



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira

Estudo Técnico n.º 13/2007

**PROCESSOS ORÇAMENTÁRIOS ITALIANO
E BRASILEIRO**
Alguns subsídios para reformas

Núcleo Transporte, Minas e Energia,
Comunicações

Carlos Antônio Mendes Ribeiro Lessa

Outubro/2007

Endereço na Internet: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/>
e-mail: conof@camara.gov.br

SUMÁRIO

1. Introdução e origem (italiana) da palavra orçamento	3
2. Contexto institucional	4
2.1. Modelo político italiano	4
2.2. Modelo político brasileiro	5
3. Processos orçamentários italiano e brasileiro	6
3.1. Processo orçamentário italiano	6
3.1.1. A <i>Legge Finanziaria</i>	11
3.2. Processo orçamentário brasileiro	13
4. Considerações críticas	16
4.1. Considerações sobre o processo orçamentário italiano	16
4.1.1. Sobre a <i>Legge Finanziaria</i>	16
4.1.2. A <i>Legge di Bilancio</i> e o <i>Bilancio di assestamento</i>	17
4.1.3. A questão do <i>maxiemendamento</i>	19
4.1.4. A reforma a cargo da <i>Giunta per il Regolamento</i>	20
4.1.5. Observações ao processo orçamentário italiano	22
4.2. Considerações sobre o processo orçamentário brasileiro	24
4.2.1. Ausência da lei complementar sobre orçamento	24
4.2.2. LDO sem limites	25
4.2.3. Transparência da execução orçamentária	28
4.2.4. Emendas parlamentares	28
4.2.5. Observações ao processo orçamentário brasileiro	29
4.2.5.1. Exame das leis orçamentárias pelas comissões de mérito e o fim das emendas individuais e de bancadas estaduais	29
4.2.5.2 Conflitos gerados por emendas parlamentares	33
4.2.5.3. O uso indevido da Lei de Diretrizes Orçamentárias	35
5. Perspectivas	36
6. Bibliografia	37

1. Introdução e origem (italiana) da palavra orçamento

Este trabalho examina os processos orçamentários brasileiro e italiano e propõe sugestões aos dois sistemas. Seu objetivo principal é o de contribuir com a Câmara de Deputados italiana na reforma do processo orçamentário em estudo naquele Parlamento.

No que se refere à Itália, trata do sistema político e do processo orçamentário, e de alguns pontos específicos do seu orçamento tais como a *Legge Finanziaria*, a *Legge di Bilancio*, o *Bilancio de Assestamento*, o *maxiemendamento*, a discussão em andamento sobre as reformas do processo orçamentário; são feitas também algumas considerações críticas e sugestões.

Quanto ao sistema brasileiro, discute e apresenta alguns comentários sobre o processo orçamentário e alguns problemas, como os provenientes de emendas parlamentares.

No processo orçamentário italiano destaca-se especialmente a existência de uma lei anual - a *Legge Finanziaria* - que contém muitas alterações de outras normas que terminam por alterar o orçamento. A *Legge Finanziaria*, poderia se dizer, é o centro do processo orçamentário italiano, e não a *Legge di Bilancio*, esta sim que contém o orçamento em si.

No trabalho, são mantidas algumas expressões, trechos de leis, doutrina etc. em italiano, visando conservar os dados originais, o que não impede a compreensão necessária de quem não domina a língua italiana.

Sobre a relação entre os idiomas português e italiano no âmbito deste trabalho, vale recordar que a expressão 'orçamento' é originária do italiano. De acordo com Houaiss¹, o verbo orçar, que no âmbito do direito público significa 'calcular ou estimar (o preço, o valor de); fazer orçamento de; esmar, computar', provém do italiano *orzare*, 'andar à orça'; 'dirigir a proa na direção do vento'. Houaiss menciona Nascentes², que diz ser das tentativas para esta operação a origem do sentido de 'calcular por alto'.

Conforme Garzanti³, de fato *orzare* tem o significado indicado por Nascentes:

“v. intr. [io orzo ecc. ; aus. avere] (mar.) navigare con la prora contro vento | effettuare le manovre necessarie per portare la prora in tale direzione.”

Do verbo orçar (do italiano *orzare*) vem o vocábulo orçamento, que é o ato ou efeito de orçar. Orçamento equivale em italiano à expressão *bilancio preventivo*, ou simplesmente, a *bilancio*: contém a previsão de receitas ou entradas e despesas ou saídas relativa a um exercício futuro.

¹ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, <http://houaiss.uol.com.br>

² Antenor de Veras Nascentes

³ Garzanti Linguistica, http://www.garzantilinguistica.it/interna_ita.html

A palavra *bilancio* provém do latim e seu significado de “com dois” (bi) “pratos” (lances)⁴. Lance seria um prato de balança ou, por extensão, a balança inteira⁵.

Enquanto na Itália se utiliza o termo *bilancio* para expressar o orçamento estatal, verifica-se que no Brasil tem-se *orçamento* para representar o *bilancio* italiano bem como *balanço* que traduz o resultado final contábil da execução do orçamento. No Brasil anualmente é aprovado pelo Congresso Nacional uma lei orçamentária, cuja iniciativa é do Governo Federal, que, posteriormente, apresenta um Balanço Geral da União⁶, com base nos artigos 101 a 106 da Lei n. 4.320, de 1964.

De acordo com BUSCEMA (1966: 205), a Constituição italiana teria feito referência a *bilanci* (ou balanços) e não *bilancio* para evitar confusões quanto ao entendimento da palavra:

“Il bilancio dello Stato è composto da uno stato di previsione dell’entrata e da tanti stati di previsione della spesa quanti sono i Ministeri. In pratica viene sovente fatta confusione fra bilancio e stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri. Di tale confusione è traccia anche nella costituzione, in cui si adopera talvolta l’espressione “bilanci” per evitare l’equivoco che si possa fare un bilancio non distinto per Ministeri (Atti parl., Assemblea Costituente, p. 1320)”

Constaria, assim, “balanços” para garantir que um “balanço” distinto seja feito para cada ministério.

2. Contexto institucional

2.1. Modelo político italiano

O sistema político, vigente desde a promulgação da [Constituição da República Italiana](#), em 27 de dezembro de 1947, é o parlamentarismo bicameral com as duas câmaras tendo os mesmos poderes legislativos. Os artigos 55 a 96 da Constituição definem o papel do Parlamento, Presidência da República e do Governo.

Na [Câmara dos Deputados](#), são 630 membros eleitos por circunscrições, ou seja por divisão territorial para fins eleitorais. A divisão do número de deputados por circunscrição é verdadeiramente proporcional: a composição se baseia no último censo populacional e o rateio é feito entre os “distritos”, descontados os doze deputados que são eleitos no exterior.

No [Senado](#) há 315 membros, metade do número de componentes da Câmara, as cadeiras são divididas proporcionalmente à população, por regiões,

⁴ Garzanti Linguistica: Lat. tardo *bilanci°a(m), per il class. bila°ncem, propr. 'con due (bi-) piatti (la°nces)'.
⁵ Idem: s. f. (ant. , lett.) piatto di bilancia; per estens., la bilancia stessa: librar con giusta lance e pene e premi (TASSO G. L. XVII, 92).

⁶ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/gestao_orcamentaria.asp

e nenhuma região pode ter menos de sete senadores. As exceções são seis cadeiras reservadas para o exterior e três para duas regiões específicas (art. 57).

De acordo com o artigo 92 da Constituição italiana, o Governo da República é composto pelo Presidente do Conselho e pelos ministros que constituem o Conselho de ministros. O Presidente da República, eleito por sete anos (arts. 83 e 85) pelo Parlamento em sessão conjunta de seus membros e ainda por três representantes de cada região, escolhe o Presidente do Conselho e, ouvindo este, os ministros. O Presidente do Conselho de ministros é responsável pela política geral do Governo (art. 95).

O Presidente da República é o Chefe de Estado e representa a unidade nacional (art. 87); autoriza a apresentação de projetos de lei ao Parlamento de iniciativa do Governo, a cargo dos ministros, promulga as leis e edita os decretos delas originários (dentre outras competências constantes no art. 87).

O quadro seguinte representa o relacionamento entre as câmaras do Parlamento e os demais poderes⁷:

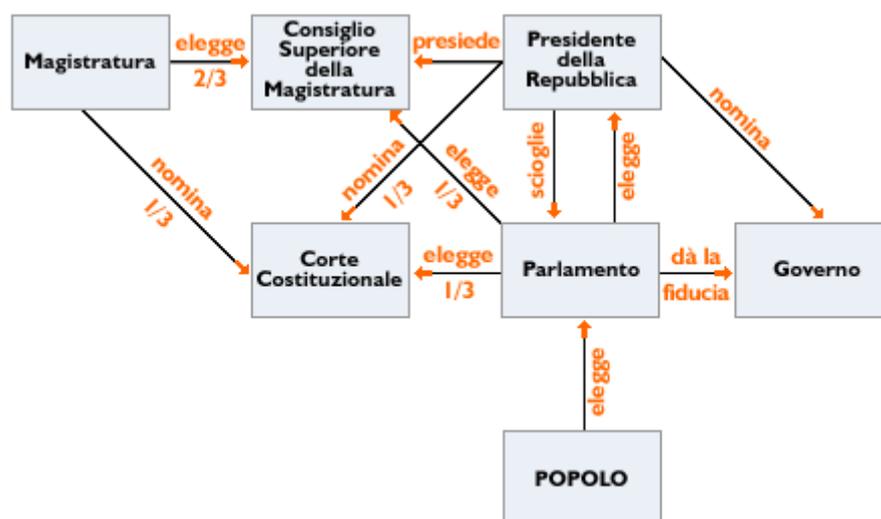


Figura 1 - Os poderes do Estado italiano

Pela figura acima, vê-se que o Parlamento dá o voto de fidúcia ou confiança – *voto di fiducia* – para o Governo se efetivar no poder, como estatui o art. 94, *comma* 1, da Constituição, bem como sempre quando a questão da fidúcia é posta a exame. A perda da fidúcia pode representar a demissão do Governo.

2.2. Modelo político brasileiro

O regime político brasileiro é o presidencialismo, no qual prevalece a independência entre os três poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, e a

⁷ Fonte: sítio da Camara de Deputados italiana, http://www.camera.it/cost_reg_funz/671/674/documentotesto.asp

chefia do governo cabe ao Presidente da República. Este é o chefe do Poder Executivo Federal, é eleito diretamente pelo povo para um mandato de quatro anos, podendo hoje se candidatar à uma única reeleição. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal (art. 44, CF).

Os deputados, no total de 513, são eleitos por sistema proporcional, porém como diversos Estados têm no mínimo oito deputados, a distorção é ainda grande, o que faz com que não exista linearidade na relação população/número de deputados⁸. A Constituição estabelece que nenhuma unidade da federação deva ter menos de oito ou mais de setenta deputados. Eles são eleitos para uma legislatura, que é de quatro anos de duração.

Já os senadores são eleitos para um mandato de oito anos, ou seja, por duas legislaturas. São três senadores por unidade da federação, no total de 81 senadores (para 27 UF's), eleitos pelo sistema majoritário, ou seja, é eleito o candidato mais votado.

A iniciativa dos projetos de leis orçamentárias cabe ao chefe do Poder Executivo. No caso do orçamento da União, a responsabilidade é do [Presidente da República](#). O ministério que responde pela elaboração do projeto dessas leis no âmbito federal é o [Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão](#).

3. Processos orçamentários italiano e brasileiro

3.1. Processo orçamentário italiano

A Lei n. 468, de 1978, estabelece as regras do processo orçamentário na Itália. Inicia-se com o envio ao Parlamento, até o dia 30 de junho, pelo Governo, do Documento de Programação Econômico-Financeira ([DPEF](#)), que trata, dentre outros pontos, das previsões da economia italiana para os três anos seguintes e que servem de referência para a elaboração das leis orçamentárias.

Após a discussão do DPEF no Parlamento, o Governo, até o dia 30/9, apresenta os projetos de lei relativos ao orçamento anual e plurianual e da *Legge Finanziaria*, que são examinados a seguir. O prazo final de aprovação do orçamento é 31 de dezembro, sem se fazer uso de duodécimos (*esercizio provvisorio*). Uma revisão do orçamento (*assestamento*) é apresentado até 30 de junho do exercício seguinte.

A iniciativa de apresentação do orçamento cabe ao Governo, ou seja, ao presidente do Conselho de Ministros, de acordo com o que estabelece o primeiro *comma* do art. 81 da Constituição italiana:

⁸ O Estado de São Paulo, com mais de 20.790.000 eleitores, tem 70 deputados, enquanto o Estado de Roraima, com 190.000 eleitores, tem oito deputados. A desproporção indica que a razão eleitores/deputado de São Paulo é de 297.000, enquanto para Roraima essa razão é de apenas 23.750. A distorção, em parte, existe quanto à composição do Senado, casa em que todas as unidades da Federação têm três senadores.

“Articolo 81

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.”

O exame das normas orçamentárias ocupa o Parlamento durante quase todo o exercício. Observa-se que o orçamento é o tema mais importante da pauta parlamentar e do Governo, com a aprovação final da lei de *bilancio* e as modificações impostas pela *Legge Finanziaria*. É o que afirma VEGAS (2005: 173):

“In sostanza, il lavoro del Parlamento risulta in buona parte assorbito per quasi l'intero arco dell'anno non tanto dalla trattazione di problemi economici, bensì alla definizione di un'unica manovra. Da una parte, quindi, il tempo utilizzato per tal via è sottratto ad altri argomenti, che pur potrebbero essere di non scarsa importanza – con il correlato effetto di scaricare sui provvedimenti che compogono la manovra tutti gli interessi che normalmente andrebbero distribuiti in una legislazione più vasta – d'altra parte, la lunghezza della procedura attuativa della manovra comporta inevitabilmente la modifica in itinere degli obiettivi e degli strumenti, e, quindi, non può che risolversi in una minore efficacia della manovra stessa.”

Ou seja, o trabalho do Parlamento é absorvido, em boa parte do ano, pela definição de uma manobra [política] única. Segundo VEGAS, o tempo que é, assim, utilizado para todo o processo é retirado de outros temas que poderiam ser importantes, ocorrendo o efeito de que outros temas que terminam não examinados durante o ano passem a ser incluídos no conjunto de normas do orçamento, em especial via a *Finanziaria*. Com isso, a duração prolongada dos procedimentos gera modificações dos objetivos e dos instrumentos utilizados, com conseqüente redução da eficácia do procedimento.

Em novembro de 2006, a imprensa italiana⁹ divulgou afirmação do ministro de Relações com o Parlamento, Vannino Chiti, sobre reforma do processo orçamentário:

“A gennaio riforma della sessione di bilancio

“Se i governi, per tre anni di seguito quello del centrodestra, ora noi, sono costretti a porre la fiducia sulla Finanziaria vuol dire che bisogna modificare lo strumento”. Quindi, “a gennaio bisogna mettersi subito al lavoro” per riformare la sessione di bilancio, ha detto il ministro Chiti, che giudica “molto importante l’iniziativa assunta ieri da Bertinotti”. Per Chiti, infatti, non è più possibile che “governo e Parlamento siano impegnati 6-7 mesi sulla Finanziaria. Ne consegue che necessariamente la manovra diventa oggettivamente un treno sul quale ognuno vuole mettere il suo vagone. Non è giusto.”

Pode-se verificar que, na opinião do Ministro Chiti, o Governo e o Parlamento se dedicam [quase que exclusivamente] entre seis e sete meses à questão da *Finanziaria*. É que, por meio desta, todos querem adicionar seus interesses. Chiti afirma que já em janeiro (de 2007) os trabalhos para reformar o processo orçamentário (e daí a sessão do *bilancio*) precisariam ser iniciados.

⁹ <http://www.rainews24.rai.it/Notizia.asp?NewsID=65433>

Também em novembro de 2006¹⁰, dia 7, durante discussão da *Finanziaria* para 2007 no plenário da Câmara, o relator do projeto de lei n. 1746-bis, Michele Ventura, ressaltou as dificuldades com o processo orçamentário italiano. Afirmou que, apesar das tentativas já realizadas, chegou-se a um ponto crítico no qual corre-se o risco de não haver diálogo entre Executivo e Legislativo:

“Più che rimpallarsi le responsabilità, che pure ci sono, tra Governo e Parlamento, tra opposizione e maggioranza, servirebbe un impegno comune per avviare da gennaio in poi – e con una certa urgenza –, una modifica condivisa della sessione di bilancio. So bene che i tentativi, anche nel recente passato, non sono mancati. Segnalo soltanto che abbiamo raggiunto un punto critico di non ritorno che rischia di vanificare nei fatti una corretta dialettica su questo terreno tra Esecutivo e Parlamento. Non è un caso che il Governo di centrodestra, nella scorsa legislatura, pur godendo di una confortevole maggioranza, sia ricorso alla fiducia per approvare le ultime leggi finanziarie relative al 2004, 2005 e 2006.”

O Deputado Ventura alerta ainda que não foi por acaso que durante três anos seguidos o Governo anterior (Berlusconi), que, segundo ele, detinha maioria confortável no Parlamento, tenha recorrido ao voto de *fiducia* para aprovar as *leggi finanziarie*.

De fato, o Governo e o Parlamento têm dado mostras de que esse tema passou a ser prioritário e vêm ocorrendo debates conjuntos com o objetivo de se reformar todo o processo. Prova disso é um documento (constante no anexo) produzido pelo Parlamento e em exame pela [Giunta per il Regolamento](#) (ver item 4.1.4.).

O exame das leis orçamentárias é realizado simultaneamente pela Câmara e pelo Senado. Seus regulamentos tratam dos procedimentos relativos ao exame dos projetos e documentos encaminhados pelo Governo. Para isso, as duas casas têm regras semelhantes, como se pode verificar no Regulamento da Câmara italiana, artigos 118-*bis* a 124, e do Senado, artigos 125-*bis* a 134 (em anexo). Neles, os prazos são estipulados em termos de dias, finalizando com a aprovação da lei *Finanziaria* e a lei de *bilancio* até 31 de dezembro.

A tabela preparada pelo dossiê n. 46, de 13 de fevereiro de 2007, da Câmara dos Deputados italiana, anexada, fornece todas as etapas de formação do *bilancio*.

Tanto a Câmara quanto o Senado possuem uma comissão destinadas ao exame consolidado do orçamento e temas a ele relacionados que são denominadas “*Commissione Bilancio*”, de modo resumido. Na Câmara, a comissão é formalmente identificada como “[Commissione Bilancio, tesoro e programmazione](#)”.

Cabe, no entanto, discussão inicial das leis orçamentárias nas comissões de mérito, de acordo com os regulamentos das suas câmaras. Nos caso da Câmara dos Deputados, os artigos 120 e 121 asseguram participação efetiva das comissões temáticas no processo, quanto à *Legge di Bilancio*, à *Finanziaria* e às demais.

¹⁰ http://www.camera.it/resoconti/resoconto_seduta.asp?idSeduta=64

O relator escolhido em cada comissão prepara um relatório após todos os debates e o encaminha para a Comissão *Bilancio*. As emendas aprovadas pela comissão passam a pertencer à comissão e ganham, assim, maior relevância. Pelo art. 121, *comma* 2, as emendas que modificam o saldo líquido devem ser apresentadas na Comissão *Bilancio* diretamente, e não nas comissões temáticas. Isso possibilita às comissões aprovarem emendas compensativas ou de remanejamento.

De qualquer forma, a participação dessas comissões torna-se relevante, especialmente porque nessa ocasião as comissões recebem os ministros de Estado que vão até ao Parlamento debater os projetos. De acordo com VEGAS (2005: 197), esse momento pode ser o único em que os temas nacionais são discutidos entre o Parlamento e Governo:

“Ocorre notare che l’esame si svolge congiuntamente sui due documenti (bilancio e legge finanziaria) e nel suo ambito possono essere trattati anche gli eventuali disegni di legge collegati assegnati alla commissione stessa. Esso costituisce, inoltre, l’unica occasione annuale, prevista in questi termini dai regolamenti, per svolgere un dibattito sulla politica generale del ministero di competenza, di cui il progetto di bilancio, tant’è chei regolamenti prescrivono espressamente la presenza necessaria del ministro in sede di commissione. Tale presenza è ritenuta imprescindibile, almeno per la fase della replica e delle votazioni, salvo i soli caso di forza maggiore.”

Em seguida, já na *Commissione Bilancio* há a consolidação dos relatórios das comissões temáticas, audiências com ministros, apresentação de emendas novas e a elaboração de relatório a ser submetido à votação na *Aula*, ou seja, no plenário da Casa. No sistema italiano, o Governo pode apresentar modificações até mesmo na *Aula*; no Brasil, apenas em *sede referente*, ou na Comissão Mista de Orçamento (art. 165, § 5º, da Constituição Federal de 1988).

Após o exame quase que simultâneo nas duas câmaras, a aprovação final dos projetos é feita com base também das alterações da outra casa. A consolidação é realizada com base no procedimento regimental válido para as demais leis. Como os prazos são rígidos e previstos nos dois regulamentos, o conjunto de leis em geral é aprovado antes de 31 de dezembro.

Na Itália, já é tradicional o uso da *Legge Finanziaria*, também anual, para realizar as modificações necessárias no orçamento, já que a Constituição italiana, em seu artigo 81, impede modificações do *bilancio*:

“Art. 81 (...)

*.....
Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.”*

A *Finanziaria* foi criada com a Lei n. 468, de 1978, que reformou parcialmente a contabilidade pública, tendo estabelecido, com alterações da Lei n. 362, de 23 de agosto de 1988, e Lei n. 208, de 25 de junho de 1999, no Art. 1. bis, prazos para a tramitação do orçamento no Parlamento. Os principais prazos da lei são os indicados na figura 2.

A Lei n. 468, de 1978, e suas atualizações, define o ano financeiro que é, tal como no Brasil, de 1º de janeiro a 31 de dezembro, e, além disso, trata de: a) instrumentos de programação financeira do orçamento (*bilancio*); b) *bilancio* anual de previsão; c) documento de programação econômico-financeiro; d) *bilancio* plurianual (programação para três exercícios); e) os critérios da integridade, universalidade e unidade do *bilancio*; f) classificação das receitas e despesas; g) fundos especiais e de reserva; h) *legge finanziaria*; i) apresentação do *bilancio* e relatórios de previsão e programação; j) exercício provisório (duodécimos até quatro meses); k) *bilancio di assestamento* (alteração do orçamento até junho do exercício em andamento); l) despesas do Estado; m) balanço geral do Estado; e n) contas públicas e validade da lei para as *comuni* e províncias¹¹.

Verifica-se a lógica na estrutura da programação econômico-financeira italiana a partir das escolhas estratégicas do Governo, por meio do DPEF, e após a aprovação deste, a apresentação e o exame dos projetos de lei do orçamento anual e plurianual.

O DPEF define a manobra de finança pública para o período previsto no orçamento (*bilancio*) plurianual. Encaminhado pelo Governo ao Parlamento, até 30 de junho, contém: a) avaliação das previsões do DPEF precedente; b) parâmetros econômicos essenciais, previsões, fluxos de receita e de despesa do setor estatal e valores consolidados da administração pública; c) objetivos macro-econômicos e dados relativos à renda e emprego; d) endividamento líquido e bruto da administração pública e de todo o setor estatal; e) objetivos das finanças públicas; f) variações das receitas e das despesas no *bilancio* de competência do Estado; g) ações para se obter os objetivos; e h) critérios e parâmetros para a elaboração do orçamento (*bilancio*) anual e plurianual.

Já o Relatório de Previsão e Programação, tal como estabelece o art. 15 da Lei n. 468, de 1978, é um documento que indica o quadro econômico geral, os objetivos da economia nacional, contendo ainda os objetivos e os recursos propostos no orçamento (*bilancio*) plurianual, a indicação da necessidade de financiamento do setor público. O relatório é acompanhado de outros relatórios programáticos por setores e sobre leis plurianuais de despesa.

¹¹ Na Itália, a Constituição estabelece: “Art. 114- *La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.*”. O menor ente é o *comune* que se agrupam formando províncias, que por sua vez forma mas regiões. As regiões se assemelham, geograficamente, ao que no Brasil tem-se como Estados federados e são vinte: Lazio, Toscana, Sicilia, Campania etc. As províncias e as regiões têm o equivalente a uma capital, o *capoluogo*. Um *comune* pode ser considerado como uma *città* somente após decreto do presidente da República. Para mais informações sobre a divisão territorial italiana: <http://www.governo.it/Istituzioni/index.html>

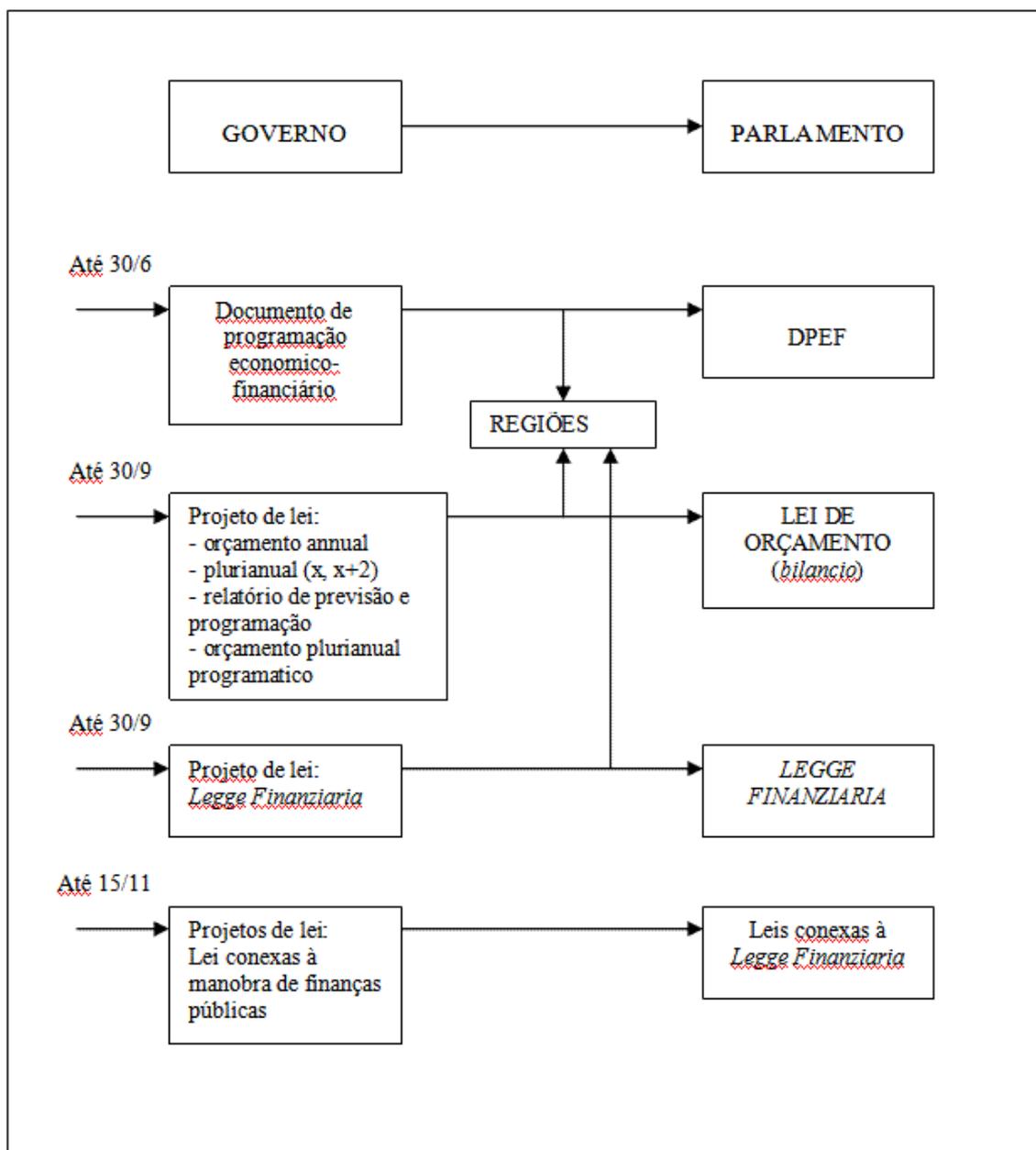


Figura 2: Art. 1 bis da Lei 468, de 1978: prazos e instrumentos de programação financeira e de orçamento (*bilancio*)¹²

Após a apresentação do DPEF, o Parlamento vota, em trinta dias, uma resolução que define, com base nos objetivos contidos no DPEF os valores do saldo líquido para financiar o orçamento de competência do Estado e para as necessidade de caixa do setor estatal.

3.1.1. A *Legge Finanziaria*

Até 30 de setembro de cada ano, é apresentada ao Parlamento o projeto de lei da *Legge Finanziaria*, a qual contém, em geral, muitas alterações no

¹² Fonte: D'ALESSIO, Lidia. Il Budget nel Sistema di Bilancio dello Stato, p. 74

orçamento. Para 2007, a *Finanziaria* continha mais de mil alterações em mais de duzentos artigos, que foram transformados em apenas um artigo e em centenas de *commi* (ou itens) para agilizar o exame pelo Parlamento.

Um dos pontos que torna ainda mais complexo o exame e entendimento do projeto de lei da *Finanziaria* é que os itens são dispostos de maneira desconexa, sem divisão por categorias, áreas, funções, programas etc., como pode se verificar pelo exemplo na figura 3:

– 39 –

<p>bre 1997, n.463, concernente la disciplina del modello unico informatico».</p> <p>175. Le lettere l) e n) del comma 1 e i commi 2 e 3 dell'articolo 59 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, sono abrogati.</p> <p>176. Al fine di contrastare il fenomeno delle affissioni abusive, sono abrogate le seguenti disposizioni:</p> <p>a) il comma 2-bis dell'articolo 6, il comma 1-bis dell'articolo 20, l'articolo 20-bis, il comma 4-bis dell'articolo 23 e il comma 5-ter dell'articolo 24 del decreto legislativo 15 novembre 1993, n.507, e successive modificazioni;</p> <p>b) il comma 13-quinquies dell'articolo 23 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285;</p> <p>c) il terzo comma dell'articolo 6 ed il quarto comma dell'articolo 8 della legge 4 aprile 1956, n.212, e successive modificazioni.</p>	<p>vità di liquidazione, accertamento e riscossione dei tributi e di riscossione delle altre entrate, ai sensi dell'articolo 52, comma 5, lettera b), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n.446, e successive modificazioni. Si applicano le disposizioni dell'articolo 68, comma 1, della legge 23 dicembre 1999, n.488, relative all'efficacia del verbale di accertamento.</p> <p>180. I poteri di cui al comma 179 non includono, comunque, la contestazione delle violazioni delle disposizioni del decreto legislativo 30 aprile 1992, n.285, e successive modificazioni. La procedura sanzionatoria amministrativa è di competenza degli uffici degli enti locali.</p> <p>181. Le funzioni di cui al comma 179 sono conferite ai dipendenti degli enti locali e dei soggetti affidatari che siano in possesso almeno di titolo di studio di scuola media superiore di secondo grado, previa frequenza di un apposito corso di preparazione e qualifi-</p>
---	--

Figura 3 – Trecho da [Finanziaria 2007](#)

Pontos conflitantes no âmbito nacional ou pessoal também são examinados nessa oportunidade tais como o endividamento italiano (hoje em cerca de 105 a 106% do Produto Interno Bruto, PIB, a que na Itália se refere como PIL), ou a alíquota do imposto sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas. A imprensa, assim, dá destaque constante aos trabalhos relativos à evolução das duas futuras leis.

Com a aprovação da *Finanziaria*, faz-se o ajuste da *Legge di Bilancio*, sendo nela introduzida as modificações originadas da *Finanziaria*. A partir desse momento, o orçamento italiano está pronto para ser executado.

A *Legge Finanziaria* tem o seguinte significado, de acordo com Garzanti¹³: “*legge finanziaria, quella annuale che regola il bilancio dello stato*”. Ou seja, aquela (lei) anual que regula, que disciplina o orçamento do Estado.

De fato, as duas leis, a *Finanziaria* e o *Bilancio* são aprovados em conjunto e assim são examinadas e divulgadas. A *Finanziaria* é denominada de “*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)*”, como a “*Legge 23 dicembre 2005, n. 266*”, a *Finanziaria* do exercício de 2006. Já o *Bilancio*, ou Orçamento, é descrito formalmente como “*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006 e bilancio per il trienio 2006-2008*”, no caso a “*Legge 23 dicembre 2005, n. 267*”.

O conjunto *Finanziaria-Bilancio* faz, assim, com que a análise do orçamento italiano seja uma atividade complexa, pois enquanto o texto da *Legge di Bilancio* estabelece muitas permissões para que ministérios possam realizar alterações tais como entre rubricas do próprio órgão, a *Finanziaria* apresenta um rol grande, disperso e desconexo de modificações normativas.

3.2. Processo orçamentário brasileiro

O conjunto de normas que fundamentam o orçamento brasileiro é composto especialmente de:

- [Constituição Federal de 1988](#);
- [Lei n. 4320, de 1964](#);
- [Lei de Responsabilidade Fiscal](#) (Lei Complementar n. 101, d0e 2000);
- Plano Plurianual – PPA ([2004-2007](#));
- Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO ([para 2007](#));
- Lei Orçamentária Anual – LOA ([para 2007](#)); e
- Resoluções das câmaras do Congresso Nacional.

Das normas acima¹⁴, tem-se a estrutura básica, de iniciativa legislativa do Presidente da República¹⁵, formada pelo Plano Plurianual, lei válida pelo período de quatro anos, pela Lei (anual) de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

O PPA, de acordo com a Constituição (art. 165, §1º), determina “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

A LDO (art. 165, §2º) deve compreender “as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, deve orientar a “elaboração da lei orçamentária anual”,

¹³ Garzanti Linguistica, dicionário online: <http://www.garzantilinguistica.it>

¹⁴ Aplicável aos Estados federados, que devem também elaborar seus orçamentos com base numa lei de diretrizes orçamentárias e em um plano plurianual, também previstos em suas constituições estaduais. Exemplo de plano plurianual de um Estado é o caso do Estado de São Paulo, <http://www.ppa.sp.gov.br/>

¹⁵ CF de 1988, art. 84, XXIII.

dispor sobre as “alterações na legislação tributária” e estabelecer a “política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”.

Já a Lei Orçamentária Anual, ainda de acordo com a Constituição Federal, é assim estabelecida:

“Art. 165.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.” (g.n.)

Desse modo, a partir do PPA, que, teoricamente, seria um instrumento ordenador ou repositório da agenda governamental a médio prazo, tem-se uma lei de diretrizes orçamentárias, que estabelece as regras de funcionamento do orçamento do exercício seguinte. E, com base das regras desta última, elabora-se a lei orçamentária anual, cujos limites são definidos pela LDO e que não poderia, em tese, extrapolar o conteúdo do Plano Plurianual.

No Brasil, as câmaras do Congresso Nacional têm competências (em parte diversas) estabelecidas na Constituição Federal (especialmente os arts. 44 a 69).

No Congresso Nacional, os regulamentos da [Câmara dos Deputados](#) e do [Senado Federal](#) não tratam diretamente do processo orçamentária, tal como prevêem os regulamentos análogos italianos. Apenas se referem aos processos legislativos comuns que, em parte, abrangem os relativos ao orçamento. O [Regimento Comum do Congresso Nacional](#) contém normas sobre o processo orçamentário, especialmente os artigos 89 a 106. E a [Resolução n. 1, de 2006-CN](#) regulamenta os trabalhos da [Comissão Mista de Orçamento](#).

Os projetos de leis orçamentárias normalmente são encaminhados pela [Presidência da República](#) até as datas limites estabelecidas na Constituição, de

modo ainda provisório, à espera da lei complementar prevista no art. 165, § 9. As datas limites são estabelecidas pelo art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 35 (...)

.....
§ 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.” (g.n.)

Com isso, o projeto do PPA deve ser encaminhado até o dia 31 de agosto do primeiro exercício do mandato presidencial. O projeto da LDO até o dia 15 de abril e devolvido para sanção do Presidente até o encerramento da primeira sessão legislativa anual. Desse modo, o Congresso não pode entrar em recesso em julho, caso a LDO ainda não tenha sido aprovada. Já a o projeto da lei orçamentária (LOA) deve ser encaminhado até o dia 31 de agosto de cada ano e devolvido para sanção até o fim da sessão legislativa¹⁶.

Após o recebimento por parte do Congresso Nacional, os projetos são examinados por uma comissão, a Comissão Mista de Orçamento - CMO (art. 166, §1º da CF). Esta comissão, composta por deputados e senadores como estatui a Resolução n. 1, de 2006-CN, analisa os projetos, modifica-os e os encaminha para aprovação para o plenário do Congresso Nacional, numa reunião conjunta dos deputados e senadores. A Comissão Mista é assessorada conjuntamente pelas consultorias de orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

As comissões permanentes, de mérito, do Congresso Nacional (art. 58, CF), têm um papel secundário no processo orçamentário. Mesmo com as modificações criadas pela Resolução n. 1 de 2006-CN, é pequena essa participação, uma vez que a sua atuação restringe-se à elaboração de quatro emendas, desde que a sua área de competência esteja prevista no regimento (art. 44 e 26 da Res. 1/2006-CN).

¹⁶ Em geral, o Executivo Federal cumpre seus prazos; tem sido freqüente, por outro lado, atrasos na devolução por parte do Congresso Nacional. Como não existe um tipo de sanção objetiva, a não ser a prorrogação da sessão legislativa, as datas limites terminam sendo apenas indicativas. Em 2000 e em 2006, o Executivo viu-se obrigado a utilizar o instrumento do duodécimo, também previsto no processo italiano, para fazer frente às despesas obrigatórias. A aprovação do orçamento de 2006 somente ocorreu em maio do próprio exercício, o que provocou debates entre Executivo e Legislativo relativos à ampliação dos limites de gastos impostos ao Executivo.

Ver: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=253390>

4. Considerações críticas

4.1. Considerações sobre o processo orçamentário italiano

4.1.1. Sobre a *Legge Finanziaria*

Um dos pontos críticos do processo orçamentário italiano é Lei *Finanziaria*. Um exemplo de como a *Finanziaria* (de 2007) contém excessos que poderiam ser motivo de legislação distinta, pode-se mencionar o item (ou *comma*) 1272, que trata da concessão de medalha de honra a cidadãos em determinadas situações. Uma regra como essa, em que pese o mérito e sua motivação histórica, não deveria estar inserida no conjunto que busca dispor sobre o orçamento. Mereceria, na verdade, ser objeto de projeto de lei específico o qual deveria ser examinado adequadamente pelo Parlamento.

Outro caso é o do item 1318:

“1318. Presso le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari e' istituito un Fondo speciale destinato a finanziare le seguenti tipologie di spesa:

- a) manutenzione degli immobili;*
- b) contratti di servizio di durata limitata con agenzie di lavoro interinale;*
- c) attivita' di istituto, su iniziativa della rappresentanza diplomatica o dell'ufficio consolare interessati.”*

Trata da criação de um fundo especial destinado a financiar despesas das representações diplomáticas. Não identifica a fonte dos recursos para o fundo criado. O item seguinte, o 1319, trata da renovação da carteira de identidade de cidadãos italianos no exterior; somente no item, ou *comma* 1320 é que são indicadas as possíveis fontes, sem que valores previstos sejam apresentados:

“1320. Al Fondo speciale di cui al comma 1318 affluiscono:

- a) le somme rinvenienti da atti di donazione e di liberalita';*
- b) gli importi derivanti da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati. Tali contratti devono escludere forme di conflitto di interesse tra l'attivita' pubblica e quella privata.”*

A estrutura truncada da norma provoca confusão para quem a lê, além da ausência de coesão textual mais adequada que permita sua compreensão. A falta de ligação direta entre as partes fundamentais levanta dúvidas quanto à existência de alguma outra *comma* relacionada, que possa estar presente em todo o texto da lei. E como se pode examinar, em pouco tempo, tantas referências a outras normas citadas que nem são ao menos anexadas ao projeto?

Outro exemplo é o *comma* 321 e sua respectiva tabela 2, constante como anexo da Lei. Trata de valores novos para diversas potências de veículos relativos a um decreto do Ministério da Economia e Finanças de 27 de dezembro de 1997. A nova tabela substitui a anterior. Para se compreender do que se trata, o

leitor deve procurar o decreto acima, cujo texto a ser alterado não acompanha a lei.

Após pesquisa na internet, pôde-se localizar, não diretamente, o Decreto ministerial que trata da tarifas das taxas automobilísticas (*tariffe delle tasse automobilistiche*).

A seguir, outros dois exemplos de *commi* da *Finanziaria*. Pode-se verificar que o *comma* 9 faz referência a normas de 1929 e de 1932. Isso dificulta o exame durante o processo orçamentário, devido ao tempo reduzido previsto nos regulamentos das casas do Parlamento. O outro caso (*comma* 745) se refere a substituição de trechos de normas, o que é freqüente na *Finanziaria*, que obriga o Parlamento a realizar trabalho intenso de pesquisa legislativa para se evitar a aprovação de algo de que não se saiba do que se trata.

“9. Negli elenchi nn. 1 e 2 annessi allo stato di previsione del Ministero della difesa sono descritte le spese per le quali possono effettuarsi, per l'anno finanziario 2006, i prelevamenti dal «Fondo a disposizione» di cui agli articoli 20 e 44 del testo unico delle disposizioni legislative concernenti l'amministrazione e la contabilità dei corpi, istituti e stabilimenti militari, di cui al regio decreto 2 febbraio 1928, n. 263, ed all'articolo 7 della legge 22 dicembre 1932, n. 1958, iscritto nell'unità previsionale di base «Spese generali di funzionamento di bilancio e affari finanziari» (funzionamento) di pertinenza del centro di responsabilità «Bilancio e affari finanziari» e nell'unità previsionale di base «Spese generali di funzionamento» (funzionamento) di pertinenza del centro di responsabilità «Arma dei Carabinieri».”

“745. All'articolo 3, comma 2, della legge 8 agosto 1995, n. 335, le parole da: "secondo i seguenti criteri" fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: "secondo il criterio del rapporto tra contribuzione e prestazioni con l'applicazione di aliquote contributive non inferiori alla media, ponderata agli iscritti, delle aliquote vigenti nei regimi interessati”.”

4.1.2. A Legge di Bilancio e o Bilancio di assestamento

Como se pode verificar nos trechos anexados a este trabalho, no texto da lei do *Bilancio*, as permissões de gastos se repetem de maneira redundante com o próprio anexo da lei, que contém as rubricas em si. A princípio, apenas o fato de o anexo ser aprovado com os valores lá relacionados bastaria para que a lei fosse aprovada. Talvez a disposição dos dados por ministérios em modelos contábeis convencionais, sem uma organização que seja mais amigável para o leitor, quase sempre leigo nessa área, faça com que isso seja necessário.

Uma reformulação da lei de *Bilancio* por certo tornaria mais simples as sua leitura e compreensão. Sua estrutura lembra o formato dos balanços contábeis que são apresentados [no Brasil] pelo Governo Federal, meses após o encerramento do exercício financeiro anual.

O anexo da lei de *Bilancio* não possui elementos necessários para uma transparência desejável das ações do Governo. São tabelas, listas e relações de valores que indicam apenas os números principais de cada ministério.

Dentro de cada ministério, ao se examinar, por exemplo, o documento “*Stato di Previsione del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca*”, da lei de *Bilancio* para 2006 (*Legge 23 dicembre 2005*, n. 267), vê-se que só são discriminadas as despesas em rubricas simplificadas

Quanto ao *bilancio di assestamento*, que seria um orçamento de ajuste, ou complementar, este é um instrumento utilizado para realizar os ajustes necessários no *bilancio* aprovado.

O *bilancio di assestamento* ou de ajuste foi restabelecido¹⁷ pela Lei nº 468, de 1978, em seu artigo 17:

“Art. 17. (*Assestamento e variazioni di bilancio*).

Entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.

Ulteriori variazioni delle dotazioni di competenza e di cassa possono essere presentate al Parlamento non oltre il termine del 31 ottobre.

Le riassegnazioni ai capitoli di spesa di cui all'art. 5, ultimo comma, della presente legge sono disposte con decreto del Ministro del tesoro da registrarsi alla Corte dei conti e riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun anno finanziario. Le somme versate dopo tale data e comunque entro la chiusura dell'esercizio sono riassegnate con decreto del Ministro del tesoro ai corrispondenti capitoli di spesa dell'anno successivo.

Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascun capitolo di spesa, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa.

Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte dei conti, le dotazioni di cassa in correlazione al trasporto all'esercizio successivo di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente, limitatamente a quei capitoli di spesa le cui dotazioni di cassa non presentino, nelle more dell'assestamento di cui al precedente primo comma, sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati.”

Desse modo, alterações em conjunto no orçamento italiano podem ser feitas até a metade do exercício, em junho, quando são apresentadas ao Parlamento, que examina as variações das rubricas do *bilancio* já aprovado.

Por meio dessa lei, que tal como a lei de *bilancio* é apenas formal, podem ser feitos também ajustes dos valores previstos dos *residui*, ou restos a pagar, tais como os valores atualizados a partir de decreto do Presidente do Conselho de Ministros que, anualmente, no início de cada ano, cancela parte de restos a pagar do exercício anterior.

¹⁷ Já esteve presente no sistema contábil italiano de 1883 e de 1913 (VEGAS, da EMPOLI e de IOANNA, 2005, pág. 47)

A inclusão de itens como os indicados acima faz com que se a *Finanziaria* possa, eventualmente, ser usada como um pacote de normas que o Governo envia ao Parlamento com aprovação quase que garantida, sem que o Parlamento tenha prazo adequado para o seu exame. E nesse pacote são inseridos itens dos mais diversos, cuja aprovação em separado, por meio de outro procedimento, demandaria tempo ou nunca ocorreria.

4.1.3. A questão do *maxiemendamento*

Nos últimos anos, as leis relativas ao orçamento foram aprovadas em bloco por meio do voto de *fiducia*. Em dezembro de 2006, o Governo propôs a *fiducia* para a aprovação de um “*maxiemendamento*” substitutivo da *Legge Finanziaria*. Ou seja, para um projeto com mais de mil *commi* (itens), o Governo apresentou um substitutivo que foi submetido diretamente à *Aula*, ou ao plenário das câmaras¹⁸.

Essa forma de aprovação do “orçamento”, ou do conjunto de normas do *bilancio*, é discutível. Trata-se de um quadro de emergência no qual o Governo obriga o Parlamento a lhe conceder a *fiducia* para a aprovação do orçamento. É como se fosse um “tudo ou nada”: ou se aprova o orçamento, ou poderá sobrevir a demissão do Governo.

E para facilitar o *iter* parlamentar, o substitutivo é apresentado com apenas um artigo e mais de mil itens numerados seqüencialmente. Sem haver prazo adequado para exame do Parlamento, o substitutivo é aprovado.

Recentemente, em dezembro de 2006, o Presidente da República afirmou que a *Finanziaria* estava para ser aprovada na Câmara por meio de *maxiemendamento* com voto de *fiducia*, tendo a *Finanziaria* número excessivo de normas¹⁹. Napolitano disse que esta prática seguida pelo Governo atual e os anteriores é antidemocrática, resultante do acirramento político, que segundo o Presidente:

“... perché a una logica di contrapposizione totale, che ormai produce effetti di stanchezza e rifiuto fra i cittadini, indebolisce l'autorità e la capacità di funzionamento dello Stato e mortifica le energie più vive dell'economia e della società, subentri un maggiore senso di responsabilità verso l'interesse generale del Paese”.

Ou seja, segundo ele a presença de contraposição total produz efeitos de cansaço e rejeição entre os cidadãos, enfraquece a autoridade e a capacidade de funcionamento do Estado e mortifica as energias mais vivas da economia e da sociedade, e substitui um maior sentido de responsabilidade em direção do interesse geral do País.

Esse acirramento se reflete no processo orçamentário que, na Itália, assume importância ainda maior do que no Brasil, principalmente pela

¹⁸ <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/politica/scontro-finanziaria9/dibattito-fiducia/dibattito-fiducia.html>

¹⁹ <http://www.repubblica.it/2006/11/sezioni/politica/presidente2/allarme-democrazia/allarme-democrazia.html>

abrangeência excessiva da *Finanziaria*. Como essa lei é utilizada para realizar as alterações na *Legge di Bilancio*, comandos e emendas aparentemente inadequados são nela inseridos, pelo Governo ou pelo Parlamento. É na *Finanziaria*, por exemplo, que são definidas as alíquotas do imposto de renda de pessoas físicas ou jurídicas, principal fonte de receitas do Estado italiano.

Pode-se imaginar a dificuldade do parlamentar italiano em examinar e aprovar numa sessão um projeto de lei com modificações de outras normas e de acréscimo de novas regras. Tudo indica que o fato de os últimos governos terem maioria débil na Câmara e no Senado faz com que eles uses esse instrumento para fazer com que o orçamento seja aprovado. E esse procedimento enfraquece a participação de um parlamentar que se vê diante de duas alternativas apenas sem ter a oportunidade de aprofundar o debate.

4.1.4. Reforma a cargo da *Giunta per il Regolamento*

Em 27 de fevereiro de 2007, a [*Giunta per il Regolamento*](#), prevista no art. 16²⁰ do Regulamento da Câmara italiana, iniciou o exame de documento que trata da reforma do processo orçamentário.

Neste documento²¹, em anexo, os problemas principais do processo são debatidos. Seriam, em síntese, a complexidade atual da *Finanziaria*, que contém normas em excesso e que não são apropriadas a idéia original daquela lei; o número de emendas formuladas extremamente elevado, o que impossibilita o exame pelo Parlamento; a apresentação pelo Governo de um decreto-lei de conteúdo amplo e heterogêneo, como se fosse uma segunda *Finanziaria*, durante o exame da *Finanziaria* original; e os tempos reservados ao exame parlamentar, nas diversas fases do processo, que demonstram ser inadequados.

O documento trata dos principais problemas do processo, relata a evolução histórica que conduziu ao sistema atual, o debate já havido e atual no Parlamento, a estratégia de reforma e a proposta do Governo, além de examinar a necessidade de alterações legais e regimentais e o relacionamento Governo e Parlamento nesse tema.

²⁰ Art. 16

[Parte I: Organizzazione e funzionamento della Camera; Capo IV: Delle Giunte]

1. La Giunta per il Regolamento della Camera è composta di dieci deputati nominati dal Presidente non appena costituiti i Gruppi parlamentari. Essa è presieduta dallo stesso Presidente della Camera, il quale, udito il parere della stessa Giunta, può integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività tenendo presenti, per quanto possibile, criteri di proporzionalità tra i vari Gruppi.

2. Alla Giunta sono deferiti lo studio delle proposte relative al Regolamento, i pareri sulle questioni di interpretazione del Regolamento medesimo nonché la soluzione dei conflitti di competenza tra le Commissioni nei casi previsti nel comma 4 dell'art. 72 e nel comma 4 dell'art. 93.

3. La Giunta propone all'Assemblea le modificazioni e le aggiunte al Regolamento che la esperienza dimostri necessarie.

.....
5. Le disposizioni modificative ed aggiuntive al Regolamento sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica.

²¹ Considerazioni in tema di riforma delle procedure di bilancio (Riunione della Giunta del Regolamento di martedì 27 febbraio 2007)

Quanto à proposta encaminhada pelo Governo, já aprovada pelo Conselho de Ministros, o documento afirma que se propõe uma reforma geral da matéria a partir das bases do *bilancio* do Estado, com reorganização das rubricas em torno de funções-objetivo de caráter geral:

“In questa direzione si muove il documento recentemente elaborato dal Ministro dell’economia e delle finanze e approvato dal Consiglio dei Ministri, che propone di avviare un riordino complessivo della materia a partire dalle basi del bilancio dello Stato, prefigurando una generale riorganizzazione delle relative voci attorno a funzioni-obiettivo di carattere generale.

Ne deriverebbe anche un diverso, conseguente assetto della legge finanziaria: sulla base di un bilancio organizzato per funzioni, la legge finanziaria potrebbe più facilmente articolarsi per variazioni agli stanziamenti relativi alle funzioni medesime con notevoli vantaggi di semplificazione e trasparenza.

Il Governo, ponendosi in una linea di continuità con le esperienze già maturate in materia, ritiene dunque che l’obiettivo finale sia quello di una riforma strutturale del bilancio secondo le linee testé richiamate, che possono essere condivise nell’impianto generale.

Il documento dell’Esecutivo conferma la comune consapevolezza della notevole portata e complessità della riforma delle procedure di bilancio, prevedendo una riforma articolata in varie fasi, in una prospettiva che supera l’orizzonte della prossima manovra finanziaria. L’impegno del Governo si concentra sulla riforma della struttura del bilancio, mentre rinvia al Parlamento il compito di determinare tempi e modalità per una riforma delle procedure parlamentari, che potrà aver compiutamente luogo solo dopo aver sciolto i nodi strutturali sopra ricordati.

Anche sulla base della scansione dei tempi prevista dal documento del Governo, appare tuttavia possibile procedere - nella prossima sessione di bilancio - ad una prima sperimentazione, che consenta una significativa razionalizzazione delle procedure di bilancio pur nel quadro della normativa vigente, articolata attraverso una modifica dei comportamenti ed un uso più intenso della strumentazione esistente.

A tal fine è assai importante l’impegno assunto dal Governo nell’ambito del documento a diminuire la “mole complessiva” degli interventi assunti con la manovra di bilancio .”

E acrescenta que o Governo se dispõe a colaborar com um projeto de revisão dos procedimentos de exame parlamentar a partir das bases indicadas pelas *Commissioni Bilancio* da Câmara e do Senado:

“Per gli altri aspetti della procedura di bilancio, il Governo dichiara la piena disponibilità a collaborare per un disegno di revisione della procedura di esame parlamentare del bilancio e della finanziaria, sulla base delle indicazioni che verranno in primo luogo dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato.”

E afirma que a tramitação (*iter*) poderia se iniciar com a apresentação dos projetos de lei do *Bilancio* e da *Finanziaria*, organizados por recursos de setores, com base na classificação funcional:

“Nel frattempo si propone di mettere a frutto le innovazioni riguardanti la struttura del bilancio per il 2008 nel quadro dell'impostazione della legge finanziaria e delle modalità del suo esame parlamentare. L'iter potrebbe iniziare con la presentazione dei disegni di legge di bilancio e finanziaria organizzati per risorse di settore, sulla base della classificazione funzionale.”

De acordo com essa proposta, a *Commissione Bilancio* de cada Casa debateria a repartição dos recursos entre os objetivos vários, enquanto às comissões de mérito seria reservado o exame das intervenções específicas, dentro de cada setor. Além disso, enfatiza-se o empenho pela exclusão de intervenções “micro-setoriais” e locais.

“(…) la discussione in Commissione Bilancio sarebbe incentrata sulla ripartizione delle risorse tra i vari obiettivi, mentre alle Commissioni di merito sarebbe riservato l'esame degli interventi specifici, all'interno di ciascun settore. Sarebbe al riguardo opportuno, secondo il Governo, prevedere una pausa temporale tra la fine dell'esame in Commissione e l'inizio dell'esame in Assemblea, per permettere al Governo di tener conto di quanto emerso durante l'esame in Commissione, nel senso di predisporre un testo coerente con la discussione parlamentare ovvero di presentare eventuali modifiche al testo proposto dalla Commissione. Si auspica infine un comune impegno per l'esclusione di interventi microsettoriali e localistici.”

Essas intervenções locais, que são combatidas na Itália, vêm sendo incentivadas no Parlamento brasileiro, onde os parlamentares dispõem, a cada ano, de mais recursos para elaborar emendas individuais.

4.1.5. Observações ao processo orçamentário italiano

O processo orçamentário se encontra em discussão atualmente na Itália. O Governo está se empenhando em apoiar e participar das mudanças para o aprimoramento do processo e o Parlamento vem estudando as propostas possíveis, tanto entre as duas câmaras como em negociação com o Governo. Seguem algumas observações ou críticas adicionais:

a) o *bilancio* italiano deveria conter estrutura mais inteligível para quem o consulta. Um exemplo seria a disposição das rubricas em uma nova classificação funcional que permita identificar as despesas previstas para um órgão de maneiras diversas. O aspecto austero da lei e de seus anexos prejudica o seu exame, pois se assemelha a quadros encontrados na contabilidade geral. E a contabilidade pública possui atributos que a torna mais complexa do que a contabilidade de empresas, por exemplo;

b) o projeto de lei de *bilancio* italiano não é transparente, como deveria. Poderia conter, tal como no orçamento brasileiro, para determinado órgão os gastos por categorias ou parâmetros diversos tais como programas, funções, ações etc. Seria importante não só para um parlamentar, mas para um cidadão, que o projeto de lei contivesse claramente as despesas até o nível de ação;

c) o projeto de lei deve apresentar também as fontes de receitas que deverão ser aplicadas em todas as despesas;

d) há falta de divulgação da lei, em especial de seu projeto, na internet. Em geral, com facilidade se localiza o texto da lei, mas não de seus anexos, nos quais está o orçamento em si;

e) não há também a divulgação esperada da execução orçamentária, ou da lei de *Bilancio*, pela internet ou outro sistema de acesso fácil. Se o tema e o seu exame já são naturalmente complexos e áridos, sem instrumentos de acompanhamento, o seu controle ou conhecimento ficam comprometidos;

f) ainda sobre esse aspecto, deve-se relevar que as normas que pertençam a legislatura presente ou à anterior (que são localizadas no sítio do Parlamento, <http://www.parlamento.it>), leis como a de nº 468/1978 não são localizadas nem no sítio do Parlamento nem do Governo (<http://www.governo.it>) a não ser que estejam em locais de acesso mais difícil. Há normas, sim, no sítio do Ministério da Economia;

g) a *Finanziaria* deveria ser ajustada para ser apenas uma lei que dê ordenamento ao orçamento (*Bilancio*), devendo conter regras claras e precisas;

h) no caso da inclusão de despesas novas, já que a Constituição italiana veda a criação de despesas novas via a lei de *Bilancio*, que essas sejam organizadas por setor ou função ou ministério, não apenas nos anexos que hoje acompanham a lei;

i) a rigidez utilizada na interpretação da Constituição italiana que não permite alterações na lei de *Bilancio* anual e a flexibilidade com que se admite que leis novas (art. 81, final) criem despesas desde que indiquem recursos permitem a manutenção do sistema atual. Desde que a Lei 468, de 1978, que estabeleceu normas novas de contabilidade geral quanto ao orçamento, criou a lei *Finanziaria* (art. 11), esta vem sendo alterada regularmente e admitindo normas que não deveriam ser incluídas. Isso torna praticamente seja sem efeito a obrigação de que a lei de *Bilancio* não contenha despesas novas, pois a aprovação da *Finanziaria* cria, compulsoriamente, uma atualização da lei de *Bilancio*²². Desse modo, decisões em *sede referente*²³ prevalecem sobre a Constituição Federal. Aprovada a *Finanziaria*, a repercussão financeira é transferida à *Legge di Bilancio*, que é, somente depois, aprovada;

j) no sistema italiano, é pequena a participação individual do parlamentar no processo orçamentário real. As manobras executadas pelo Governo, até às vésperas do prazo final de aprovação, com apresentação de um *maxiemendamento* ou, em outras vezes, de decreto-lei que trata de temas orçamentários, fazem com que o Parlamento seja compelido a aprovar o que ainda não foi devidamente examinado. Apesar da prevalência natural do Governo sobre o tema orçamento, afinal é o responsável por sua iniciativa e execução, seria

²² Essa situação faz lembrar, já no processo brasileiro, as modificações do plano plurianual (PPA) que são feitas após a aprovação da lei orçamentária, na contramão da lógica constitucional, pois o orçamento é que deveria se ajustar ao plano e não o inverso.

²³ 'sede referente': fase della procedura legislativa nella quale una commissione parlamentare discute preliminarmente una proposta di legge che sarà poi sottoposta in aula all'approvazione dell'assemblea (Garzanti: http://www.garzantilinguistica.it/interna_ita.html)

interessante o estabelecimento de algum tipo de limite à ação do Governo em matéria orçamentária;

k) o processo orçamentário italiano é longo e demanda muito tempo e trabalho do Parlamento e do Governo. As reformas em estudo deveriam também rever o papel da *Legge Finanziaria* assim como da lei que a criou, a Lei n. 468, de 1978, tantas vezes alterada sem que se tenha chegado a um bom termo. Talvez somente com alterações constitucionais se possa atingir uma reforma apropriada, ajustando-se as regras impostas no art. 81. Essas regras, elaboradas pouco após a Segunda Guerra, não são (ou não foram) suficientes, por si só, para assegurar controle absoluto do endividamento público italiano. Por outro lado, vêm permitindo a manutenção de um eixo do sistema orçamentário complexo (*Finanziaria* e *Bilancio*), que gera muitas dificuldades ao exame parlamentar; e

l) como o Parlamento dedica muito tempo ao processo orçamentário e, ao mesmo tempo, o papel efetivo dos parlamentares é reduzido em função das manobras do Governo, tem-se, com isso, que parte significativa do esforço de um parlamentar é despendido em um processo longo e, individualmente, improdutivo.

4.2. Considerações sobre o processo orçamentário brasileiro

4.2.1. Ausência da lei complementar sobre orçamento

Atualmente, o Plano Plurianual segue à reboque da LDO e da lei orçamentária. A ausência, desde 1988, da lei complementar, prevista no art. 165, § 9, da Constituição, criou uma lacuna legal. E isso acontece apesar da existência de uma estrutura orçamentária nova e da manutenção das normas em vigor relativas ao tema, o que tornaria, em tese, prioridade a aprovação da lei complementar.

A Lei n. 4320, de 1964, estabelece “normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”. Com a Constituição Federal de 1988, uma estrutura orçamentária foi criada, sendo que a Lei n. 4320/64 se manteve em vigor (como até hoje), sem que uma nova norma reguladora do processo orçamentário tenha sido elaborada.

A Constituição, em seu art. 165, § 9, estatui:

“Art. 165

.....
§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos”

Essa lei complementar ainda não foi apreciada pelo Congresso Nacional, apesar de haver iniciativas neste sentido já há diversos anos. Já em 1993,

SANCHES²⁴ (1993) informava sobre os prejuízos já percebidos com a ausência da lei complementar do art. 165:

“Deve ser reconhecido, entretanto, que grande parte das dificuldades relacionadas à formulação do plano plurianual derivam da indisponibilidade da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º da Constituição. Sem esta lei não existe um referencial seguro quanto à estrutura, conteúdo e nível de detalhamento de tal peça legal, nem, tampouco, uma adequada caracterização do que se deva entender pelos “programas de duração continuada” e pelas “despesas decorrentes das despesas de capital” referidos pelo texto constitucional como conteúdos que integram o plano plurianual.”

Já há mais de dez anos, tramita no Congresso um projeto de lei complementar, o [PLP-135, de 1996](#), que busca (ou buscava, pois já se encontra um pouco desatualizado) estabelecer normas gerais de direito financeiro e regular o processo orçamentário. A retomada do exame e aprovação de norma com esse objetivo deveria ser uma prioridade do Parlamento brasileiro.

Com isso, a elaboração do Plano Plurianual vem sendo alterada e até aprimorada, ano a ano, sem base jurídica regulamentadora. Desse modo, por falta de definição quanto à sua finalidade e ajustes necessários quanto à interpretação constitucional do que, de fato, deveria ser o Plano Plurianual, o PPA vem sendo usado mais como um instrumento de propaganda de ações governamentais do que como planejador de médio prazo.

4.2.2. LDO sem limites

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, vem assumindo parte das atribuições que caberiam a lei complementar prevista na Constituição, em seu art. 165, §9. Por ser anual, as normas constantes na LDO que possam auxiliar na substituição da lei complementar não têm estabilidade jurídica, podendo estar presentes durante um exercício e desaparecer em outro. Na mesma linha afirma SANTA HELENA²⁵ (2003):

“O constituinte de 1988 não atribuiu expressamente na Lex Legum a qualquer diploma legal a competência de regular questões referentes à execução orçamentária dos créditos contidos na lei anual. Para a lei complementar prevista no art. 165, § 9º, remeteu-se o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; e estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. Tão pouco foi designada a LDO para disciplinar execução orçamentária ou financeira. O fato de todas as LDO terem dispositivos sobre a execução e sua aceitação pacífica pela administração decorre exatamente desse hiato constitucional.” (g.n.)

²⁴ <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo070.pdf>

²⁵ Fonte: sítio da Câmara dos Deputados -

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo060.pdf>

Cabe ressaltar que a Constituição brasileira prevê para a LDO apenas as seguintes atribuições:

“Art. 165. (...)

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

Vê-se, no entanto, que a LDO vem exercendo um papel duplo de lei de diretrizes para o orçamento e de lei reguladora do orçamento, ocupando o espaço não ocupado devido à inércia dos Poderes Legislativo e Executivo. Levando-se em conta que a LDO é uma norma anual, regras tais como restrições à realização de despesas tais como as transferências de recursos do orçamento para entidades privadas têm de ser regulamentadas a cada ano.

A LDO vem, a cada ano, ultrapassando os seus objetivos constitucionais. Pela Constituição, a LDO compreende “metas e prioridades”, orienta a lei orçamentária, dispõe sobre a legislação tributária e sobre a “política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”. No entanto, debaixo da “orientação à lei orçamentária”, muitas regras vêm sendo colocadas, em desrespeito ao ordenamento jurídico estabelecido.

A LDO para 2008, aprovada pelo Congresso em 11/07/2007, estabelece por exemplo regras para medidas provisórias (arts. 63 e 98), cria restrições para a apresentação de projetos de lei e medidas provisórias além da lei orçamentária (art. 87), assim como estabelece muitas atribuições para o Tribunal de Contas da União (art. 101 a 105).

Extrapolando e chega a ser redundante a LDO quando, por exemplo, determina no art. 107, parágrafo único, que, quanto ao acesso a sistemas de informação do Governo, que

“As entidades sem fins lucrativos, credenciadas segundo requisitos estabelecidos pelos órgãos responsáveis, poderão ser habilitadas para consulta aos sistemas e cadastros de que trata este artigo.”

O que é óbvio, pois não somente entidades sem fins lucrativos, mas qualquer entidade que atenda aos requisitos dos órgãos detentores e gerenciadores do sistema (Secretaria de Receita Federal, Ministérios) pode ter acesso aos sistemas existentes.

Além de fugir dos limites previstos na Constituição, altera lei de hierarquia superior, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n. 101, de 2000²⁶. Os artigos 94 e 108 alteram definições contidas na LRF, o que

²⁶ A Lei de Responsabilidade Fiscal, LRF, Lei Complementar n. 101, de 2000, representou um ganho significativo para as finanças públicas brasileiras com a melhora, em especial, do controle sobre a gestão fiscal. Essa lei obriga a todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Estabelece critérios rígidos para a criação de despesas novas, o que é possível apenas se com as respectivas receitas.

Define limites de gastos com pessoal, controla a transferências de recursos públicos para entidades privadas, trata do endividamento público, da proibição da assunção de dívidas de administradores para

traz insegurança à manutenção da lei que tem sido eficaz no controle de gastos no País. Ressalte-se que a Constituição Federal reservou um artigo, o art. 69, para estabelecer que “as leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta”, a não maioria simples como para leis ordinárias. A constitucionalidade dessas normas da LDO poderia, com isso, até mesmo ser questionada.

O uso da LDO como norma reguladora é advertido por GREGGIANIN²⁷, também quanto à execução orçamentária:

“Quanto à execução orçamentária, as tentativas de sua regulação e imposição de critérios na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO coibindo a liberação discricionária ainda não lograram êxito. É preciso avançar na direção de um orçamento mais verdadeiro e realista, redefinindo o atual mecanismo de contingenciamento com maior participação do legislativo no acompanhamento da execução dos programas.”

E mais: por mais que se promova ações que visem a coibir mau uso dos recursos públicos, as “brechas jurídicas” resultantes de exceções da lei, dificultam o seu controle. Exemplos são comandos legais que em geral se iniciam com “É vedado a destinação de recursos... ressalvados ...”, tal como nos artigos 32 a 34 da LDO de 2007.

Esse quadro também gera instabilidade do ponto de vista jurídico: a lei de diretrizes (LDO), que é uma lei ordinária e anual, provê normas que podem conflitar com a Lei n. 4320, de 1964, que tem status de lei complementar, tal como foi recepcionada pela Constituição em vigor.

Exemplo disso é o art. 23 da Lei n. 4320, de 1964. Ele determina:

*“Das Previsões Plurienais
Art. 23. As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.”*

Ou seja, enquanto a Constituição trata do PPA (art. 165) como sendo instituído por lei, a Lei n. 4320/64 estabelece a “previsão plurienal” a ser aprovado por decreto do Poder Executivo. E esse artigo não foi revogado de maneira explícita.

além de seu mandato, exige maior controle e transparência nas operações governamentais em todos os seus níveis. E prevê penas com base no Código Penal brasileiro para quem transgredir as normas estabelecidas.

Norma com algumas idéias semelhantes porém mais ampla que o *Chief Financial Officers Act*, de 1990, espécie de lei de responsabilidade financeira americana.

A LRF surgiu pouco depois do momento em que os Estados brasileiros apresentavam endividamento elevado, o que forçou o Governo Federal a renegociar as dívidas de 25 dos 27 Estados, no final dos anos 90. Após esse pacto, com a LRF, pôde-se criar um conjunto de normas que pudesse forçar toda a administração pública, desde a federal até a municipal, a conter gastos dentro de determinados limites. Tem sido muito importante para o controle financeiro e orçamentário brasileiro. Além das determinações quanto ao controle fiscal, estabelece normas quanto ao orçamento, como a imposição de metas fiscais para o que exige não só o seu acompanhamento mas impõe regras visando o cumprimento das metas, tais como a limitação de empenho e de movimentação financeira (art. 9) no caso de as metas não serem alcançadas no final de cada bimestre.

²⁷ <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo280.pdf>

Outro é o caso da [LDO de 2007](#), aprovada poucos dias antes da lei orçamentária pelo Congresso, o que gerou reação dos órgãos de assessoramento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal²⁸, que procuraram demonstrar a inconstitucionalidade na aprovação do orçamento sem que se tivesse uma lei de diretrizes sancionada.

Essa situação é semelhante a outras que ocorrem no Brasil (e na Itália) quando a interpretação constitucional e das leis e o respeito à hierarquia jurídica é abandonada ocasionalmente. Apesar de as casas do Congresso terem o potencial de realizar alterações constitucionais, as regras não devem ser alteradas com base em interesses circunstanciais. E esse poder só deve ser usado de acordo com as normas que os constituintes criaram, em especial a que se refere ao quorum qualificado.

4.2.3. Transparência da execução orçamentária

O acompanhamento do processo orçamentário federal brasileiro pode ser feito por meio de diversos sítios na internet, o que torna o sistema relativamente transparente. Os dados fornecidos pelo Governo, obtidos em parte graças à ação do Poder Legislativo na busca de melhorar o controle do gastos públicos, são tratados convenientemente e pode-se, em tempo real, conhecer a execução do orçamento da União.

Esse mecanismo dá recursos tais que permitem ao cidadão, às entidades organizadas, à imprensa e à mídia em geral, fiscalizar ações não só do Governo como também dos próprios parlamentares. Afinal, pela internet pode-se identificar todas as participações, seja em forma de emendas, seja em forma de suas intervenções registradas [em notas taquigráficas](#) (e [em áudio](#), na Câmara) de todas as sessões dos plenários ou de quaisquer comissões, de um deputado ou senador na formação do orçamento²⁹.

4.2.4. Emendas parlamentares

As emendas parlamentares ao orçamento (assim como às outras normas relacionadas tais como lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual, créditos suplementares) possuem algumas peculiaridades que merecem registro. Uma delas se refere às emendas individuais que os parlamentares podem apresentar ao projeto de lei anual orçamentária, sendo que cada um tem direito a

²⁸ Ver:

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/Artigos2006.html/ntc092006.pdf>

²⁹ Alguns links úteis de fiscalização do orçamento:

<http://www.planejamento.gov.br/> ,

<http://www.cgu.gov.br/convenios/> ,

https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/siurbn/acompanhamento/ac_publico/sistema/asp/ptei_filtro_inicial.asp ,

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil>

um limite de número de emendas e de valor, que são estabelecidos pela Comissão Mista de Orçamento.

Para 2007, o número foi de 25 emendas para um valor máximo de R\$ 6.000.000,00 (cerca de 2.300.000 euros). Ou seja, somente em emendas individuais, o orçamento é acrescido ou modificado de cerca de R\$ 3.500.000.000,00 (ou 1.370.000.000 euros).

Esses recursos são destinados a ações diversas nas áreas de saúde, educação, esporte, cultura, etc., ou seja, qualquer setor presente no projeto encaminhado pelo Executivo, com algumas restrições impostas pela Resolução n. 1, de 2006-CN e Parecer Preliminar. Em geral, são despesas locais que buscam responder a demandas em áreas ou cidades que o parlamentar considere relevante atender.

Apesar de legítimas, essas emendas provocam distorções no planejamento governamental. O projeto realizado pelo Governo passa a ficar repleto de ações específicas indicadas pelos parlamentares, que se juntam a outro número grande de ações do projeto original. Em parte, a transparência e o detalhamento do projeto encaminhado pelo Governo favorece a adição de ações novas semelhantes.

De maneira semelhante, as emendas coletivas de bancadas acarretam dificuldades para o projeto do Governo, pois também deformam a programação original. Os órgãos do Governo, a princípio, encaminham uma proposta na qual se prevê um conjunto de atividades por ministério que contém seu programa anual. Com os cortes e acréscimos feitos pelas câmaras, tem-se um orçamento distorcido quanto ao interesse inicial do Governo.

Soma-se a isso distorções como a emenda criada pelo atual [Regimento da CMO](#) que estabelece, em seu art. 47, §1º, II, que:

“II - nas Bancadas Estaduais integradas por mais de 18 (dezoito) parlamentares, caberá à representação do Senado Federal a iniciativa da apresentação de 3 (três) emendas de apropriação dentre aquelas de que trata o caput”

Na prática, isso significa que, nos casos acima (bancadas estaduais com mais de dezoito membros, o que ocorre em nove Estados), cada senador tem direito de apresentar uma emenda coletiva “individual”, além das suas emendas individuais regulares. E essa emenda não tem limite de valor na apresentação e em seu atendimento.

4.2.5. Observações ao processo orçamentário brasileiro

4.2.5.1. Exame das leis orçamentárias pelas comissões de mérito e o fim das emendas individuais e de bancadas estaduais

Atualmente apenas membros da Comissão Mista de Orçamento examinam de modo efetivo as leis orçamentárias. Por outro lado, para os demais parlamentares cabe apenas a apresentação de emendas. O debate em torno do

orçamento de cada ministério não se realiza nas comissões permanentes da Casa, e, na realidade, não chega nem mesmo a acontecer. Essa discussão é substituída pela ação dos relatores setoriais da CMO (e, por fim, do relator-geral) na distribuição dos recursos disponíveis entre as rubricas ou emendas coletivas existentes, visto que as emendas individuais já têm sua aprovação prévia garantida.

Diante desse quadro, e com base também no sistema italiano, são feitas a seguir alguns comentários a título de sugestão para o debate sobre uma maior participação das comissões permanentes na discussão do orçamento e, como consequência, uma transparência maior de todo o processo:

a) devido aos problemas que se originam das emendas individuais ou de bancadas, uma alternativa seria a de se fazer com que o exame dos projetos de leis orçamentárias fosse feito primeiramente pelas comissões de mérito e somente emendas das comissões fossem permitidas;

b) as comissões receberiam sugestões dos parlamentares, proporiam emendas, aprovariam um relatório que seria encaminhado para a Comissão Mista de Orçamento que faria a consolidação do conjunto de emendas;

c) as emendas de comissão teriam como objeto ações compatíveis com as áreas de competência previstas nos regulamentos das Casas do Congresso e somente poderiam ter âmbito nacional ou regionais, sem possuírem, assim, objetivos locais ou específicos, de maneira expressa, evitando-se ressalvas;

d) os prazos para elaboração das emendas e relatório das comissões seriam regidos pelos regulamentos para se evitar atrasos no processo;

e) as intervenções do Parlamento no projeto de lei orçamentária seriam voltadas à realização das metas e objetivos previstos nos projetos do Governo, à redistribuição de recursos dentro das áreas de competência das comissões e à definição de políticas de ação governamental;

f) a discussão do processo orçamentário em cada setor seria mais democrático, não se restringindo a apenas uma comissão, a Comissão Mista de Orçamento e se realizaria em ambiente mais adequado, a comissão temática especializada;

g) a Constituição Federal, ao incumbir a Comissão Mista de Orçamento de examinar e receber emendas relativas aos projetos de lei orçamentários não elimina o exame pela comissão de mérito. Tanto é que o Regimento Comum, Resolução n. 1, de 1970-CN, e alterações, em seu art. 90, já prevê a participação das comissões temáticas:

“Art. 90. O projeto de lei orçamentária será apreciado por uma Comissão Mista que contará com a colaboração das Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

.....
§ 3º A participação das Comissões Permanentes, no estudo da matéria orçamentária, obedecerá às seguintes normas:

- a) as Comissões Permanentes interessadas, uma vez constituída a Comissão Mista, deverão solicitar ao Presidente desta, lhe seja remetido o texto do projeto de lei orçamentária;*
- b) a Comissão Mista, ao encaminhar o projeto à solicitante, estabelecerá prazos e normas a serem obedecidos na elaboração de seu parecer, o qual deverá abranger, exclusivamente, as partes que versarem sobre a matéria de sua competência específica;*
- c) a Comissão Permanente emitirá parecer circunstanciado sobre o anexo que lhe for distribuído e elaborará 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;*
- d) o parecer da Comissão Permanente será encaminhado, pelo Presidente da Comissão Mista, ao relator respectivo para que sirva como subsídio ao estudo da matéria;*
- e) o parecer do relator da Comissão Mista deverá fazer referência expressa ao ponto de vista expendido pela Comissão Permanente;*
- f) por deliberação da maioria de seus membros, as Comissões Permanentes do Senado e da Câmara dos Deputados, que tiverem competência coincidente, poderão realizar reuniões conjuntas sob a direção alternada dos respectivos Presidentes, podendo concluir pela apresentação de parecer único;*
- e*
- g) os pareceres das Comissões Permanentes, que concluírem pela apresentação de emendas, deverão ser encaminhados à Comissão Mista dentro do prazo estabelecido na Resolução no 1, de 2001-CN.21*
- § 4o As deliberações da Comissão Mista iniciar-se-ão pelos representantes da Câmara dos Deputados, sendo que o voto contrário da maioria dos representantes de uma das Casas importará na rejeição da matéria.*
- § 5o Na eleição do Presidente e do Vice-Presidente da Comissão, não se aplicam as disposições do § 4o.”*

h) no entanto, o que se vê hoje é que o trabalho das comissões de mérito é, quanto à lei orçamentária, exclusivamente o de preparar as emendas da comissão ao orçamento, ficando, na realidade, excluídas do processo. A comissão de mérito que, por muitas oportunidades durante a sessão legislativa, debate as ações governamentais com ênfase quanto à exiguidade de recursos, à realocação ou à redefinição de políticas públicas, mantém contato estreito com entidades ou órgãos afeitos à sua área, durante o processo da lei orçamentária vê seu papel reduzido ao número pequeno de emendas;

i) durante o processo atual, o relator setorial, que é um membro da Comissão Mista de Orçamento, salvo exceções, não se reúne com a comissão de mérito, nem com seus membros, não requer qualquer relatório da comissão sobre o projeto de orçamento, não faz audiências públicas, e, raramente, se encontra com representantes de algumas daquelas entidades ou órgãos das áreas sob exame. Por outro lado, fica sujeito a pressões individuais ou de grupos de parlamentares que desejam mais recursos para seus Estados, ou pressão de grupos mais organizados da sociedade em geral, que podem sensibilizá-lo e interferir no processo decisório;

j) apesar de seu esforço pessoal e de sua capacidade individual, o relator setorial atribui, por diversas vezes, recursos para determinados programas ou ações sem a legitimidade própria que teria uma comissão de mérito;

l) desse modo, após a definição dos recursos que disporá, o relator setorial os distribui sem seguir critérios uniformes com relação aos demais relatores. Seria como que um “não-especialista” decidir algo que caberia a “especialistas” fazer, cabendo-lhe uma tarefa que passa a ser naturalmente arbitrária;

m) no processo orçamentário atual, as emendas individuais e de comissão de mérito são, por via de regra, aprovadas. As individuais já têm seu valor global previamente acertado, quando da aprovação do Parecer Preliminar, e têm garantidas a sua aprovação, se forem adequadas às normas exigidas. As emendas coletivas de comissões temáticas também são assim aprovadas, sendo o valor final a ser determinado o único parâmetro a ser examinado pelo relator setorial;

n) já quanto às emendas de bancadas estaduais, cabe ao relator distribuir os recursos escassos disponíveis de modo a atender às reivindicações. Em geral, a dúvida recai em qual valor o relator assumirá para as emendas, já que, salvo erros técnicos, são aprovadas. A “aprovação” é, na realidade, em função do valor atribuído a uma emenda, pois o relator setorial pode destinar trezentos mil reais a uma emenda que o autor pede vinte milhões de reais. O relator “atende” ao autor com a aprovação formal da emenda e, de certa forma, a “rejeita” se destina valor insignificante;

o) com a “rejeição” e o atendimento de valor reduzido, o autor se vê, ao menos, diante de uma janela aberta no orçamento seguinte³⁰;

p) além dessa etapa, com os valores de atendimento já definidos, estes ainda poderão ser revistos pelo relator geral. Isso faz com que o exame e votação dos relatórios setoriais não apresentem dificuldades maiores. De ordinário, os relatórios setoriais são examinados e aprovados apenas para se cumprir a formalidade necessária perante à Comissão Mista de Orçamento. E esse exame passa como que despercebido no processo, concentrando-se a atenção no exame do relator geral que fará as modificações finais e pode, hoje, dispor de mais recursos para suplementar as emendas coletivas;

q) com o exame por parte das comissões de mérito e com a distribuição criteriosa de recursos, caso existam, para o atendimento de emendas, cada comissão poderá dispor desses recursos para os programas que considerar mais relevantes e aprimorar a lei orçamentária.

³⁰ De acordo com SANCHES [201], as “janelas orçamentárias” são uma expressão do jargão orçamentário utilizada para designar dotações alocadas com valores simbólicos em face aos custos do empreendimento e fundar-se-ia na premissa de que uma vez incluído no orçamento poderá ser viável sua execução, desde que suplementados posteriormente.

4.2.5.2. Conflitos gerados pelas emendas parlamentares

No Brasil, a cada ano o Poder Executivo encaminha o projeto de lei orçamentária com a previsão de determinado valor para as receitas (e correspondente conjunto de despesas). Como já é tradicional a aprovação de um número definidos de emendas parlamentares, receitas devem ser encontradas para que as emendas novas sejam aprovadas.

Em geral, o projeto do orçamento projeta receitas conservadoras, o que dá espaço para algum acréscimo durante o *iter* parlamentar. As receitas criadas durante a tramitação do orçamento no Congresso Nacional originam-se de projeções mais atualizadas do crescimento do produto interno bruto (PIB), do exame dos números apresentados pelo Governo relativos a diversos parâmetros, tais como modificações da legislação tributária, reavaliação das entradas provenientes das principais fontes etc.

Somam-se aos recursos “novos”, valores provenientes de cancelamentos de rubricas do projeto de lei orçamentária, em especial de investimentos, que fazem parte do conjunto de despesas não obrigatórias, e, portanto, suscetível de cortes.

Estes níveis de corte, por sua vez, são definidos por meio de um parecer preliminar, aprovado no âmbito da Comissão Mista de Orçamento. Esse parecer estabelece “parâmetros e critérios que deverão ser obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório do projeto pelo Relator-Geral e pelos Relatores Setoriais”, de acordo com o art. 51, da Resolução n. 1, de 2006-CN.

Para 2007³¹, o parecer preliminar determinou em seu item 24, por exemplo, que as relatorias setoriais poderiam dispor de 20% dos investimentos previstos no projeto de orçamento das empresas estatais para o atendimento de emendas no Orçamento de Investimentos.

A reavaliação das receitas fica a cargo de um comitê que apóia o relator geral do orçamento. Para o orçamento de 2007, o comitê identificou cerca de R\$ 9 bilhões a título de acréscimo líquido de recursos³².

Verifica-se, no entanto, que o aumento proposto pelo Congresso é normalmente compensado pelo Governo durante sua execução seja por meio de um decreto de contingenciamento, seja por não executar parte discricionária do orçamento.

Após a sanção da lei orçamentária, o Presidente da República, com fundamento na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n. 101, de 2000 (art. 8, 9 e 13) e da lei de diretrizes orçamentárias então em vigor, edita decreto que estabelece limites para a execução orçamentária do exercício, ou seu

³¹ Parecer preliminar do orçamento de 2007:

http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/index.html/parpre/parpre_aprov

³² Verificar relatório do comitê no sítio da Câmara dos Deputados:

http://www2.camara.gov.br/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/index.html/comites/rel_com_aval_rec_eita.pdf

contingenciamento. Em 2007, foi editado [o Decreto n. 6.046, de 22 de fevereiro de 2007](#)³³.

Com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo (federal, estadual e municipal) passou a contar com o instrumento de ajuste que, combinado com as regras da lei de diretrizes orçamentárias, permite o contingenciamento não só para o caso de desequilíbrio entre entradas e despesas, mas também para obter as metas de superávit primário preestabelecidas.

A cada processo orçamentário no Brasil, busca-se conseguir exceções na lei de diretrizes orçamentárias para que determinadas rubricas, não-obrigatórias, não sejam contingenciadas. E isso é feito dentro dos limites impostos com a definição do superávit primário.

O fato é que por meio do “decreto presidencial de contingenciamento” e da não liberação de recursos para obras e serviços, a definição da execução orçamentária das despesas discricionárias já previstas no orçamento cabe exclusivamente ao Governo, assim como a liberação de recursos de emendas parlamentares. E, como é de se esperar, a administração das emendas a serem atendidas durante o exercício gera conflitos políticos.

O tratamento diferenciado da execução orçamentária das emendas parlamentares não tem sido o único problema nas relações entre o Executivo e o Parlamento. Recentemente, uma comissão mista parlamentar de inquérito, denominada de “CPMI dos Correios”, concluiu pela existência de um esquema de pagamentos de valores em dinheiro a um grupo de parlamentares em troca de votos em projetos do governo³⁴.

A gravidade desse quadro (execução de emendas e o possível pagamento por votos) fez com que o Congresso Nacional adotasse, a partir de 2006, uma regra por meio da LDO a qual aconselha que a elaboração e a execução do orçamento não deve influir nas votações de projetos no Congresso³⁵.

A LDO de 2008 também prevê essa regra, em seu art. 108:

“Art. 108. A elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2008 e de seus créditos adicionais obedecerão aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na Administração Pública, não podendo ser utilizadas para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.”

Além de extravagante, o artigo acima é apenas simbólico, pois não possui eficácia jurídica, nem prevê sanção alguma. Serve, talvez, como um alerta quanto aos fatos recentes. Querer pretender a aplicação de princípios em uma

³³ De acordo com SANCHES (2004), contingenciamento, também denominado “bloqueio orçamentário” e “recursos a programar”, “constitui um dos procedimentos empregados pela Administração – com base em seu poder regulamentar – para assegurar o equilíbrio orçamentário”. O Poder Executivo limita a realização da despesa orçamentária para evitar que os gastos ultrapassem a receita prevista. E o Poder Legislativo chegou a rejeitar durante um período, entre 1989 e 1996, a inclusão na lei orçamentária de dispositivo que permitisse ao Executivo contingenciar as despesas.

³⁴ Ver <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/CPI/RelatorioFinalCorreios.asp>

³⁵ LDO para 2007, art. 79: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11439.htm

norma como a LDO é atribuir a ela um valor que não possui como lei de diretrizes de uma outra lei. De qualquer modo, é a materialização do problema entre o Executivo e o Parlamento, para o qual ainda não há solução.

O sistema atual tem demonstrado, como se vê, que o Congresso Nacional se encontra parcialmente refém das ações do Executivo. Isso não significa que a solução seria a obrigatoriedade de o Governo executar as emendas, pois não se pode crer que o Governo tenha de executar todas as emendas parlamentares, independentemente de se examinar as características de cada uma delas, dentre elas a prioridade em relação aos seus planos de governo. Afinal, um País que busca pagar dívidas elevadas não deve gastar sem fazer uma crítica prévia.

Já que, na realidade, todas as emendas são aprovadas de maneira regular, muitas podem ainda não estar em harmonia com a programação do Governo ou, por outro lado, serem de execução impossível³⁶.

4.2.5.3. O uso indevido da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Como se examinou no item 4.2.2, tem-se verificado que a LDO vem deixando de ser apenas uma lei que dá *diretrizes* para a *elaboração* da lei orçamentária. Isso vem ocorrendo ano após ano em função de diversos motivos.

Um deles seria a inexistência de lei complementar prevista na Constituição brasileira, em seu art. 165, parágrafo 9º, que trataria especialmente das regras do orçamento, PPA e LDO.

Outra razão poderia ser o uso da LDO como mecanismo de aprovação de normas por ser conveniente, já que o rito da LDO é sumário. Enquanto a tramitação de um projeto de lei normal pode levar muitos anos, a partir do exame na Comissão Mista de Orçamento o projeto da LDO é apreciado rapidamente, quando há acordo político. O Congresso não entra em recesso enquanto a LDO não for aprovada, o que faz com que o Parlamento a aprove com brevidade.

É possível fazer com que a LDO volte a ser o que pretendiam os constituintes, desde que seja direcionada ao seu objeto principal, a lei orçamentária, eliminando-se as redundâncias e as normas espúrias. Desse modo, podem ser evitados riscos de modificação irregular de leis já aprovadas, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por certo a aprovação da lei complementar prevista na Constituição (art. 165, §9º) pode auxiliar na realização de um processo orçamentário mais bem aprimorado, desde que ela seja resultado de debates amplos e públicos.

³⁶ Exemplos de emendas impossíveis, tais como as de 2007, quando uma emenda pediu a implantação de uma usina nuclear com apenas R\$ 50.000,00 (ou cerca de 19.000 euros), ou a construção de um submarino também com R\$ 50.000,00. Para maiores detalhes, as emendas apresentadas à despesa de 2007 podem ser consultadas nos seguintes endereços eletrônicos:

<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/loa/loa2007/emendas/index.html>
ou diretamente em

<http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2007/EmendasApresentadas/PesquisaEmendas.asp>

5. Perspectivas

O aprimoramento do sistema orçamentário de cada país depende de parâmetros específicos e diversos entre si. O sistema político, o sistema legal, o grau de desenvolvimento, o tamanho da economia, modelo de controle das finanças públicas etc. podem concorrer para que não exista um modelo ideal para mais de um país, ou que nem exista algum modelo ideal. De comum a todo processo orçamentário estará sempre o controle do endividamento estatal, a administração de recursos escassos e uma burocracia cara e politicamente poderosa.

Observa-se que para se fazer evoluir qualquer processo ou sistema orçamentário, deve-se partir do princípio que existe uma burocracia com grande poder político, da qual uma parte considerável não está disposta a colaborar ou se envolver com qualquer tipo de evolução orçamentária e de controle das finanças públicas, pois isso pode vir a prejudicá-la. Parâmetros tais como a eficiência no administração pública podem ser considerados nessa evolução, apesar de aplicação complexa.

PETREI (1997:223-224) trata do modelo seguido por alguns países desenvolvidos:

“La mayoría de esos países [desenvolvidos] avanza hacia la definición de indicadores de gestión combinados con un presupuesto por programas. Estados Unidos avanza con base legal muy fuerte y con metas en el tiempo bien específicas; Suecia ha hecho un extenso uso de esos indicadores, que acompañan la preparación del presupuesto, y tiene en marcha un programa de estudios de eficiencia. El manejo de los presupuestos dentro de cada país ha ido cambiando, pasándose gradualmente de un presupuesto de recursos a un presupuesto de resultados. Australia e Nuova Zelandia han dado particular énfasis al desarrollo de capacidad gerencial y al uso flexible de recursos combinado con incentivos a los responsables de programas creando condiciones favorables para uso adecuado de recursos y para impulsar reformas.

El enfoque de incluir proyecciones de gastos detalladas por programas tiene la ventaja de proveer bases de discusión firmes en ejercicios futuros y libera al gabinete de volver a discutir cuestiones que ya han sido analizadas en ejercicios anteriores. El sistema parece contribuir a un enfoque incremental y esto parece que ocurre en algunos países, donde hay pequeñas adiciones en muchos programas sin que en cada caso existan bases muy firmes para cuestionar la falta de legitimidad de los requerimientos. El denominado dividendo de eficiencia probablemente sea una respuesta parcial a ese problema. Las proyecciones por sí solas no evitan el aumento de los gastos pero dan a sus miembros del gabinete una información más clara para el análisis de los cambios.”

Os países vêm avançando no sentido de promover o orçamento mais voltado para o planejamento, deixando de lado o modelo tradicional de orçamento que apenas revê valores do exercício anteriores e a eles acrescenta

determinado percentual em função de algum parâmetro: inflação, PIB etc., partindo para o modelo em que o orçamento é utilizado como instrumento efetivo de realização dos programas de governo e de sua gestão. Desse modo, o orçamento passa a ser elaborado a partir das necessidades existentes e projetam os desembolsos para diversos exercícios, levando-se em conta objetivos mensuráveis, a eficiência dessas despesas e seus respectivos métodos de controle.

6. Referências bibliográficas

- 1- Camera dei deputati, Dipartimento Bilancio e Politica Economica, Servizio Studi, Roma, Itália. **Strumenti e procedure di finanza pubblica**, n. 46, 13 febbraio 2007.
- 2- Camera dei deputati, Roma, Itália. **Considerazioni in tema di riforma delle procedure di bilancio**, Riunione della Giunta del Regolamento di martedì 27 febbraio 2007.
- 3- PETREI, Humberto. **Presupuesto y control** – Pautas de reforma para América Latina. Washington, DC, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.
- 4- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins**. 2ª ed. Brasília: OMS, 2004
- 5- _____, Osvaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Uma Reavaliação à Luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993
- 6- D'ALESSIO, Lidia. **Il Budget nel Sistema di Bilancio dello Stato**. Torino: G. Giappichelli Editore, 2002
- 7- VEGAS, Giuseppe. da EMPOLI, Domenico. De IOANNA, Paolo. **Il Bilancio dello Stato – La Finanza pubblica tra Governo e Parlamento**. 4ª ed. Milano: Il Sole 24 Ore, 2005
- 8- SANTA HELENA, Eber Zoehler. **Caudas, Rabilongos e o Princípio da Pureza ou Exclusividade da Lei Orçamentária**. Sítio da Câmara dos Deputados, Brasília,
<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo060.pdf>
- 9- GREGGIANIN, Eugênio. **Processo de Apreciação Orçamentária no Congresso Nacional – Subsídios para a reforma orçamentária**. Sítio da Câmara dos Deputados, Brasília:
<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo280.pdf>
- 10- BUSCEMA, Salvatore. **Il Bilancio dello Stato - Delle Regioni - Dei Comuni - Delle Province - Degli Enti Pubblici Istituzionali**. Milano: Ed. Giuffrè, 1966.
- 11- RIBEIRO, Romiro, GONDIM, Fábio. Nota Técnica Conjunta n. 09/2006: **Apreciação da Lei Orçamentária para 2007 na Ausência da LDO/2007**. Sítio da Câmara dos Deputados, Brasília:
<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/Artigos2006.html/ntc092006.pdf>