são destacados com retângulos; os produtos do processo, com círculos. Marca-se o andamento formal e processual com setas alaranjadas e o processo político com setas verdes. As setas vermelhas indicam os grupos de pressão organizados:

Figura 3 – Organograma Processual e Político da Instituição Orçamentária Atual



Para elaborar o projeto da LOA e da LDO, a Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), observado o planejamento plurianual delimitado pelo PPA, coleta informações dos diferentes ministérios, relativamente aos gastos previstos. Os parâmetros macroeconômicos que nortearão os cálculos de equilíbrio entre receitas e despesas (inflação, juros, câmbio, massa salarial e crescimento do PIB, dentre outros) são fornecidos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

O estágio de preparação do Projeto da LOA, ainda no seio do Executivo, já é passível de influência de representantes do Legislativo, os quais teoricamente podem utilizar seus contatos políticos (prefeitos, governadores e funcionários graduados do Executivo federal) para tentar incluir projetos e/ou despesas de seu interesse político. Tem tal mecanismo, entretanto, a desvantagem de não explicitar as demandas políticas junto ao Congresso ou à sociedade.

Trata-se este de um problema comum à elaboração de orçamentos, mas substancialmente majorado em países, como o Brasil, onde os controles de desempenho na função ministerial não contrapõem de forma sistemática e pública as metas previstas e os recursos alocados aos resultados obtidos. Isto decorre de vários fatos. Primeiro, do mecanismo de contingenciamento, posto que via de regra gestores públicos podem alegar tal expediente em defesa de qualquer ineficiência. Segundo, da existência de mecanismos (novamente, a possibilidade de verbas serem contingenciadas explica parte do problema) que impedem a dissensão acirrada (ou, dito de outra forma, fomentam a coalizão) entre o Legislativo e o Executivo. Perde a sociedade.

Cabe ao Presidente enviar o Projeto de Lei (PL) do orçamento ao Congresso. No Congresso o PL é apreciado pela Comissão Mista (formada, a partir de 2007, em função da Resolução do Congresso Nacional (CN) nº. 1, de 2006, por 10 Senadores e 30 Deputados) de Planos, Orçamento e Fiscalização (CMO), que sobre o mesmo emite o Parecer Preliminar (veja abaixo) e sugere emendas.

A CMO costuma organizar a apreciação do Orçamento estruturando a análise em diferentes áreas temáticas (a Resolução 1/2006 menciona 10), cada uma delas contando com um sub-relator. As subrelatorias onde há recursos previamente vinculados (educação e saúde) costumam ser as mais cobiçadas. As modificações sugeridas por cada relatoria são votadas em separado. Uma vez aprovadas, cabe ao relator geral da CMO consolidar todos os trabalhos.

As despesas classificam-se no orçamento por órgão (Ministérios e Poderes em particular); por função (Previdência Social, Saúde, Educação etc.); por programa (proteção social a pessoa portadora de deficiência, manutenção da malha ferroviária federal etc.) e por natureza (por exemplo, de capital ou corrente). Indicadores acoplados a cada despesa constituem esta estrutura n-matricial.

A composição da Comissão Mista baseia-se na proporção de cada partido na composição do Congresso. Os participantes são indicados pelos líderes dos partidos. As normas por meio das quais o Congresso pode afetar o orçamento, através de emendas (número de emendas por tipo e, se for o caso, o valor máximo de cada tipo de emenda) costumam ser previamente definidas, ano a ano em função de um parecer votado pela CMO logo após a chegada da LOA ao Congresso. Dá-se a este parecer o nome de Parecer Preliminar (sendo o mesmo definido no artigo 85 da Resolução nº1 do CN, de 2006).

As emendas devem ser compatíveis, no caso da LOA, com o PPA e a LDO, e não podem ter valor total superior ao total de recursos alocados para as mesmas pelo Relatório Preliminar (ou seja, não podem elevar a despesa total, incluídas as suas dotações). O atendimento das emendas individuais é pré-orçado no Parecer Preliminar. Para atender às demais emendas o artigo 56 da Resolução 1/2006 define a “reserva de recursos” como composta por: “eventuais recursos provenientes da reestimativa das receitas, da Reserva de Contingência e outros definidos no Parecer Preliminar, deduzidos os recursos para atendimento de emendas individuais, de despesas obrigatórias e de outras despesas definidas naquele Parecer.”

As emendas dos congressistas podem ser individuais (máximo de 25) ou coletivas. Estas últimas podem ser de bancadas estaduais (máximo entre 18 e 23, dependendo do

número de parlamentares da bancada) ou de comissão (em número máximo de oito, dependendo da área temática). Cada comissão inclui uma ou mais das dez áreas temáticas. As emendas não podem versar sobre gastos de pessoal (o que inclui encargos sociais), serviços da dívida e transferências constitucionais<sup>1</sup>.

Uma vez aprovado pelo Congresso e pelo Presidente (que tem o poder de vetar partes do orçamento aprovado pelo Congresso), há ainda a possibilidade de instituição de mecanismos adicionais de crédito e, posteriormente, na execução, de contingenciamentos.

A execução da LOA estabelece-se, segundo a LRF, até trinta dias após a publicação dos orçamentos, através de um decreto de programação financeira (DPF) que estabelece os limites mensais a serem empenhados para cada unidade orçamentária ao longo do ano. O artigo 9 da LRF dá poderes ao Executivo, a cada final de bimestre, caso a realização da receita não comporte o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal previamente estabelecidas, de limitar o empenho e a movimentação financeira definidas inicialmente no DPF. É a este procedimento que se dá o nome de contingenciamento. Trata-se de um procedimento que estabelece uma dissensão (a princípio, contingencial à receita) entre a dotação orçamentária disposta na LOA e o valor definido na programação financeira (caracterizado através de empenhos).

A programação financeira inicial pode ser continuamente alterada com base na possibilidade, que se renova a cada dois meses, por ocasião do conhecimento da evolução das receitas tributárias, de que a meta de déficit primário delimitado pela LDO esteja sujeita a uma não concretização. Os desembolsos inicialmente previstos pelo Decreto de Programação Financeira podem então ser novamente revistos, configurando-se novos contingenciamentos ou descontingenciamentos (reversão de um contingenciamento efetuado em algum bimestre anterior) orçamentários.

Trata-se este, evidentemente, de um mecanismo de *fine tuning* do déficit primário que **não** se pode justificar com base na teoria macroeconômica. Em particular, variáveis fiscais em economias com mercados financeiros desenvolvidos devem calcular-se pelo critério contábil de competência, não de caixa. A demanda agregada correlaciona-se com o conhecimento da futura efetivação das despesas. Fatores de caixa serão captados, se for o caso, pelas estatísticas monetárias.

O interesse de congressistas na consecução do controle orçamentário costuma ser diminuto. Tal fato explica-se particularmente por dois diferentes motivos. Primeiro, porque não havendo obrigatoriedade na execução das despesas aprovadas na LOA, não dispõem os parlamentares de meios para contestar despesas não efetuadas, o que reduz sobremaneira o interesse na função de controladoria. Segundo, porque aqueles congressistas possivelmente mais interessados em um controle mais acirrado da execução orçamentária podem ter seu ímpeto reduzido em função da possibilidade de futuros contingenciamentos de emendas de seu interesse político. Novamente, observe-se, na origem das duas explicações está a possibilidade de contingenciamento.

---

<sup>1</sup> A título e comparação, cabe observar que a Constituição de 1967 limitava o Poder Legislativo, na prática, a uma simples autenticação da lei orçamentária elaborada pelo Executivo. As emendas eram proibidas na prática, posto que o artigo 65 parágrafo 1º estipulava: "Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, natureza ou objetivo".

Voltaremos a este assunto em artigos futuros.

**Rubens Penha Cysne é Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV**