

Participação das casas legislativas, comissões temáticas e poder de modificação pelo legislativo: uma análise comparada do processo legislativo orçamentário no Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos

Participation of legislative houses, thematic commissions and power of modification by the legislative: a comparative analysis of the budgetary legislative process in Brazil, Germany, France and the United States

Melina Rocha(1); Dayson Pereira Bezerra de Almeida(2); Gustavo Fossati(3)

1 Diretora de Cursos da York University – Canadá, Doutora e Mestre pela Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3.
E-mail: merocha@yorku.ca | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0966-8539>

2 Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, Mestre pela Universidade de Brasília.
E-mail: daysoncf@hotmail.com | ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4744-1298>

3 Professor da FGV Direito-Rio, Doutor pela Universidade de Münster.
E-mail: gustavo.fossati@fgv.br | ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9813-5568>

Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, vol. 18, n. 2, e4770, maio-agosto, 2022 - ISSN 2238-0604

[Received/Recebido: outubro 8, 2022; Accepted/Aceito: novembro 30, 2022;

Publicado/Published: janeiro 5, 2023]

DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2022.v18i2.4770>

Como citar este artigo / How to cite item: [clique aqui/click here!](#)

Resumo

O presente artigo analisa elementos do processo orçamentário de forma comparada em quatro países: Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos. Na primeira parte, será feita uma comparação entre os países no que diz respeito à participação das Casas Legislativas ao longo da tramitação do projeto de lei orçamentária, com o objetivo de verificar diferenças ou semelhanças quanto à menor ou maior centralização do processo; os critérios de análise utilizados e, por fim, o papel dos relatores gerais no curso do processo. Na segunda parte, o artigo abordará, em perspectiva comparada, a participação das comissões temáticas em cada um dos países objeto do estudo. Na terceira parte será feita uma análise da possibilidade, os limites e os atores legitimados para alteração da proposta orçamentária pelo Legislativo.

Palavras-chave: Orçamento; Processo Orçamentário; Orçamento comparado.

Abstract

This article analyzes elements of the budget process in a comparative way in four countries: Brazil, Germany, France and the United States. In the first part, a comparison will be made between the countries with regard to the participation of the Legislative Houses throughout the course of the budget process, with the objective of verifying differences or similarities regarding the centralization of the process; the criteria used in the analysis; and the role of the general rapporteurs in the course of the process. In the second part, the article will analyze, in a comparative perspective, the participation of thematic commissions in each of the countries object of the study. In the third part, an analysis will be made of the possibility, limits and actors legitimized to change the budget proposal in the Legislative.

Keywords: Budget; Budget Process; Comparative Budget.

1 Introdução

Durante os anos de 2021 e 2022, a FGV Direito Rio realizou uma pesquisa empírica comparada sobre os processos orçamentários do Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos. O objetivo do projeto foi analisar detalhadamente o processo orçamentário destes países – tanto a fase de elaboração e proposição pelo Poder Executivo, quanto a de análise e aprovação pelo Poder Legislativo – a fim de se identificar as melhores práticas internacionais e propor, ao final, propostas pontuais de melhoria para o atual orçamento brasileiro com base nas melhores práticas internacionais.

A pesquisa teve por objeto a análise de diversos critérios de comparação, dentre os quais, três serão tratados neste artigo: o papel das casas legislativas no processo orçamentário, a participação de comissões temáticas no processo legislativo de análise e aprovação do orçamento e os limites impostos ao Legislativo para alteração da proposta orçamentária.

Quanto ao papel das casas legislativas no processo orçamentário, registre-se, inicialmente, que a participação de órgãos de representação popular no processo em comento tem, em sua origem, a função principal de permitir um controle político sobre os atos do Poder Executivo¹. Como corolário, a autorização do Legislativo é requisito de legitimidade das despesas que o Estado pretende executar². A maneira como ocorre referida participação, no contexto bicameral, varia entre as diversas nações, observando-se distintos graus de interferência – e de distribuição de poderes e tarefas – de cada órgão do Poder Legislativo. Atualmente, a propósito, de acordo com a OECD³, as câmaras baixas detêm, em geral, proeminência na matéria.

Assim, o primeiro critério de comparação que será aqui abordado diz respeito ao papel da Câmara dos Deputados e do Senado no processo orçamentário de cada país analisado. Esta análise possibilitará primeiramente verificar as semelhanças e diferenças quanto à participação de cada casa na análise e aprovação do orçamento, de maneira a se determinar uma menor ou maior centralização do processo em uma das casas. Em segundo lugar, o estudo detalhado da participação de cada casa igualmente mostrará como a análise e discussão do orçamento é feita dentro das respectivas comissões temáticas ou que são estabelecidas conforme o tipo de despesa. Por fim, a análise igualmente mostrará como é feita a escolha e qual o papel de relatores gerais e setoriais dentro do processo orçamentário.

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

2 SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Novo dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 1a. ed. Brasília: OMS, 2013.

3 OECD. Parliament's Role in Budgeting. In: *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

O segundo critério abordado em perspectiva comparada será a participação das comissões temáticas durante o processo orçamentário no legislativo. Regra geral, os parlamentos atuais organizam-se em comissões permanentes e especializadas – as chamadas comissões temáticas – constituídas como organismos, cujas competências são prefixadas segundo os vários setores de atuação governamental. Diz-se, nesse contexto, que o Legislativo funciona como um sistema de comissões, “organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembleias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão”⁴.

A literatura atribui papel de relevo às comissões temáticas: referidos organismos consubstanciam arranjos institucionais que funcionam como agregadores de informação e, ao fazê-lo, especializam-se na matéria sob sua jurisdição, dotando o processo legislativo de maior eficiência⁵. Sobre o papel das comissões no caso americano, Arnold discorre o seguinte:

O sistema de comissões é o principal veículo para obter e analisar informações. Comissões se especializam não apenas em políticas, mas na política dessas políticas. Elas conduzem audiências públicas para delimitar argumentos a favor e contra os programas propostos, identificar exatamente quem são seus apoiadores e opositores, e avaliar se tornar-se associado a determinado programa pode acarretar problemas políticos para alguns legisladores [...]. As transcrições das audiências e os relatórios da comissão, frequentemente, representam os melhores guias acerca da topografia política de um programa⁶.

Por fim, o artigo tratará dos limites impostos ao Legislativo para alteração da proposta orçamentária. A maneira pela qual os Legislativos se estruturam internamente para lidar com o orçamento é uma variável chave para explicar o grau de participação parlamentar e os resultados observados ao final da tramitação da proposta oriunda do Poder Executivo. Wehner⁷, por exemplo, menciona que, quando as discussões orçamentárias ocorrem, no mais das vezes, somente no plenário das casas legislativas, o grau de influência do Legislativo no orçamento tende a ser diminuído.

O presente artigo será desenvolvido com base nos três critérios acima descritos: o papel das casas legislativas, a participação de comissões temáticas e os limites

4 SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 99.

5 KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press, Ann Arbor. 1991. KRISHNA, Vijay; MORGAN, John. Asymmetric Information and Legislative Rules. In: *American Political Science Review*, 95: 435–52. 2001.

6 ARNOLD, R D. *The logic of congressional action*. New Haven: Yale Univ. Press, 1990, p. 85.

7 WEHNER, JOACHIM. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute, Washington DC, 2004.

impostos ao Legislativo para alteração da proposta orçamentária. Assim, na primeira parte, será feita uma comparação entre os países no que diz respeito à participação das Casas Legislativas ao longo da tramitação do projeto de lei orçamentária, com o objetivo de verificar diferenças ou semelhanças quanto à menor ou maior centralização do processo; de que forma a análise é feita de maneira detalhada conforme diferentes critérios e, por fim, o papel dos relatores gerais no curso do processo.

Na segunda parte, o artigo abordará, em perspectiva comparada, a participação das comissões temáticas em cada um dos países objeto do estudo. Na terceira parte será feita uma análise da possibilidade, os limites e os atores legitimados para alteração da proposta orçamentária pelo Legislativo.

2 Casas participantes do processo orçamentário e coordenação do processo

No curso do processo orçamentário no Parlamento, o Poder Legislativo de cada um dos países participa da elaboração do orçamento de maneira própria e distinta. Especificamente, no que diz respeito à forma como se dá a intervenção das casas legislativas ao longo da tramitação do projeto de lei orçamentária, notam-se diferenças relevantes entre os países. A análise mais detalhada das principais características do processo orçamentário no Parlamento dos países mostra diferenças importantes no que diz respeito à *i*) participação de cada casa na análise do projeto, de maneira a se determinar uma menor ou maior centralização do processo; *ii*) maneira pela qual a análise detalhada do projeto é feita dentro das respectivas comissões de cada país com base em divisões por áreas temáticas ou tipo de despesa; e, por fim, *iii*) escolha e papel de relatores gerais e setoriais dentro do processo.

Mais especificamente, no caso brasileiro, o art. 166 da CF/88⁸ determina que o projeto de lei de orçamento anual (PLOA) deve ser apreciado pelas duas Casas do Congresso Nacional. Assim, o PLOA está sujeito exclusivamente à apreciação do Congresso Nacional (enquanto instituição distinta de Câmara e Senado), e não experimenta análise sucessiva e independente das duas Casas congressuais, tal como ocorre no processo legislativo ordinário.

Notadamente, cabe à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) – foro constitucionalmente previsto – apreciar, originalmente, a matéria, antes da deliberação pelo plenário do Congresso. A CMO é, então, o *locus* legislativo que centraliza e coordena a deliberação congressional no que concerne à avaliação da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo. De fato,

8 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

consoante o art. 166, § 1º, da CF/88⁹, a CMO¹⁰ é a instância competente para examinar, entre outras matérias, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais. Em síntese, deputados e senadores discutem, na CMO, o PLOA apresentado pelo Poder Executivo, apresentam ajustes na forma de emendas, e votam o relatório do projeto que, aprovado, constitui-se no Parecer da Comissão. Em seguida, o Parecer da CMO é levado à apreciação do plenário do Congresso, com posterior envio à sanção do Presidente da República.

Na CMO, o PLOA é dividido em dezesseis áreas temáticas de acordo com a despesa pública, que agregam órgãos orçamentários associados aos Ministérios do Poder Executivo. Cada área temática fica a cargo do respectivo Relator-Setorial¹¹, ao qual compete apreciar a proposta e emendas apresentadas às programações dos órgãos que a integram. Sublinhe-se que a atuação dos relatores setoriais está adstrita à apreciação da despesa constante do PLOA, uma vez que o exame da receita e das respectivas emendas é de competência do Relator da Receita. Vale o registro de que, buscando promover maior desconcentração do poder decisório, as normas regimentais determinam que o Relator da Receita não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Relator-Geral do PLOA¹².

No processo orçamentário brasileiro, o Relator-Geral desponta como figura central. Além de exercer funções de coordenação e consolidação dos relatórios setoriais e da receita, o Relator-Geral acumula uma série de prerrogativas que lhe conferem proeminência ímpar na tramitação congressional do PLOA. A ele são deferidas, por exemplo, uma série de autorizações para promover cancelamentos, adequações, ajustes em programações e alocação direta de recursos nas mais diversas áreas da despesa pública¹³. A função de Relator-Geral é exercida, a cada ano e alternadamente, por

9 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

10 A CMO é integrada por quarenta membros (trinta deputados e dez senadores), indicados pelos respectivos líderes partidários, observado o critério da proporcionalidade partidária (BRASIL, 2006), a Comissão deve ser instalada até a última terça-feira do mês de março, em cada ano.

11 Os relatores setoriais são, também, indicados pelas lideranças partidárias segundo os critérios da proporcionalidade partidária e da proporcionalidade dos membros de cada Casa na CMO.

12 BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006.

13 Nos últimos anos, as emendas de Relator-Geral cresceram em magnitude, fortalecendo-se como um instrumento de interação entre os poderes na promoção de alinhamento na arena política. Concomitantemente, ampliou-se a polêmica em torno do instrumento, que é alvo de variadas críticas. Questiona-se, por exemplo, a falta de transparência associada à execução de tais emendas, que, diferentemente do que ocorre com as emendas individuais, não permitem identificar qual o parlamentar que patrocinou a despesa relacionada à emenda de relator. Referida celeuma foi objeto, inclusive, de Arguições de Descumprimento de Direto Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal (ADPFs 850, 851 e 854) que buscaram a declaração de inconstitucionalidade das emendas de relator. A Corte Suprema, em decisão, constatou a ocorrência de transgressão aos postulados

representantes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados. O Relator-Geral não pode pertencer à mesma Casa, partido ou bloco parlamentar do Presidente da Comissão.

De maneira diversa ao modelo brasileiro, o processo orçamentário no âmbito do Congresso norte-americano prevê, em linhas gerais, a atuação simultânea e independente de Câmara (*House of Representatives*) e Senado (*Senate*), por intermédio de seus respectivos Comitês de Orçamento e Comitês e Subcomitês de Apropriação, na apreciação da proposta do Poder Executivo. Na Câmara, o Comitê de Orçamento possui atualmente 36 membros; no Senado, o Comitê conta com 22 integrantes e é presidido por um membro do partido da maioria¹⁴.

Os comitês de orçamento estabelecem os limites para despesas, através de uma resolução congressional conjunta (*concurrent resolution*)¹⁵, na qual é explicitado o limite de gastos para o orçamento como um todo, com sua partição em vinte categorias funcionais (ou funções orçamentárias, como Defesa Nacional, Transporte, Seguridade Social, etc.)¹⁶. Por sua vez, os subcomitês de apropriação (*appropriation subcommittees*), em número de doze, cuidam da alocação específica dos recursos, elaborando um projeto de lei – a ser submetido ao Comitê e, posteriormente, ao Plenário da casa respectiva – que destina recursos a áreas e agências do governo, observados os limites

republicanos da transparência, da publicidade e da impessoalidade no âmbito da gestão estatal dos recursos públicos, em virtude de práticas institucionais condescendentes com a ocultação dos autores e beneficiários das despesas decorrentes de emendas do relator do orçamento federal. O Tribunal, contudo, aquiesceu à continuidade da prática, determinando, que fosse dada ampla publicidade, em plataforma centralizada de acesso público, aos documentos que embasaram as demandas e/ou resultaram na distribuição de recursos das emendas de relator-geral, bem como fossem garantidas a comparabilidade e a rastreabilidade dos dados referentes às solicitações/pedidos de distribuição de emendas e sua respectiva execução, em conformidade com os princípios da publicidade e transparência previstos nos arts. 37, caput, e 163-A da Constituição Federal, c/c o art. 3º da Lei 12.527/2011 e art. 48 da Lei Complementar 101/2000. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 06 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 22 fev. 2022.

14 UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). Senate. Standing Rules of the Senate. Nov. 2013.

15 Vale mencionar que, por se tratar de Resolução do Congresso, o ato não está sujeito a veto ou outra intervenção formal por parte do Presidente da República.

16 Além dos agregados fiscais, a resolução pode estabelecer a necessidade de que se promova um processo de reconciliação (*budget reconciliation process*), mediante o qual um ou mais comitês permanentes são instruídos a apresentar proposições legislativas que, ao alterar a legislação permanente, acarretam mudanças específicas em receitas ou despesas públicas. Na prática, trata-se de uma ferramenta que facilita a aprovação da mudança pretendida, dadas as regras diferenciadas de tramitação no Senado norte americano. UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). House of Representatives. House Committee on the Budget. Budget Reconciliation: The Basics. Aug. 2021. Disponível em: <https://budget.house.gov/publications/fact-sheet/budget-reconciliation-basics#:~:text=If%20the%20budget%20calls%20for,together%20into%20one%20big%20bill>. Acesso em: 15 fev. 2021.

mencionados anteriormente¹⁷.

Nota-se, portanto, que, uma vez estabelecidos os agregados orçamentários mediante a edição de resolução conjunta, cada Casa Legislativa passa a atuar de maneira isolada na definição do orçamento. Esse arranjo comumente atrai a necessidade de que, em um momento posterior, uma comissão mista de deputados e senadores (denominado comitê de conferência – *Conference Committee*) tome parte do processo para resolver eventuais diferenças entre as versões do orçamento aprovada por cada casa. O resultado dos trabalhos do *Conference Committee* é, então, levado a voto do Plenário da Câmara e do Senado. Uma vez aprovado, constitui-se nas *appropriation acts*, leis aprovadas pelo Congresso que efetivamente constituem o orçamento das agências norte-americanas.

Desta maneira, ao contrário do Brasil, conclui-se que não há, nos EUA, uma única instância centralizadora e coordenadora do processo legislativo orçamentário, já que é compartilhado entre *House* e *Senate*. Ademais, dentro de cada casa, as discussões são também descentralizadas com base nas doze áreas temáticas que darão origem a leis específicas, conforme explicado acima.

Por outro lado, na França, a Assembleia Nacional e o Senado também possuem um papel ativo no processo orçamentário, conforme a Constituição francesa e a Lei Orgânica Relativa às Leis de Finanças (LOLF)¹⁸. Contudo, ali há a peculiaridade de que as Casas Legislativas participam sequencialmente do processo. O Parlamento tem um prazo total de 70 (setenta) dias para apreciar o projeto de lei enviado pelo Poder Executivo, divididos da seguinte forma: 40 (quarenta) dias para a Assembleia, 20 (vinte) dias para o Senado, e 10 (dez) dias para apontamentos finais (*navette parlementaire*). Na hipótese de divergência, prevê-se a criação de uma Comissão Parlamentar Paritária, algo similar ao observado nos Estados Unidos¹⁹. Referidos prazos sequenciais são, efetivamente, uma restrição forte à atuação parlamentar na matéria. Caso a Assembleia Nacional não observe o prazo em comento, dá-se a aprovação tácita do projeto, que segue para exame do Senado. Se o Senado, por seu turno, não apreciar o projeto dentro do prazo fixado, o Governo encaminhará à Assembleia Nacional o texto submetido ao Senado com eventuais emendas propostas pela casa e aceitas pelo Poder Executivo. Desta forma, obstruções e impasses que são muitas vezes naturais ao ambiente político são limitados na tramitação do orçamento no parlamento francês.

A legislação francesa prevê que é da Comissão de Finanças a prerrogativa do exame do orçamento, vedada a possibilidade de constituição de uma comissão

17 OECD. The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison. IN: *OECD Journal on Budgeting*. Special Issue, vol. 4, n. 3. 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/thelegalframeworkforbudgetsystemsaninternationalcomparison.htm>. Acesso em 21 de julho de 2021.

18 FRANÇA. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/>. Acesso em: 28 dez. 2021. (2001).

19 DESMOULIN, Gil. *Finances Publiques de L'État*. Collection Droit Public. Vuibert. 2008, p. 144.

especial com essa finalidade. Na Assembleia Nacional referida comissão conta com 73 integrantes; no Senado, são 49 os seus membros. Segundo o art. 39 do Regimento Interno da Assembleia Nacional francesa, a presidência da Comissão de Finanças daquela Casa cabe a um parlamentar do grupo de oposição, prática tradicionalmente seguida pelo Senado²⁰.

Dentro da Comissão de Finanças, destaca-se o papel do Relator Geral, que deve examinar a primeira parte da Lei de Finanças, em que estão contemplados a autorização para a arrecadação de recursos públicos, os limites máximos para despesas em cada categoria de gasto, bem como para variações na dívida líquida, além dos dados gerais de equilíbrio orçamentário. De outra parte, o exame detalhado dos créditos é de competência dos relatores especiais que, regra geral, são responsáveis pelo exame dos créditos de uma missão²¹.

Já na Alemanha, embora a proposta de lei orçamentária seja apresentada simultaneamente a ambas as casas legislativas, é da câmara baixa (*Bundestag*) a primazia sobre o processo orçamentário. De fato, se o Senado (*Bundesrat*) tiver objeções à decisão do *Bundestag* sobre a proposta orçamentária, poderá acionar o Comitê de Solução de Controvérsias (composto por 16 participantes, pertencendo metade dos membros a cada casa); entretanto, se a controvérsia não for solucionada após atuação do Comitê, o *Bundestag* pode suplantar essa objeção e aprovar a lei orçamentária²².

Assim, o exame minucioso do projeto do governo ocorre no Comitê de Orçamento do *Bundestag*, que analisa as alocações e propõe as alterações que entender necessárias. De fato, o Comitê de Orçamento funciona como grande administrador do processo orçamentário no legislativo e é o maior dos comitês permanentes do *Bundestag*. Em sua atual composição, o Comitê conta com 45 membros, escolhidos proporcionalmente dentre grupos partidários representados na casa. À semelhança do caso francês, o presidente do Comitê de Orçamento é sempre um membro do maior grupo parlamentar da oposição, o que remete à função legislativa de controlar os atos do Poder Executivo. Ademais, como no Brasil e na França, os trabalhos do Comitê são distribuídos entre relatores: no início de cada mandato eleitoral, o Comitê nomeia um relator principal e três relatores adjuntos para cobrir cada uma das 23 propostas setoriais em que se divide o orçamento. Aos relatores, compete orientar o Comitê nos debates sobre as propostas setoriais, preparar e submeter propostas à decisão do

20 FRANÇA. Assemblée Nationale Française. Règlement de l'Assemblée nationale. Disponível em: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale. Acesso em 28 dez. 2021. (2009)

21 FRANÇA. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/>. Acesso em 28 dez. 2021. (2001).

22 OECD. OECD Budget Review: Germany. In: *Journal on Budgeting*, vol. 2014/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

colegiado. O Comitê de Orçamento conclui as suas deliberações sobre as propostas setoriais com a adoção de uma proposta de resolução sobre a lei orçamentária.

A análise comparativa da participação das casas parlamentares e da coordenação do processo orçamentário acima nos conduz a algumas diferenças entre os países. A primeira diferença diz respeito às casas legislativas que participam do processo orçamentário. Enquanto no Brasil a proposta de orçamento é debatida por uma comissão mista que unifica e centraliza o processo orçamentário no Congresso Nacional; nos Estados Unidos o processo segue de forma independente e simultânea na Câmara e no Senado. Na França igualmente há a apreciação pelas duas casas, mas de maneira sequencial e com prazos definidos para apreciação. Já na Alemanha, o projeto é apresentado às duas casas participam do projeto, mas é a Câmara Baixa (*Bundestag*) que tem primazia sobre o processo orçamentário.

A divisão da análise do projeto entre as duas casas tem por consequência a necessidade de criação de mecanismos e instâncias de resolução de conflito: nos Estados Unidos, diferenças entre os orçamentos aprovados por cada casa são resolvidas pelo *Conference Committee* composto por deputados e senadores. Da mesma forma, na França, uma Comissão Parlamentar Paritária também é criada na hipótese de divergência e na Alemanha, cria-se o Comitê de Solução de Controvérsias se o Senado tiver objeções à proposta do *Bundestag*. Aqui uma diferença relevante com relação ao Brasil: tendo em vista que o orçamento é analisado de forma centralizada, este tipo de mecanismo ou instância não existe.

A segunda comparação se refere à apreciação do projeto: no Brasil, a apreciação na CMO se divide em dezesseis áreas temáticas de acordo com a despesa pública, sob a liderança dos relatores setoriais. Já nos Estados Unidos, os comitês de orçamento das duas casas estabelecem os limites para despesas em conjunto e os subcomitês de apropriação cuidam da alocação específica dos recursos no projeto de lei a ser submetido ao Comitê e ao Plenário de cada casa. Na França, o Relator Geral da Comissão de Finanças primeiramente examina a autorização para arrecadação e os limites máximos para despesas em cada categoria de gasto e os relatores especiais são responsáveis pelo exame mais detalhado dos créditos de uma dada missão. Por fim, na Alemanha, o projeto é analisado pelo Comitê de Orçamento, onde os trabalhos são distribuídos entre relatores que ficam responsáveis pela análise de cada uma das 23 propostas setoriais do orçamento. Neste ponto, vê-se uma relativa semelhança entre os processos orçamentários: em todos os países parece haver uma análise inicial mais abrangente feita pela comissão, seguida de uma análise mais detalhada e baseada em divisões específicas feita por cada país.

Por fim, uma importante constatação diz respeito ao papel do Relator Geral no processo orçamentário dos países. Conforme exposto, o Relator-Geral no Brasil exerce importantes funções de coordenação e consolidação dos relatórios setoriais e da receita,

além de uma série de prerrogativas que lhe conferem grande poder na apreciação do PLOA. Este papel proeminente também foi constatado na França, em que o Relator Geral tem o papel de examinar a primeira parte da Lei de Finanças, que prevê os dados principais do orçamento. No entanto, esta função proeminente do Relator Geral não foi constatada nos Estados Unidos e na Alemanha.

3 Especialização temática vs centralização decisória: qual o papel das comissões temáticas na apreciação do orçamento?

Consoante explicitado na primeira parte, a maioria²³ dos países objeto do presente estudo comparativo²⁴ concede, cada um a seu modo, o protagonismo na discussão legislativa do orçamento a uma arena específica: Comissão de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, no Brasil, Comissão de Finanças, na França, Comitê do Orçamento, na Alemanha. Naturalmente, há razões para tal desenho institucional: a centralização do processo legislativo orçamentário permite que a comissão encarregada da matéria tenha uma visão global do orçamento, facilitando a disciplina fiscal e a consistência da intervenção parlamentar na alocação de recursos públicos²⁵.

Ademais, um outro fator que pode explicar a centralização do processo em uma comissão coordenadora é a influência da relação entre os poderes Legislativo e Executivo no desenho das instituições orçamentárias²⁶, principalmente no rito de tramitação e aprovação congressional do orçamento. Com efeito, interessa à coalizão governista estabelecer um trâmite legislativo marcado por uma comissão centralizadora, favorecendo a gestão do processo²⁷.

Nessa toada, como harmonizar essa realidade de maneira a aproveitar, na apreciação legislativa do orçamento, o conhecimento especializado das comissões temáticas?

Em todos os países pesquisados, é assegurada às comissões temáticas permanentes das Casas Legislativas a possibilidade de opinar acerca do projeto de lei do orçamento,

23 Nos Estados Unidos, têm-se os Comitês de Orçamento e Comitês de Apropriação, em cada casa legislativa, pelo que o processo, como já observado anteriormente, não se organiza em torno de única instância centralizadora e coordenadora.

24 Como, de resto, ocorre na maioria dos países da OCDE (OECD, 2014).

25 OECD. Parliament's Role in Budgeting. In: *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

26 Instituições orçamentárias são conceituadas como regras e regulamentos de acordo com os quais o orçamento deve ser elaborado, aprovado e implementado. ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. *Budget Deficits and Budget Institutions*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 5556 Cambridge, MA, May 1996.

27 PRAÇA, Sérgio. *A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

ainda que referida atuação careça de força vinculante. Entretanto, em certos casos, citada prerrogativa não é exercida, na prática, permanecendo em plano meramente formal. Tome-se como exemplo o caso do Brasil. Do ponto de vista regimental, a participação das comissões permanentes no estudo da matéria orçamentária obedece às regras constantes do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN)²⁸. Com efeito, o art. 90 do RCCN estabelece que as comissões permanentes interessadas deverão solicitar à CMO a remessa do texto do projeto de lei orçamentária e, ao recebê-lo, emitir parecer acerca da matéria de sua competência específica, devendo elaborar estudo comparativo dos programas e dotações propostas com a prestação de contas do exercício anterior e, sempre que possível, com a execução da lei orçamentária em vigor. Uma vez aprovado, o parecer da comissão permanente é remetido, como subsídio, ao respectivo Relator Setorial, que deverá fazer referência expressa ao ponto de vista expendido pela comissão quando da apresentação do Relatório Setorial.

O arranjo processual acima descrito busca, justamente, aproveitar-se da especialização das comissões permanentes que, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, devem “exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação”²⁹. Assim, parece natural conferir papel de relevo, na discussão alocativa e consequente priorização do gasto, aos organismos encarregados de inteirar-se, em minúcias, sobre o desenho das políticas públicas e respectiva execução orçamentária.

Não obstante, como antecipado, tais previsões não se materializam no processo orçamentário: as comissões permanentes não se apropriam do papel que o Regimento Comum lhes reservou, deixando de examinar e emitir parecer sobre o orçamento da respectiva área temática, tal como previsto no RCCN. Efetivamente, a participação de referidos órgãos tem se limitado, ano a ano, à apresentação pontual de emendas ao projeto de lei do orçamento que, ainda assim, são materialmente pouco relevantes³⁰.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dos EUA (*Rules of the House of Representatives*)³¹ também prevê que os comitês permanentes devem submeter, ao Comitê de Orçamento, suas opiniões sobre os limites a serem estabelecidos pela *concurrent resolution*, no que diz respeito às matérias pertinentes a sua área de

28 BRASIL. Congresso Nacional. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970 – Regimento Comum. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 12 ago. 1970, Seção 2, col. I, p. 3205.

29 BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, DE 1989.

30 BIJOS, Paulo. R. S. *Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 08/2021. Maio 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao. Acesso em: 17 fev. 2022.

31 UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). House of Representatives. Rules of the House of Representatives: One Hundred Sixteenth Congress. Jan. 2019.

atuação. Os comitês devem, também, apresentar estimativas sobre os montantes das autorizações orçamentárias e financeiras necessárias para atender a despesas decorrentes de legislação que entrará em vigor durante o exercício fiscal a que se refere o orçamento. Não há disposição semelhante no regimento do Senado norte-americano.

No caso francês, o projeto de lei de finanças conta igualmente com a avaliação das comissões permanentes – sete comissões na Assembleia Nacional (Assuntos Culturais e Educação; Assuntos Econômicos; Assuntos Estrangeiros; Assuntos Sociais; Defesa Nacional e Forças Armadas; Desenvolvimento Sustentável e Organização do Território; e Leis) e seis comissões permanentes no Senado (Assuntos Econômicos; Assuntos Estrangeiros, Defesa e Forças Armadas, Assuntos Sociais; Organização do Território e Desenvolvimento Sustentável; Cultura, Educação e Comunicação; e Leis Constitucionais, Legislação, Sufrágio Universal, Regramento e Administração Geral)³². As comissões permanentes são responsáveis pela elaboração de um parecer relativo às missões elencadas no Projeto de Lei, no âmbito de sua competência. Além disso, as reuniões da Comissão de Finanças pertinentes à discussão do orçamento contam com a participação de membros das comissões temáticas, em suas respectivas áreas de atuação³³.

Similarmente, o processo legislativo orçamentário alemão contempla a participação dos comitês setoriais, que podem revisar seções da proposta de lei orçamentária relevantes para seus respectivos setores. Nesse sentido, conforme a OECD³⁴, os comitês setoriais podem apresentar propostas ao Comitê de Orçamento que, funcionando como guardião da disciplina fiscal, possui a palavra final sobre a eventual aceitação de referidas propostas.

A experiência dos países analisados mostra a participação ativa de comissões permanentes e especializadas no processo orçamentário do respectivo país, o que, conforme mencionado acima, não ocorre no caso brasileiro. A participação de comissões temáticas, em razão de suas especializações, parece ser capaz de fornecer uma análise mais aprofundada das diferentes temáticas submetidas no orçamento. A não apreciação do PLOA pelas comissões temáticas exsurge, portanto, como um limite do processo orçamentário brasileiro em comparação aos países analisados.

32 FRANÇA. Sénat. Comissions. Disponível em: <https://www.senat.fr/commission/> Acesso em: 06 set. 2021 (2021).

33 OECD. *OECD International Database of Budget Practices and Procedures*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E3-3F39424B8BCA>. Acesso em: 21 fev. 2022.

34 OECD. OECD Budget Review: Germany. In: *Journal on Budgeting*. Paris: OECD, 2014, vol. 2014/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

4 Limites impostos ao Legislativo para alteração da proposta orçamentária: balizas normativas e atores legitimados

Em geral, a proposta orçamentária é preparada e proposta inicialmente pelo Poder Executivo, que apresenta em seguida ao Legislativo para análise e aprovação. O grau de participação do Legislativo, bem como a possibilidade que este poder tem para alterar a proposta orçamentária, pode variar conforme o país.

Com relação ao papel do Legislativo no processo orçamentário, o Conselho de Governança Orçamentária da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) reconhece que os parlamentos nacionais detêm “papel fundamental na autorização de despesas orçamentárias e responsabilização dos governos [...], devendo estar aptos a influenciar a discussão sobre opções orçamentárias, de acordo com seu mandato democrático, competências e perspectivas”³⁵. Na mesma linha, Santiso e Varea³⁶ apontam que o debate e a aprovação do orçamento anual do Estado nos parlamentos reafirmam o Legislativo como um ator chave no sistema de freios e contrapesos do orçamento.

O relatório da Subcomissão do Poder Legislativo da Assembleia Constituinte que deu origem à Constituição Federal de 1988, denota a atenção especial conferida à matéria orçamentária pelo Congresso:

A questão do orçamento tem uma importância fundamental para o exercício das prerrogativas do Poder Legislativo. [...] Um parlamento que não pode debater à exaustão, nem emendar, uma matéria tão relevante quanto o orçamento reduz-se apenas a um colegiado de representantes de um povo que não pode estabelecer suas prioridades na execução das obras que necessita, as quais são, em essência, a natureza da atividade do governo³⁷.

Referidas prerrogativas de alteração da peça orçamentária se fazem presentes, em maior ou menor grau, no grupo de países estudado. A esse respeito, Wehner³⁸

35 OECD. Council on Budgetary Governance. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD, Feb., 2015. Disponível em: www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022.

36 SANTISO, Carlos; VAREA, Marco. *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*. Inter-American Development Bank. IDB Policy Brief n. 194. Oct., 2013.

37 BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto – Relatório da Subcomissão do Poder Legislativo. Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Vol. 105. Brasília-DF, 1987. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-105.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.

38 WEHNER, JOACHIM. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute, Washington DC, 2004.

indica que o Legislativo pode ser classificado em três categorias, no que diz respeito à capacidade de influenciar as decisões orçamentárias e modificar o orçamento:

- i. *Budget-making legislatures*, que não experimentam quaisquer limites formais no processo de emendamento, podendo modificar extensamente a proposta apresentada pelo Poder Executivo, ou mesmo rejeitá-la e adotar um orçamento de elaboração própria;
- ii. *Budget-influencing legislatures*, capazes de emendar, respeitadas algumas balizas, ou rejeitar a proposta do Executivo, sendo-lhes desfeito, contudo, formular seu próprio orçamento; e
- iii. *Legislatures with little or no budget role*, em que não se verifica papel relevante do parlamento nessa seara.

Aplicando-se referida categorização aos quatro países objeto do presente estudo comparativo, tem-se que os Estados Unidos e a Alemanha pertencem ao primeiro grupo, com poderes praticamente irrestritos sobre a proposta orçamentária, enquanto o Brasil e a França são melhor classificados como *budget-influencing legislatures*, com menor liberdade para alterar a peça orçamentária durante a tramitação congressual da matéria.

O caso norte-americano, aliás, é ilustrativo de um sistema constitucional de divisão de poderes em que foi conferido um papel proeminente ao Legislativo. Nos Estados Unidos, a proposta orçamentária encaminhada pelo presidente é tida apenas como uma recomendação ao Congresso, que define o orçamento de maneira independente e com amplos poderes para modificações. Segundo Wehner³⁹, “a liberdade do congresso norte-americano para moldar o orçamento é, provavelmente, única no mundo”. Na prática, portanto, *House* e *Senate* estadunidenses reescrevem completamente o orçamento proposto pelo governo⁴⁰.

Referida liberdade, contudo, é exercida nos limites autoimpostos pelo próprio Congresso, de acordo com suas normas regimentais. Por exemplo, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados determina a prejudicialidade de emendas cujo efeito líquido⁴¹ sobre receitas ou despesas seja um aumento do *deficit* ou redução do *superávit*, no exercício a que se refere o orçamento e ao longo dos dez anos subsequentes⁴².

39 WEHNER, JOACHIM. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute, Washington DC, 2004.

40 POSNER, PAUL; PARK, CHUNG-KEUN. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. In: *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n. 3. 2007. OECD. Parliament's Role in Budgeting. In: *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

41 O resultado líquido é determinado tomando-se como paradigma estimativas elaboradas pelo *Congressional Budget Office* (CBO).

42 UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). House of Representatives. Rules of the House of Representatives: One Hundred Sixteenth Congress. Jan. 2019.

Na Alemanha, o *Bundestag*, que conduz na prática o processo de aprovação do orçamento, possui poder virtualmente ilimitado para emendar o orçamento proposto. A alta influência do órgão no processo orçamentário materializa-se na forma de centenas de emendas aprovadas anualmente à proposta encaminhada pelo governo alemão. Vale mencionar, contudo, que tais emendas são, em sua maioria, restritas a alterações de pequena magnitude e, geralmente, envolvem apenas a realocação de despesas entre ações de governo⁴³. Ademais, há a necessidade de se observar, na lei aprovada, o mandamento constitucional que determina o equilíbrio entre receitas e despesas (art. 110 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha⁴⁴).

Tradicionalmente, as compensações entre receitas e despesas decorrentes das modificações introduzidas pelo *Bundestag* são acordadas com o Ministério das Finanças alemão. Uma vez aprovada naquela casa, a proposta é enviada ao *Bundesrat*, que, ao contrário, tem um papel bastante limitado quanto a eventuais alterações na proposta orçamentária⁴⁵.

A tramitação congressional do orçamento na França, como já mencionado, deve atender a algumas restrições pertinentes às alterações do projeto. De início, vale mencionar que, regra geral, as emendas devem ser apresentadas durante a sessão, ou na comissão competente para examinar o projeto, de acordo com as condições estabelecidas pelos regimentos de cada Casa legislativa. Emendas ao orçamento devem guardar pertinência temática com a matéria, conforme determina o art. 45 da Constituição daquele país⁴⁶ – tem-se, aqui, a materialização do princípio da pureza, ou exclusividade, que busca evitar que a lei orçamentária se torne um veículo para aprovação de dispositivos distantes da matéria de fundo, os chamados “jabutis legislativos”. A propósito, o ordenamento legal brasileiro⁴⁷ igualmente homenageia referido princípio: a Constituição de 1988, em seu art. 165, § 8º, dispõe que “A lei

43 OECD. OECD Budget Review: Germany. In: *Journal on Budgeting*. Paris: OECD, 2014, vol. 2014/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

44 ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Deutscher Bundestag, Berlin 2021. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em 29 dez. 2021.

45 OECD. OECD Budget Review: Germany. In: *Journal on Budgeting*. Paris: OECD, 2014, vol. 2014/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

46 FRANÇA. Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022. (1958)

47 De maneira geral, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, traz previsão análoga, ao enumerar, entre seus princípios, que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão” (art. 7º, inc. II) (BRASIL, 1998).

orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa⁴⁸.

Registre-se, também, a limitação temporal que deve ser observada quando da proposição de emendas: tais sugestões devem, necessariamente, ser apresentadas até o término da primeira leitura do projeto. De fato, uma vez iniciado o debate, o Governo pode se opor à consideração de qualquer emenda que não tenha sido anteriormente sujeita à comissão⁴⁹. Ainda no campo das restrições formais, as emendas ao orçamento devem ser apresentadas de maneira escrita, bem assim conter justificativa e identificar, em detalhes, a parte do projeto que se pretende alterar⁵⁰.

Também materialmente há restrições o direito de emendamento parlamentar, consoante as normas francesas de direito financeiro. As emendas propostas podem, por exemplo, alterar a repartição de créditos entre os programas em uma mesma missão, ou modificar, criar ou suprimir um programa. Contudo, tais ajustes devem observar as seguintes limitações: é vedada a criação de despesas não previstas inicialmente no Projeto de Lei (art. 40 da Constituição Francesa)⁵¹, bem como qualquer aumento de despesa ou alteração que modifique o resultado orçamentário; proibem-se, ademais, iniciativas que objetivem a redução de receitas já existentes, exceto se a diminuição for compensada pelo aumento de receita diversa. A emenda apresentada que incorra em alguma dessas vedações, promovendo redução do montante dos recursos públicos ou a criação e/ou aumento de um encargo, deve ser recusada pelo Presidente da Assembleia Nacional.

De maneira análoga, a alteração do projeto de lei do orçamento empreendida pelo Poder Legislativo brasileiro somente pode ocorrer mediante a aprovação de emendas à matéria. A apresentação e a aprovação de emendas ao PLOA estão sujeitas a diversas limitações, de natureza objetiva ou subjetiva, inscritas especialmente na Constituição Federal e na Resolução 01/2006-CN. Caso se verifique o descumprimento de referidas normas, a alteração proposta é rejeitada preliminarmente, sem que seu mérito seja apreciado⁵². Entre as balizas objetivas, citam-se, por exemplo, as restrições de índole

48 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

49 FRANÇA. Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022. (1958).

50 FRANÇA. Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/>. Acesso em 28 dez. 2021. (2001).

51 FRANÇA. Conseil Constitutionnel. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022. (1958).

52 Nesse particular, destaca-se o papel do Comitê de Admissibilidade de Emendas, órgão especializado constituído no âmbito da CMO para prestar apoio aos relatores da proposta, durante a tramitação do PLOA. Referido comitê detém competência para propor a inadmissibilidade das emendas apresentadas que, eventualmente, afrontem algum dispositivo constitucional, legal ou regimental, nos termos do art. 146 da Resolução n° 1/2006-CN.

constitucional: referidas proposições somente podem ser aprovadas caso compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, devendo indicar anulação de outra despesa como fonte de recursos, de modo a manter a neutralidade fiscal da modificação. Registre-se que citada anulação não pode incidir sobre dotações para pagamento de pessoal e encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais para os demais entes da Federação.

Quanto às restrições de natureza subjetiva, há limitações distintas de acordo com o autor da proposição. No que concerne às emendas individuais – de execução obrigatória, nos termos da Emenda Constitucional 86/2015 –, a Resolução 01/2006-CN estabelece que cada parlamentar pode apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas; o montante global aprovado para todas as emendas individuais ao PLOA está limitado a 1,2% da Receita Corrente Líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, e é distribuído igualmente entre os parlamentares em exercício do mandato⁵³. Quanto às emendas de Comissão, há um limite de até oito emendas por comissão. A emenda de comissão deve representar interesse nacional, não podendo, via de regra, resultar em transferências voluntárias para mais de um ente de federação, nem destinar recursos a entidades privadas. As emendas de bancada, por seu turno, podem ser entre quinze e vinte, por bancada (de acordo com o tamanho da bancada, composta por deputados e senadores)⁵⁴.

A comparação acima permite demonstrar, ainda, as discrepâncias entre os países no que se refere aos autores legitimados para propor modificações à proposta orçamentária.

Nesse particular, o caso brasileiro destaca-se dos demais. No país, além dos próprios parlamentares (deputados e senadores) que apresentam as chamadas emendas individuais, podem propor alterações no PLOA as bancadas estaduais, as comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, além das comissões mistas permanentes do Congresso Nacional. Em todos esses casos, tem-se emendas cuja iniciativa é colegiada, e por isso referidas proposições são denominadas emendas coletivas, em contraposição às emendas individuais anteriormente referidas. Por fim, os relatores da proposta também podem sugerir mudanças ao PLOA, mediante a apresentação de emendas.

53 Em 2021, o limite financeiro das emendas, por congressista, correspondeu a R\$ 16.279.986,00 e, desse valor, ao menos a metade precisou ser destinada para ações e serviços públicos de saúde. BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Diretrizes e orientações para apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2021, (PLN nº 28/2020-CN) para fins da análise de admissibilidade prevista no art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/cae/loa/Rel_Admiss.pdf. Acesso em 18 ago. 2021. (2021c).

54 Em 2021, cada bancada estadual pôde distribuir entre as emendas de sua autoria o montante de R\$ 241.460.468,00 – valor que, à semelhança do que ocorre com as emendas individuais, conta com a garantia constitucional de execução obrigatória, nos termos da Emenda Constitucional 100/2019 (art. 166, § 12).

A França, por seu turno, permite a apresentação de emendas pelos membros do Congresso e pelos relatores das propostas orçamentárias, ausente, portanto, a figura da iniciativa coletiva para apresentação de emendas. Na Alemanha, além dos parlamentares e dos relatores, propostas de ajustes podem ser apresentadas em bloco, pelos partidos políticos.

Por fim, a comparação com o modelo norte-americano requer certo cuidado. Isto porque, naquele país, como dito, o orçamento é inteiramente elaborado pelo próprio Congresso: formalmente, os projetos elevados à deliberação plenária são apresentados pelos comitês de apropriação, de maneira que a proposta do Poder Executivo serve apenas como subsídio às discussões. Nesse contexto, não haveria que se falar, propriamente, em emendas à proposta do Executivo. Contudo, feito tal esclarecimento, podem participar da construção das *appropriation bills* – oferecendo emendas às referidas proposições – todos os membros do Congresso, quer na condição unicamente de parlamentar, ou mesmo de integrantes ou *chairs* dos subcomitês de apropriações. Também são legitimadas a propor emendas as comissões temáticas, desde que em matéria que guarde relação com suas atribuições regimentais⁵⁵ – interessante notar, aqui, o paralelismo com o caso brasileiro, em que também se exige, das emendas oriundas de comissões, “caráter institucional”, *i.e.*, compatibilidade das alterações propostas com as competências regimentais da comissão⁵⁶. Assim como ocorre nos demais países estudados, as emendas apresentadas nesse contexto devem observar a pertinência temática com a matéria; uma peculiaridade do caso estadunidense é que, dada a partição do orçamento em doze áreas temáticas (e, portanto, em doze projetos de lei), as emendas devem ser oferecidas a cada projeto de acordo com o assunto que se pretende alterar⁵⁷.

5 Conclusão

A análise comparativa da participação das casas parlamentares e da coordenação do processo orçamentário nos mostrou que, primeiramente, as casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado – participam de maneira e grau distintos no processo orçamentário de cada país. O Brasil se diferencia dos demais países por debater a proposta orçamentária de maneira unificada e centralizada na comissão

55 CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS). *The Amending Process in the Senate*. Sept. 2015. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-853>. Acesso em: 24 fev. 2022.

56 BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006.

57 Conforme o Regimento Interno da *House of Representatives*: “No motion or proposition on a subject different from that under consideration shall be admitted under color of amendment”. UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). House of Representatives. Rules of the House of Representatives: One Hundred Sixteenth Congress. Jan. 2019.

mista no Congresso Nacional, enquanto nos demais países o processo pode seguir de forma independente e simultânea nas duas casas, como nos Estados Unidos; de maneira sequencial e com prazos definidos para apreciação, (França), ou com primazia da Câmara Baixa (*Bundestag*), como é o caso da Alemanha. Esta unificação e centralização do processo orçamentário brasileiro evita a utilização de mecanismos e instâncias de resolução de conflito tendo em vista a análise do projeto entre as duas casas, tais como o *Conference Committee* dos Estados Unidos, a Comissão Parlamentar Paritária, na França e o Comitê de Solução de Controvérsias, na Alemanha.

Já no que diz respeito à apreciação do projeto por comissões temáticas, a análise comparativa demonstrou uma relativa semelhança entre os processos orçamentários: em todos os países constatou-se que a análise inicial do orçamento passa por comissões legislativas baseadas em divisões específicas feita por cada país. No entanto, a comparação dos países analisados mostrou uma participação ativa de comissões permanentes e especializadas no processo orçamentário o que, conforme visto, não ocorre no caso brasileiro. A participação de comissões temáticas e especializadas, tal como ocorre nos países analisados, pode ser um modelo a ser adotado pelo processo orçamentário brasileiro, de modo a fornecer uma análise mais aprofundada das diferentes temáticas submetidas no orçamento.

Uma outra diferença relevante constatada na análise comparada diz respeito ao papel do Relator-Geral: diferentemente dos demais países, verificou-se que no Brasil tal figura exerce importantes funções de coordenação e consolidação dos relatórios setoriais e da receita, além de uma série de prerrogativas que lhe conferem grande poder na apreciação do PLOA. A participação do relator-geral foi verificada na França, em menor grau, e não foi constatada nos Estados Unidos e na Alemanha.

No que diz respeito à temporalidade, a comparação mostrou que todos os países preveem mecanismos orçamentários específicos e provisórios e, em geral, com aplicação limitada a certas despesas no caso de não aprovação do orçamento no prazo estabelecido pela legislação, o que mostra que o Brasil está alinhado às práticas internacionais com relação a este critério.

Por fim, a pesquisa igualmente demonstrou que o grau de participação do Legislativo, bem como do seu poder e competência para alterar a proposta orçamentária, varia conforme o país analisado. Enquanto nos Estados Unidos e na Alemanha o Legislativo tem uma maior liberdade no processo de emendamento, podendo modificar ou rejeitar a proposta apresentada pelo Poder Executivo, podendo inclusive elaborar e adotar um outro orçamento; no Brasil e na França o Legislativo já tem uma menor liberdade para modificar o orçamento, podendo apenas propor e votar emendas dentro de certas balizas e limites. No entanto, mesmo com este poder limitado de modificação do orçamento, o Legislativo brasileiro se diferencia pela ampla possibilidade de apresentação de emendas coletivas ao PLOA, característica somente

verificada, em menor grau, na Alemanha, através de emendas em bloco apresentadas pelos partidos políticos. Este rol amplo de legitimados a apresentar emendas coletivas ao orçamento brasileiro parece pulverizar e despersonalizar o processo de discussão do orçamento e parece não estar de acordo com a prática internacional analisada, o que merece ser objeto de propostas de mudança para um maior aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro.

Referências

- ALEMANHA. Lei Fundamental da República Federal da Alemanha. Deutscher Bundestag, Berlin 2021. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf>. Acesso em: 29 dez. 2021.
- ALESINA, Alberto; PEROTTI, Roberto. *Budget Deficits and Budget Institutions*. National Bureau of Economic Research. Working Paper 5556 Cambridge, MA, May 1996.
- ARNOLD, R D. *The Logic of Congressional Action*. New Haven: Yale Univ. Press, 1990.
- BIJOS, Paulo. R. S. *Governança legislativa orçamentária: da fragmentação paroquialista à priorização estratégica*. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Estudo Técnico nº 08/2021. Maio 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/artigo-glo_2021-05-31_publicacao. Acesso em: 17 fev. 2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970 – Regimento Comum. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, 12 ago. 1970, Seção 2, col. I, p. 3205.
- BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. Anteprojeto – Relatório da Subcomissão do Poder Legislativo. Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo. Subcomissão do Poder Legislativo. Vol. 105. Brasília-DF, 1987. Disponível em: <https://www.camara.gov.br/internet/constituicao20anos/DocumentosAvulsos/vol-105.pdf>. Acesso em: 17 fev. 2022.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Resolução da Câmara dos Deputados nº 17, DE 1989.
- BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução nº 1*, de 22 de dezembro de 2006. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2006.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 854/DF*. Requerente: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL). Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília, 06 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6199750>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. *Diretrizes e orientações para apresentação de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária para 2021*, (PLN nº 28/2020-CN) para fins da análise de admissibilidade prevista no art. 25 da Resolução nº 1/2006-CN. Disponível em https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/comites/2020/cae/loa/Rel_Admiss.pdf. Acesso em 18 ago. 2021.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS). *The Amending Process in the Senate*. Sept. 2015. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/98-853>. Acesso em: 24 fev. 2022.
- DESMOULIN, Gil. *Finances Publiques de L'État*. Collection Droit Public. Vuibert. 2008, p. 144.
- FRANÇA. *Conseil Constitutionnel*. Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur. Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_

mm/portugais/constitution_portugais.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022. (1958)

FRANÇA. Assemblée Nationale Française. *Règlement de l'Assemblée nationale*. Disponível em: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale. Acesso em 28 dez. 2021. (2009)

FRANÇA. *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/>. Acesso em 28 dez. 2021. (2001).

FRANÇA. Sénat. *Comissions*. Disponível em: <https://www.senat.fr/commission/> Acesso em: 06 set. 2021 (2021).

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 15ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 369 p.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. University of Michigan Press, Ann Arbor. 1991.

KRISHNA, Vijay; MORGAN, John. Asymmetric Information and Legislative Rules. In: *American Political Science Review*, v. 95, p. 435-452, 2001.

OECD. The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison. OECD IN: *Journal on Budgeting*. Special Issue, vol. 4, n. 3. 2004. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/thelegalframeworkforbudgetsystemsaninternationalcomparison.htm>. Acesso em 21 de julho de 2021.

OECD. *OECD International Database of Budget Practices and Procedures*. Paris: OECD, 2012. Disponível em: <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=7F309CE7-61D3-4423-A9E-3-3F39424B8BCA>. Acesso em: 21 fev. 2022.

OECD. OECD Budget Review: Germany. In: *Journal on Budgeting*. Paris: OECD, 2014, vol. 2014/2. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budget-Review-Germany.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

OECD. Council on Budgetary Governance. *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. Paris: OECD, Feb., 2015. Disponível em: www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf. Acesso em: 21 fev. 2022.

OECD. Parliament's Role in Budgeting. In: *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019*. Paris: OECD, 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Parliament-role-in-budgeting.pdf>. Acesso em: 28 dez. 2021.

POSNER, PAUL; PARK, CHUNG-KEUN. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. In: *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, n. 3. 2007.

PRAÇA, Sérgio. *A evolução das instituições orçamentárias no Brasil, 1987-2008*. 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Novo dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. 1a. ed. Brasília: OMS, 2013. 430 p.

SANTISO, Carlos; VAREA, Marco. *Strengthening the Capacities of Parliaments in the Budget Process*. Inter-American Development Bank. IDB Policy Brief n. 194. Oct., 2013.

SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). Senate. Standing Rules of the Senate. Nov. 2013.

UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). House of Representatives. Rules of the House of Representatives: One Hundred Sixteenth Congress. Jan. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (U.S.A.). House of Representatives. House Committee on the Budget. Budget Reconciliation: The Basics. Aug. 2021. Disponível em: <https://budget.house.gov/publications/fact-sheet/budget-reconciliation-basics#:~:text=If%20the%20budget%20calls%20for,together%20into%20one%20big%20bill>. Acesso em: 15 fev. 2021.

WEHNER, JOACHIM. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. World Bank Institute, Washington DC, 2004.