

## Opinião: Brasil, Alemanha, França e EUA

Este artigo tem por objetivo analisar a temporalidade do processo orçamentário no Brasil, Alemanha, França e Estados Unidos em perspectiva comparada. O objetivo é verificar os marcos temporais previstos durante a tramitação da lei orçamentária em cada país, bem como eventuais consequências da inobservância destes prazos, principalmente na hipótese de o Legislativo não aprovar tempestivamente o



A necessidade de prazos e ciclos bem delineados é

decorrência direta do princípio da anualidade ou periodicidade, positivado no ordenamento jurídico brasileiro e presente na tradição orçamentária desde as origens do orçamento [\[1\]](#). Através da análise comparativa dos prazos, a investigação se centrará na consequência da inobservância destes marcos temporais; mais especificamente, o que ocorre na hipótese de o Legislativo não aprovar tempestivamente o orçamento.

Dado o caráter de temporalidade inerente às autorizações orçamentárias, ao lado da necessidade de que, via de regra, o Poder Legislativo se manifeste previamente à realização de despesas públicas, a aprovação e vigência do orçamento desde o início do exercício financeiro torna-se uma questão de elevada importância. Com efeito, a ausência de autorização orçamentária, caso materializada, pode acarretar severos danos socioeconômicos ao país, dada a impossibilidade de realização de despesas essenciais, urgentes e inadiáveis por parte do Estado [\[2\]](#). Disso decorre, portanto, a necessidade de que se adote algum mecanismo de contingência, de modo a tratar citado risco. Conforme será demonstrado, para os casos em que tais etapas não sejam cumpridas em tempo hábil, a legislação de cada país analisado estabelece as consequências e eventuais mecanismos mitigadores que devem ser acionados.

O calendário de tramitação legislativa do orçamento guarda várias semelhanças entre Alemanha, Brasil e França. Nestes países, os trabalhos do parlamento atinentes à temática concentram-se nos quatro últimos meses do ano, como detalha o quadro abaixo:

Alemanha

Brasil

França

agosto	O orçamento é submetido ao <i>Bundesrat</i> e ao <i>Bundestag</i> .	Encaminhamento, ao Congresso Nacional, do projeto de lei orçamentária da União	
setembro	Primeira leitura no <i>Bundestag</i> e no <i>Bundesrat</i> , início das discussões do Relator e das deliberações do Comitê de Orçamento.	Realização de audiências públicas	O projeto de lei de finanças ( <i>loi de finance</i> ) é encaminhado ao Parlamento antes da terça-feira do mês de outubro.
outubro	Atualização de previsões macroeconômicas.	Apresentação de emendas à despesa e à receita	O governo apresenta ao Parlamento o projeto de lei de financiamento da seguridade social.
novembro	Sessão para instalação do Comitê de Orçamento. Atualização da estimativa de receita tributária (médio prazo). Segunda e terceira leituras no <i>Bundestag</i> e aprovação de orçamento. Orçamento aprovado enviado para <i>Bundesrat</i> .	Votação do Relatório da Receita e dos relatórios setoriais, bem como do Relatório Preliminar	O governo submete ao Parlamento o projeto de lei que altera a lei de finanças para o exercício vigente ( <i>loi de finances rectificative</i> ).
dezembro	Segunda leitura e anuência do <i>Bundesrat</i> . Promulgação no Diário Oficial Federal.	Votação do relatório geral, encaminhamento do Parecer da CMO à Mesa do Congresso Nacional, votação no Congresso Nacional, sanção e promulgação do orçamento.	São aprovadas no Parlamento e promulgadas as leis de finanças e de financiamento da seguridade social para o exercício seguinte, bem como a lei de finanças retificadas.

Fontes: Brasil (2006) [3], OECD (2014) [4] e OECD (2018) [5]. Elaboração própria

O caso norte-americano, contudo, destoa dos demais. Conforme estabelece o *Congressional Budget Act*, a atuação do Poder Legislativo estadunidense na preparação do orçamento deve encerrar-se antes do início do ano fiscal, ou seja, até dia 1º de outubro. Nesse sentido, as atividades atinentes ao processo legislativo orçamentário iniciam-se logo no primeiro trimestre do ano. O quadro a seguir apresenta o cronograma sinótico a ser observado pelo Congresso Norte Americano:

primeira segunda de fevereiro	Presidente submete orçamento ao Congresso.
segunda quinzena de março	Comitês permanentes submetem pareceres e estimativas ao Comitê de Orçamento.
até 15 de abril	Congresso edita resolução conjunta ( <i>concurrent resolution</i> )
até 10 de junho	Comitê de Apropriações da Câmara conclui última <i>appropriation bill</i>
até 15 de junho	Congresso conclui processo de reconciliação, se necessário
até 30 de junho	Câmara aprecia última <i>appropriation bill</i>
1º de outubro	Início do ano fiscal

Adaptado de CRS (2008) [\[6\]](#)

Assim, a análise dos prazos previstos na legislação de cada país mostra que o processo orçamentário no Legislativo se desenvolve no segundo semestre de cada ano calendário no Brasil, França e Alemanha. Já nos Estados Unidos, tendo em vista que o ano fiscal se inicia em 1º de outubro, o processo se inicia mais cedo, em fevereiro de cada ano.

Diante destes prazos previstos em cada país, cabe indagar: qual a consequência da inobservância dos marcos temporais mencionados anteriormente? Mais especificamente: o que ocorre na hipótese de o Legislativo não aprovar tempestivamente o orçamento?

No Brasil, de modo a contornar as dificuldades práticas que a ausência da LOA traria para a administração pública, as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) têm estabelecido permissões para execução provisória do Projeto de Lei do Orçamento, ainda que não aprovado pelo Congresso Nacional. Ressalte-se que a autorização é restrita a determinadas despesas, indicadas em rol taxativo pela LDO [\[7\]](#).

---

Analogamente, a Alemanha permite a execução de um orçamento de emergência ou provisório nessa situação. O Governo é autorizado a pagar todas as despesas que forem necessárias e inadiáveis até a entrada em vigor do orçamento para o ano fiscal, desde que sejam direcionadas para: 1) manutenção de instalações existentes e cumprimento de obrigações já acordadas, desde que justificadas pelo Governo Federal; 2) prosseguimento direto de construções, ou concessão de subsídios para esses fins, uma vez que os valores tenham sido aprovados no orçamento de um ano anterior. Estabelece-se, ademais, o limite de empréstimos líquidos a serem contraídos no valor de um quarto do valor final total do orçamento anterior [8].

Caso não observado o prazo constitucionalmente estabelecido para aprovação do orçamento, o modelo francês prevê arranjos distintos, conforme a origem do atraso: se a culpa for imputável ao parlamento, o Governo poderá recorrer a uma portaria para implementar as disposições do orçamento; de outro lado, caso o descumprimento seja imputável ao Governo (quando, por exemplo, a entrega do projeto de lei foi de tal maneira postergada que impediu sua aprovação tempestiva pelo Poder Legislativo), o Governo poderá solicitar ao Congresso que aprove apenas a parte do projeto de lei [9] relativa ao financiamento, discutindo-se a segunda parte posteriormente. Alternativamente, pode-se solicitar, em regime de urgência, autorização para a cobrança de impostos e abertura por decreto de créditos relativos aos serviços votados. Em ambos os casos, os créditos são temporariamente distribuídos de acordo com os serviços votados, ou seja, os créditos mínimos que o Governo considera essenciais para permitir o funcionamento do Estado [10].

Os Estados Unidos também contam com um mecanismo de escape em caso de não aprovação do orçamento antes do início do ano fiscal. Trata-se das *Continuing Resolutions* (CRs), ou resoluções de continuidade, que, em síntese, são normas congressuais que concedem autorizações orçamentárias para um determinado projeto ou agência que ainda não teve sua *appropriation bill* apreciada. As CRs possuem duração limitada, geralmente com prazos bem inferiores a um ano, e tomam por base dotações concedidas no ano fiscal anterior. Esse instituto tem se mostrado de grande importância prática, dada a recorrência com que se observa o descumprimento dos prazos pertinentes ao processo orçamentário. De fato, desde a promulgação da CBA, em 1974, o prazo para a aprovação das *concurrent resolutions* só foi respeitado seis vezes. Ao longo da história do processo orçamentário americano, verifica-se a ocorrência de dezenove medidas de fechamento parcial do governo (*government shutdowns*) e mais de duzentas edições de *continuing resolutions* [11].

No que diz respeito à possibilidade de não aprovação do orçamento no prazo estabelecido pela legislação, a comparação mostra que todos os países preveem a possibilidade de instituição de mecanismos orçamentários específicos e provisórios e, em geral, com aplicação limitada a certas despesas. Enquanto no Brasil, a LDO permite a execução provisória do PLOA a determinadas despesas; a Alemanha prevê a execução de um orçamento de emergência através do qual se autoriza o pagamento de todas as despesas necessárias desde que direcionadas para certos fins. Já a França permite uma aprovação parcial do projeto e a autorização, em regime de urgência, de abertura de créditos relativos aos serviços votados, desde que sejam essenciais para o funcionamento do Estado. Por fim, os Estados Unidos preveem autorizações orçamentárias provisórias para um determinado projeto ou agência, com base nas dotações concedidas no ano fiscal anterior.

A presença de regras em cada país que estabelecem as consequências da não aprovação e vigência do orçamento desde o início do exercício financeiro confirmam o caráter de temporalidade das autorizações orçamentárias e da necessidade de que o Poder Legislativo se manifeste previamente à realização de despesas públicas. Dessa forma, é de extrema importância que a legislação de cada país estabeleça as consequências e eventuais mecanismos mitigadores que devem ser acionados nos casos em que tais etapas não sejam cumpridas em tempo hábil.

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

[1] GIACOMONI, James. Orçamento Público. 15<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

[2] BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 135/2021. Plenário. Relator: ministro Bruno Dantas. Sessão de 27/01/2021. Disponível [aqui](#). Acesso em: 17 mai. 2021. (2021a).

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

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

[5] OECD. *Budgeting in France. OECD Journal on Budgeting*, vol. 2018/2, 2018. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-in-France.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2022.

[6] CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS). *The Congressional Budget Process Timetable*. Mar. 2008. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/misc/98-472.pdf>. Acesso em 15 fev. 2022.

[7] Em 2021, por exemplo, são abrangidas pelo permissivo: despesas que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, ações de prevenção a desastres, dotações destinadas à aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde, despesas correntes de caráter inadiável, até o limite de um doze avos do valor previsto para cada órgão no Projeto de Lei Orçamentária de 2021, multiplicado pelo número de meses total ou parcialmente decorridos até a data de publicação da respectiva Lei, entre outras (BRASIL, 2020).

---

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

[9] Na primeira parte, a lei financeira do ano autoriza a arrecadação de recursos públicos e contempla as formas e meios que garantem o equilíbrio financeiro do exercício. A segunda parte contempla o detalhamento dos créditos orçamentário, em que se examinam os fundos solicitados para cada missão.

[10] *Journal Officiel de la République Française (JORF). Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)*. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/>. Acesso em 28 dez. 2021. (2001).

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

**Date Created**

15/08/2022