

O CICLO ORÇAMENTÁRIO DA UNIÃO: UMA DINÂMICA POLÍTICO-PARTIDÁRIA E FINANCEIRA

Autoria: André Bezerra Cavalcante

RESUMO

É no Orçamento Público que se traduzem as medidas governamentais de caráter múltiplo - financeira, política, gerencial e econômica - tomadas pelo Estado. Essas medidas se concretizam através das decisões sobre qual a abrangência dos serviços públicos que o Governo colocará à disposição da população e qual a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir suas metas. Levando-se em consideração essa capacidade de interferência do Estado na economia e a conseqüente importância da confecção do Orçamento Público, que é essencialmente um instrumento econômico-político, este trabalho tem três objetivos principais: a) pesquisar a fase legislativa do ciclo orçamentário federal, após a promulgação da CF/88-Constituição Federal de 1988, ressaltando-se a interação entre os interesses dos atores participantes no Congresso Nacional - partidos políticos, parlamentares, governos (federal, estadual e municipal) e outros; b) dissertar sobre os instrumentos orçamentários criados em 1988: PPA-Plano Plurianual, LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA-Lei Orçamentária Anual e c) apresentar o processo orçamentário na alocação de recursos federais diante da dinâmica político-partidária existente no Congresso Nacional brasileiro, onde há uma gravitação do Poder Executivo dentro da esfera parlamentar. Pretende-se, ainda, demonstrar como exemplo de democratização do ciclo orçamentário a participação direta dos cidadãos no processo chamado Orçamento Participativo, que permite aos cidadãos acompanharem a ação do Governo mais intensamente.

INTRODUÇÃO

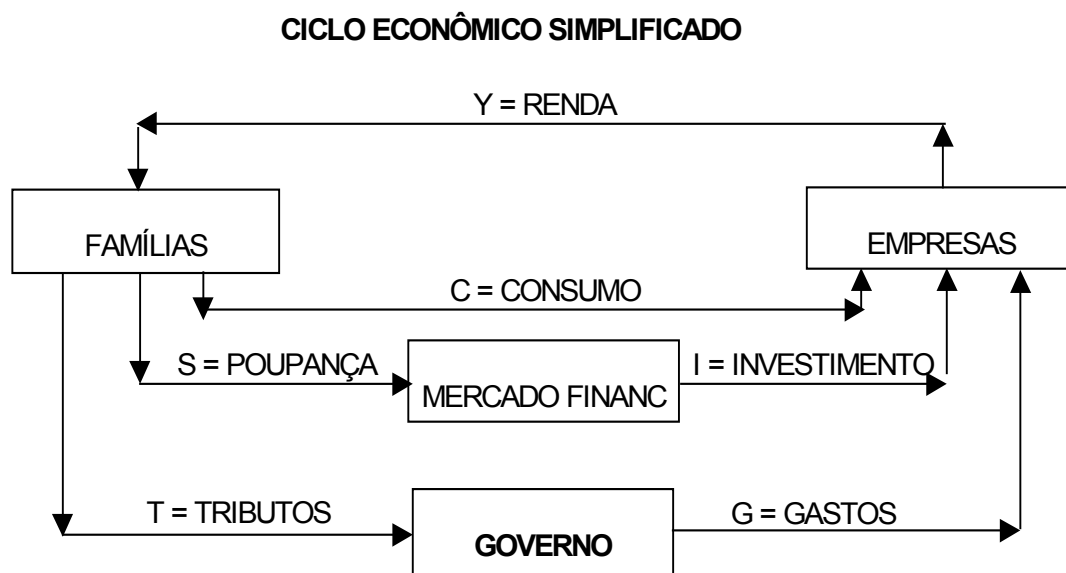
O Orçamento Público é considerado um assunto de especialista e está, de um modo geral, aparentemente distante da população, pois para entendê-lo bem há necessidade de conhecer aspectos da contabilidade pública, da burocracia estatal e da dinâmica político-institucional. Apesar disso, o seu entendimento é muito importante para a sociedade¹, pois a fixação das receitas e dos dispêndios orçamentários depende de decisões políticas. Assim, todo orçamento traduz uma política, “pois ele é essencialmente um instrumento político e representa uma decisão de organismos políticos.”², com grande repercussão na administração pública e privada e reflexos no equilíbrio econômico do país como um todo.

É no Orçamento Público que se traduzem as medidas governamentais de caráter múltiplo - financeira, política, gerencial e econômica - tomadas pelo Estado. Isso se concretiza através das decisões sobre qual a abrangência dos serviços públicos que o Governo colocará à disposição da população e qual a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta. Confirmando esse caráter múltiplo das medidas da Administração Pública no processo orçamentário federal, a SOF-Secretaria de Orçamento Federal assim define Orçamento Público:

“Orçamento público é uma lei que, entre outros aspectos, exprime em termos financeiros a alocação dos recursos públicos. Trata-se de um instrumento de planejamento que espelha as decisões políticas, estabelecendo as ações

prioritárias para atendimento das demandas da sociedade, em face a escassez de recursos. Apresenta múltiplas funções – de planejamento, contábil, financeira e de controle.”³

As medidas de caráter orçamentário do Governo são representadas pela intervenção estatal na economia, pois uma parcela representativa de recursos do Produto Nacional flui para o Estado. Em outras palavras, da renda total de cada indivíduo, parte é apropriada pelo Governo através de impostos, taxas, contribuições e outras receitas que constituem a receita dos orçamentos públicos, com a qual será possível oferecer os bens e os serviços de educação, saúde, segurança, justiça e outros para atender a demanda da sociedade. Essas medidas influenciam fortemente na propensão para consumir, poupar e investir de toda a população. Isso é facilmente apreendido pelo ciclo econômico simplificado apresentado abaixo:



Esse ciclo econômico simplificado baseia-se na conceituação macroeconômica keynesiana da capacidade de interferência do Estado na economia. A partir dele, percebe-se que parte dos recursos dirige-se para o Governo por meio de tributos e impostos, que representam as receitas orçamentárias. Estas retornam para a sociedade por meio dos gastos e dispêndios governamentais, que incluem bens e serviços públicos oferecidos e transferências pagas pelo Governo.

Levando-se em consideração essa capacidade de interferência do Estado na economia nacional e a conseqüente importância da confecção do Orçamento Público, que é essencialmente um instrumento político, este trabalho tem três objetivos principais: a) pesquisar a fase legislativa do ciclo orçamentário federal, após a promulgação da CF/88-Constituição Federal de 1988, ressaltando-se a interação entre os interesses dos atores participantes no Congresso Nacional - partidos políticos, parlamentares, governos (federal, estadual e municipal) e outros; b) dissertar sobre os instrumentos orçamentários criados em 1988: PPA-Plano Plurianual, LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA-Lei Orçamentária

Anual e c) apresentar o processo orçamentário na alocação de recursos federais diante da dinâmica político-partidária existente no Congresso Nacional brasileiro, onde há uma gravitação do Poder Executivo dentro da esfera parlamentar. Pretende-se, ainda, demonstrar como exemplo de democratização do ciclo orçamentário a participação direta dos cidadãos no processo chamado Orçamento Participativo que permite aos cidadãos acompanharem a ação do Governo mais intensamente.

O CICLO ORÇAMENTÁRIO FEDERAL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CF/88 - CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Adotando-se a definição de Orin Cope de que “o ciclo orçamentário pode ser definido como uma série de passos, que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas aprovadas”⁴, percebe-se a condição de instrumento político do processo orçamentário. De uma maneira simplificada, pode-se demonstrar o ciclo orçamentário dividido em quatro partes distintas e sucessivas:

- elaboração e apresentação pelo Poder Executivo, ou seja, a montagem pelo Poder Executivo de uma proposta para ser apresentada ao Poder Legislativo;
- autorização legislativa por meio da tramitação da proposta no Parlamento;
- programação e execução, ajustando os fluxos de dispêndios com as receitas na concretização das políticas públicas; e
- avaliação e controle das metas propostas.

No Brasil, durante os trabalhos do processo constituinte consolidaram-se alguns princípios orçamentários: a) unificação orçamentária, ou seja, a importância de submeter ao exame e deliberação do Congresso Nacional um orçamento do setor público que inclua todo o universo das ações a serem desenvolvidas no âmbito dos poderes e suas entidades, inclusive das empresas estatais; b) formalização do ciclo orçamentário com o estabelecimento da regulação de suas etapas, dando maior transparência ao ciclo orçamentário e possibilitando o seu acompanhamento em termos de metas concretas. Portanto, o Congresso Nacional procurou recuperar a “redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas.”⁵

A CF/88 introduziu alterações no sistema orçamentário federal, “que encontra fundamento constitucional nos arts. 165 a 169”⁶, destacando-se principalmente a maior capacidade de ingerência do Poder Legislativo, através da instrumentalização político-jurídica criada, a LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias⁷, que possibilitou ampliar “o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e a formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos”⁸. Portanto, a LDO, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública federal que hão de constar do orçamento anual.

Além disso, foi instituído o PPA-Plano Plurianual⁹, obrigando a confecção de um planejamento de médio prazo e, por último, a criação da LOA-Lei Orçamentária Anual¹⁰, desdobrando o orçamento em três unidades orçamentárias distintas: a) Fiscal, que corresponde a todos os órgãos dos três poderes do Estado; b) de Investimentos de Estatais, compreendendo as receitas, aportes de capital e financiamentos das estatais (firmas nas quais a União detém a

maioria do capital social com direito a voto) e c) de Seguridade Social, que compreende as receitas de contribuições e as despesas destinadas à Previdência Social e Assistência Social, como aposentadorias e pensões. Resumindo, esses instrumentos legais possuem finalidades definidas, ou seja, **“o Plurianual define o cenário, a LDO orienta o processo orçamentário e fixa a política de gasto do governo e a LOA realiza as alocações específicas.”**¹¹

A fase de elaboração das propostas de projeto dessas leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) é realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo com o suporte da tecnoburocracia estatal. O envio ao Congresso Nacional da proposta do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e das propostas de orçamento é de competência do Presidente da República, conforme expresso no art. 165 da CF/88. Esses projetos de lei serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Recebido o projeto, a matéria será submetida à CMO-Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização¹² composta por Deputados e Senadores, à qual caberá examiná-lo e sobre ele emitir parecer.

As emendas dos parlamentares àqueles projetos de leis orçamentárias serão apresentadas na CMO, que sobre elas emitirá parecer, e serão apreciadas pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional. Há, porém, distinção em relação a cada um desses projetos.

As propostas de emendas ao projeto da LOA-Lei Orçamentária Anual somente podem ser aprovadas caso: a) sejam compatíveis com o PPA-Plano Plurianual e com a LDO-Lei de Diretrizes Orçamentária e b) “indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, que não sejam de dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais”¹³. Para as emendas que destinam-se a modificar o projeto da LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias, estas só poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA-Plano Plurianual. Finalmente, o projeto de lei do PPA-Plano Plurianual não pode sofrer emendas que lhe aumentem as despesas.

Todos esses projetos de leis e as suas propostas de emendas são votados pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional, “podendo ser aprovados, caso em que irão à sanção presidencial, ou rejeitados, com o que serão arquivados. O Presidente da República poderá, por seu lado, vetar no todo ou em parte qualquer desses projetos aprovados.”¹⁴. Para o projeto da LDO-Lei de Diretrizes Orçamentárias, a CF/88 não admite a sua rejeição, pois sem a sua aprovação o Congresso Nacional não pode entrar em recesso parlamentar, conforme previsto em seu art. 57. No entanto, a CF/88 admite a possibilidade de rejeição do projeto da LOA-Lei Orçamentária Anual. Neste caso, as despesas terão que ser autorizadas prévia e especificadamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais.

Além da apreciação, análise e aprovação das leis orçamentárias, é responsabilidade, também, do Congresso Nacional exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União como entidade de controle externo com auxílio de parecer prévio do Tribunal de Contas da União, de acordo com o art. 70 da CF/88:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, aplicação de subvenções e

renúncias de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo ...”

Após a aprovação do Congresso Nacional, a sanção do Presidente da República e a publicação das leis orçamentárias, inicia-se imediatamente a sua execução. Neste momento, são realizadas as programações de desembolso e ajustamento ao fluxo de dispêndio da arrecadação.

Portanto, o ciclo orçamentário define-se com uma série de etapas, que se repetem em períodos pré-fixados, reguladas por leis orçamentárias. Apresenta-se abaixo um esquema gráfico do ciclo orçamentário federal, o qual foi dividido em quatro partes mais importantes:

CICLO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO



Ciclo do processo orçamentário federal adaptado a partir do ciclo apresentado por ALMEIDA, Francisco Alberto Severino de. "Orçamento da União: Um Enfoque Sistemico". ENANPAD, 1999.

CICLO ORÇAMENTÁRIO DA LOA-LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Conforme descrito acima, a LOA-Lei Orçamentária Anual é formulada dentro dos parâmetros estabelecidos pelo PPA-Plano Plurianual e pela LDO-Lei de Diretrizes Orçamentária. A fase de elaboração do projeto de LOA-Lei Orçamentária Anual é realizada sob a responsabilidade do Poder Executivo com o suporte da tecnoburocracia estatal. Esta proposta é encaminhada ao Congresso Nacional até a data limite de 31 de agosto. No Congresso, a fase seguinte consiste, em linhas gerais, na apreciação e adequação dessa proposta de lei por meio de discussão, apresentação de emendas e votação. Finalmente, o projeto de lei é remetido ao Presidente da República para a sua sanção. Portanto, o processo orçamentário é sujeito à delimitação formal de prazos e à utilização de instrumentos e arenas decisórias estabelecidos por leis.

Este ciclo orçamentário foi bastante impactado pela tendência do Congresso Nacional ampliar, a cada ano, o número de propostas de emendas ao projeto da LOA-Lei Orçamentária Anual, o que impossibilitou uma discussão mais aprofundada de cada emenda. Além disso, essa situação ocasiona o atraso de sua sanção, obrigando a execução antecipada do orçamento ainda não convertido em lei, a fim de evitar a paralisação da administração pública por causa da inexistência de um orçamento aprovado no início do exercício. Apresenta-se abaixo um quadro do número de propostas de emendas ao projeto de LOA-Lei Orçamentária Anual em anos recentes.

QUANTIDADE DE PROPOSTAS DE EMENDAS AO PROJETO DE LOA-LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Ano	Qte de emendas
1988	2.660
1989	11.180
1990	13.358
1991	71.543
1992	76.114
1993	28.861
1994	23.240
1995	10.851
1996	10.772

Conforme dados obtidos em: SANCHES, Oswaldo Maldonado. “O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, out./dez. 1993; e ROCHA, Paulo Eduardo N. de Moura. *Congresso Nacional e Orçamento Público*. Brasília, UnB, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, 1997.

Ao analisar essa quantidade expressiva de emendas pode-se inferir que o Poder Legislativo procura exercer a função de intermediação entre “a alta e a média burocracia estatal e as reivindicações da clientela eleitoral, portadora da possibilidade de renovação de mandatos”¹⁵. Neste jogo é mais interessante ao congressista continuar empenhando-se individualmente (ou em pequenos grupos) junto ao Poder Executivo para “arrancar esta ou aquela despesa” sem assumir a responsabilidade pública pelo seu financiamento. Tal postura é pautada de acordo com uma lógica imprópria de “ótimo paretiano: qualquer medida é boa se, e somente se, beneficia alguns setores da sociedade sem trazer prejuízos a nenhum outro”.¹⁶ Deve-se ressaltar que, conforme expresso no art. 166 da CF/88, as emendas apresentadas ao projeto de LOA-Lei Orçamentária Anual devem: a) ser compatíveis com o PPA e com a LDO; b) indicar os recursos necessários, admitindo-se apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre dotação para pessoal ou serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais.

AGENTES PARTICIPANTES DO CICLO LEGISLATIVO DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Após a descrição do circuito formal do processo orçamentário, pretende-se analisar o jogo político do processo orçamentário federal, privilegiando o jogo dentro do Congresso Nacional principalmente o existente dentro da CMO-Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Este processo legislativo da matéria orçamentária é regulado dentro do Congresso Nacional pela Resolução n.º 2/95, que começou a vigorar desde outubro de 1995, cujo objetivo foi limitar “as práticas clientelistas, conferindo ao processo orçamentário maior

equidade distributiva e eficiência alocativa.”¹⁷

Dentro do Poder Executivo federal, durante a fase de elaboração das propostas orçamentárias, predominam como centros de decisão: a) os órgãos setoriais dos ministérios e b) a SOF-Secretaria de Orçamento e Finanças. Na fase de liberação de recursos e verbas¹⁸, ao longo do exercício fiscal do orçamento, o centro de decisão alocativa encontra-se na STN-Secretaria do Tesouro Nacional.

Já no Poder Legislativo federal, a CMO-Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, “com destaque para as funções de relator-geral e de relatores setoriais, demais parlamentares, constitui-se na principal arena decisória”¹⁹.

Os membros da CMO, que nos últimos anos constituíram em 84 parlamentares, são escolhidos e indicados anualmente, respeitando o princípio da proporcionalidade partidária. Essa indicação é bastante disputada entre os partidos e os parlamentares, pois “existe a clara percepção de que a participação na CMO é uma forma importante de influenciar a destinação de recursos para seus feudos eleitorais.”²⁰ Deve-se destacar os parlamentares que formaram grupos privilegiados dentro da CMO, conhecidos como “O Sete Anões”, que a partir de conhecimento técnico do processo orçamentário conseguiram vantagens políticas e financeiras ilícitas do Orçamento da União. Por outro lado, é importante se formar parlamentares especialistas na matéria orçamentária a fim de conferir maior eficiência alocativa dos recursos orçamentários.

No ciclo orçamentário, participam ainda outros agentes, que pressionam tanto o Poder Executivo como o Poder Legislativo, como prefeitos, governadores, organizações não-governamentais e empreiteiras. Destaca-se o papel da sociedade civil, que ao verificar se as ações planejadas e priorizadas no Orçamento Público são efetivamente realizadas, exerce a função de controlar as ações de política pública do Governo, pois a sociedade civil pode “construir instituições que dêem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”.²¹

Mesmo dentro do Congresso Nacional, onde deveria existir a preeminência do Poder Legislativo, surge um desvio de poder do Parlamento para o aparelho burocrático, devido à autonomia do Poder Executivo no momento de liberação dos recursos orçamentários. Portanto, há uma “politização” da administração executiva, ou seja, a burocracia se incumbe da tarefa de assegurar a legitimação da decisão política dos dispêndios governamentais. Desta forma, há uma gravitação do Executivo dentro da esfera parlamentar, ofuscando, pois, o conceito da doutrina da separação dos poderes, formulado por Montesquieu, segundo o qual deve existir um sistema de freios e contrapesos que exclui a ingerência de um poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) na órbita de competência dos demais. A doutrina da separação dos poderes “atribui ao Parlamento a função legislativa, entendida como elaboração de normas; deixa-se ao Executivo a atividade de Governo, ou seja, a incumbência de atender ao caso concreto e particular dentro do quadro geral estabelecido pela legislação.”²²

Como exemplo da “politização” da administração executiva cita-se a reportagem de um periódico que demonstra essa barganha política entre os agentes participantes do ciclo legislativo do processo orçamentário:

“A CCF-Comissão de Controle e Gestão Fiscal, órgão

que controla os gastos do governo, deverá autorizar um aumento de R\$900 milhões nas despesas com o custeio da máquina administrativa e investimentos da União. Com essa nova expansão no limite de despesas, terão sido recompostos R\$2,4 bilhões do corte de R\$4 bilhões impostos pelo programa de ajuste fiscal ao Orçamento deste ano. A liberação desses recursos beneficiará também as emendas apresentadas por deputados e senadores e deverá ajudar o Palácio do Planalto na articulação das votações importantes e ainda pendentes no Congresso Nacional.”²³

Por outro lado, dentro do próprio Poder Legislativo federal há de certa forma uma redução da representação no âmbito do sistema político da complexidade social, pois os parlamentares praticam um “politicismo localista”, baseando suas ações dentro do ciclo orçamentário, em atender as demandas de investimentos de suas bases eleitorais, ou seja, transformam-se em “vereadores federais” em busca de recursos orçamentários. Assim, esse tipo de parlamentar seleciona e sintetiza as demandas locais que atendem basicamente suas bases eleitorais aliadas, determinando uma representação demasiado redutiva.

Porém, deve-se atentar que a iniciativa de elaboração do projeto das leis orçamentárias é conferida ao Poder Executivo pela própria Constituição Federal. Além disso, este poder necessitará intervir no ciclo orçamentário, caso queira realizar o seu programa político, como o ajuste fiscal previsto no acordo com o FMI-Fundo Monetário Internacional. Então, “quanto mais forte for o Executivo e maior for a posição de autoridade de que goza perante o Parlamento, tanto mais a iniciativa legislativa de origem parlamentar se reduzirá a uma atividade residual.”²⁴ Aqui se destaca que há uma pequena parcela de recursos sobre a qual os parlamentares, especificamente a CMO- Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, têm poder para alterar a destinação dos recursos orçamentários, pois grande parte desses recursos tem vinculação constitucional.

É muito pertinente a democratização das informações sobre o Orçamento Público, nessa linha de idéia houve o esforço do Governo federal que, em janeiro de 1997, determinou que a execução orçamentário-financeira passasse a ser feita em tempo real, com registros automáticos, através do SIAFI-Sistema Integrado de Administração Financeira. Com isso tornou-se mais ágil a disponibilidade das informações do Governo federal, oferecendo mais transparência à destinação de recursos. Porém, há necessidade de possibilitar uma maior participação da sociedade, ou seja, “situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política.”²⁵. Pode-se citar como exemplo de democratização do ciclo orçamentário, a participação direta dos cidadãos no processo chamado Orçamento Participativo, que já é adotado com sucesso em cidades tanto de pequeno como de grande porte, permitindo aos cidadãos acompanharem a ação do Governo mais intensamente.²⁶

BIBLIOGRAFIA

BOBBIO, Noberto et ali. *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1995

BRASIL, República Federativa do Brasil. *Constituição Federal de 1998*. Brasília, Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.

BUARQUE, Cristovam. “Orçamento e Participação”. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, out-dez, 1997.

“CCF vai autorizar novo aumento de gastos”. São Paulo, *Diário do Comércio e Indústria*, 23/11/99, p.4.

COPE, Orin K. “O Ciclo Orçamentário”. IN: JAMESOM, Samuel H. *Orçamento e Administração Financeira*. Rio de Janeiro, FGV, 1963.

DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros Editores, 1999.

FIGUEIREDEO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, N.º 29, 1995.

GOMES, José Mauro. *A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política*. São Paulo, FGV/EAESP, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, 1999.

<http://www.senado.gov.br/orcament.htm>

“Observatore”- informativo bimensal do INESC-Instituto de Estudos Socioeconômicos

PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agente x Principal”. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

RIZZOTTI, José Roberto. *Orçamentos Públicos Municipais. Comparativo das Execuções Orçamentárias das Cidades de Porto Alegre-RS e Curitiba-PR (1989-1996)*. EAESP/FGV, 1999. Dissertação de Mestrado apresentada ao curso de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV.

ROCHA, Paulo Eduardo Nunes de Moura. *Congresso Nacional e Orçamento Público: o processo decisório da fase legislativa do ciclo orçamentário*. Brasília, Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais, 1997.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. “A participação do poder legislativo na análise e aprovação do orçamento”. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília 33ª, n.131, jul/set. 1996.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*, Brasília, Prisma, 1997.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. “O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, out./dez. 1993.

SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo e ROCHA, Paulo E. N. de Moura. “O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel”. IN: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília. Editora UnB, 1997.

SERRA, José. “A Constituição e o Gasto Público”. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, jun/89.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil*. São Paulo, Editora Atual, 1994

SILVA, Sebastião de Sant’anna. *Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos*. Belo Horizonte, Universidade de Minas Gerais, 1959.

NOTAS

¹ O entendimento do Orçamento Público permitirá aos eleitores verificar o uso dos recursos, os resultados obtidos com os mesmos, apoiando com o voto os governantes, quando cumpram o prometido, ou não os apoiar, em caso contrário, o que é fundamental para o aprimoramento da democracia e das práticas governamentais.

² SILVA, Sebastião de Sant’anna. *Introdução ao Estudo dos Orçamentos Públicos*. Belo Horizonte, Universidade de Minas Gerais, 1959, p.13.

³ Cf. site do Senado Federal na Internet: www.senado.gov.br.

⁴ COPE, Orin K. “O Ciclo Orçamentário”. IN: JAMESOM, Samuel H. *Orçamento e Administração Financeira*. Rio de Janeiro, FGV, 1963, p. 94.

⁵ FIGUEIREDEO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. “Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, N.º 29, 1995, p. 176.

⁶ DA SILVA, José Afonso. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo, Malheiros Editores, 1999, p. 709.

⁷ O projeto da LDO é elaborado pela SOF-Secretaria de Orçamento e Finanças, que define as metas e prioridades orçamentárias do ano seguinte, com base nas definições do PPA. O projeto de LDO deve ser enviado à CMO-Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, do Congresso Nacional, até dia 15 de abril para ser discutido e votado, devendo ser devolvido à sanção presidencial até o final da sessão legislativa. Sem a aprovação da LDO o Congresso Nacional não pode entrar em recesso.

⁸ SANCHES, Oswaldo Maldonado. “O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, out./dez. 1993, p. 57.

⁹ O projeto do PPA é elaborado pela SPA-Secretaria de Planejamento e Avaliação, do Ministério do Planejamento e Orçamento, e depois encaminhado ao Congresso Nacional para ser apreciado pelo CMO e votado pelo Plenário. A disputa de interesses durante a fase de projeto do PPA é relativamente menos acirrada, pois a sua função é estabelecer os parâmetros para a elaboração da LDO e LOA.

¹⁰ Etapas do projeto da LOA: a SOF-Secretaria de Orçamento e Finanças fixa os limites de recursos para cada ministério da União e os envia aos órgãos ministeriais para detalhar os seus orçamentos. A etapa seguinte consiste na devolução das propostas orçamentárias à SOF, que serão consolidadas e encaminhadas ao Congresso Nacional, na forma de projeto de lei, até o dia 31 de agosto. No Congresso o projeto é encaminhado à CMO, onde o relator-geral elaborará um parecer, que terá como objetivo fixar prazos e parâmetros que orientarão a formulação de emendas e a apreciação do projeto pelos três relatores setoriais. As emendas - que podem ser inadmitida, aprovada, aprovada parcialmente, rejeitada ou prejudicada -, são avaliadas e recebem parecer dos relatores setoriais ao longo da votação do projeto. Cabe ao relator-geral consolidá-las em um último parecer. Este parecer final é votado pela CMO e remetido ao plenário do Congresso Nacional para votação. No caso de sua aprovação, este é submetido ao Poder Executivo para sanção, sendo encaminhado à STN-Secretaria do Tesouro Nacional encarregada de determinar a liberação dos recursos aos ministérios, que deverão dar prosseguimento aos seus respectivos programas e projetos.

¹¹ SANCHES, Oswaldo Maldonado, op. cit., p. 67.

¹² A CMO-Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização foi instituída de acordo com as normas constitucionais e tem como atribuição examinar e emitir parecer sobre: a) os projetos de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); b) as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e c) o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Ela é regida pelo Regulamento Interno e pela Resolução n.º 2 do Congresso Nacional. Está organizada em sete subcomissões temáticas permanentes, que são: a) dos Poderes do Estado, Representação e Defesa; b) de Agricultura, Fazenda, Indústria e Comércio; c) de Infra-Estrutura; d) de Educação e do Desporto, Cultura, Ciência e Tecnologia; e) de Saúde, Trabalho e Previdência; f) de Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Amazônia Legal e g) de Planejamento, Urbanismo e Integração Regional.

¹³ DA SILVA, José Afonso. op. cit., p.720.

¹⁴ DA SILVA, José Afonso. op. cit., p. 721.

¹⁵ SERRA, José. “A Constituição e o Gasto Público”. *Revista de Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, jun/89, p. 103.

¹⁶ SERRA, José. “A Constituição e o Gasto Público”. op. cit., p. 104.

¹⁷ SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo e ROCHA, Paulo E. N. de Moura. “O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel”. IN: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília. Editora UnB, 1997, p. 86.

¹⁸ Nesta fase são realizadas diversas etapas: a) programação de execução financeira para cada unidade orçamentária, b) recebimento da receita, c) empenho, d) liquidação e o pagamento de despesas, conforme determinação da LOA-Lei Orçamentária Anual.

¹⁹ GOMES, José Mauro. *A Definição do Gasto Público: Aspectos Institucionais e a Disputa Política*. São Paulo, FGV/EAESP, Dissertação de Mestrado em Administração Pública, 1999, p. 4.

²⁰ SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo e ROCHA, Paulo E. N. de Moura. op. cit., p.87.

²¹ PRZEWORSKI, Adam. “Sobre o Desenho do Estado: Uma Perspectiva Agente x Principal”. IN: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998, p. 39.

²² BOBBIO, Noberto et ali. *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1995, p. 408

²³ “CCF vai autorizar novo aumento de gastos”. São Paulo, *Diário do Comércio e Indústria*, 23/11/99, p.4.

²⁴ BOBBIO, Noberto et ali. op. cit., p. 885.

²⁵ BOBBIO, Noberto et ali. op. cit., p. 888.

²⁶ Para Cristovam Buarque, a participação da sociedade civil é fundamental para a eficácia e democratização da gestão pública orçamentária pois, se o orçamento público é para atender as necessidades crescentes do povo com os limitados recursos dos governos, a solução é deixar o povo decidir onde e em que aplicar o dinheiro público. Para isso o Orçamento Participativo é uma forma eficaz e democrática de gestão pública. BUARQUE, Cristovam. “Orçamento e Participação”. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 28, out-dez, 1997, p. 13.