Introdução: A participação dos Poderes Executivo e Legislativo no orçamento público, tem engendrado num dos mais obstinados conflitos da história institucional brasileira. As Constituições anteriores e suas leis complementares não se preocupavam com o problema da gestão orçamentária. Na verdade, traziam em seu bojo apenas regras sobre controle e execução orçamentária, sem trazer direcionamentos relacionados à gestão do orçamento.

O atual sistema orçamentário tentou solucionar o problema da racionalidade econômica, tentando permitir uma melhor gestão orçamentária, a fim de evitar a corrupção excessiva, tentando construir um verdadeiro regime democrático com a devida participação parlamentar. Contudo, as regrar traçadas pela Constituição de 1988, harmonizadas com as lacunas institucionais não permitem de forma efetiva a participação da sociedade nas decisões que afetam seu destino.

Da mesma forma que o processo legislativo visa revelar a vontade da sociedade na escolha dos representantes políticos, o processo orçamentário deveria funcionar como um mecanismo posto à disposição da sociedade para manifestar suas preferências em relação aos destinos dos recursos financeiros percebidos pelo Estado, servindo também de controle no que se refere a destinação destes recursos, uma forma de fiscalizar a gestão da *res* pública.

A alocação de recursos públicos tem inegável impacto na vida das pessoas e consequentemente acaba por favorecer certos setores sociais do que outros, que muitas vezes ficam à margem da ação governamental. Sendo assim, a decisão sobre a origem e a alocação dos recursos é de fato muito complexa e requer uma combinação entre a análise técnica, política e o interesse social. A Constituição da República de 1988 disciplina do orçamento público, estampando princípios e regras que tratam da despesa e receita, desde a autorização para a cobrança de tributos até a previsão de gastos.

O orçamento atualmente possui precipuamente a função política, que consiste no controle da administração, que fica adstrita à execução das despesas nos limites estabelecidos pelo Legislativo, e a função econômica, que visa equilibrar as receitas com as despesas, ou seja, equilíbrio orçamentário, gera equilíbrio econômico e assim se evita o endividamento público. Para atingir tais metas o Processo Orçamentário é complexo e o que deveria auxiliar no alcance dos objetivos acaba se tornando um dois maiores problemas do orçamento público no Brasil.

Elaboração do Orçamento

De acordo com o disposto no art. 165, § 9º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, caberá à lei Complementar dispor sobre vigência, prazos, elaboração e organização do orçamento no Brasil. Na ausência legislativa se utiliza as normas traçadas no Art. 35, § 2º,

do ADCT. O processo legislativo orçamentário obedecerá às normas do processo legislativo do art. 59 e seguintes da Constituição, desde que não conflitem com as regras especiais traçadas no art. 166 da CRFB/88. [2]

Os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, lei de Diretrizes Orçamentárias e lei Orçamentária Anual, são de iniciativa do Presidente da República, consoante ao disposto no Art. 165 da CRFB/88, devendo, contudo, serem apreciadas pelas duas casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [3] A votação será conjunta e deverá se coadunar com os pareceres emitidos pela Comissão Mista.
[4]

A Comissão Mista teve suas funções delineadas de forma excepcional na Constituição, que dispõe que a mesma deve apreciar e emitir parecer sobre os projetos de lei do Plano Plurianual, da lei de Diretrizes Orçamentárias e da lei Orçamentária Anual. A Comissão Mista tem, ainda, a incumbência de apreciar as contas apresentadas pelo presidente da República, acompanhando a fiscalização orçamentária. O processo de elaboração do orçamento brasileiro tem alternado situações em que o Congresso efetivamente participa e define onde e como os recursos públicos são distribuídos e outras nas quais ele tem pouca ou nenhuma influência direta.

Atualmente contamos com um conjunto de normas complexas, estabelecidas na Constituição, para regulamentar o processo decisório do orçamento federal. O principal objetivo dessas inovações foi criar um sofisticado sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos, ampliando, assim, o ciclo orçamentário para além da formulação do projeto de lei anual. Nesse contexto, foram criados três instrumentos institucionais responsáveis pela regulamentação, planejamento e distribuição dos recursos federais: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA, ligados em etapas distintas.

As metas e diretrizes definidas pelo PPA e pela LDO são utilizadas pelo Executivo para elaborar o Projeto de Lei Orçamentária. Este projeto de orçamento estima o total das receitas e fixa as despesas para o exercício fiscal subseqüente, que devem estar de acordo com os já mencionados. O presidente da República deve enviar para o Congresso o PLO. O exame da proposta é realizado pela Comissão, sendo em seguida apreciado pelas duas Casas do Congresso. O PLO, posteriormente, é devolvido ao Executivo para sanção, com ou sem vetos.

Emendas orçamentárias

Um dos assuntos mais polêmicos em matéria de elaboração do orçamento é a possibilidade de emendas ao orçamento. No Brasil se evidencia abusos nas emendas orçamentárias. No regime autoritário os deputados e senadores não tinham competência para apresentá-las. Contudo, a atual Constituição, abriu esta possibilidade, em proposta dirigida à Comissão Mista, o que ensejou numa grande abertura à Corrupção apurada pela CPI em 1993. A Constituição estabelece que as emendas serão apresentadas à Comissão Mista, que emitirá parecer, e depois serão apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional, devendo serem compatíveis com o PPL e com a LDO e que indiquem os recursos necessários, provenientes

apenas de anulação de despesa.

Devemos ressaltar que nesta etapa que alguns parlamentares, especialmente os de mais prestígio e poder político, recorrem às suas redes políticas dentro dos ministérios e órgãos federais para incluir projetos de seu interesse na proposta que o Executivo deve enviar ao Congresso Nacional. Em outras palavras, esses parlamentares saltam um estágio importante das negociações no Congresso, fazendo constar seus pedidos já no projeto enviado pelo presidente da República. É nessa fase que se dão as negociações mais ardilosas dentro do Poder Executivo, com cada parte buscando alargar seu quinhão do orçamento e o Tesouro procurando conter as reivindicações de todos. [5]

A participação dos parlamentares no ciclo orçamentário tem lugar, sobretudo, na Comissão Mista. Ao compararmos o número de emendas aprovadas pela Comissão Mista e pelo plenário do Congresso, podemos verificar que o Congresso dificilmente se afasta do parecer emitido pela comissão. Sendo assim, percebe-se que a Comissão Mista possui grande poder decisório no orçamento no âmbito do Congresso. Segundo as normas internas do Congresso, os líderes partidários são responsáveis não só pela indicação dos membros da Comissão Mista, como também têm considerável influência na escolha do presidente e dos três vice-presidentes. Essas funções hierárquicas, mais a de relator, são alternadas a cada ano entre representantes do Senado e da Câmara dos Deputados. Dada a importância desses cargos, as prerrogativas dos líderes partidários na composição da comissão representam, para eles, um importante instrumento de controle do processo de elaboração do orçamento, assim como um meio de recompensar ou punir seus membros.

Sendo assim, o processo orçamentário, que deveria atender aos interesses da sociedade, fica a mercê de um jogo político, que acaba por beneficiar uma seleta parcela da população, deixando muitos fora do campo de incidência da consideração dos parlamentares influentes. Já que os mesmo utilizam seus super-poderes para beneficiar suas bases eleitorais. [6]

CONCLUSÃO

Diante da situação atual do processo orçamentário no Brasil, faz-se necessário a implementação de mecanismos em favor de seu aprimoramento no setor público. A atual conjuntura necessita de processos orçamentários realmente capazes de efetivar as aspirações da sociedade. É preciso mudar os procedimentos legais e institucionais, bem como incentivar a participação da população, para que realmente se evidencie a democratização do orçamento, protegendo assim o atendimento das demandas da sociedade. A utilização dos recursos públicos não pode ser apenas um jogo político onde prevalece o interesse dos mais influentes, pois assim as diretrizes propostas por nossa Constituição Cidadã jamais serão alcançadas. Somente a transparência dos gastos públicos e a participação da sociedade no orçamento são capazes de garantir a efetividade das finanças pública no cenário brasileiro.

Tatiana Marselha Lins Garcia
Mestre em Direito Público e Evolução Social pela UNESA. Professora de Direito Público no Centro Universitário da Cidade. Professora de Pós-Graduação em Direito Público no Centro Universitário da Cidade.

[2] TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Vol V. O orçamento na constituição.3ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

[3] TORRES, Ricardo Lobo. *Idem. Ibidem*. Cit.p. 437 ss.

[4] Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados. A idéia surgiu no auge do autoritarismo. De acordo com Ricardo lobo Torres a Comissão Mista foi um dos maiores equívocos da atual Constituição, pois concedeu superpoderes aos seus integrantes e permitiu escândalos, como os apurados em 1993, onde se evidenciou a dilapidação dos recursos públicos.

[5] Giambiangi, Fábio. "Programação Fiscal: Sugestões a médio prazo"

[6] PEREIRA, Carlos. et.al. *Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro.*