

PODER LEGISLATIVO

SOB A ORIENTAÇÃO DO ASSISTENTE DE ADMINISTRAÇÃO SYLVIO CORRÊA DE AVELLAR

A Câmara dos Deputados no Processo Orçamentário

JURANDYR COELHO

A elaboração orçamentária é das funções mais exaustivas com que se vêem a braços anualmente os homens públicos. Pelos seus conceitos de — plano de trabalho geral do Estado — programa financeiro — elemento de contróle —, que mostram a sua magna importância, depreende-se o vulto de trabalho e responsabilidade que encerra, em profundidade e extensão, a sua realização.

Apresentamos neste número "A Câmara dos Deputados no Processo Orçamentário", e apresentaremos no mês seguinte, "O Senado Federal no Processo Orçamentário", de autoria do Assistente de Administração especializado em Orçamento, Jurandyr Coelho, mostrando a marcha da proposta orçamentária nas duas Casas do eminente Poder Legislativo.

APÓS os trâmites preliminares onde se desenvolvem os trabalhos preparatórios da lei de meios através da Divisão de Orçamento e Organização do D.A.S.P. e o Ministério da Fazenda, a proposta orçamentária é remetida ao Presidente da República a quem cabe na conformidade do disposto no artigo 87 n.º XVI da Constituição:

"enviar à Câmara dos Deputados dentro dos dois primeiros meses da sessão legislativa a proposta do orçamento",

efetivando dessa forma a disposição do artigo 65 da lei magna que diz:

"Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República:

votar o orçamento."

Sabendo-se que a instalação solene do Congresso, com a sessão conjunta do Senado e da Câmara, tem lugar a 15 de março de cada ano, depreende-se que o Poder Executivo, no caso o Presidente da República, deve fazer chegar à Câmara dos Deputados a proposta orçamentária até o dia 15 de maio. Até findar êste prazo, acen-

tui-se, deverá aquela Câmara aguardar o cumprimento do dispositivo constitucional retrocitado. Na hipótese de não o ter sido, a Comissão de Finanças daquela Casa do Congresso, dentro de quinze dias, prorrogáveis por mais quinze, chamará a si a tarefa de elaborar o projeto à base da lei orçamentária anterior aprovada pelo Congresso.

Recebida a proposta orçamentária, acompanhada necessariamente das respectivas tabelas, será remetida, se impressa, independentemente de leitura, à Comissão de Finanças. Denota-se aí uma das particularidades no tocante aos requisitos que deve preencher a proposta de orçamento. Diz a lei que a mesma deve vir acompanhada necessariamente das respectivas tabelas. Constituem estas o único elemento essencial, imprescindível que deve ir junto com o projeto. Esta exigência porém não exclui a juntada à proposta de outros elementos esclarecedores, acessórios, como a mensagem e as justificativas que servem de elementos elucidativos da política orçamentária de governo, muito embora não venham a figurar, posteriormente, na lei de orçamento. Há portanto que se fazer compreender o justo sentido da mensagem que o Presidente envia, sem, no entanto, identificá-la com aquela que constitui exigência constitucional e que deve ser remetida por ocasião da abertura da sessão legislativa, dando conta da situação do país e solicitando as providências que julgar necessárias.

Por outro lado há que se observar os elementos que não podem configurar disposições existentes no corpo do projeto, como os que:

- 1.º) não indiquem especificamente o total da receita cuja arrecadação autoriza;
- 2.º) não correspondam à tributação vigente;
- 3.º) consignem despesa para exercício diverso daquele que a lei vai reger, salvo se se tratar de verba para pagamento de exercícios findos;
- 4.º) tenham caráter de proposição principal;
- 5.º) autorizem, ou consignem, dotação para função ou cargo, efetivo ou não, e serviço ou repartição não criados anteriormente em lei;

6.º) não caibam em geral, direta ou precisamente, na lei de orçamento;

7.º) dêem ao produto de impostos, taxas ou quaisquer tributos, criados para fins determinados, aplicação diferente da prevista na lei que o criou.

Constituem tais exigências, não somente providências que visam facilitar a discussão do projeto, como, também, uma espécie de complementação do dispositivo constitucional que manda:

“A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa para os serviços anteriormente criados” (Art. 73, § 1.º).

Ressalvado este aspecto, há que se atentar para o papel de importante relêvo que desempenha a Comissão de Finanças. Sendo uma das denominadas Comissões Permanentes, ela subsiste através das legislaturas e tem por finalidade essencial estudar os assuntos que, de acôrdo com o Regimento, são submetidos a seu exame e sobre eles manifestar a sua opinião. A ela compete opinar sobre a proposta de orçamento remetida pelo Presidente da República ou na falta dela (conforme já foi assinalado), organizar o projeto de lei orçamentária, à base da anterior, e assistir o Plenário em tôdas as fases da elaboração orçamentária. Composta que é de 24 membros funciona, neste particular, no conjunto, diferentemente do que sucede na apreciação de outras matérias que lhe são pertinentes, como opinar sobre abertura de créditos ou sua autorização, matéria tributária, sistema monetário, regime de bancos, empréstimos públicos e, ainda, em relação ao aspecto financeiro, sobre tôdas as proposições, inclusive aquelas da competência privativa de outras Comissões, que concorram para aumentar ou diminuir tanto a despesa como a receita pública. Em relação a estas últimas atividades referida Comissão divide-se em duas turmas, de doze membros cada uma, que funcionam, assim, como Comissões autônomas.

Cabe a esta Comissão, pois, recebida a proposta, opinar sobre a mesma. Se adotar o projeto como seu, dará, sobre o mesmo, parecer, dispensando-se nova publicação. Em caso contrário, dentro de 15 dias será formulado novo projeto para ser publicado, inclusive em avulsos.

Publicado o parecer ou o projeto, conforme o caso, será o mesmo recebido, numerado e aceito pela Mesa, ficando ali, para recebimento de emendas, pelo prazo de oito sessões consecutivas. Tal período em que o projeto permanece em *pauta*, muito embora, normalmente, seja sua duração de quatro sessões, no tocante ao projeto de lei orçamentária, mercê da importância de que o mesmo se reveste, compreende-se que tal prazo seja ampliado para oito sessões consecutivas.

Sobre as emendas a serem apresentadas, cumpre chamar a atenção para os imperativos que condicionam a sua aceitação. Assim não se-

rão aceitas emendas que visem os seguintes objetivos:

a) criem, ou suprimam cargo ou função ou lhes modifiquem a nomenclatura;

b) aumentem, ou reduzam dotação destinada ao pagamento de estipêndio ou vantagem de natureza pessoal;

c) sejam constituídas de várias partes que devam ser redigidas como emendas distintas;

d) não indiquem o Poder, Ministério ou órgão administrativo a que pretendam referir-se, ou a dotação que desejem alterar, ou instituir;

e) transponham dotação de um para outro Poder, de um para outro Ministério, ou órgão administrativo.

Da decisão do Presidente da Câmara que recusar emenda, há recurso, interposto pelo autor da emenda ou outro deputado para a Câmara e discutido, como matéria urgente, na Ordem do Dia da sessão seguinte à sua publicação no *Diário do Congresso Nacional*.

Ainda que se estipule as condições para aceitação das emendas, é de se afirmar que o problema continua, porquanto as proibições acima referidas não impedem o número avultado que em cada legislatura se apresenta. O próprio plano de trabalho que o govêrno sugere é transformado, e as conseqüências que daí advêm para as finanças do país bem podem ser aquilatadas pelos conhecedores do assunto. E' de justiça ressaltar que muitas emendas, melhor diria tôdas as emendas, são apresentadas com real interesse e sincero desejo de bem servir à pátria. Mas, em grande número, tornam-se ineficazes e não atendem diretamente ao objetivo proposto. Sobrecarregam o orçamento, apenas. E o orçamento, no conceito atual, é plano de trabalho e não um quadro dantesco, onde apenas se espelham algarismos, como dando a entender que quanto maiores forem os gastos em melhor situação estará o país. Tome-se para exemplo a Verba — Auxílios — onde grande número de emendas são apresentadas para entidades que são conhecidas, apenas, porque são contempladas na lei de meios com determinados quantitativos e cujo trabalho redundante, praticamente, em nada para o progresso do País. E, ainda, apenas acenando para este particular, é que a Mensagem dêste ano que acompanhou a Proposta Orçamentária frisou:

“Os inúmeros auxílios e subvenções consignados ultimamente em Orçamento, pelo aspecto tumultuário de que se têm revestido, vêm não só comprometendo a sistemática orçamentária, com a introdução desordenada de despesas, como também a própria estrutura financeira do mesmo”.

Após o prazo estipulado de oito sessões consecutivas, dizia-se, serão publicadas as emendas admitidas e as recusadas, classificadas por ordem alfabética de Estados e do nome parlamentar do autor, por serviço, órgão ou Ministério e por Verba, consignação e subconsignação. No dia poste-

rior são remetidas novamente à Comissão de Finanças para que, dentro de quinze dias, opine sobre as mesmas. Se na Comissão, fôr apresentada alguma emenda cabe ao seu Presidente, com recurso para Comissão, admiti-la ou recusá-la.

Devolvido o projeto à Mesa, no prazo regimental, com as emendas e os pareceres, será publicado dentro de oito dias e distribuído em avulsos. Se os pareceres escritos sobre as emendas não estiverem ultimados, o projeto, por determinação do Presidente da Câmara, será incluído na Ordem do Dia dentro de 72 horas.

Entre o início da distribuição de avulsos e a discussão, haverá um interstício obrigatório de 48 horas, constituindo a discussão a fase dos trabalhos destinada ao debate em Plenário e sendo feita por partes e anexos, em separado ou em conjunto, conforme cheguem ao Plenário.

Finalmente há a votação, que completa o turno regimental de discussão e onde não têm aplicação os preceitos contidos na Seção III do Regimento, que trata do método de votação e do destaque, por se entender o projeto de lei orçamentária com uma tramitação tóda especial.

Votada cada parte ou anexos e emendas, voltarão os mesmos à Comissão de Finanças, a quem compete, dentro do campo de exceções que a lei estatui, (1) elaborar a redação final do projeto de lei orçamentária, para o que dispõe do prazo de oito dias úteis, contados a partir da remessa da última parte ou anexo do projeto votado.

(1) Em conformidade com o disposto no art. 145 § 1.º do Regimento da Câmara o projeto de lei orçamentária tem a sua redação final elaborada, exclusivamente, pela Comissão de Finanças.

* *
*

Hoje possui o Brasil, em matéria de Administração, uma soma de experiências valiosas que não se devem desprezar, como contribuição que representam à eficiência do serviço público. Aí estão, por exemplo, quatro sistemas gerais de atividades-meios: sistema de Pessoal, de Material, de Orçamento e de Estatística; a organização geral dos serviços em três planos, a saber: órgãos de comando, de atividades-meios ou institucionais, de atividades-fins ou executivas; um regime de remuneração a que não é estranho o princípio do valor relativo das profissões; finalmente, a democratização da função pública que se tornou, de fato, acessível a todo brasileiro apto a exercê-la. Como é fácil ver, tais conquistas constituem um patrimônio que se impõem respeitar e resguardar para maior aperfeiçoamento de nosso aparelhamento administrativo. Em dez anos de seleção, o D. A.S.P. não atingiu nem à metade do coeficiente a que alude Gustavo Lessa e, ainda assim, é acusado de superlotar o serviço público. Segundo o mesmo autor, a expansão que depois de 1938 alcançaram os trabalhos, tem exigido um acréscimo contínuo de funcionários. Esta, por sua vez, vem desdobrando crescente atividade através dos novos setores que se vão aglutinando à primeira estrutura. — (J. Guilherme de Aragão — "R.S.P." de maio de 1950).