

PODER LEGISLATIVO

O Senado Federal no Processo Orçamentário

JURANDYR COELHO

OBSERVADOS no artigo anterior os trâmites da elaboração orçamentária na Câmara dos Deputados focalizar-se-á, a seguir, a sua marcha no Senado Federal que é — diga-se de passagem — praticamente idêntica em seu processamento àquela que se desenrola na primeira das Casas do Congresso. A bem da verdade, porém, acentue-se que, enquanto o Regimento da Câmara é claro quanto aos prazos que deve obedecer o projeto da lei de meios, o mesmo não se poderá dizer em relação ao do Senado. Neste último, embora haja um capítulo especial — Dos orçamentos — no mesmo há certa ausência de clareza para interpretação de seus dispositivos e até mesmo ausência de sistematização sem que no entanto se vislumbre nessa ligeira crítica qualquer intuito que possa levar a algum equívoco tão somente, contribuir para que haja um maior aprimoramento das instituições, dos órgãos e dos estatutos que os regem. (1)

2. Assim ultimada a redação final do projeto, na Câmara é o mesmo enviado ao Senado sendo imediatamente remetido à Comissão de Finanças, ao mesmo tempo que, no mais curto espaço de tempo, serão providenciadas a publicação e distribuição dos respectivos avulsos. Desde logo surge, aí, uma indagação: como se entender tempo? Será ela sinônimo de — desde logo, imediatamente — ou pelo contrário poderá este prazo estender-se por determinado número de horas, dias? A importância do esclarecimento dessa expressão, definindo-a, definição esta que a prática parlamentar entende como equivalente a imediatamente, evidencia-se atendendo a que, só após a realização da sessão em que se efetua a distribuição dos avulsos é que o Presidente, após a leitura do expediente, anunciará que a proposição receberá emendas perante a Mesa durante as seis sessões seguintes.

3. Em relação às emendas há que fazer sentir que apenas não serão admitidas aquelas apresentadas com caráter de proposições principais e que devam seguir os trâmites de projeto de lei. Se por ventura alguma emenda, infringente

do que foi estatuído acima, fôr recusada, pela Mesa, deverá ser publicada podendo o seu autor recorrer para o Senado.

4. Findo o prazo de seis sessões consecutivas, as emendas sempre justificadas por escrito serão numeradas, publicadas e remetidas à Comissão de Finanças que emitirá simultaneamente parecer sobre:

- as emendas que lhe tenham sido apresentadas diretamente;
- as emendas apresentadas perante a Mesa;
- a proposição;

ao mesmo tempo que lhe é facultado oferecer as emendas que julgar necessárias.

5. Da mesma forma que na Câmara dos Deputados a Comissão de Finanças integra-se entre as chamadas — comissões permanentes — eleitas no começo de cada sessão legislativa ordinária e servindo até a instalação da sessão seguinte, inclusive nas extraordinárias. E' composta de quinze membros e cabe-lhe estudar e emitir parecer sobre:

- a) os orçamentos;
- b) a tomada de contas do Presidente da República;
- c) os tributos e tarifas;
- d) os sistemas monetário, bancário e de medidas;
- e) as caixas econômicas e os estabelecimentos de capitalização;
- f) o câmbio e transferência de valores para fora do país;
- g) a escolha dos membros do Tribunal de Contas;
- h) a intervenção federal, nos casos do artigo 7.º, VI da Constituição Federal;
- i) o empréstimo a que se referem os artigos 33 e 63, II, da Constituição Federal;
- j) o aumento de imposto de exportação no caso do § 6.º do art. 19 da Constituição Federal;
- k) toda e qualquer matéria, mesmo privativa de outras comissões, desde que, direta ou indiretamente, imediata ou remotamente, influa em qualquer sentido na receita ou despesa públicas.

(1) No tocante à questão do prazo na elaboração do orçamento na Câmara e no Senado, diz o Substitutivo da Comissão Mista de Regimento Comum em seu art. 37 — O projeto de orçamento deverá ser enviado pela Câmara dos Deputados ao Senado até o dia 15 de setembro e por este devolvido com as suas emendas até o dia 31 de outubro.

6. Competindo-lhe pois, no campo de suas atribuições, dar parecer sôbre o projeto de lei de meios não estipula o Regimento do Senado, taxativamente, no capítulo ora em estudo, o prazo em que aquêle deve ser dado. Na Câmara tal período de tempo compreende quinze dias, prorrogáveis por mais quinze e o mesmo se deve dar no Senado recorrendo ao artigo 49 do Regimento que diz:

“Os pareceres deverão ser apresentados dentro de 15 dias... “já que sômente após decorrido êste intervalo será feita a discussão e votação da proposição, no plenário.

7. Para êsse fim serão destacadas as disposições atinentes à Receita e à Despesa, a cada Ministério, ao Congresso Nacional, à Presidência da República e órgãos subordinados e ao Poder Judiciário.

8. As emendas serão discutidas com a mesma proposição e votadas antes do orçamento obedecendo à classificação de favoráveis ou contrárias, conforme o parecer, salvo na hipótese de ser concedido destaque, a requerimento de qualquer Senador, para votação isolada. Como emendas favoráveis entendem-se as da Comissão de Finanças, as que tenham sido por ela aceitas com modificações ou para constituírem projeto em separado. Se houver alguma subemenda será esta votada em primeiro lugar.

9. Discutido e votado o projeto será enviado à redação final que cabe à Comissão de Finanças, de acôrdo com o artigo 149 que preceitua:

“E’ privativa da Comissão que estudou a matéria a redação final dos projetos de lei orgânica, fixação das forças armadas, orçamentos, códigos, reformas de códigos, reforma do Regimento, reforma constitucional”.

10. Finalmente, aprovando o texto definitivo do projeto, após a discussão e votação o Senado termina o seu pronunciamento sôbre a matéria não sem que se denote, nesse ínterim, a ausência de estipulação do prazo para a redação final do projeto.

11. Será então o projeto encaminhado em autógrafo à sanção do Presidente da República ou à Câmara dos Deputados, conforme o caso. Nessa última hipótese as emendas do Senado ficam dispensadas de leitura e publicação, em caso de urgência, aprovada pela Câmara sendo encaminhadas imediatamente à Comissão de Finanças, para emitir parecer podendo ser sujeitas ainda, no plenário, a parecer verbal. Quanto à discussão será global, por anexo sendo a votação feita por grupos, segundo o anexo, ou parte do projeto a que se referirem.

12. Desta forma, discutido e votado, deverá ser o orçamento remetido para a sanção até 30 de novembro. Se não o tiver sido até esta data será prorrogado.

13. Por outro lado, se decorridos 10 dias depois de ter sido remetido à sanção sôbre êle o Presidente não se pronunciar, tal silêncio importará em sanção. E, nesse particular, se a Lei não fôr promulgada dentro de 48 horas, ao Presidente do Senado caberá esta tarefa, conforme já ocorreu com a Lei n.º 537, de 4 de dezembro de 1948 e que foi baixada na conformidade do disposto no art. 70 § 4.º da Constituição vigente.

*

* *

Todos os característicos do aspecto estrutural da moderna indústria já foram identificados quando examinamos outras formas de organização em nossas observações a respeito do assunto. Por mais variadas que sejam as estruturas nas diferentes indústrias, os problemas podem ser classificados em três grupos: de *coordenação*, de *descentralização* e de *correlação funcional*. A coordenação, como princípio diretor de organização, incorpora, em si mesma, os outros. Isto põe em evidência um mesmo problema em seus diferentes aspectos de *processo* e de *resultado*. E’ evidente a importância do conhecimento desses princípios e também a experiência adquirida com sua aplicação na prática para a solução dos problemas que agora o organizador é obrigado a enfrentar. Entre êsses, é vital o do desenvolvimento da empresa industrial no futuro. Uma grande organização pode, devido à agudeza de espírito comercial de alguém, ao gênio de um inventor ou à capacidade técnica de um engenheiro, conseguir se manter com um tamanho limitado. A expansão dessa unidade, porém, cria novos problemas. Deveres e responsabilidades exigem competente e completa definição e impõem uma maior dose de especialização, ao mesmo tempo que a coordenação adquire uma maior importância. Se os princípios não são adequadamente aplicados, será fatalmente difícil o progresso da organização. Por outro lado, as menobras políticas e os atritos internos contribuem, por causa também da má aplicação dos princípios, para reduzir a eficiência do trabalho humano enquanto a má compreensão dos deveres e a falta de coordenação encoraja o apêgo irreduzível aos regulamentos. Nos casos mais críticos, mais agudos, a organização se desintegra e, por isso, deve ser liquidada ou completamente reformada. Em todos os casos, porém, as deficiências que se vão manifestando produzem a inércia que é um sério obstáculo ao progresso das organizações. O moderno desenvolvimento das unidades industriais de vastas proporções, a tendência para uma especialização cada vez maior e a necessidade comum de conjugar as operações de produção e distribuição, realçam a importância do problema de organização neste setor. O organizador industrial é obrigado a considerar a perspectiva de determinar como será possível obter o entendimento, a dedicação e o cumprimento dos deveres e responsabilidades por parte de todos. Deve êle estudar os motivos dos atritos pessoais e os de ordem material e mecânica, determinando, conseqüentemente, a melhor maneira de reduzi-los. As relações entre os órgãos de *linha* e os de *staff* e a maneira de dispor as coisas a fim de obter o máximo rendimento dos serviços da natureza dos segundos são, por outro lado, questões de relevância. Sem levar em conta o tamanho da organização no momento ou o caráter e escopo do serviço que presta, tôdas as unidades enfrentam êsses problemas. Êstes crescem em importância cada ano que passa e não sômente refletem sôbre a eficiência interna como, também, aftam as relações externas. — *Mooney e Reiley* — Revista do Serviço Público, fev. 1950.