

O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

RÓBISON GONÇALVES DE CASTRO

Consultor de Orçamento do Senado Federal

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um processo de caráter contínuo e simultâneo, através do qual se **Elabora, Aprova, Executa, Controla e Avalia** a programação de dispêndios do setor público nos aspectos físico e financeiro. Logo, o ciclo orçamentário corresponde ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, desde sua concepção até a apreciação final.

Este conceito terá um alcance ainda mais amplo se incluir todos os demais instrumentos previstos além do orçamento propriamente dito, que é apenas uma etapa detalhada da execução do plano plurianual, complementado por planos nacionais, regionais e setoriais, e cujas diretrizes orçamentárias orientam a sua elaboração e execução.

Tudo se passa de acordo com uma concepção abrangente, sistemática e continuada, a que se pode denominar planejamento. No Brasil, a filosofia que permeia o planejamento governamental é a da orientação indicativa, consoante o texto da Constituição Federal.

É fácil, assim, perceber como o ciclo orçamentário não se confunde com o exercício financeiro, este bem mais restrito, de duração rigorosamente definida e representado por etapas sucessivas e não superpostas.

O **ciclo orçamentário** envolve um período muito maior que o exercício financeiro, uma vez que abrange todas as fases do processo orçamentário: elaboração da proposta, discussão e aprovação, execução e acompanhamento e, por fim, controle e avaliação do orçamento.

Exercício financeiro é o espaço de tempo compreendido entre primeiro de janeiro e trinta e um de dezembro de cada ano, no qual se promove a execução orçamentária e demais fatos relacionados com as variações qualitativas e quantitativas que afetam os elementos patrimoniais dos órgãos/entidades do setor público.

O art. 34 da Lei nº 4.320/64 determina que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. O art. 35 desse mesmo dispositivo legal dispõe que “...pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.” É o **Regimento Misto** da Contabilidade Pública, de **Caixa para as Receitas e de Competência para as Despesas**.

ELABORAÇÃO DA PROPOSTA

Esta fase é de responsabilidade essencialmente do Poder Executivo, e deve ser compatível com os planos e diretrizes já submetidos ao Legislativo.

Naturalmente, os Poderes Legislativo e Judiciário, e o Ministério Público têm autonomia para a elaboração de suas propostas, dentro das condições e limites já estabelecidos pelos planos e diretrizes (nos últimos anos, as Leis de Diretrizes Orçamentárias têm definido os parâmetros das despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário e Ministério Público, segundo Grupo de Natureza e Despesa – GND).

O Órgão Central do Sistema de Orçamento (MOG/SOF) fixa parâmetros a serem adotados no âmbito de cada Órgão/Unidade Orçamentária. Há dois níveis de compatibilização e consolidação: o primeiro, que decorre das discussões entre as unidades de cada Órgão; o segundo, já no âmbito do Órgão Central do Sistema de Orçamento, entre os vários órgãos da Administração Pública.

Disto resulta a proposta consolidada, que o Presidente da República encaminha, anualmente, ao Congresso Nacional.

Entende-se assim porque a **iniciativa** em matéria orçamentária é do Poder Executivo e a **competência** é do Legislativo. Esta seria **privativa** se o projeto de lei não tivesse de retornar à sanção do Presidente da República.

Vale notar que antes da etapa de elaboração da proposta orçamentária, o Órgão Central de Orçamento indica o volume de dispêndios coerente com a participação do Setor Público no PIB e a previsão de arrecadação elaborada pela Secretaria da Receita Federal. As últimas Leis de Diretrizes Orçamentárias trazem em seu texto metas de resultados primários, em função do PIB, a serem observadas quando da elaboração da proposta de orçamento.

O volume de dispêndios assim estabelecido determinará a quantificação da demanda financeira e servirá para formular o limite da expansão ou retração da despesa.

Os recursos financeiros serão determinados em função dos seguintes fatores:

- comportamento da arrecadação tributária;
- política de endividamento; e
- participação das fontes internas e externas no financiamento das despesas.

No processo de programação, busca-se uma igualdade entre a demanda e a oferta financeira, quando da consolidação das propostas setoriais (princípio do equilíbrio entre receitas e despesas públicas).

Na consolidação das propostas, nos níveis central ou setoriais, pode-se conduzir a alterações nos dispêndios ou nas disponibilidades financeiras.

É importante que a programação financeira que se realiza no âmbito de cada setor da Administração Pública e que reflete a expressão financeira das metas físicas seja procedida respondendo as seguintes indagações:

O que? Definindo o que deve ser realizado por indicação do Plano Plurianual e com a priorização estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Para que? Indicando os objetivos que serão perseguidos com a ação.

Quanto? Estabelecendo a dimensão física da ação, ou seja, as metas e volumes de trabalho necessários para realizar a ação.

Quando? Correspondendo ao cronograma de execução, à realização da despesa.

Como? Definindo metodologias para a realização das ações. Diz respeito à combinação dos recursos necessários à viabilização das ações.

Quem? Referindo-se a quem será o responsável pela execução; cuja resposta será dada no nível setorial. A responsabilidade pela execução dos projetos e/ou das atividades será da unidade gestora do recurso.

Considerando ser a peça orçamentária o documento que define todo o processo de gestão dos recursos públicos, devem ser contemplados, na fase de elaboração orçamentária, todos os elementos que facilitem a análise sob os aspectos da eficiência e da eficácia dos projetos.

Nessa linha, a fase de elaboração da proposta requer o exercício paralelo da programação da despesa orçamentária, a qual se propõe atender às seguintes etapas:

- estabelecimento das diretrizes gerais do Governo, observados os programas do PPA;
- quantificação dos recursos financeiros;
- transmissão das diretrizes gerais e do plano de trabalho de cada Ministério/Órgão aos níveis menores de sua competência;
- elaboração pelos níveis menores (Unidades Orçamentárias ou Administrativas) do seu programa de trabalho (projetos/atividades/operações especiais) evidenciando para cada ação:
 - objetivos a alcançar;
 - metas e fases a serem atingidas;
 - recursos humanos, materiais, financeiros e institucionais necessários;
 - custos unitários;
 - unidades de mensuração utilizadas;
- compatibilização do programa de trabalho em nível superior do órgão (SPO dos Ministérios Cíveis ou órgãos equivalentes do Ministério da Defesa e outros);
- revisão ou recomendação para ampliar ou reduzir as metas propostas face às prioridades ou limitações financeiras; e
- consolidação da proposta orçamentária (SOF/MOG).

Cabe destacar, ainda, que o Poder Executivo, para fins de elaboração da **Proposta Orçamentária**, vale-se, anualmente, das instruções contidas no Manual Técnico de Orçamento, MTO-02, cujo objetivo é orientar os participantes do processo, notadamente quanto ao uso do Sistema Integrado de Dados Orçamentos - SIDOR II.

As informações preliminares à elaboração da proposta orçamentária, têm origem nas bases operacionais da estrutura dos sistemas. As Unidades Gestoras, Administrativas ou Orçamentárias, em seus níveis operacionais, dão o ponto de partida para a elaboração da proposta orçamentária com o oferecimento das propostas parciais que serão consolidadas pelo Órgão Setorial do respectivo Ministério/Órgão, a Coordenação-Geral de Orçamento e Finanças – COF ou órgãos equivalentes. Esses Órgãos Setoriais, por seu lado, procedem, até o final de julho de cada exercício, ao ajuste e compatibilização da proposta do setor com as **Políticas e Diretrizes** globais e setoriais do governo (estabelecidas nos planos nacionais, regionais e setoriais, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual).

Vale salientar que integram as propostas parciais, além das Unidades Orçamentárias da Administração direta, as entidades da Administração indireta e os Fundos, inclusive das empresas em que a União detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, desde que integrem o orçamento.

O PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual – PPA foi instituído pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, I e § 1º), vindo a substituir os anteriores Orçamentos Plurianuais de Investimentos. A competência para remetê-lo ao Congresso Nacional é privativa do Presidente da República, pois, de acordo com o art. 84, Inciso XXIII, da CF, compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento previstas na Constituição. No seio do Parlamento, a proposta de Plano Plurianual poderá receber emendas, apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, onde receberão parecer, que após votado na Comissão, será apreciado pelo Congresso Nacional na forma do Regimento Comum.

O Presidente da República poderá remeter mensagem ao Congresso Nacional, propondo modificações no Projeto de PPA, enquanto não iniciada a votação, na Comissão Mista, da parte cuja alteração é proposta.

A lei que instituir o PPA estabelecerá, por regiões, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem assim aquelas relativas aos programas de duração continuada (mais de um exercício financeiro).

Diretrizes são orientações ou princípios que nortearão a captação, gestão e gastos de recursos durante o período, com vistas a alcançar os objetivos de Governo no período do Plano.

Objetivos consistem na discriminação dos resultados que se pretende alcançar com a execução das ações governamentais que permitirão a superação das dificuldades diagnosticadas.

Metas são a tradução quantitativa dos objetivos.

Observação: O conceito de despesas de capital pode ser encontrado no Módulo acerca de despesa pública.

A título de exemplo, a proposta de Plano Plurianual para o período 2000-2003 estabeleceu o seguinte:

Diretrizes Estratégicas:

- consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado;
- promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda;
- combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social;
- consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos;
- reduzir as desigualdades inter-regionais;
- promover os direitos de minorias vítimas de preconceito e discriminação.

MacroObjetivos:

- criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado;
- sanear as finanças públicas;
- elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional;
- atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002;
- aumentar a competitividade do agronegócio;
- desenvolver a indústria do turismo;
- desenvolver a indústria cultural;
- promover a modernização da infra-estrutura e melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes;
- promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno;

- ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego;
- melhorar a gestão ambiental;
- ampliar a capacidade de inovação;
- fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais;
- ofertar escola de qualidade para todos;
- assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde;
- combater a fome;
- reduzir a mortalidade infantil;
- erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente;
- assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social;
- promover o desenvolvimento integrado do campo;
- melhorar a qualidade de vida nas aglomerações urbanas e regiões metropolitanas;
- ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes;
- ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades;
- melhorar a qualidade do transporte e do trânsito urbanos;
- promover a cultura para fortalecer a cidadania;
- promover a garantia dos direitos humanos;
- garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento;
- mobilizar governo e sociedade para a redução da violência.

Metas: foram estabelecidas em cada programa previsto no plano para o atingimento dos objetivos.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no PPA, ou em lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

O projeto de PPA, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do término do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Cabe à lei complementar dispor sobre a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA. Essa lei complementar ainda não foi promulgada, portanto ainda estão em vigor as regras estatuídas no art. 35, § 2º, I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, transcritos no parágrafo anterior.

O PPA não é imutável no seu período de vigência. Lei específica, com a mesma tramitação descrita supra, poderá alterá-lo, conforme já ocorrido.

A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

É, também, criação da Constituição de 1988. O Presidente da República deve enviar o projeto anual de LDO até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (15 de abril). O Congresso Nacional deverá devolvê-lo para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa, que não será interrompida sem a aprovação do projeto (art. 57 § 2º da CF).

No Congresso, o projeto de LDO poderá receber emendas, desde que compatíveis com o plano plurianual, que serão apresentadas na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMPOF, onde receberão parecer, sendo apreciadas pelas duas casas na forma do regimento comum.

O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificações no projeto de LDO, enquanto não iniciada a votação na CMPOF, da parte cuja alteração é proposta.

Constarão da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

- as metas e prioridades da Administração Pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício subsequente;
- as orientações a serem seguidas na elaboração do orçamento do exercício subsequente;
- os limites para elaboração das propostas orçamentárias de cada Poder;
- disposições relativas às despesas com pessoal (art. 169 da CF);
- disposições relativas às alterações na legislação tributária; e
- disposições relativas à administração da dívida pública; e
- política da aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.
- Anexo de metas fiscais
- anexo de riscos fiscais

A LDO é o instrumento propugnado pela Constituição, para fazer a transição entre o PPA (planejamento estratégico) e as leis orçamentárias anuais.

OS ASPECTOS CONSTITUCIONAIS E A INTER-RELAÇÃO PLANO/ORÇAMENTO

No atual modelo orçamentário brasileiro existe estreita conexão entre Planejamento e Orçamento, formando assim, um binômio inseparável.

Para os estudiosos da área, distribuição de recursos é **Política Pública** e deve ter por base o entrelaçamento entre **Planejamento/Orçamento/Implementação**. Esse entrosamento, no caso brasileiro, teve seu marco inicial com o advento da Lei nº 4.320/64, que pretendeu instituir o **Orçamento-Programa**, instrumento de alocação de recursos com ênfase não no objeto de gasto, mas no seu objetivo.

De todos os problemas da economia brasileira, um dos mais evidentes tem sido a ausência de planejamento de longo prazo. Os modelos afetados por longos períodos de inflação alta tornam-se estéreis no campo do planejamento, situação essa que compromete a continuidade dos programas e projetos, ensejando o que se costuma chamar, nas palavras de Peter Drucker, de “era da descontinuidade”.

Ainda no dizer de Peter Drucker, “o planejamento de longo prazo não trata de ações futuras; mas da futuridade das atuais decisões”.

É emergencial, portanto, que se persiga a continuidade da estabilidade econômica e de fundamental importância a adoção de planos de longo prazo, seriamente implementados, cujos instrumentos gerenciadores devem ser os Orçamentos Gerais da União, tecnicamente

conhecidos como Orçamentos-Programa Anuais, orientados pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias. Este conceito está sendo implementado com a proposta de Plano Plurianual para o período de 2000-2003, cujo grande trunfo reside na introdução do modelo de Gerenciamento de Programas, que permite padronizar a linguagem do PPA e da LOA (Lei Orçamentária Anual).

Nota-se, portanto, a proposital abrangência dessa plano que, em última análise, objetiva propiciar as ações necessárias, tanto em despesas de investimento quanto em despesas de custeio, para que se possa priorizar a solução dos problemas de maior amplitude e relevância para a sociedade.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO tem por principal função o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir, dentro do possível, a realização das metas e objetivos contemplados nos programas do plano plurianual.

É papel da LDO ajustar as ações de governo, previstas no PPA, às reais possibilidades de caixa do Tesouro.

A LDO é, na realidade, a cartilha de balizamento que direciona e orienta o preparo do Orçamento da União, o qual deve estar, para sua aprovação, em plena consonância com as disposições do Plano Plurianual.

CONCEITO DE ORÇAMENTO

O orçamento é um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos financeiros, para determinado período, os planos e programas de trabalho, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua e oportuna liberação desses recursos.

Para Aliomar Baleeiro, o orçamento público “é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo lhe autoriza, por certo período, e em pormenor, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.”

René Stourn entende: “O Orçamento do Estado é o ato contendo a aprovação prévia das Receitas e Despesas Públicas”, “para um período determinado”, como arrematou o Prof. Amaro Cavalcanti.

EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO

Orçamento Clássico ou Tradicional

Antes do advento da Lei nº 4.320, de 17/3/64, o orçamento utilizado pelo Governo Federal era o orçamento tradicional. O orçamento clássico se caracterizava por ser um documento de previsão de receita e de autorização de despesas, estas classificadas segundo o objeto de gasto e distribuídas pelos diversos órgãos, para o período de um ano. Em sua elaboração não se enfatizava, primordialmente, o atendimento das necessidades da coletividade e da Administração; tampouco se destacavam os objetivos econômicos e sociais.

A maior deficiência do orçamento tradicional consistia no fato de que ele não privilegiava um programa de trabalho e um conjunto de objetivos a atingir. Assim, dotava um órgão qualquer com as dotações suficientes para pagamento de pessoal e compra de material de consumo e permanente para o exercício financeiro. Os órgãos eram

contemplados no orçamento, sobretudo de acordo com o que gastavam no exercício anterior e não em função do que se pretendia realizar (inercialidade).

Orçamento de Desempenho ou de Realizações

O orçamento clássico evoluiu para o orçamento de desempenho ou de realizações, onde se buscava saber “as coisas que o governo faz e não as coisas que o governo compra”. Assim, saber o que a Administração Pública compra tornou-se menos relevante do que saber para que se destina a referida aquisição. O orçamento de desempenho, embora já ligado aos objetivos, não poderia, ainda, ser considerado um orçamento-programa, visto que lhe faltava uma característica essencial, que era a vinculação ao Sistema de Planejamento.

Orçamento-Programa

A adoção do orçamento-programa na esfera federal foi efetivada em 1964, a partir da edição da Lei nº 4.320. O Decreto-Lei nº 200, de 23/2/67, menciona o orçamento-programa como plano de ação do Governo Federal, quando, em seu art. 16, determina: “em cada ano será elaborado um orçamento-programa que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual”.

O orçamento-programa está intimamente ligado ao Sistema de Planejamento e aos objetivos que o Governo pretende alcançar, durante um período determinado de tempo.

O Orçamento-programa pode ser definido como sendo “um plano de trabalho expresso por um conjunto de ações a realizar e pela identificação dos recursos necessários à sua execução”. Como se observa, o orçamento-programa não é apenas documento financeiro, mas, principalmente, instrumento de operacionalização das ações do governo, viabilizando seus projetos/atividades/operações especiais em consonância com os planos e diretrizes estabelecidos, oferecendo destaque às seguintes vantagens:

- a)* melhor planejamento de trabalho;
- b)* maior precisão na elaboração dos orçamentos;
- c)* melhor determinação das responsabilidades;
- d)* maior oportunidade para redução dos custos;
- e)* maior compreensão do conteúdo orçamentário por parte do Executivo, do Legislativo e do público;
- f)* facilidade para identificação de duplicação de funções;
- g)* melhor controle da execução do programa;
- h)* identificação dos gastos e realizações por programa e sua comparação em termos absolutos e relativos;
- i)* apresentação dos objetivos e dos recursos da instituição e do inter-relacionamento entre custos e programas; e
- j)* ênfase no que a instituição realiza e não no que ela gasta.

a) Orçamento Tradicional x Orçamento-Programa

O Orçamento Tradicional

- não é baseado em uma programação;
- distribui recursos segundo os objetos de gasto (pessoal, material de consumo, etc.);
- força os diferentes setores públicos a pressionarem a Administração superior em busca de maiores recursos;
- conduz os responsáveis superiores a procederem a cortes indiscriminados no montante dos recursos solicitados, no intuito de adequar a despesa à estimativa de receita ou a superestimarem as receitas, para atender às pressões nas despesas;
- não incentiva a busca da economicidade por parte do administrador, já que não possui mecanismos de controle de custos dos produtos oferecidos.

O Orçamento-Programa

- atribui recursos para o cumprimento de determinados objetivos e metas; e não para um conjunto de compras e pagamentos;
- atribui responsabilidade ao administrador;
- permite interdependência e conexão entre os diferentes programas do trabalho;
- permite mobilizar recursos com razoável antecedência;
- permite identificar duplicidade de esforços;
- permite o controle de custos dos produtos oferecidos pelo governo à sociedade.

Observação: Na teoria, o orçamento-programa estabelece os objetivos como critério para alocação de recursos. Na prática brasileira, o compromisso com a tradição orçamentária tem consumido a maior parte dos recursos.

b) Elaboração do Orçamento-Programa

Identificam-se, na elaboração de um orçamento-programa, algumas fases nítidas e necessárias, quais sejam:

- 1. Determinação da situação** identificação dos problemas existentes.
- 2. Diagnóstico da situação** identificação das causas que concorrem para o aparecimento dos problemas.
- 3. Apresentação das soluções:** identificação das alternativas viáveis para solucionar os problemas.
- 4. Estabelecimento das prioridades:** ordenamento das soluções encontradas.
- 5. Definição dos objetivos:** estabelecimento do que se pretende fazer e o que se conseguirá com isso.
- 6. Determinação das tarefas:** identificação das ações necessárias para atingir os objetivos.
- 7. Determinação dos recursos:** arrolamento dos meios: recursos humanos, materiais, técnicos, institucionais e serviços de terceiros necessários.
- 8. Determinação dos meios financeiros:** expressão monetária dos recursos alocados. O custo financeiro necessário para utilizar os recursos que necessitam ser mobilizados.

DISCUSSÃO E VOTAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA

No Legislativo, o projeto é encaminhado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, a que se refere o parágrafo 1º do art. 166 da Constituição, hoje composta por 84 (oitenta e quatro) membros titulares, sendo 63 (sessenta e três) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores (Resolução nº 2 de 1995-CN).

O Presidente da Comissão designa o Relator-Geral. A este caberá submeter à Comissão um parecer preliminar, em que são fixados parâmetros que orientarão a elaboração dos relatórios parciais e setoriais, inclusive quanto à formulação de emendas.

Os relatórios setoriais são discutidos e votados no âmbito das Subcomissões. Ao Relator-Geral compete adequar os pareceres setoriais aprovados em cada Subcomissão, vedada qualquer modificação, ressalvadas as alterações por ele propostas e aprovadas pelo Plenário da Comissão, bem como as decorrentes de destaques aprovados pela Comissão.

O Relatório-Geral é discutido e votado pelo Plenário da Comissão e, posteriormente, submetido ao Plenário do Congresso Nacional.

Aprovada a redação final, o projeto é então encaminhado à sanção do Presidente da República. A devolução para sanção deve ocorrer até o encerramento da sessão legislativa. Por conseguinte, a sessão não poderia ser encerrada sem a aprovação e o encaminhamento do projeto de lei orçamentária ao Executivo.

SANÇÃO E VETO

O Presidente da República terá 15 (quinze) dias úteis, a contar da data do recebimento do projeto, para sancioná-lo. Poderá também vetá-lo, no todo ou em parte, comunicando o fato em 48 (quarenta e oito) horas ao Presidente do Senado Federal, expondo seus motivos. O silêncio importa sanção.

Na ocorrência de veto, ele será apreciado em sessão conjunta, dentro de 30 (trinta) dias de seu recebimento. Não havendo deliberação, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, com exceção das medidas provisórias.

Para que o veto seja rejeitado, isto é, para que se restabeleça o texto aprovado originalmente pelo Plenário, é necessária maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

Se o veto for derrubado, o projeto será enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

No caso de o Presidente não promulgar a lei – nas hipóteses de silenciar até 48 (quarenta e oito) horas após sua aprovação ou derrubada de veto – cabe ao Presidente do Senado e, em igual prazo, ao seu Vice-Presidente, fazê-lo.

Ressalte-se que a publicação da lei e, portanto, sua entrada em vigor só se dará com a sanção pelo Presidente da República ou a promulgação pelo Presidente ou Vice-Presidente do Senado.

NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO

Há um processo, todo especial, de elaboração legislativa em relação ao orçamento, como vimos. O Executivo apresenta a proposta orçamentária ao Legislativo e, ao aprová-la, é remetida novamente ao Chefe do Executivo, que a transforma em lei.

A discussão sobre a Natureza Jurídica do Orçamento recai, exatamente, nesta situação: que tipo de lei ele traz consigo? Qual a origem desta lei?

Convém ressaltar, desde logo, que no sentido formal o Orçamento proporciona o surgimento de uma lei, pois ela estará submetida a um processo de elaboração legislativa, como as demais outras normas, ao ser sancionado o projeto de lei receberá um número de lei, numeração que obedece ao critério cronológico, é objeto de sanção, sujeitando-se, ainda, à sua publicação pela Imprensa Oficial. O Orçamento, portanto, é lei em seu sentido formal, isto é, textual.

Apesar deste entendimento generalizado, em seu sentido material, vale dizer, no seu conteúdo, os autores dividem sua opinião.

Carvalho de Mendonça, citado por Alberto Deodato, está “entre os que não definem como lei, justifica a sua posição, dizendo que os atos orçamentários não têm as condições de generalidade, constância ou permanência que dão cunho à verdadeira lei; não encerram declaração de direito; e não são mais do que medidas administrativas tomadas com intervenção do aparelho legislativo”.

Léon Duguit pensa que o orçamento de gastos não é mais que um ato administrativo, enquanto que o de recursos, nos países onde impera o princípio da anualidade dos impostos, contém regras legislativas materiais.

Para a perfeita compreensão da matéria devemos entendê-la da seguinte maneira:

a) há, em nosso ordenamento jurídico várias leis que se aplicam aos comportamentos sociais, independentemente da vontade de quem quer que seja, onde chamaríamos estas leis de “atos-regras”. Exemplo: uma autoridade policial, ao tomar conhecimento da ocorrência de uma infração penal, digamos, um estelionato, sem que ninguém lhe peça, ela instaura a máquina judicial, com a abertura do Inquérito Policial. Esta função decorre de um “ato-regra”, imperativo de sua função;

b) há, ainda, em nosso ordenamento jurídico várias leis, ou dispositivos de leis, que, para serem aplicadas aos comportamentos sociais, dependem da manifestação de vontade de algumas pessoas; estas normas jurídicas são chamadas de “atos-subjetivos”, uma vez que dependem, muito mais, da vontade (limitada por alguns interesses) da pessoa, do que da vontade do Estado. Assim, nos crimes de Ação Penal Privada: a autoridade policial chegou, mesmo, a ver (seria uma testemunha ocular dos fatos) a infração, contudo, ela nada pode fazer, enquanto a parte interessada não manifestar a sua vontade de instauração do Inquérito Policial. É uma norma jurídica advinda de um “ato-subjetivo”;

c) muitas leis, contudo, não se auto-aplicam, ou mesmo, não se aplicam pela simples vontade, sem que tenha ocorrido uma situação, que dê eficácia à sua aplicação futura. Gaston Jeze chama esta situação de “ato-condição”, pois, “a competência dos agentes administrativos para poder cobrar dito impostos nasce das respectivas leis atributivas dessa competência, e o orçamento não é mais do que um “ato-condição”, sem conter o princípio geral, impessoal e obrigatório, próprio de toda lei.” Isto significa que não bastam as leis anteriores que criam os tributos, não bastam as leis que criam uma despesa, para o Estado poder cobrar ou poder despendar. É imprescindível que toda a receita e despesa, para sua realização, constem da Lei Orçamentária Anual, fornecendo-nos o dogma da anualidade.

Em comunhão com o pensamento doutrinário, encontramos a nossa Constituição, em vários dispositivos, adotando a noção da necessidade, tanto da receita como da despesa, figurar na lei orçamentária, ressalvadas, algumas situações.

PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

O orçamento público surgiu para atuar como instrumento de controle das atividades financeiras do governo. Entretanto, para real eficácia desse controle, faz-se mister que a constituição orgânica do orçamento se vincule a determinadas regras ou princípios orçamentários.

Divergem os escritores na fixação dos princípios e, em consequência, torna-se extensa a relação que apresentam. Entre os principais solicitados pelos tratadistas, destacamos os seguintes:

- Anualidade:** de conformidade com o princípio da anualidade, também denominado periodicidade, as previsões de receita e despesa devem referir-se, sempre a um período limitado de tempo. Ao período de vigência do orçamento denomina-se exercício financeiro. No Brasil, de acordo com o art. 34 da Lei nº 4.320/64, o exercício financeiro coincide com o ano civil: 1º de janeiro a 31 de dezembro;
- Unidade:** o orçamento deve ser uno, isto é, deve existir apenas um orçamento e não mais que um para dado exercício financeiro. Visa-se com esse princípio eliminar a existência de orçamentos paralelos;
- Universalidade:** o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas referentes aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. (art. 165, § 5º, CF);
- Exclusividade:** o orçamento deve conter apenas matéria orçamentária e não cuidar de assuntos estranhos, o que, aliás, está previsto no art. 165, § 8º da Constituição. O princípio da exclusividade foi introduzido no Direito brasileiro pela reforma constitucional de 1926. Sua adoção como norma constitucional pôs fim às distorções das famosas “caudas orçamentárias”. Exceção feita à autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de créditos;
- Especificação:** este princípio tem por escopo vedar as autorizações globais, ou seja, as despesas devem ser classificadas com um nível de desagregação tal que facilite a análise por parte das pessoas. De acordo como art. 15 da Lei nº 4.320, 17/3/64, a discriminação da despesa na lei-de-meios far-se-á, no mínimo, por elementos (pessoal, material, serviços, obras, etc.). As leis de Diretrizes Orçamentárias também vêm determinando que o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional os projetos de lei orçamentária e dos créditos adicionais em meio eletrônico com sua despesa regionalizada e discriminada, no caso do projeto de lei orçamentária, por elemento de despesa;
- Publicidade:** o conteúdo orçamentário deve ser divulgado (publicado) através dos veículos oficiais de comunicação/divulgação para conhecimento público e para a eficácia de sua validade, que é princípio para todos os atos oficiais do governo. No caso específico, a publicação deve ser feita no *Diário Oficial* da União;
- Equilíbrio:** por equilíbrio se entende que, em cada exercício financeiro, o montante da despesa não deve ultrapassar a receita prevista para o período. O equilíbrio não é uma regra rígida, embora a idéia de equilibrar receitas continue ainda sendo perseguida, principalmente a médio ou longo prazo. Uma razão fundamental para defender esse princípio é a

convicção de que ele constitui o único meio de limitar o crescimento dos gastos governamentais e do conseqüente endividamento público;

Orçamento Bruto: todas as parcelas da receita e da despesa devem aparecer no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução. Segundo Giacomoni, *“a regra pretende impedir a inclusão, no orçamento, de importâncias líquidas, isto é, a inclusão apenas do saldo positivo ou negativo resultante do confronto entre as receitas e as despesas de determinado serviço público”*. De acordo com o art. 6º da Lei nº 4.320/64, *“todas as despesas constarão da Lei de Orçamento pelo seus totais, vedadas quaisquer deduções”*.

Não-Afetação: este princípio está expresso no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, que estatui: “É vedada a vinculação de receita de **impostos** a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação a que se referem os arts. 158 e 159 (FPE, FPM, FCO, FNO, FNE), a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento de ensino, como determinado pelo art.212 e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo (vinculação de receitas próprias para prestação de garantia à União). (O grifo e as observações são nossos.)

CRÉDITOS ADICIONAIS

São as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei de orçamento. Em outras palavras, podemos considerar os créditos adicionais como instrumentos de ajustes orçamentários, que visam atender às seguintes situações: corrigir falhas da Lei de Meios; mudanças de rumo das políticas públicas; variações de preço de mercado dos bens e serviços a serem adquiridos pelo governo; e situações emergenciais inesperadas e imprevisíveis.

São classificados em:

- suplementares;
- especiais;
- extraordinários.

a) Crédito Suplementar

É destinado ao reforço de dotação orçamentária já existente.

Utilizados quando os créditos orçamentários são ou se tornam insuficientes (como, por exemplo, aumento de um insumo utilizado pelo governo).

Estes créditos estão relacionados diretamente ao orçamento, já que suplementam dotações já existentes.

Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

É autorizado por lei, e aberto por decreto do Poder Executivo.

A Lei de Orçamento Anual poderá conter autorização para que o Poder Executivo abra créditos suplementares (somente) até determinada importância.

b) Crédito Especial

É destinado às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica na Lei de Meios. O crédito especial cria novo item de despesa, para atender a um objetivo não previsto no orçamento.

Sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

É autorizado por lei e aberto por decreto do Poder Executivo.

Se a lei de autorização do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

c) Crédito Extraordinário

É destinado a atender despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Caracteriza-se assim:

a) pela imprevisibilidade do fato, que requer ação urgente do Poder Público;

b) por não decorrer de planejamento e, pois, de orçamento.

Independem da existência prévia de recursos disponíveis.

Abertos por Medida Provisória.

Se a abertura do crédito for promulgada nos últimos quatro meses do exercício, poderá ser reaberto no exercício seguinte, nos limites de seu saldo, sendo incorporado ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

Consideram-se recursos disponíveis para fins de abertura de créditos suplementares e especiais, além da reserva de contingência:

I - O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - Os provenientes do excesso de arrecadação;

III - Os resultados de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei; e

IV - O produto de operações de crédito autorizados em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Entende-se por:

Superávit financeiro – a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas;

Excesso de arrecadação – o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício, excluída a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Por fim, o ato que abrir o crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde for possível.

EXECUÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

A despesa pública é executada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O primeiro estágio da despesa pode ser conceituado como prescreve o art. 58 da Lei nº 4.320/64: “O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho é obrigatório, não sendo permitida a realização de despesa sem empenho.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e tem por objetivo respeitar o limite do crédito orçamentário, como, aliás, o art. 59 da Lei nº 4.320/64 diz: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos”.

A emissão do empenho abate o seu valor da dotação orçamentária total do programa de trabalho, tornando a quantia empenhada indisponível para nova aplicação. É uma garantia para o fornecedor ou prestador de serviço contratado pela Administração Pública de que a parcela referente ao seu contrato foi bloqueada para honrar os compromissos assumidos.

Os empenhos, de acordo com a sua natureza e finalidade, são classificados: em empenho ordinário, empenho estimativa e empenho global. Entende-se por Nota de Empenho o documento utilizado para fins de registro da operação de empenho de uma despesa.

A anulação do empenho da despesa far-se-á também através da Nota de Empenho, com o mesmo número de vias e destino. As anulações são identificadas pelo código do evento. O valor do empenho anulado reverte à dotação do programa de trabalho, tornando-se novamente disponível para empenho naquele exercício.

A Liquidação é o segundo estágio da despesa e consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (art. 63 da Lei nº 4.320/64). É a verificação se o contratante cumpriu o implemento de condição.

Somente após a apuração do direito adquirido pelo Credor, tendo por base os documentos comprobatórios do respectivo crédito, ou da completa habilitação da entidade beneficiada, a Unidade Gestora providenciará o imediato pagamento de despesa. É evidente, portanto, que nenhuma despesa poderá ser paga sem estar devidamente liquidada.

O pagamento é a última fase da despesa. Este estágio consiste na entrega de recursos equivalentes à dívida líquida, ao credor, mediante ordem bancária. A emissão de Ordem Bancária será precedida de autorização do titular da Unidade Gestora, ou seu preposto, em documento próprio da Unidade.

Denomina-se suprimento de fundos, portanto, a modalidade de pagamento de despesa permitida em casos excepcionais e somente quando sua realização não possa subordinar-se ao processo normal de atendimento por via de ordem bancária.

Essa modalidade simplificada de execução de despesa consiste na entrega de numerário a servidor para a realização de despesa precedida de empenho na dotação própria, que, por sua natureza ou urgência, não possa subordinar-se ao processo normal da execução orçamentária e financeira.

Consoante o art. 36 da Lei nº 4.320/64, consideram-se Restos a Pagar, ou resíduos passivos, as despesas empenhadas mas não-pagas dentro do exercício financeiro, ou seja, até 31 de dezembro (arts. 35 e 67 do Decreto nº 93.872/86).

O regime de competência exige que as despesas sejam contabilizadas conforme o exercício a que pertençam, ou seja, em que foram gerados. Se uma despesa foi empenhada em um exercício e somente foi paga no seguinte, ela deve ser contabilizada como pertencente ao exercício em que foi empenhada. Por ter sido realizada no ano anterior, o eventual pagamento da despesa no exercício seguinte deve ser considerado extra-orçamentário.

Conforme sua natureza, as despesas inscritas em Restos a Pagar podem ser classificadas em: processadas e não-processadas.

a) São Restos a Pagar processados as despesas em que o credor já tenha cumprido as suas obrigações, que já tenha entregue o material, prestado dos serviços ou executado a etapa da obra, dentro do exercício, tendo, portanto, direito líquido e certo, e está em condições de pagamento imediato, ou seja, representam os casos de despesas já liquidadas, faltando apenas o pagamento.

b) São Restos a Pagar não-processados as despesas que dependem, ainda, da prestação do serviço ou fornecimento do material, ou seja, cujo direito do credor não foi apurado. Representam, portanto, despesas ainda não-líquidas.

Despesas de exercícios anteriores são as dívidas resultantes de compromissos gerados em exercícios financeiros anteriores àqueles em que devem ocorrer os pagamentos, e que não estejam inscritos em Restos a Pagar, no caso de se referirem ao exercício imediatamente anterior.

Poderão ser pagas à conta de despesas de exercícios anteriores, mediante autorização do ordenador de despesa, respeitada a categoria econômica própria:

a) as despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria; assim entendidas aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação.

b) os Restos a Pagar com prescrição interrompida; assim considerada a despesa cuja inscrição como Restos a Pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor; e

c) os compromissos decorrentes de obrigação de pagamento criada em virtude de lei e reconhecidos após o encerramento do exercício.

PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA

A Secretaria do Tesouro Nacional é o órgão responsável pela administração e utilização dos recursos que entram nos cofres do Governo Federal, provenientes principalmente dos tributos pagos pelos contribuintes. A atual legislação estabelece como atribuições da STN a elaboração e execução da programação financeira da União; a administração dos haveres financeiros e mobiliários (títulos), bem como das responsabilidades da União; e a execução das operações de crédito e da política de dívida pública federal, interna e externa, bem como o controle dos limites de endividamento do setor público.

Conforme determina o art. 5º do Decreto nº 93.874, de 23/12/86, a programação financeira tem por finalidade a formulação de diretrizes para elaboração das propostas de cronogramas de desembolso, estabelecimento do fluxo de caixa e fixação de limites de saques periódicos contra a conta do Tesouro Nacional, objetivando:

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo oportuno, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho; e

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir eventuais insuficiências financeiras.

O Decreto de Programação Financeira tem, entre outras finalidades:

– adaptar o fluxo financeiro aos diversos programas de trabalho;

– manter o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada (sazonalidade da receita);

– permitir às unidades saber de antemão o volume de recursos que poderão empenhar e o limite de seus pagamentos.

Compete à Secretaria do Tesouro Nacional aprovar a programação financeira de desembolso para o exercício, procurando ajustar as necessidades da execução do orçamento-programa ao fluxo de caixa do Tesouro. O fluxo de caixa do Tesouro é mais abrangente do que o cronograma de desembolso, pois ele engloba não só as despesas, mas também as receitas do Governo. A programação financeira visa estabelecer um fluxo de caixa mais consentâneo com as políticas fiscal e monetária do governo.

CONTROLE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

O controle exerce na administração sistêmica papel fundamental no desempenho eficaz de qualquer organização. É através dele que detectamos eventuais desvios ou problemas que ocorrem durante a execução de um trabalho, possibilitando a adoção de medidas corretivas para que o processo se reoriente na direção dos objetivos traçados pela organização.

Na Administração Pública a importância do controle foi destacada, principalmente, com o advento da Reforma Administrativa de 1967. Assim, o art. 6º do Decreto-Lei nº 200/67 o coloca, ao lado do planejamento, entre os cinco princípios fundamentais que norteiam as atividades da Administração Federal.

Evidentemente, o controle não é fim em si mesmo e, dentro desse espírito, os controles puramente formais ou cujo custo seja superior ao risco devem ser abandonados, não só em atendimento ao art. 14 do Decreto-Lei nº 200, mas também à política de desburocratização do Governo.

A Lei nº 4.320/64 estabelece que o controle da execução orçamentária e financeira da União, Estados, Municípios e Distrito Federal será exercido pelos Poderes Legislativo e Executivo, mediante controles externo e interno, respectivamente.

Esse entendimento é reafirmado pelo art. 70 da Constituição, que determina:

“A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

De acordo com o que dispõe o art. 75 da Lei nº 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreenderá:

I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;

II - a fidelidade funcional dos agentes da administração responsáveis por bens e valores público; e

III - o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

Os dois primeiros itens expressam a preocupação jurídico-legal ou formal do controle, por influência do orçamento tradicional. O inciso I apresenta a abrangência do controle, definindo sua universalidade – todos os atos que resultem a arrecadação da receita e a realização da despesa. Já o inciso II individualiza o objeto do controle, recaindo, desta forma, sobre cada agente da Administração. O último inciso já demonstra a preocupação do legislador com o controle do Orçamento-Programa, dado que o objetivo é avaliar o cumprimento das ações constantes do orçamento – programas de trabalho –, avaliando a realização de obras e prestação de serviços.

CONTROLE INTERNO

As atividades de controle encontram-se disseminadas em todo o corpo da Administração Federal, devendo ser exercidas em todos os níveis e através não só de um órgão específico mas também das chefias competentes e dos próprios órgãos de cada sistema, conforme determina o art. 13 do Decreto-Lei nº 200/67. A coordenação dessas atividades no Poder Executivo, entretanto, está legalmente atribuída à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda – SFC, órgão integrante do Sistema de Controle Interno do Poder .

O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Constata-se, desde logo, que, além de serviço de suporte às atividades de controle externo, ao controle interno cabem as importantes tarefas de avaliação do cumprimento das metas previstas no Plano Plurianual e da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, consoante o disposto no art. 74, da Constituição Federal, que prevê que a verificação da legalidade dos atos de execução será **prévia, concomitante e subsequente**.

CONTROLE EXTERNO

O controle externo, consoante o art. 71, da Carta Magna é exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União – TCU, e compreende, dentre outras atividades, a apreciação das contas do Presidente da República, o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, bem como a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título. O TCU é responsável, portanto, pelas funções de auxiliar o Congresso Nacional na atividade de controle externo, apresentando **Relatório e Parecer Prévio** sobre as contas do Presidente da República e julgando a regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos, através de levantamentos contábeis, relatórios e certificados de auditoria.

O Presidente da República deverá remeter ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior, consoante determina o art. 84, inc. XXIV, da Constituição. O Congresso Nacional, por sua vez, encaminhará ao TCU as contas do Presidente, acompanhadas de demonstrativos elaborados pela STN, para que o Tribunal elabore um **Relatório e Parecer Prévio** sobre as contas. O TCU dispõe de sessenta dias para elaborar o citado parecer e remetê-lo ao Congresso Nacional, para fins de julgamento.

O Congresso aprecia as contas dos Três Poderes da União, valendo-se, fundamentalmente, dos seguintes documentos: Balanço Geral da União, Relatório e Parecer Prévio do TCU, além do relatório e voto da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.