



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2021 E A PANDEMIA DO COVID-19

FABIANA FELIX FERREIRA, LUISA MEINBERG CHEADE

GT 16 - IMPACTOS DA PANDEMIA POR COVID-19 NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2021 E A PANDEMIA DO COVID-19

RESUMO

A Lei Orçamentária Anual (LOA) para o ano de 2021 foi aprovada com quatro meses de atraso. Diante de tal fato esta pesquisa buscou estabelecer se houve impacto da crise sanitária, causada pela pandemia de Covid-19, no cumprimento dos prazos previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para tramitação da lei orçamentária de 2021. O estudo realizou uma análise quantitativa e qualitativa sobre o cumprimento dos prazos de tramitação da lei do orçamento, utilizando dados oficiais disponibilizados *on-line*. Os resultados da pesquisa indicam que a pandemia pode ter influenciado na alteração do prazo de tramitação da LOA 2021, pois houve suspensão das atividades presenciais dos parlamentares. Mas tal hipótese não afasta outros fatores, como a politização da pandemia, as discussões que marcaram as eleições para as presidências da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e a demora para instalação da Comissão Especial de Orçamento do Congresso Nacional.

Palavras-chave: LOA. Tramitação. Emendas. Coronavírus. Covid-19.

INTRODUÇÃO

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma ferramenta que torna factível em curto prazo a instrumentalização dos programas setoriais e regionais de médio prazo que possibilitam o cumprimento dos propósitos fixados planos nacionais (GIACOMONI, 2021). Ela indica a concretização das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias-LDO, prevendo as receitas e fixando as despesas (COLOAUTO et al., 2013).

De fundamental importância para a concretização de políticas públicas, a LOA 2021 (BRASIL, 2021a) foi proposta e aprovada durante a pandemia da Covid-19 em um lapso temporal que se mostra, inicialmente, excepcionalmente exacerbado. A Covid-19, causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, é uma infecção aguda e potencialmente grave, altamente transmissível e propagada globalmente a partir de seu epicentro na China (BRASIL, 2021d).

O objetivo geral deste estudo é analisar se houve impacto da crise sanitária no cumprimento dos prazos previstos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para aprovação da LOA 2021. Para tanto, esta pesquisa compara o prazo das tramitações de todas as LOA pós Constituição Federal de 1988 e analisa o tempo médio de tramitação entre tais leis orçamentárias.

A compilação dos dados colhidos e analisados demonstrou que a pandemia de Covid-19 pode ter sido fator de influência no atraso da tramitação e aprovação da LOA 2021, pois houve suspensão de atividades presenciais dos parlamentares e a adoção do Sistema de Deliberação Remota (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2020; SENADO FEDERAL, 2020).

1. REFERENCIAL TEÓRICO

O texto constitucional prevê três peças no ciclo orçamentário, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e apresenta as características dessas peças orçamentárias (BRASIL, 1988). Dentre as modalidades de planos concebidos pela Constituição Federal está o PPA, que é direcionado à programação da administração pública, como um guia para as autorizações orçamentárias anuais. A integração entre a LOA e o PPA é dada pela LDO que, além de orientar a elaboração dos orçamentos anuais, destaca do PPA as metas e prioridades a serem executadas em cada orçamento anual (GIACOMONI, 2021).

Em nível infraconstitucional, a Lei nº 4.320/1964 institui as regras de direito financeiro e controle dos orçamentos (BRASIL, 1964), sendo essa a norma geral que disciplina a apresentação da proposta da lei orçamentária. Também a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) traz em seu conteúdo normativas que orientam o processo de aprovação e de composição de conteúdo, ressaltando que sem constar da LOA (ou pela abertura de créditos adicionais ou em leis específicas), nenhuma contratação poderá ser concretizada (BRASIL, 2000). Isso significa dizer que os gastos públicos não dependem exclusivamente de deliberação política, mas de processo incidente de normas jurídicas, que vivenciam, como as demais outras normas, o processo de constitucionalização do direito (FERREIRA; OLIVEIRA, 2017).

Ferreira e Oliveira (2017) trabalharam o tema do “orçamento público brasileiro e a crise na gestão das finanças públicas no Brasil” frente às manobras de flexibilização da peça orçamentária que desconfiguram o seu objetivo primário de concretização dos direitos fundamentais. Os autores discutem a reforma constitucional que inseriu a figura das emendas parlamentares vinculantes no orçamento brasileiro. Já Monteiro et al. (2021) examinaram o impacto da pandemia do Covid-19 no orçamento público federal sob o enfoque da arrecadação de tributos e das alterações das despesas por meio de medidas provisórias, tendo alcançado como resultado a constatação de que o Governo federal reduziu alíquotas e postergou prazos de vencimento de tributos de sua competência. Além disso, houve a autorização de abertura de créditos extraordinários de mais de duzentos e cinquenta e dois bilhões de reais, representando 4% de aumento nas despesas previstas para o ano.

Por outro lado, Souza et al. (2020) discutiram sobre o crescimento do chamado orçamento impositivo que, ao tempo em que mostra um potencial de manobra eleitoreira, é um instrumento potencial de democratização do orçamento. Esse contexto pode se aperfeiçoar mediante

tratamento estratégico dos congressistas para aumentar a sua efetiva execução dentro do exercício em que foram autorizadas.

1.1. Conceito de lei orçamentária anual

A lei orçamentária é uma norma jurídica (PEREIRA FILHO, 2004), que também pode ser conceituada como um sistema (GIACOMONI, 2021). Esta integra planos e programas que orientam a elaboração do próprio orçamento, compondo assim, um verdadeiro sistema. A LOA “[...] deve representar a concretização ano a ano das etapas do PPA, orientada pelas diretrizes, objetivos e metas estabelecidas, seguindo as metas e prioridades da LDO, sendo compatível com ambos” (SOUZA et al., 2020, p.3).

A LOA possui aspectos de diversas áreas, não sendo somente dotada de a) características contábeis, mas também de b) aspectos políticos, pois envolve decisões de interesse coletivo e por expor as políticas públicas estatais; c) econômicos e financeiros, pois apresenta e analisa a dimensão financeira do Estado; d) técnicos, pois precisa seguir as normas em sua elaboração (normas contábeis, do direito financeiro, administrativo e constitucional); e) jurídicos, pois se materializa por leis (ABRAHAM, 2019). Sendo uma lei de iniciativa do Presidente da República, cuja elaboração é orientada pela lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2021d), o projeto da LOA é acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes de anistias, de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal prevê que a LOA compreenda três orçamentos: a) o fiscal, b) o social e, c) o investimento das empresas. Em relação ao a) orçamento fiscal tem-se que ele constitui no principal dos três orçamentos “[...]e refere-se aos poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” (GIACOMONI, 2021, p. 218). O b) orçamento da seguridade social, abrange os órgãos e entidades vinculados à seguridade social (BRASIL, 1988). Neste cabem todas as despesas que se classificam nas mencionadas áreas que integram este orçamento. E, por último, c) orçamento de investimento de empresas, que compreende os investimentos em que o poder público detenha a maioria do capital social com direito a voto, mesmo que de forma indireta. No entanto, abrange apenas os investimentos das empresas estatais e não as despesas e receitas operacionais (GIACOMONI, 2021).

A LOA possui uma série de regras e princípios que contribuem no cumprimento da sua finalidade de auxiliar o controle sob os atos do Executivo. Esses princípios recebem destaque a

partir da sua incorporação à legislação (GIACOMONI, 2021) e são específicos para garantir efetividade e legitimidade ao próprio orçamento (ABRAHAM, 2019). Em suma, podem-se trazer os seguintes: a) princípio da legalidade; b) princípio da anuidade; c) princípio da unidade; d) princípio da universalidade; e) princípio da exclusividade; f) princípio da programação; g) princípio da não vinculação; h) princípio da limitação; i) princípio da publicidade; j) princípio da tecnicidade; k) princípio orçamentário da transparência; e, l) princípio do equilíbrio fiscal (ABRAHAM, 2019). Com tais características delimitadas referentes a LOA, passa-se a compreender o trâmite legislativo.

1.2. Trâmite legislativo da proposta da LOA.

O processo orçamentário não é autossuficiente, pois ele se renova anualmente (GIACOMONI, 2021). O orçamento é elaborado de forma mista: com o recebimento de propostas dos demais Poderes e órgãos, o Executivo as compatibiliza e as unifica no orçamento, encaminhando o projeto de lei orçamentária ao Legislativo, a quem caberá aprová-lo e após, controlar a sua execução (ABRAHAM, 2019). É competência privativa do Presidente da República o envio da proposta da LOA ao Congresso Nacional (BRASIL, 1988). Na prática, o órgão responsável pela elaboração desta proposta da LOA é a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), que integra a Secretaria Especial de Fazenda, subordinada ao Ministério da Economia. Esta secretaria coordena, consolida e supervisiona a elaboração tanto da LDO quanto da LOA, bem como acompanha (sem prejuízo da competência de outros órgãos) a execução orçamentária (BRASIL, 2021c).

O prazo para apresentação da LOA é definido pelo artigo 35, §2º, inciso III, do ADCT, que dispõe que o projeto deverá ser encaminhado até quatro meses do encerramento do exercício financeiro e remetido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 1988). Assim, o Poder Executivo tem até o dia 31 de agosto do ano anterior ao da execução da LOA para enviar a proposta ao Congresso Nacional (BRASIL, 1988). Após o encaminhamento do projeto pelo Presidente da República, a ele é permitido propor modificação do projeto, desde que não iniciada a votação na comissão mista. Esta mensagem com as modificações será considerada como a proposta (BRASIL, 1988). A partir do momento em que o Presidente da República apresenta a proposta da LOA, a competência para dar seguimento à criação da lei orçamentária passa a ser do Poder Legislativo, caracterizando a participação do povo, de forma indireta, no orçamento e na definição de prioridade dos gastos públicos (ABRAHAM, 2019).

O projeto de lei referente a LOA deve ser apreciado pelas duas casas (BRASIL, 1988) do Congresso Nacional (CN): Câmara dos Deputados (CD) e Senado Federal (SF), competindo a uma comissão mista permanente de orçamento, formada por Senadores e Deputados, examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei orçamentária, bem como sobre as emendas que lhe forem apresentadas (CONGRESSO NACIONAL, 2006). O Legislativo deve entregar o texto votado para sanção presidencial até o dia 22 de dezembro, data em que se encerra o ano legislativo (BRASIL, 1988).

O parecer emitido pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO acompanha a proposta de LOA e subsidia a apreciação pelo Congresso (BRASIL, 1988). Essa comissão é regulamentada pela Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional e é composta por quarenta membros titulares, sendo trinta deputados e dez senadores, com igual número de suplentes (CONGRESSO NACIONAL, 2006). No decorrer da análise e apreciação do projeto de lei orçamentária, os congressistas podem apresentar emendas, que também serão objeto de parecer da CMO (ABRAHAM, 2019).

Após todo o procedimento de análise e após emitido o parecer da Comissão Mista, o projeto é votado pelo Plenário, que depois de aprovado é encaminhado ao Presidente da República para sanção presidencial, promulgação e publicação da LOA em Diário Oficial (ABRAHAM, 2019). Caso o Presidente da República vete a proposta debatida pelos parlamentares, o projeto é devolvido ao CN, no prazo de 15 dias, para análise e votação no prazo de até 30 dias. Se o veto for rejeitado pelo CN, cabe ao Presidente da República promulgar a LOA. Mantido o veto pelo CN o projeto é promulgado sem a parte vetada. Caso o exercício financeiro se inicie sem a aprovação da LOA, adota-se como base provisória para a realização das despesas a lei orçamentária do ano anterior (BRASIL, 1964) na proporção de 1/12 avos (duodécimos), até que seja aprovada a LOA do exercício (ABRAHAM, 2019).

Pereira Filho (2004) reflete sobre os termos utilizados na construção da norma constitucional e no ADCT, vez que quando o constituinte estabelece o prazo para devolução da lei orçamentária, não há possibilidade do Poder Legislativo em rejeitar integralmente o projeto da LOA. Ou seja, implicitamente estabelece o prazo da aprovação, com ou sem emendas, pois numa rejeição integral a qualquer outro projeto de lei, o documento seria arquivado e não remetido à sanção presidencial como é o caso da LOA.

2. METODOLOGIA

Para a abordagem do tema, esta pesquisa comparou os prazos de tramitação das Leis Orçamentárias Anuais da União com a de 2021 no intuito de verificar se pandemia de Covid-19 foi responsável pela aprovação extemporânea do orçamento federal pelo Legislativo.

A pesquisa aplicada foi do tipo exploratória, para investigação dos procedimentos legislativos orçamentários; descritiva, para estabelecer os conceitos de LOA e identificar os respectivos trâmites de aprovação de tal lei; e causal, visando detectar influências da pandemia no trâmite legislativo. Os procedimentos técnicos de obtenção de dados para a elaboração da pesquisa foram do tipo bibliográfico e documental. A abordagem da pesquisa foi feita pelo método quantitativo, ao se analisar a extensão de prazos de tramitação das LOA a partir da Constituição Federal vigente; e qualitativa ao se analisar os aspectos da tramitação e do contexto histórico. Portanto, trata-se de uma pesquisa de cunho misto (CRESWEL, 2010).

A coleta de dados foi feita em literatura base, artigos científicos, sítios oficiais de informação e na legislação pátria sobre o tema. A análise dos dados coletados deu-se pelo método documental sobre o conjunto coletado. A revisão da literatura baseou-se nas seguintes fases: planejamento; busca nas bases de dados bibliográficas e *on-line*; busca teórica nos achados; revisão dos textos, artigos e análise; e avaliação crítica dos resultados. Para condução da pesquisa foi formulada a seguinte pergunta: Houve impacto da pandemia da Covid-19 no cumprimento dos prazos previstos no ADCT para a aprovação da LOA 2021?

A primeira fase foi idealizada a partir do objetivo de pesquisa em analisar se houve impacto da pandemia na observância (ou inobservância) dos prazos para a aprovação da LOA 2021, comparando os prazos das tramitações das LOA anteriores, a partir da Constituição Federal vigente, no intuito de estabelecer um tempo médio dessas tramitações e estabelecer se houve variação do tempo de tramitação em comparação com períodos anteriores.

Para a busca nas bases de dados *on-line* foram utilizados os descritores e indicadores booleanos: “LOA” AND “Tramitação” AND “Emendas” AND “cumprimento de prazo” AND “Covid-19” nas bases científicas de dados Periódicos Capes e *Google Acadêmico*, visando ampliar o sistema de busca. A pesquisa se limitou aos artigos científicos sobre orçamento e atrasos na sua aprovação e sobre a influência da pandemia de Covid-19 sobre os gastos públicos, ainda em quantidade pequena de disponibilidade, haja vista a atualidade do tema. Também foi necessária a busca por artigos e notícias oficiais referentes a análises do cenário histórico e político

brasileiro, com base em buscas por Comissão Mista de Orçamento e por eleição Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Para localizar as datas referentes à tramitação das Leis orçamentárias, tanto a de envio da LOA ao Legislativo, quanto a de despacho da LOA para sanção do Presidente da República, buscou-se na *home page* oficial do Congresso Nacional, elegendo no *menu* de opções “matérias orçamentárias”. Após, foi selecionado cada um dos exercícios financeiros a partir da Constituição Federal de 1988, de 1990 a 2021.

3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

No ano de 2020 o Brasil foi inserido no contexto da pandemia da Covid-19, que modificou diversas esferas da vida humana e, notadamente, a capacidade fiscal dos governos, com a diminuição da arrecadação de tributos e um aumento de gastos com saúde em razão da pressão no sistema sanitário (MONTEIRO et al., 2021). A questão de saúde pública transformou-se em palco de disputas políticas inócuas (AMARAL JR, 2020). A instalação da Comissão Mista de Orçamento de 2020 aconteceu em fevereiro de 2021 (INSTALAÇÃO, 2021), provável reflexo da perda de apoio parlamentar pelo Presidente da República (SAID, 2020), das discussões sobre a possibilidade de reeleição que antecederam a troca de Presidentes da Câmara e do Senado (SENADORES, 2020), e da falta de acordo de líderes para a indicação dos componentes da referida comissão (MELO, 2020).

3.1. Histórico dos prazos das tramitações da LOA

As últimas LOA apresentaram prazos de tramitação com características diversas, apresentando uma média de 159 dias de tramitação dentro do espaço de 113 dias entre os prazos definidos no ADCT (31/08 a 22/12), e, conseqüentemente, uma média de 46 dias de atraso do CN, conforme se demonstra na Tabela 1.

Tabela 1 - Tramitação das Leis Orçamentárias Anuais – LOA

COMPETÊNCIA	DATA DE REMESSA PELO EXECUTIVO	ATRASO DO EXECUTIVO	DATA DE DEVOLUÇÃO DA LOA PELO CN	TRÂMITE ESPERADO	TRÂMITE REAL	ATRASO DO LEGISLATIVO	LOA
1990	31/08/1989	0	31/12/1989	113	122	9	Lei 7.999, de 30/01/1990
1991	30/08/1990	-1	17/12/1990	114	109	-5	Lei 8.175, de 31/01/1991
1992	31/08/1991	0	19/12/1991	113	110	-3	Lei 8.409, de 28/02/1992
1993	31/08/1992	0	31/03/1993	113	212	99	Lei 8.652, de 29/04/1993
1994	31/08/1993	0	19/10/1994	113	414	301	Lei 8.933, de 09/11/1994

1995	31/08/1994	0	21/12/1994	113	112	-1	Lei 8.980, de 19/01/1995
1996	31/08/1995	0	18/04/1996	113	231	118	Lei 9.275, de 09/05/1996
1997	30/08/1996	-1	04/02/1997	114	158	44	Lei 9.438, de 26/02/1997
1998	29/08/1997	-2	07/01/1998	115	131	16	Lei 9.598, de 30/12/1997
1999	31/08/1998	0	27/01/1999	113	149	36	Lei 9.789, de 23/02/1999
2000	01/08/1999	-30	02/05/2000	143	275	132	Lei 9.969, de 11/05/2000
2001	01/09/2000	1	10/01/2001	112	131	19	Lei 10.171, de 05/01/2001
2002	31/08/2001	0	07/01/2002	113	129	16	Lei 10.407, de 10/01/2002
2003	29/08/2002	-2	19/12/2002	115	112	-3	Lei 10.640, de 14/01/2003
2004	28/08/2003	-3	16/01/2004	116	141	25	Lei 10.837, de 16/01/2004
2005	31/08/2004	0	25/01/2005	113	147	34	Lei 11.100, de 25/01/2005
2006	01/09/2005	1	16/05/2006	112	257	145	Lei 11.306, de 16/05/2006
2007	04/09/2006	4	07/02/2007	109	156	47	Lei 11.451, de 07/02/2007
2008	31/08/2007	0	19/03/2008	113	201	88	Lei 11.647, de 24/03/2008
2009	27/08/2008	-4	18/12/2008	117	113	-4	Lei 11.897, de 30/12/2008
2010	01/09/2009	1	18/01/2010	112	139	27	Lei 12.214, de 26/01/2010
2011	31/08/2010	0	27/01/2011	113	149	36	Lei 12.381, de 09/02/2011
2012	01/09/2011	1	02/01/2012	112	123	11	Lei 12.595, de 19/01/2012
2013	31/08/2012	0	12/03/2013	113	193	80	Lei 12.798, de 04/04/2013
2014	02/09/2013	2	27/12/2013	111	116	5	Lei 12.952, de 20/01/2014
2015	01/09/2014	1	17/03/2015	112	197	85	Lei 13.115, de 20/04/2015
2016	31/08/2015	0	28/12/2015	113	119	6	Lei 13.255, de 14/01/2016
2017	31/08/2016	0	21/12/2016	113	112	-1	Lei 13.414, de 10/01/2017
2018	31/08/2017	0	20/12/2017	113	111	-2	Lei 13.587 de 02/01/2018
2019	31/08/2018	0	24/12/2018	113	115	2	Lei 13.808, de 15/01/2019
2020	30/08/2019	-1	30/12/2019	114	122	8	Lei 13.978, de 17/01/2020
2021	31/08/2020	0	31/03/2021	113	212	99	Lei 14.144, de 22/04/2021
MÉDIAS				114	159,9	45,9	

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Para a contagem dos dias de “atraso na aprovação”, utilizou-se a contagem de dias corridos, inclusive os dias não úteis. Os atrasos de remessa da proposta de lei orçamentária pelo Poder Executivo são irrelevantes, pois desde a promulgação da Constituição Federal houve apenas sete ocorrências, sendo o maior atraso de apenas quatro dias.

É possível aferir que o processo orçamentário é, em sua maioria, formado por aprovações extemporâneas. Em estudo anterior, já se comprovou um tendente atraso na aprovação das leis orçamentárias anuais do governo federal, sendo imputada a responsabilidade ao Poder Legislativo, pois o Executivo costuma apresentar os projetos de leis no prazo estabelecido no ADCT (SOARES JUNIOR, 2016). Em tese, o processo de elaboração e aprovação da LOA demonstraria o viés democrático do orçamento brasileiro, vez que todos os Poderes se aproximam ao redor de um mesmo objeto, em uma atuação cooperativa (ABRAHAM, 2019), mas vê-se uma fragilidade entre as relações do Executivo e Legislativo contribuindo com o aumento de decisões pelo Judiciário na esfera política, o que enfraquece cada vez mais os outros dois Poderes (TAVARES, 2017).

A inexistência de sanção no ordenamento jurídico atual para o legislativo intempestivo quanto a análise e aprovação da LOA pode desestimular a realização dos trabalhos com tempestividade

(CÂMARA, 2007). Isso difere-se do que acontece se não houver a aprovação da LDO, já que o Legislativo não pode entrar em recesso no mês de julho sem a devida apreciação da LDO (BRASIL, 1988).

3.2. Aspectos políticos da tramitação da LOA 2021

A LOA 2021 foi proposta e aprovada em um período conturbado não somente pela pandemia de Covid-19, que forçou os parlamentares a adotarem o Sistema de Deliberação Remota em março de 2020. Além dessas peculiaridades, em 2020 as presidências da CD e do SF foram disputadas em meio a discussões sobre a possibilidade de reeleição dos então ocupantes (SENADORES, 2020), culminando com a eleição de novos parlamentares para a importante função (PIOVESAN e SIQUEIRA, 2021; RESENDE, 2021).

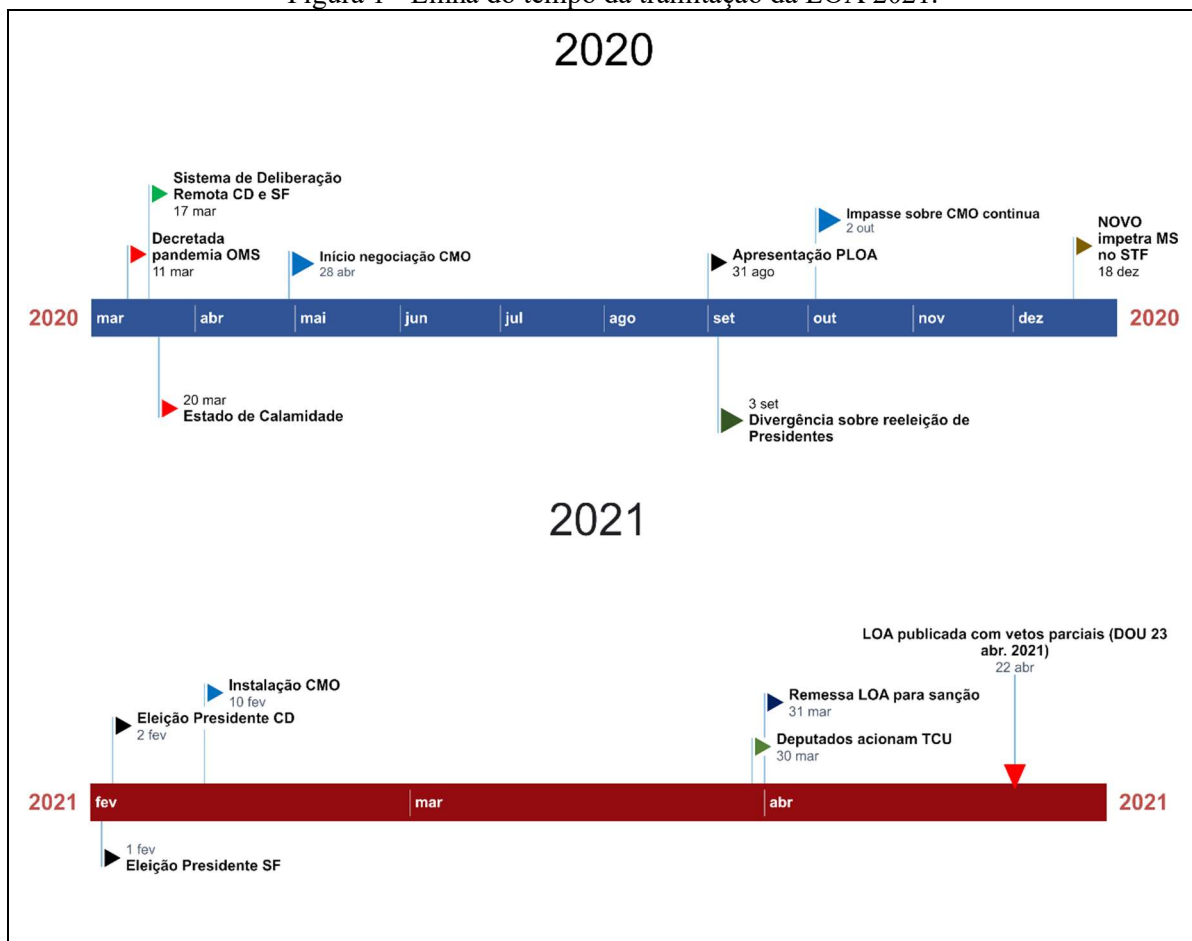
A formação da Comissão Mista de Orçamento, cujas indicações começaram a ser discutidas em abril de 2020 (LÍDERES, 2020), foi objeto de disputas político-partidárias e “desacertos” entre parlamentares. Normalmente instalada no primeiro semestre o impasse se alongou e, quando ao final de setembro parecia haver indício de acordo (COMISSÃO, 2020), no dia 6 de outubro o impasse entre líderes de partidos na Câmara continuava (MELO, 2020), acirrada pela disputa por sua Presidência (TOMAZELLI; WETERMAN, 2020). Tanto que, em dezembro, a bancada do Partido Novo impetrou Mandado de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal – STF para tentar resolver o impasse (BANCADA, 2020) e impedir que a LOA fosse votada da mesma forma que a LDO: diretamente em plenário e sem o parecer da CMO.

No entanto, já em fevereiro de 2021 a instalação da comissão sofreu adiamento (INSTALAÇÃO, 2021) e só foi realmente criada no dia 10 daquele mês (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021), justamente após a definição das eleições para presidência da CD (PIOVESAN; SIQUEIRA, 2021) e do SF (RESENDE, 2021), cuja disputa teve como pano de fundo (OLIVEIRA, 2021) as eleições de 2022 (PEREIRA, 2021). Nesse ínterim, a popularidade do Presidente da República experimentou o desgaste causado pela gestão da pandemia, que foi também bastante explorada na disputa pela presidência da CD e SF (DESGASTE, 2021).

Após a instalação da CMO em 10 de fevereiro de 2021, a LOA foi apreciada, emendada e votada pelo CN, que a encaminhou para sanção presidencial em 31 de março, ou seja, em apenas 49 dias. Isso leva à conclusão de que emendas ao orçamento não foram responsáveis pelo atraso em sua tramitação, apesar da preocupação com o cancelamento de despesas obrigatórias com saúde, que motivou um pedido de avaliação do orçamento ao Tribunal de Contas da União (TCU), feito por Deputados Federais (MACHADO, 2021). No entanto, a LOA foi sancionada

e publicada com vetos parciais em 22 de abril de 2021 (PRESIDENTE, 2021). E, além disso, a tramitação de 212 dias e o atraso de 99 dias (53 dias acima da média histórica) não foram exclusividades da LOA 2021, tendo sido notados atrasos nas tramitações de LOA dos exercícios financeiros de 1993, 1994, 1996, 2000, 2006, 2008, 2013 e 2015. A Figura 1 mostra a linha do tempo dos acontecimentos já mencionados:

Figura 1 - Linha do tempo da tramitação da LOA 2021.



Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

Assim, apesar da pandemia ter causado a suspensão de atividades presenciais no Congresso Nacional, que pode ter dificultado as deliberações, e ter sido utilizada como um polarizador de debates políticos, ela não foi o fator de influência preponderante no atraso da tramitação da LOA 2021.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi possível reforçar neste estudo que a demora na aprovação das leis orçamentárias se dá na fase do debate e aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo, sendo possível indicar que a pandemia da Covid-19 não foi fator influenciador preponderante para o não cumprimento do

prazo previsto no ADCT, tendo havido atrasos semelhantes na tramitação de outras LOA posteriores à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Os resultados da pesquisa indicam que a pandemia pode ter sido um fator de influência na alteração significativa do prazo de tramitação do processo legislativo da LOA 2021 em razão da suspensão das atividades presenciais, mas tal hipótese não afasta por si só outros fatores para tal atraso, como o tumulto político causado pela antinomia entre a política governamental de enfrentamento à pandemia e o posicionamento do Presidente da República, que transformou a crise sanitária em pano de fundo para discussões políticas polarizadas, e o desacerto na indicação dos componentes da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, instalada apenas após a disputada eleição das presidências das duas casas do Congresso Nacional, em fevereiro de 2021.

Como limitação deste estudo tem-se o contexto de pandemia, o que dificulta na construção de uma conclusão objetiva sobre o tema. De fato, houve um aumento significativo no atraso da aprovação da LOA, sendo um ano atípico dentro do lapso temporal avaliado, mas após a instalação da CMO o trâmite legislativo foi relativamente rápido, o que afasta ilações sobre emendas parlamentares ao texto. Como sugestão para futuras pesquisas a indicação seria avaliar o contexto político-histórico que envolveu a tramitação das LOA dos exercícios financeiros de 1993, 1994, 1996, 2000, 2006, 2008, 2013 e 2015, cujo atraso foi similar. Além disso, comparar também eventuais atrasos para a formação da CMO nesses exercícios.

É notável que os estudos sobre o orçamento brasileiro devam ganhar mais espaços na academia para que se avance na construção de mecanismos de interação entre os Poderes, especialmente o Executivo e o Legislativo, para que se avalie proposições de alterações normativas, para eliminar eventuais falhas do sistema de deliberação remota e de eleição para Presidentes do Congresso Nacional, e constitucionais, adicionando à LOA a mesma trava de recesso prevista para a votação da LDO.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M. **Governança fiscal e sustentabilidade financeira: os reflexos do Pacto Orçamental Europeu em Portugal como exemplos para o Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

AMARAL JR, A. Politização da pandemia serve a fins eleitorais, mas não à ciência. **Jornal da USP**, São Paulo, 6 out. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/radio-usp/politizacao-da-pandemia-serve-a-fins-eleitorais-mas-nao-a-ciencia/>. Acesso em 02 jul. 2021.

BANCADA do NOVO vai ao STF cobrar a instalação da Comissão Mista de Orçamento. **Bancada do NOVO**, Brasília, 18 dez. 2020. Disponível em:

<https://novonacamara.com.br/bancada/bancada-do-novo-vai-ao-stf-cobrar-a-instalacao-da-comissao-mista-de-orcamento/>. Acesso em 02 jul. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 01 jul. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 05 jul. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 05 jul. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.144, de 22 de abril de 2021**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14144.htm. Acesso em 04 jul. 2021a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021**. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm#art1. Acesso em 04 jul. 2021b.

BRASIL, Ministério da Saúde. **O que é a Covid-19?** Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/coronavirus/o-que-e-o-coronavirus>. Acesso em 03 jul. 2021d.

BRASIL, Ministério da Economia. **Secretaria Especial de Fazenda. Secretaria de Orçamento Federal – SOF**. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-orcamento-federal-sof>. Acesso em 01 jul. 2021c.

CÂMARA, D. C. da C. Gestor que assume sem lei orçamentária anual aprovada. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 61, jan. 2007. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=39051>. Acesso em 01 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Câmara dos Deputados nº 14/2020. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do Plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). **Diário da Câmara dos Deputados, Brasília, 17 de mar. 2020**. Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020200317000330000.PDF#page=>. Acesso em 03 jul. 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Comissão Mista de Orçamento**. Reunião de Instalação e Eleição (virtual). Brasília, 10 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/60288>. Acesso em 02 jul. 2021.

COLOAUTO, R. D.; RUAS, C. M. B.; PIRES, R. de C. T.; PEREIRA, P. Reflexão sobre as normas de finanças públicas: enfoque sobre concessão de benefícios por meio de renúncia de receitas públicas. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade – REPeC**, v.7, n. 1, Brasília-DF, jan./mar, 2013.

COMISSÃO Mista de Orçamento será instalada nesta terça-feira. **Agência Senado**, Brasília, 28 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/28/comissao-mista-de-orcamento-sera-instalada-nesta-terca-feira>. Acesso em 02 jul. 2021.

CONGRESSO NACIONAL. **Resolução nº 1, de 2006-CN**. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2006/resolucao-1-22-dezembro-2006-548706-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em 05 jul. 2021.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3.ed. Porto Alegre: Atrmed, 2010.

DESGASTE sofrido pelo Planalto afeta disputa à presidência da Câmara dos Deputados. **Correio do Povo**, Porto Alegre, 19 jan. 2021. Disponível em: [Desgaste sofrido pelo Planalto afeta disputa à presidência da Câmara dos Deputados \(correiodopovo.com.br\)](http://correiodopovo.com.br). Acesso em 05 jul. 2021b.

FERREIRA, F. G. B. de C.; OLIVEIRA, C. L. de. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil**. Revista Sequência. UFSC, v. 38, n. 76, art. 8, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2017v38n76p183>. Acesso em 22 mai. 2021.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2021.

INSTALAÇÃO da Comissão Mista de Orçamento é adiada para quarta-feira. **Congresso em Foco**, Brasília, 09 fev. 2021. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/legislativo/instalacao-da-comissao-mista-de-orcamento-e-adiada/>. Acesso em 02 jul. 2021.

LÍDERES começam a indicar membros para a Comissão Mista de Orçamento de 2020. **Agência Senado**, Brasília, 28 abr. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/04/28/lideres-comecam-a-indicar-membros-para-a-comissao-mista-de-orcamento-de-2020>. Acesso em 02 jul. 2021.

MACHADO, R. Deputados pedem ao TCU parecer sobre saúde no Orçamento de 2021. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 30 mar. 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/noticias/741077-DEPUTADOS-PEDEM-AO-TCU-PARECER-SOBRE-SAUDE-NO-ORCAMENTO-DE-2021>. Acesso em 02 jul. 2021.

MELO, K. Falta de acordo cancela instalação da Comissão Mista de Orçamento: Não há data para a eleição do presidente do colegiado. **Agência Brasil**, Brasília, 06 out. 2020. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-10/falta-de-acordo-cancela-instalacao-da-comissao-mista-de-orcamento>. Acesso em 02 jul. 2021.

MELLO, F.; MARCELINO, D.; HELFSTEIN, L.; GRAÇA, A.B. **Aprovação do governo Jair Bolsonaro**. Jota. Seção dados. São Paulo. Disponível em: <https://www.jota.info/aprovacao-jair-bolsonaro>. Acesso em 02 jul. 2021.

MONTEIRO, J. J.; RENGEL, R.; DA ROSA, F. S.; LUNKES, R. J.; HASKEL, A. P. **Reflexos da Covid-19 no Orçamento Público do Governo Federal**. Revista Gestão Organizacional – RGO. Chapecó, v. 14, n. 1, art. 5, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.22277/rgo.v14i1>. Acesso em 22 mai. 2021.

OLIVEIRA, W. Disputa pela Câmara dos Deputados é a largada para 2022. **Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 4 jan. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/01/04/interna_politica,1225654/disputa-pela-camara-dos-deputados-e-a-largada-para-2022.shtml. Acesso em 02 jul. 2021.

PEREIRA, D. Por que as disputas na Câmara e no Senado serão decisivas para o Brasil **Veja**, São Paulo, 29 jan. 2021. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/politica/por-que-as-disputas-na-camara-e-no-senado-serao-decisivas-para-o-brasil/>. Acesso em 02 jul. 2021.

PEREIRA FILHO, J. de D. Plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual: questões do Processo Legislativo: das emendas, rejeição ou sanção. **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 3, n. 26, fev. 2004. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/138/20847/33963?searchpage=1&keywords=lei%20or%C3%A7ament%C3%A1ria%20anual>. Acesso em 03 jul. 2021.

PIOVESAN, E; SIQUEIRA, C. Arthur Lira é eleito presidente da Câmara dos Deputados em 1º turno, com 302 votos. **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, 02 fev. 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/724767-arthur-lira-e-eleito-presidente-da-camara-dos-deputados-em-1o-turno-com-302-votos/>. Acesso em 02 jul. 2021.

PRESIDENTE sanciona a Lei Orçamentária de 2021 com veto parcial: Texto também terá bloqueio administrativo. **Agência Brasil**, Brasília, 22 abr. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2021-04/presidente-sanciona-lei-orcamentaria-de-2021-com-veto-parcial>. Acesso em 02 jul. 2021.

RESENDE, R. Rodrigo Pacheco é eleito presidente do Senado. **Rádio Senado**, 01 fev. 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/radio/1/noticia/2021/02/01/rodrigo-pacheco-e-eleito-presidente-do-senado-1>. Acesso em 02 jul. 2021.

SAID, F. Bolsonaro perde apoio de prefeitos, governadores e de membros do Congresso. **Congresso em Foco**, Brasília, 26 mar. 2020. Disponível em:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/bolsonaro-perde-apoio-de-prefeitos-governadores-e-de-membros-do-congresso/>. Acesso em 02 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. **Atividade Legislativa – Comissões: CPI da Pandemia**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2441>. Acesso em 05 jul. 2021.

SENADO FEDERAL. Ato da Comissão Diretora nº 7/2020. Institui o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal. **Diário do Senado Federal, Brasília, 17 de mar. 2020**.

Disponível em:

<https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/103186?sequencia=1&sequenciaFinal=10>. Acesso em 03 jul. 2021.

SENADORES divergem sobre possibilidade de reeleição dos presidentes do Senado e da Câmara. **Agência Senado**, Brasília, 03 set. 2020. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/03/senadores-divergem-sobre-possibilidade-de-reeleicao-dos-presidentes-do-senado-e-da-camara>. Acesso em 03 jul. 2021.

SOARES JUNIOR, F. V. D. Aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual: ilegalidades e responsabilização. **UNIEDUCAR - Universidade Corporativa**, 2016. Disponível em: <https://unieducar.org.br/artigo/aprovacao-tardia-da-lei-orcamentaria-anual>. Acesso em 01 jul. 2021.

SOUZA, S.; XAVIER, R.S.; ARRUDA, A. G. S. Orçamento impositivo e governança pública. **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 4, n. 1, 31 out. 2020.

TAVARES, M. L. Semipresidencialismo no Brasil: por que não? **Revista de Informação Legislativa: RIL**, v.54, n.215, jul./set. Brasília-DF, 2017. Disponível em: www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/215/ril_v54_n215_p59. Acesso em 05 jul. 2021.

TOMAZELLI, I; WETERMAN, D. Disputa por controle da Câmara atrasa Orçamento e ameaça gastos do governo. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 08 out. 2020. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,disputa-por-controle-da-camara-atrasa-orcamento-e-ameaca-gastos-do-governo,70003467670>. Acesso em 02 jul. 2021.