

# Panorama do Processo de Formação das Leis Orçamentárias no Brasil

*Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues<sup>1</sup>*

RESUMO: O objeto deste trabalho é a descrição do processo de formação das leis orçamentárias no Brasil, especialmente o da lei orçamentária anual, tendo em vista sua primazia no sistema orçamentário nacional. Essa análise preponderantemente normativa, no entanto, é permeada por notas históricas, políticas e de direito comparado. Com isso, pretende-se demonstrar que as fases e etapas do processo de formação das leis orçamentárias podem sofrer variações significativas conforme os diferentes cenários históricos, políticos e econômicos. Mais do que isso: os próprios arranjos institucionais modelam as estratégias de atuação dos agentes políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Política e orçamento; relações Executivo-Legislativo; processo orçamentário brasileiro.

## 1. Introdução

O orçamento público tem sido negligenciado pelos estudiosos e aplicadores do Direito. Não obstante, essa apatia não se justifica. Mais do que um assunto de contadores e economistas, o orçamento é do interesse

---

<sup>1</sup> Procurador do Estado do Paraná. Mestrando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR.

de todos. Ao definir a alocação dos recursos angariados pelo Erário, o orçamento quantifica monetariamente as decisões políticas tomadas por nossos representantes. Portanto, o conhecimento de suas engrenagens revela-se fundamental para quem deseje ampliar sua influência nos negócios públicos.

O orçamento possui uma dimensão estática e um aspecto dinâmico. Do ponto de vista estático, examinam-se a forma, a técnica, o conteúdo e os princípios do orçamento. Já sob o prisma dinâmico, é o caráter processual que vem à tona. Este último aspecto é que será objeto de nossas atenções.

O principal escopo deste trabalho é a descrição da primeira parte do processo (ou ciclo) orçamentário no Brasil, vale dizer, aquela referente ao processo de formação das leis orçamentárias. A partir de um enfoque dogmático, nosso objetivo é examinar os enunciados normativos que balizam o processo de formação da lei orçamentária anual no Brasil, sem prejuízo de referências pontuais às outras leis orçamentárias. Essa análise preponderantemente normativa, no entanto, será permeada por notas históricas, políticas e de direito comparado, na medida em que não dissociamos o direito de outras manifestações sociais, daqui ou de alhures.

Feitas essas observações preliminares, o plano de trabalho é o seguinte:

Em primeiro lugar, aprofundamos o argumento político associado ao processo orçamentário, enfatizando sua historicidade. Nosso objetivo, aqui, é demonstrar que o orçamento público não constitui mera atividade burocrática merecedora da nossa ignorância. Após, passamos ao exame do processo orçamentário. Diversos aspectos são ressaltados, a começar pela distinção conceitual entre processo legislativo orçamentário, processo de execução orçamentária e processo de execução financeira. Na sequência, o processo de formação das leis orçamentárias passa a atrair nossas atenções em caráter exclusivo. Ressaltamos o caráter especial dessa espécie de processo aqui e em outros países e, quanto ao Brasil, buscamos suas origens democráticas na Assembleia Constituinte de 1987/1988. Ademais, examinamos detalhadamente cada uma das fases e etapas do processo

de formação das leis orçamentárias. Por fim, tecemos algumas breves considerações conclusivas.

## 2. A política do processo orçamentário ontem e hoje

Ricardo Lobo Torres, em seu conhecido Tratado, enfatiza a natureza processual do orçamento<sup>2</sup>, ou seja, seu caráter eminentemente instrumental e dinâmico. As decisões políticas são veiculadas por meio do orçamento, mas este, tal como a atividade financeira em geral, não é o responsável pela estipulação dos fins substantivos de ordem econômica e social, por exemplo. Esses fins são definidos de maneira exógena, em outras arenas. O orçamento é um instrumento: cuida dos meios necessários à consecução dos fins de ordem material. Além do caráter instrumental, o direito orçamentário possui um aspecto dinâmico que é refletido no procedimento, ou seja, na sequência normativamente prevista de atos concatenados e sequencialmente praticados com o objetivo de atingir aqueles fins materiais<sup>3</sup>.

Convém alertar que não se trata de um processo asséptico, impermeável a valores e decisões políticas<sup>4</sup>. Muito pelo contrário. É verdade que as decisões sobre os fins materiais a serem perseguidos pelo Estado são articuladas em diversas arenas, tais como a eleitoral, a partidária e a judicial. No entanto, o orçamento é que efetivamente quantifica tais decisões e, portanto, o domínio sobre o seu andamento constitui importante fonte de

---

2 LOBO TORRES, Ricardo. *Tratado de Direito Constitucional e Financeiro*. Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 2/3.

3 Não pretendemos, aqui, traçar uma distinção entre processo e procedimento, questão que nos parece de menor relevância.

4 LOBO TORRES, Ricardo. *Tratado de Direito Constitucional e Financeiro*. Vol. V. *Op. cit.*, p. 2/3.

poder. Como leciona Irene Rubin, o processo orçamentário torna-se, ele próprio, uma arena política:

*In terms of distribution of power, budget process can give one group of actors a veto over the decisions of other actors, it can be inclusive of new groups or reinforce the power of long-entrenched groups; it can facilitate democratic participation or strengthen authoritarian regimes. Budget process directly affects the distribution of power between and within the executive and the legislative branches of government and between government and the public, both as individuals and as organized interests.*<sup>5</sup>

O aspecto político e processual do processo orçamentário não constitui novidade dos nossos tempos. Convém notar, com Baleeiro, que “a origem do orçamento não se prende a elucubrações de técnicos, nem a preocupações de racionalizar a máquina financeira”<sup>6</sup>. De fato, o advento da prática orçamentária está estreitamente relacionado às disputas estamentais que deram origem ao sistema parlamentarista em diversos países, ainda na Europa medieval<sup>7</sup>. Aqui, embora o verdadeiro pioneirismo pareça pertencer aos ibéricos<sup>8</sup>, o recurso à rica experiência inglesa permanece legítimo.

Depois da conquista normanda, os “Conselhos de Sábios” (*witenagemots*), que exerciam a função de órgãos consultivos do rei, foram substituídos pela *curia regis*, composta por senhores feudais e

---

5 RUBIN, Irene. *The Politics of Public Budgeting – Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 7<sup>th</sup> Edition. Los Angeles: Sage, 2014, p.68.

6 BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 10<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 398.

7 Sobre as origens do parlamentarismo, cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Calouste Gulbenkian: Lisboa, 1997, p. 535-544.

8 De acordo com Baleeiro, há documento de 1091 em que o rei espanhol Afonso VI solicitava às Cortes a permissão para a cobrança de um certo tributo. CF. BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 10<sup>a</sup> ed. *Op. cit.*, p. 399/400.

clérigos dignatários<sup>9</sup>. *Grosso modo*, a *curia regis* compreendia a nobreza com quem o monarca se relacionava por meio de obrigações costumeiras, típicas do feudalismo, que estabeleciam vínculos de apoio recíproco<sup>10</sup>. Diversamente do que hoje prepondera, as receitas do rei eram de natureza predominantemente privada e decorriam da exploração de seu domínio imobiliário<sup>11</sup>. Os tributos<sup>12</sup>, por sua vez, eram receitas excepcionais, pagas apenas em cenários que demandavam recursos exorbitantes em relação àqueles geralmente utilizados para a manutenção das despesas ordinárias (caso das despesas com guerras). Dado o caráter excepcional dos primitivos tributos, sua cobrança era solicitada pelo rei à *curia regis*, que deveria expressamente assentir quanto ao pagamento<sup>13</sup>. Essa prática viria a ser documentada na famosa *Magna Charta* de 1215, que barões amotinados impuseram ao Rei João sem Terra.

Segundo o art. 12 da *Magna Charta*, nenhum *scutage* ou *aid* poderia ser cobrado impositivamente, salvo, no último caso, quando se tratasse de resgatar a pessoa do rei, investir como cavaleiro seu filho primogênito ou custear as despesas do primeiro casamento de sua filha. As exceções justificavam-se por sua própria ancestralidade<sup>14</sup>. Mas, no geral, todas as demais receitas não vinculadas à exploração da propriedade deveriam ser

---

9 ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. *Op. cit.*, p. 538.

10 BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 10ª ed. *Op. cit.*, p. 399.

11 NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 137, jul./set. 1979, p. 6.

12 Refiro-me aqui às despesas não relacionadas ao domínio imobiliário. De tributos não se tratava, ao menos em nosso sentido contemporâneo. Na mesma linha, NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Op. cit.*, p. 7.

13 *Loc. cit.*

14 NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Op. cit.*, p. 6.

solicitadas à *curia regis*, justamente porque, naquele tempo, não eram outra coisa senão receitas excepcionais e esporádicas (temporárias, portanto)<sup>15</sup>. Desse modo, a nobreza feudal procurava controlar a atividade do monarca, protegendo-se de abusos.

Ocorre que, nesse único procedimento, confundiam-se duas ideias que mais tarde viriam a ser desmembradas: a legalidade orçamentária e a legalidade tributária. Isto é, nas palavras de Flávio Bauer Novelli,

*a idéia de legalidade – ou, melhor dizendo, do consentimento da tributação – estava inseparavelmente vinculada à da temporariedade (depois anualidade) e à da finalidade ou destinação do tributo, que assim condicionavam, como se compreende, o próprio consentimento*<sup>16</sup>.

Em outros termos, o mesmo fenômeno histórico e político vinculado ao nascimento da tributação também explica a origem do orçamento, pois o controle das despesas surgia como corolário do assentimento quanto às receitas. E foi assim que a nobreza feudal inglesa – mais tarde ampliada e transformada em Parlamento – começou a limitar o poder do rei no sentido de uma monarquia constitucional, construída ao longo dos séculos seguintes. Tudo começou, enfim, como uma querela financeira.

Interessante é notar que o caráter processual estava presente desde o início. Afinal, segundo o art. 14 da Magna Carta, o rei deveria solicitar o tributo ao conselho com uma antecedência mínima de 40 dias<sup>17</sup> e sua renovação estaria condicionada a novo pedido (gêrmen do princípio da anualidade tributária)<sup>18</sup>. Portanto, ainda que de maneira embrionária, podemos enxergar na Magna Carta algo semelhante ao contemporâneo processo orçamentário.

---

15 NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Op. cit.*, p. 8.

16 NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Op. cit.*, p. 9.

17 NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Op. cit.*, p. 7.

18 NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Op. cit.*, *passim*.

Hoje, o processo orçamentário tem sua importância revigorada sobretudo nos sistemas presidencialistas, nos quais a separação de poderes favorece comportamentos divergentes entre Executivo e Legislativo, cada qual com sua própria fonte de legitimidade (mandato fixo a termo certo) e óptica de atuação (centralização, no caso do Executivo; dispersão, no caso do Legislativo). Ao contrário do que ocorre no parlamentarismo, um sistema de mútua dependência entre Executivo e Legislativo, que incentiva atitudes colaborativas, o presidencialismo favorece uma dose maior de conflitos de interesses entre os poderes. E isso se reflete na divisão de tarefas ao longo do processo orçamentário, como veremos.

### 3. Análise do processo orçamentário

#### 3.1 *Processo de formação das leis orçamentárias e processo de execução orçamentária*

Quando se cuida de processo orçamentário, deve-se traçar uma importante distinção. Com efeito, a processualidade do orçamento possui duas facetas, quais sejam, aquela atinente à formação/modificação das leis orçamentárias e aquela referente a sua execução. Fala-se, portanto, de um processo de formação das leis orçamentárias e de um processo de execução orçamentária como etapas de um grande ciclo orçamentário<sup>19</sup>.

O processo de formação das leis orçamentárias nada mais é senão uma modalidade especial de processo legislativo, do qual surgem as leis orçamentárias. Especial, porque sujeito a regras parcialmente diversas daquelas aplicáveis ao processo legislativo ordinário<sup>20</sup>. Também parece

---

19 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 135/136.

20 Parcialmente porque, segundo a nossa atual Constituição, aplicam-se aos projetos de leis orçamentárias as demais normas relativas ao processo legislativo, quando

importante ressaltar que, no Brasil, o processo de formação das leis orçamentárias engloba todos os projetos de leis orçamentárias (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), além dos projetos de leis e medidas provisórias de caráter modificativo (a exemplo daqueles correspondentes aos créditos suplementares, especiais e extraordinários)<sup>21</sup>.

O processo de execução orçamentária, por sua vez, tem lugar após a aprovação, sanção, promulgação e publicação da lei orçamentária anual. Cabe esclarecer que a execução do orçamento, em sentido técnico, pode ser analisada sob duas perspectivas: a execução orçamentária propriamente dita e a execução financeira. Trata-se de conceitos intimamente correlacionados, embora distintos: a execução orçamentária “diz respeito à movimentação do orçamento do exercício, através dos registros das receitas arrecadadas, bem como dos empenhos das despesas, no sistema orçamentário”, respeitando-se as dotações (autorizações de gasto) existentes; a execução financeira, por sua vez, “se processa pelo recolhimento das receitas e pelo pagamento das despesas”, por meio da movimentação de recursos (dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária).<sup>22</sup>

---

não contrariarem as disposições especiais (art. 166, § 7º).

21 Fez-se a ressalva quanto ao ordenamento brasileiro porque, em alguns países, não há possibilidade de modificação da lei orçamentária conforme o procedimento especial. Vide o exemplo do México: tendo em vista que a constituição mexicana silencia a respeito da possibilidade de modificação do orçamento, entende-se doutrinariamente que o governo, caso queira modificar a estrutura do orçamento já aprovado, deve apresentar projeto de lei ordinária a tramitar por ambas as Casas Legislativas e não apenas pela Câmara Baixa, como o projeto de lei orçamentária. Cf. ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. *El Presupuesto Público en México*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado – Estudos em Homenagem a Eusebio González García*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 493.

22 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. *Op. cit.*, p. 151/152.

O escopo deste artigo limita-se à investigação do processo de formação das leis orçamentárias, especialmente da lei orçamentária anual, que efetivamente define a alocação de recursos no Brasil.

### 3.2 O caráter especial do processo de formação das leis orçamentárias

Conforme já dito, o processo brasileiro de formação das leis orçamentárias sujeita-se a um capítulo especial de regras, sem prejuízo da incidência subsidiária das normas gerais, quando cabíveis (art. 166, § 7º, CF).

Embora alguns encarem com estranheza o caráter especial do processo orçamentário<sup>23</sup>, não se trata de uma exclusividade do Brasil. E isso decorre de razões históricas. No México e na Áustria, por exemplo, o projeto de lei orçamentária não sofre o escrutínio da Câmara Alta<sup>24</sup>. Na Áustria, aliás, as regras sobre o processo de formação do orçamento sequer integram a seção referente ao processo legislativo, revelando a permanência de um conceito típico dos países germânicos: a ideia de supremacia do Executivo em matéria orçamentária, corolário do antigo princípio monárquico<sup>25</sup>.

O Brasil percorreu sentido inverso. Embora a realidade demonstre

---

23 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1468.

24 Cf. ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. *El Presupuesto Público en México*. *Op. cit.*, p. 493. Cf. STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*. Oxford: Hart Publishers, 2011, p. 83.

25 Leia-se a lição de Stelzer: "Parliament's participation in questions of the budget is actually the historical root of parliamentarianism and its introduction was primarily important for controlling the financial means at the monarch's disposal for the purpose of warfare. It might be argued that dealing with the law on the federal budget and on the conclusion of state treaties within this very chapter again reveals how the republican constitution is based on the monarchical constitution. In both cases, the federal budget and the conclusion of state treaties, the executive branch of government takes a dominant role." Cf. STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*. *Op. cit.*, p. 96.

que o Executivo possui primazia na gestão orçamentária<sup>26</sup>, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte orientaram-se para o incremento do papel atribuído ao Legislativo, o que se explica por uma razão básica. Não se tratava de uma Constituinte exclusiva<sup>27</sup>. Ou seja, os próprios constituintes também eram parlamentares ordinários e, obviamente, a recuperação de seus poderes era uma prioridade após mais de duas décadas de regime autoritário<sup>28</sup>. Portanto, embora os resultados obtidos não tenham sido exatamente aqueles desejados pelos constituintes, o fato é que eles buscavam avançar em relação ao cenário constitucional de 1967/1969, especialmente no tocante ao poder de emenda, que esteve praticamente inviabilizado no contexto ditatorial, como será visto adiante.

Aqui, ao contrário do que Stelzer sugere a respeito da Áustria, o aspecto topográfico do capítulo constitucional atinente aos orçamentos nada tem a ver com reminiscências da hipertrofia do Executivo. Na verdade, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 foram estruturados em três grandes etapas: a das Comissões Temáticas, a da Comissão de Sistematização e a do Plenário.

Na primeira fase do processo constituinte, o orçamento foi objeto de duas Comissões Temáticas, vale dizer, a Comissão do Sistema Tributário,

---

26 Em sentido crítico a respeito dessa primazia, v. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

27 Como é notório, em julho de 1985, o então Presidente José Sarney enviou ao legislativo a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, estipulando a atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional. Sobre esse processo e as principais críticas a ele direcionadas, v. SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 155-188.

28 Nessa linha, v. AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, n. 11, 1999, p. 6.

Orçamento e Finanças e a Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, que deliberava sobre o Poder Legislativo e seus procedimentos. Ocorre que na segunda fase do processo constituinte, a Comissão de Sistematização deparou-se com uma série de incongruências entre os dispositivos apresentados pelas duas comissões temáticas e, para solucionar esse impasse, os relatores das respectivas comissões temáticas (José Serra e José Jorge) apresentaram emendas conjuntas e sobre blocos de normas dessa matéria, resultando na consolidação de uma seção especialmente dedicada aos orçamentos públicos no âmbito do capítulo correspondente às finanças públicas<sup>29</sup>. A seção consagrada ao orçamento, portanto, não foi fruto de uma intenção deliberada pela despolitização do assunto, mas sim o resultado de um compromisso que envolveu diretamente o relator da Comissão Temática dedicada ao Poder Legislativo.

### *3.3 As fases do processo de formação das leis orçamentárias*

O processo legislativo orçamentário é estruturado em fases, assim como o processo legislativo ordinário. São elas: (A) fase interna e (B) fase externa. Esta última, por sua vez, desdobra-se nas seguintes etapas: (i) inaugural, (ii) deliberativa parlamentar, (iii) constitutiva e (iv) complementar. Neste trabalho, tomaremos como paradigma o processo legislativo da lei orçamentária anual, sem prejuízo de observações pontuais quanto às demais leis orçamentárias, quando houver pertinência para tanto.

#### *(A) Fase interna*

Em geral, a fase interna – ou de elaboração – é ignorada pelos autores. No entanto, é importantíssima e diz respeito ao período em que o projeto de orçamento é concebido e gestado. Hoje, no Brasil, essa fase desenvolve-se

---

29 AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*. *Op. cit.*, p. 4.

no âmbito do Poder Executivo<sup>30</sup>, cujo Chefe também possui a prerrogativa de encaminhar o projeto ao Congresso. Alerta-se, no entanto, para o fato de que esse nexos entre a fase interna e a etapa inaugural da fase externa não é necessário, embora conveniente. Ou seja, é possível que a fase interna ocorra em um poder e a fase externa, desde a etapa inaugural, em outro. Aliás, a história brasileira é prova disso. Sob a égide da Constituição de 1891, reformada pela Emenda Constitucional n.º 03/1926, o Congresso Nacional possuía competência privativa para inaugurar a fase externa do processo legislativo orçamentário<sup>31</sup>.

Nada obstante, o dispositivo constitucional não revogava o Código de Contabilidade da União, aprovado pelo Decreto n.º 4536/1922, que atribuía ao governo a tarefa de elaborar a proposta de orçamento e encaminhá-la à Câmara dos Deputados, que daria início à fase externa do processo legislativo<sup>32</sup> (art. 13). Em suma, o que havia no Brasil era a dissociação orgânica entre a fase interna, desenvolvida no seio do Executivo, e a etapa inaugural da fase externa, ocorrida já no âmbito do Legislativo<sup>33</sup>.

---

30 No Ministério do Planejamento, para ser mais específico. Detalhes sobre a elaboração do orçamento podem ser colhidos do seguinte website: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8>> (acesso em 25/05/2014).

31 Constituição de 1891, art. Art.34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional: (Redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926) 1º orçar, anualmente, a Receita e fixar, anualmente, a Despesa e tomar as contas de ambas, relativas a cada exercício financeiro, prorogado o orçamento anterior, quando até 15 de janeiro não estiver o novo em vigor; (Incluído dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926)

32 Decreto n.º 4536/1922, art. 13 - O governo enviará à Câmara dos Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação da despesa, como cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da Lei de Orçamento.

33 Curiosamente, a iniciativa parlamentar em matéria orçamentária foi consagrada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, a qual, para constitucionalistas de peso, teria sido fruto de uma reforma constitucional autoritária (SARMENTO, Daniel e

Feita essa observação, dois pontos merecem destaque em relação à fase interna do vigente processo de formação das leis orçamentárias. Durante a fase interna ocorre a consolidação da peça orçamentária a partir das propostas parciais apresentadas pelos demais Poderes<sup>34</sup>, o que dá ensejo a uma série de negociações em torno da proposta final a ser encaminhada para deliberação parlamentar<sup>35</sup>. Além disso, afigura-se importante mencionar que já nesta fase deve-se promover o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas”, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar n.º 101/2000, com a redação dada pela Lei Complementar n.º 131, de 2009. Ou seja: a fase interna também sofre os influxos dos processos políticos, não sendo, como se poderia supor, uma etapa meramente administrativa ou técnica.

#### (B) Fase externa

A fase externa inicia-se no momento em que a proposta orçamentária segue para apreciação parlamentar, isto é, quando exercida a iniciativa do processo legislativo.

#### (i) Etapa inaugural

Para muitos, a iniciativa ainda não é um passo do processo legislativo, mas o ato que o desencadeia<sup>36</sup>. De todo modo, a iniciativa inegavelmente

---

SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Op. cit., p. 114).

34 Para o Judiciário e o Ministério Público, cf. os artigos 99, §§ 1º a 4º e 127, § 3º a 5º da Constituição de 1988, respectivamente.

35 Em 2011, ganhou notoriedade o enfrentamento da Presidente Dilma com o Ministro Cezar Peluso, então Presidente do Supremo Tribunal Federal, a respeito do orçamento do Poder Judiciário. A título de ilustração, cf. a seguinte matéria jornalística: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0209201102.htm>> (acesso em 25/05/2014)

36 Segundo André Ramos Tavares, essa seria a lição de Manoel Caetano Ferreira

integra o processo de formação das leis orçamentárias, considerado de um ponto de vista mais abrangente. O importante é que, no caso das leis orçamentárias, a iniciativa para a propositura do projeto de lei ao Congresso atualmente compete, em caráter **exclusivo**, ao Presidente da República, nos termos do art. 165 da Constituição de 1988<sup>37</sup>.

O uso do adjetivo “exclusivo” tem um propósito específico. É que, para alguns autores, a iniciativa privativa seria passível de delegação por parte do seu detentor. A exclusiva, por outro lado, não poderia ser objeto de delegação por parte do seu detentor. O caso dos projetos de leis orçamentárias enquadra-se no âmbito das iniciativas exclusivas, tendo em vista que o art. 84, parágrafo único, da Constituição republicana enumera algumas competências presidenciais passíveis de delegação e não inclui entre elas a localizada no art. 84, inciso XXIII, que diz respeito ao encaminhamento dos projetos de leis orçamentárias ao Legislativo<sup>38</sup>.

Também aqui estamos diante de uma opção do constituinte, que poderia ter caminhado em outro sentido. Sob a égide da Constituição liberal de 1891, como visto, o poder de iniciativa coube ao Parlamento. Por outro lado, em momentos de autoritarismo político, a iniciativa do projeto de lei orçamentária passou às mãos do Executivo (caso das Constituições

---

Filho. Cf. TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 1276.

37 Constituição de 1988, art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

38 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. *Op. cit.*, p. 136.

de 1937<sup>39</sup> e 1967<sup>40</sup>). Pode-se dizer que o caso da Constituição de 1988 é diferente: a atribuição de competência exclusiva ao Presidente da República para deflagrar o processo legislativo parece ter sido fruto da intenção dos constituintes de ressaltar, no sistema orçamentário, a ideia de planejamento das ações estatais. O balanço do sistema em relação em Poder Legislativo ficaria por conta de uma abertura maior ao poder de emenda parlamentar em relação à sistemática prevalente no regime autoritário, embora não de maneira irresponsável, como na Constituição de 1946<sup>41</sup>.

Ademais, de acordo com José Afonso da Silva<sup>42</sup>, a iniciativa do Chefe do Executivo em matéria orçamentária é também **vinculada**, não apenas reservada, na medida em que o Chefe do Executivo é obrigado a apresentar os projetos de leis orçamentárias em prazos determinados, de acordo com as disposições do art. 35, § 2º, ADCT<sup>43</sup>. O caráter vinculado dessa iniciativa

---

39 Constituição de 1937, art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: (...) b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados.

40 Constituição de 1967, art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

41 SERRA, José. A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias. *Revista de Economia Política*, v. 9, 1989, p. 139-141.

42 SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 175-177 e 323-324.

43 ADCT, art. 35, § 2º: Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas: I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito

obedece a razões de ordem pragmática. Afinal, a lei orçamentária tem prazo de validade: de nada adiantaria a apresentação da proposta orçamentária ao final do exercício de regência, quando todas as atividades fiscais e administrativas já houvessem sido realizadas sem qualquer disciplina. Tão grave é inobservância da iniciativa vinculada para apresentação da proposta orçamentária, que o Presidente infrator comete crime de responsabilidade ao fazê-lo, nos termos do art. 85, inc. VI, da Constituição de 1988<sup>44</sup> e do art. 10, item 1, da Lei n.º 1.079/1950<sup>45-46</sup>. A previsão é necessária em nosso sistema presidencialista. Em países parlamentaristas, a solução é a queda do gabinete ou a dissolução do Parlamento seguida de novas eleições<sup>47</sup>.

---

meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

44 Constituição, art. 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: VI - a lei orçamentária.

45 Lei n.º 1079/1950, art. 10 - São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: I- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa.

46 O Governador de Estado que não apresenta o projeto de PPA também comete crime de responsabilidade, segundo o art. 74 da L. n.º 1079/50 e, do mesmo modo, o Prefeito municipal (art. 4º, V, DL 201/67).

47 Quanto ao contexto parlamentar canadense, cf. JACKSON, Robert J.; MAHLER, Gregory S.; TEETERS-REYNOLDS, Holly; HODGE, Carl C. *North American Politics: Canada, USA, and Mexico in a Comparative Perspective*. Toronto: Pearson – Prentice Hall, 2004, p. 42: “In reality, the government is required to win all significant votes that take place in the House in order to remain in power. If the government is defeated on an important matter such as the budget, the annual supply bill, or any motion declared a vote of confidence, the prime minister is by custom required to ask the Governor General to dissolve the Parliament and call an election, or ask a different individual party to take over the office of government.”

De acordo com a lição de Manoel Gonçalves Ferreira Filho<sup>48</sup>, a natureza vinculada dessa iniciativa gera outro efeito importante: caso o Chefe do Executivo não encaminhe a proposta no prazo devido, sua inércia poderá ser confrontada judicialmente por ação direta por omissão<sup>49</sup> ou, a depender do caso, por meio de mandado de injunção<sup>50</sup>. No entanto, a questão é complexa e o autor não invoca precedentes específicos do Supremo.

Além das apontadas medidas judiciais, o art. 32 da Lei n.º 4.320/1964 institui um mecanismo para contornar o inconveniente da não apresentação da proposta orçamentária por parte do Poder Executivo: o Poder Legislativo fica autorizado a considerar como proposta a Lei de Orçamento vigente<sup>51</sup>. Nem seria preciso dizer, todavia, que o art. 32 ignora a função de planejamento dos orçamentos públicos, tão celebrada pela Constituição de 1988<sup>52</sup>. No entanto, o receio não se tem justificado nos últimos anos, já que os Presidentes têm observado o prazo constitucional, talvez porque, se não o fizessem, encontrariam não só a drástica ameaça

---

48 Apud CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012, p. 125.

49 Constituição da República, art. 103, § 2º - Declarada a inconstitucionalidade por omissão de medida para tornar efetiva norma constitucional, será dada ciência ao Poder competente para a adoção das providências necessárias e, em se tratando de órgão administrativo, para fazê-lo em trinta dias.

50 Sobre as hipóteses de cabimento do mandado de injunção, cf. Constituição da República, art. 5º, LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

51 Lei n.º 4.320/1964, art. 32 - Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente.

52 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 1468.

do crime de responsabilidade, como também encarariam dificuldades posteriores para a modificação da proposta orçamentária deliberada *ex officio* pelos parlamentares com base no art. 32 da Lei n.º 4.320/1964. Afinal, de acordo com o art. 166, § 5º, da Constituição, o Presidente da República somente poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos de leis orçamentárias enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

(ii) Etapa deliberativa parlamentar

Como o próprio nome sugere, a etapa deliberativa parlamentar é aquela que engloba os trabalhos legislativos desde a chegada do projeto de lei orçamentária ao Congresso até sua aprovação ou rejeição pelo Plenário. Do ponto de vista normativo, a etapa deliberativa parlamentar é condição *sine qua non* ao orçamento democrático em um Estado Democrático de Direito com separação de poderes, como leciona Rodrigo Kanayama<sup>53</sup>.

Primeiramente, o projeto sofre o exame da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), uma comissão permanente do Congresso Nacional, composta por dez Senadores da República e trinta Deputados Federais, nos termos da Resolução n.º 1/2006 – CN. Embora seja alvo de críticas por doutrina autorizada<sup>54</sup>, a análise prévia da CMO é uma imposição constitucional. De fato, entre outras coisas, compete à CMO examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias (art. 166,

---

53 A lição encontra-se em KANAYAMA, Rodrigo. Orçamento público brasileiro, democracia e *accountability*. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 3, p. 139-160. Para a elaboração deste artigo, servimo-nos de um manuscrito gentilmente cedido pelo autor, a quem agradecemos. No original, a deliberação parlamentar é objeto de discussão a partir da sexta página.

54 LOBO TORRES, Ricardo. *Tratado de Direito Constitucional e Financeiro*. Vol. V. *Op. cit.*, p. 437-439.

§ 1<sup>o55</sup>), além de receber as emendas parlamentares e sobre elas também emitir parecer antes da deliberação Plenária (art. 166, § 2<sup>o56</sup>). Submetido o projeto ao Congresso, o Presidente da República somente poderá propor sua modificação enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta, conforme já visto (art. 166, § 5<sup>o57</sup>). Na fase deliberativa, a CMO também é responsável pela promoção de audiências públicas, que poderão ser até mesmo regionais, caso haja interesse de Estado ou Região Geográfica<sup>58</sup>.

O aspecto mais relevante da etapa deliberativa do processo legislativo orçamentário refere-se às emendas parlamentares, fundamentais para a determinação do espaço do Poder Legislativo no cenário político. Do ponto de vista constitucional, as emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária sofrem as limitações decorrentes do princípio da exclusividade, consagrado no art. 165, § 8<sup>o</sup>, segundo o qual, “a lei

---

55 Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1<sup>o</sup> - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

56 Art. 166, § 2<sup>o</sup> - As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

57 Art. 166, § 5<sup>o</sup> - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

58 Resolução n<sup>o</sup> 01/2006, art. 29, § 2<sup>o</sup> - A CMO poderá realizar audiências públicas regionais para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica.

orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”<sup>59</sup>. Assim, evitam-se as “caudas orçamentárias” ou “orçamentos rabilongos”, “que consistiam em incluir na lei orçamentária, dada a natural celeridade de sua tramitação no Congresso Nacional, medidas quem em nada se relacionavam com o orçamento”<sup>60</sup>.

O texto constitucional impõe outras limitações expressas ao poder de emenda parlamentar. Com efeito, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem devem observar o seguinte: compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 166, § 3º, I)<sup>61</sup>; indicação dos recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, resguardadas as relacionadas a dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 166, § 3º, II); ou, no caso de não indicação de recursos específicos para anulação, sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (art. 166, § 3º, III).

Internamente, a Resolução n.º 01/2006 – CN traduz a interpretação congressual do art. 166, § 3º, da Constituição. É essa Resolução que estabelece, de fato e de direito, quais são as espécies de emendas admitidas aos parlamentares. Seguindo classificação didática de James Giacomoni<sup>62</sup>, três tipos de emendas afiguram-se possíveis: (a) **emendas**

---

59 No plano orçamentário, o princípio da exclusividade traduz a ideia de pertinência (ou afinidade lógica) entre iniciativa e emenda, que o Supremo Tribunal Federal impõe, como um todo, às emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada. A título de ilustração, cf. ADI 2681 MC, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 25-10-2013.

60 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. *Op. cit.*, p. 99.

61 Do mesmo modo, as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias devem observância ao disposto no plano plurianual (art. 166, § 4º, Constituição).

62 GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 280.

de texto (alteram o teto do projeto de lei ou seus quadros e tabelas); (b) **emendas de receita** (alteram a estimativa da receita, inclusive para reduzi-la); (c) **emendas à despesa** (acrescem valor às dotações do projeto de lei, incluem novas programações e respectivas dotações e cancela dotações do projeto de lei orçamentária).

As emendas de texto encontram suporte no art. 166, § 3º, III, “b”, da Constituição e não suscitam maiores controvérsias.

As emendas de receita seriam possibilitadas pelo art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição, que admite emendas para a correção de erros ou omissões, e também pelo art. 12, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>63</sup>. Na prática, essas emendas são utilizadas para reestimar a receita prevista pelo Poder Executivo, elevando-a. Assim, criam-se “novos recursos” para que os parlamentares deles se apropriem posteriormente sem orientação prévia da proposta orçamentária<sup>64</sup>.

As emendas à despesa merecem um comentário mais detido. Em relação a estas, Eduardo Mendonça propõe uma tipologia bastante útil, com base na Resolução n.º 01/2006 – CN <sup>65</sup>.

---

63 Lei Complementar 101/200, art. 12, § 1º - Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

64 Essa prática foi duramente criticada por José Serra: “Diga-se de passagem que, até agora, os parlamentares somente ‘descobriram’ erros e omissões nas projeções de receita, nunca em outros aspectos dos projetos. Mais ainda, e como é óbvio, todas as alterações feitas pelo Legislativo nas previsões de receita têm sido no sentido de elevá-las. Na verdade, o Congresso tem trabalhado com a conveniente hipótese de que o Executivo sempre subestima a previsão da arrecadação, mesmo quando este sinaliza ter superestimado a receita, como já ocorreu mais de uma vez. (...) O mais fascinante dessa história é que em nenhum desses casos o Executivo exerceu o seu direito de veto.” (SERRA, José. *As Vicissitudes do orçamento*. *Revista de Economia Política*, vol. 13, nº 4 (52), out./dez., 1993, p. 147)

65 Cf. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das*

Quanto ao objeto, as emendas à despesa podem ser: (a) de cancelamento; (b) de remanejamento; (c) de apropriação.

As emendas de cancelamento objetivam a anulação total ou parcial de dotações, sem transferência de recursos<sup>66</sup>. Seu fundamento constitucional parece estar no art. 166, § 8º, da Constituição, que menciona a possibilidade de recursos ficarem sem despesas correspondentes em razão de emendas<sup>67</sup>.

As emendas de remanejamento servem para a “inclusão de novas dotações ou o reforço das já existentes, identificando os recursos necessários por meio do cancelamento total ou parcial de outra ou outras dotações”<sup>68</sup>. O art. 166, § 3º, II, da Constituição claramente oferece respaldo para esse tipo de emenda. A permuta de recursos deve estar restrita a uma “mesma subárea temática ou órgão, bem como um mesmo grupo de natureza de despesas”<sup>69</sup>. Assim, de acordo com Mendonça, uma dotação destinada à construção de ginásios esportivos, no âmbito do Ministério dos Esportes, não poderia ser remanejada para a construção de escolas ou para o aumento da vigilância nas fronteiras<sup>70</sup>.

Por fim, as emendas de apropriação também servem para a inclusão

---

*Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Op. cit., p. 41.*

66 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Op. cit., p. 42.*

67 Art. 166, § 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

68 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Op. cit., p. 42.*

69 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Op. cit., p. 43.*

70 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Op. cit., p. 44.*

de novas dotações ou reforço das já existentes. Ao contrário das emendas de remanejamento, no entanto, não são indicadas pelo proponente da emenda outras dotações específicas para cancelamento. Os recursos utilizados são provenientes da chamada reserva de recursos ou do cancelamento, em bloco, de dotações definidas no parecer preliminar<sup>71</sup>.

A reserva de recursos está prevista no art. 56 da Resolução n.º 01/2006 – CN<sup>72</sup>. Entre os recursos que a compõem estão aqueles provenientes da polêmica reestimativa de receita, já descrita, e também do cancelamento parcial da reserva de contingência, uma dotação global destinada ao atendimento de situações imprevistas (art. 5º, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>73</sup>). Quando os recursos originam-se de cancelamento de dotações no parecer prévio, Mendonça corretamente aponta certo prejuízo para o controle social, na medida em que o cancelamento em bloco impede a visualização das opções orçamentárias

---

71 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Op. cit., p. 44.

72 Resolução 01/2006 – CN, art. 56 - A Reserva de Recursos será composta dos 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. Parágrafo único. Não integram a base de cálculo do caput os recursos provenientes de autorizações de cancelamentos seletivos contidas no Parecer Preliminar que dependam de avaliação posterior dos Relatores.

73 Lei Complementar n.º 101/2000, art. 5º - Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

desatendidas<sup>74</sup>. De todo modo, o fundamento constitucional para as emendas de apropriação é o art. 166, § 3º, II, que também legitima as emendas de remanejamento, bem assim o art. 166, § 3º, III, “a”, cujo teor respaldaria as reestimativas de receita.

*Quanto ao órgão proponente*, as emendas à despesa podem ser: (a) de relator; (b) de comissão permanente; (c) de bancada estadual ou (d) individuais<sup>75</sup>.

As emendas de relator destinam-se ao saneamento formal do projeto e sistematização das propostas de emenda apresentadas pelos demais órgãos<sup>76</sup> (art. 144 da Resolução 01/2006 – CN).

As emendas de comissão permanente devem possuir caráter institucional e representar interesse nacional, observada a adequação temática da comissão proponente, sendo vedadas as destinadas a entidades privadas, a menos que se trate de reforço a dotação já existente no projeto de lei (artigos 44 e 45 da Resolução 01/2006 – CN). As comissões permanentes podem propor emendas de cancelamento, remanejamento ou apropriação<sup>77</sup>.

As emendas individuais, por fim, são aquelas propostas individualmente pelos parlamentares, podendo ser de cancelamento ou apropriação<sup>78</sup>. De acordo com o art. 49 da Resolução n.º 01/2006 – CN,

---

74 Vale ressaltar, no entanto, que a sistemática estabelecida na Res. 01/2006 – CN pode não ser observada pela própria CMO, como ocorreu em 2008. A esse respeito, v. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Op. cit., p. 47/48.

75 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Op. cit., p. 41.

76 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Op. cit., p. 49.

77 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Op. cit., p. 53.

78 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças*

“cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar”.

Concluída a etapa de apreciação das emendas na CMO, a proposta de orçamento é levada à votação conjunta da Câmara e do Senado. Vale ressaltar que a apuração dos votos, segundo o art. 43 do Regimento Comum, é feita separadamente. Ou seja, é necessário que cada Casa aprove a proposta individualmente por maioria simples, sob pena de rejeição da proposta<sup>79</sup>.

Embora questionada por alguns<sup>80</sup>, a possibilidade de rejeição do projeto de lei orçamentária encontra fundamento no art. 166, § 8º, da Constituição<sup>81</sup>.

A hipótese de rejeição do projeto de lei de diretrizes orçamentárias merece uma nota à parte. José Afonso da Silva, com base na redação do art. 57, § 2º, da Constituição de 1988, entende que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias simplesmente não pode ser rejeitado, visto que, nos termos do comando constitucional, “a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”. Em outras

---

*Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia. Op. cit., p. 56.*

79 O alerta é feito por CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. *Op. cit.*, p. 145.

80 Para Adilson Abreu Dallari, por exemplo, a rejeição do projeto equivaleria a um tipo de emenda parlamentar integral. Ora, como a Constituição baliza o poder de emenda parlamentar, não seria dado aos Congressistas apor aquela que seria a mais radical das emendas: a própria rejeição do projeto *in totum*. O argumento de Dallari está transcrito em MORAES, Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 720.

81 Constituição, art. 166, § 8º - Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

palavras: ao contrário do que dispôs acerca do projeto de lei orçamentária anual, a Constituição teria sido imperativa quanto à aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias<sup>82</sup>.

Ora, como salienta o Prof. Alexandre de Moraes, a rejeição do projeto de lei é uma prerrogativa básica do Poder Legislativo e, portanto, apenas poderia ser suprimida por dispositivo constitucional expresso<sup>83</sup>. E mesmo assim, caso fosse veiculado por emenda constitucional (o que não é o caso), seria passível de controle de constitucionalidade, pois a separação de poderes é cláusula pétrea (art. 60, § 4º, III<sup>84</sup>).

Por isso, com razão João Trindade Cavalcante Filho ao propor que o Poder Legislativo tem o dever de rejeitar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, caso nele enxergue grave vício de inconstitucionalidade formal, por exemplo. Neste caso, deve o Executivo enviar novo projeto, desta vez sem a mácula que levava o Legislativo a rejeitá-lo anteriormente. Em contrapartida, para que não seja esvaziado o art. 57, § 2º, da Constituição, o Legislativo suportará o ônus de sua manifestação, não podendo entrar em recesso antes de aprovar o novo projeto de lei de diretrizes orçamentárias<sup>85</sup>.

### (iii) Etapa constitutiva

Aprovada a proposta, com ou sem emendas, o projeto segue à apreciação do Chefe do Executivo, para sanção ou veto, como qualquer outra lei ordinária.

---

82 SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. *Op. cit.*, p. 176 e 326.

83 MORAES, Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. 30ª ed. *Op. cit.*, p. 720.

84 Constituição, art. 60, § 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (...) III - a separação dos Poderes.

85 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012, p. 131/132.

A sanção consiste na anuência do Presidente da República ao projeto<sup>86</sup>. É o ato da sanção que, para muitos, transforma o projeto de lei em lei<sup>87</sup>. Segundo o modelo brasileiro atual, a sanção pode ser expressa ou tácita (art. 66, *caput* e § 3º da Constituição). Esta última ocorre quando o Presidente silencia ao longo do prazo quinzenal de que dispõe.

Se resolver negar sanção ao projeto, o Presidente exercerá seu poder de veto, que poderá ser total ou parcial (art. 66, § 1º, da Constituição), será expresso<sup>88</sup>, irretroatável e deverá basear-se em fundamentos políticos ou jurídicos, de natureza constitucional<sup>89</sup>. No Brasil, o veto não é absoluto, mas relativo<sup>90</sup> ou suspensivo<sup>91</sup>, podendo ser rejeitado pelo Congresso. Se mantido, o projeto é definitivamente rejeitado. Caso derrubado, passa-se diretamente à promulgação da lei<sup>92</sup>.

Nosso modelo destoa, por exemplo, daquele adotado no México, cuja Constituição nem sequer consagra o poder de veto presidencial no processo

---

86 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 906.

87 Cf., entre outros, SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. *Op. cit.*, p. 209 e CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2011, p. 105.

88 Não há no Brasil a figura do *pocket veto* americano, em que a recusa da sanção dá-se pelo mero silêncio presidencial. Cf. HELMS, Ludger. *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. *Government and Opposition*, 2004, p. 41.

89 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. *Op. cit.*, p. 906.

90 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 907.

91 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2011, p. 107.

92 *Loc. cit.*

legislativo orçamentário, reforçando, em tese, a palavra final do Parlamento na matéria<sup>93</sup>. No Brasil, o poder de veto presidencial nas leis orçamentárias reforça o poder do Chefe do Executivo em relação ao Legislativo. Mesmo que o veto seja relativo, sua rejeição sujeitar-se-á a quórum qualificado de maioria absoluta (art. 66, § 4º, Constituição).

Na prática, no entanto, o veto não tem sido exercitado pelo Chefe do Executivo, salvo para sanar defeitos formais de menor importância. Talvez a razão para esse comedimento seja o fato de que as negociações entre Executivo e Legislativo desenrolam-se para além do processo legislativo, adentrando a fase de execução orçamentária<sup>94</sup>. Uma prova recente foi a não aposição de veto aos enunciados que consagravam as chamadas “emendas impositivas” no projeto de lei de diretrizes orçamentárias<sup>95</sup>.

#### (iv) Etapa complementar

A etapa complementar é aquela em que ocorrem a promulgação e a publicação da lei. Diz-se complementar porque sucede a fase de aperfeiçoamento da lei, integrando a sua eficácia<sup>96</sup>. A promulgação declara a existência da lei e atesta a validade e obrigatoriedade do ato. A publicação agrega-se à promulgação, tornando o ato legislativo obrigatório *erga omnes*<sup>97</sup>.

---

93 ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. El Presupuesto Público en México. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado – Estudos em Homenagem a Eusebio González García*. Op cit., p. 498.

94 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Op. cit., p. 64.

95 A esse respeito, confira-se a seguinte nota jornalística: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2013/12/dilma-sanciona-lido-de-2014-sem-veto-ao-orcamento-impositivo.html>> (acesso em 24/05/2014)

96 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3ª ed. Op. cit., p. 111.

97 *Loc. cit.*

Do ponto de vista da execução do orçamento, a publicação da lei orçamentária não é mero adorno, já que constitui o marco inicial para a contagem do prazo de 30 (trinta) dias para a edição do Decreto pelo qual o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º, Lei Complementar n.º 101/2000)<sup>98</sup>.

#### 4. Considerações Conclusivas

Conforme adiantado logo no início de nossa empreitada, nosso objetivo neste trabalho era descrever e comentar o processo de formação das leis orçamentárias no Brasil, especialmente o da lei orçamentária anual, dada sua primazia na estimativa das receitas e fixação das despesas para o exercício.

Apesar do teor preponderantemente dogmático do trabalho, não deixamos de notar em diversas ocasiões que o nosso modelo é apenas um entre vários possíveis. Vale dizer: as fases e etapas do processo de formação das leis orçamentárias podem sofrer variações significativas conforme os diferentes cenários históricos, políticos e econômicos. Mais do que isso: os próprios arranjos institucionais positivados modelam as estratégias de atuação dos agentes políticos. Veja-se o caso das emendas. A Constituição abre um flanco para o aumento das despesas com a exceção inscrita no art. 63, I, *in fine*. Todavia, ao tratar dos limites ao poder de emenda ao projeto de lei orçamentária, a Constituição previu, quando muito, as emendas de remanejamento, que não propiciariam aumento das despesas. A solução parlamentar veio pela forma da reestimativa da receita, com

---

<sup>98</sup> Lei Complementar 101/200, art. 8º, *caput* - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

base em interpretação polêmica do art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição. E, desse modo, os congressistas acabaram por revigorar, na prática, parte dos excessos cometidos sob a vigência da Constituição de 1946, que não limitava o poder de emenda. Ressalte-se: um dos objetivos mais claros da Constituinte de 1988 era justamente evitar a leviandade parlamentar no manejo das emendas.

Até recentemente, o problema das emendas não chegava a ser tão grave em razão do caráter autorizativo do orçamento, que possibilitava ao Chefe do Executivo a escolha discricionária das emendas que seriam executadas. Desse modo, o Presidente conseguia, a um só tempo, garantir a unidade do planejamento governamental e oferecer moeda de troca no processo de barganha política. O advento do modelo de emendas impositivas, no entanto, cria novos desafios ao processo legislativo orçamentário, já que o momento de elaboração das emendas na arena parlamentar passa, em tese, a ser mais relevante que o de sua execução. Com isso, deve ocorrer um reequilíbrio entre os Poderes, com um novo e mais forte papel para o Congresso Nacional. Resta saber como o Presidente conseguirá assegurar a governabilidade de sua coalizão sem uma de suas ferramentas mais importantes.

### Referências Bibliográficas

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas. *Revista do BNDES*, n. 11, 1999.

ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. El Presupuesto Público en México. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado – Estudos em Homenagem a Eusebio González García*. São Paulo: Saraiva, 2014.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1974.

CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Editora Jus Podivm, 2012.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2011.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HELMS, Ludger. Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies. *Government and Opposition*, 2004.

JACKSON, Robert J.; MAHLER, Gregory S.; TEETERS-REYNOLDS, Holly; HODGE, Carl C. *North American Politics: Canada, USA, and Mexico in a Comparative Perspective*. Toronto: Pearson – Prentice Hall, 2004.

KANAYAMA, Rodrigo. Orçamento público brasileiro, democracia e accountability. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 3, p. 139-160.

LOBO TORRES, Ricardo. *Tratado de Direito Constitucional e Financeiro*. Vol. V. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MORAES, Alexandre de Moraes. *Direito Constitucional*. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOVELLI, Flavio Bauer. O Princípio da Anualidade Tributária. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 137, jul./set. 1979.

RUBIN, Irene. *The Politics of Public Budgeting – Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. 7th Edition. Los Angeles: Sage, 2014.

SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional*

– *Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SERRA, José. A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias. *Revista de Economia Política*, v. 9, 1989.

\_\_\_\_\_. As Vicissitudes do orçamento. *Revista de Economia Política*, vol. 13, nº 4 (52), out./dez., 1993.

SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*. Oxford: Hart Publishers, 2011.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. Calouste Gulbenkian: Lisboa, 1997.