ALEXSANDRA KATIA DALLAVERDE

A TITULARIDADE EXERCIDA PELO PODER EXECUTIVO SOBRE A GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O DESEQUILÍBRIO CAUSADO NO QUADRO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR: PROFESSOR ASSOCIADO JOSÉ MAURÍCIO CONTI

FACULDADE DE DIREITO DA USP

SÃO PAULO

2008

ALEXSANDRA KATIA DALLAVERDE

A TITULARIDADE EXERCIDA PELO PODER EXECUTIVO SOBRE A GESTÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS E O DESEQUILÍBRIO CAUSADO NO QUADRO DA SEPARAÇÃO DE PODERES

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito Econômico e Financeiro, sob a orientação do Professor Associado José Maurício Conti

FACULDADE DE DIREITO DA USP

SÃO PAULO

2008

Agradecimento

Ao Professor José Maurício Conti, pela competente orientação e pela confiança em mim depositada.

RESUMO

A predominância do Poder Executivo no contexto atual da separação de poderes, especialmente nos países que adotam o sistema presidencialista de governo, tem, entre suas causas fundamentais, a detenção da titularidade da gestão financeira e orçamentária do Estado pelo Chefe do Poder Executivo.

Ademais, além das competências inerentes ao exercício de suas atribuições intrínsecas, o sistema jurídico confere uma série de instrumentos de flexibilidade que permitem ao Executivo, durante a fase de execução orçamentária, deixar de dar cumprimento efetivo ao orçamento público na forma como aprovado pelo Poder Legislativo.

A par dos instrumentos de flexibilidade, existem outros mecanismos de que se vale o Chefe do Poder Executivo para alcançar um maior domínio no quadro da gestão financeira, mecanismos estes que, embora abarcados pelo sistema jurídico, são, no mais das vezes, utilizados de forma desvirtuada em relação às suas reais finalidades.

Ainda, a despeito da vasta competência constitucional atribuída ao Poder Executivo, verifica-se um quadro de recuo do Poder Legislativo no exercício de suas funções, como ao conferir autorizações antecipadas para a prática de determinadas medidas de gestão, aliado à aquiescência diante dos abusos perpetrados pelo Poder Executivo.

Contribui, ainda, de forma decisiva para a predominância do Poder Executivo, algumas práticas inerentes ao chamado *presidencialismo de coalizão*, que permitem ao Executivo negociar o apoio dos membros do Legislativo a medidas de seu interesse, em troca da liberação de recursos para a consecução de emendas parlamentares, e da nomeação para cargos públicos.

Diante do quadro hoje delineado, que aponta para o domínio do Poder Executivo e a supremacia de seus interesses, urge a necessidade de adoção de medidas que visam recompor o equilíbrio entre os Poderes do Estado.

Assim, além de expor a problemática existente, por meio da análise histórico-evolutiva das competências orçamentárias, e do papel desempenhado por cada um dos Poderes na sistemática orçamentária atual, abordando, em especial, os instrumentos de flexibilidade conferidos ao Executivo e os instrumentos de controle a cargo do Legislativo, o presente estudo aborda algumas propostas, já em tramitação, visando a alteração da sistemática orçamentária, entre as quais toma relevo a instituição do chamado *orçamento impositivo*, em substituição ao caráter autorizativo que hoje o reveste.

Ainda, o estudo propõe medidas que visam refrear o avanço das competências executivas, utilizando como parâmetro algumas experiências trazidas de outros ordenamentos jurídicos, tendo em vista que as distorções verificadas não constituem uma realidade exclusiva do quadro político nacional

Palavras-chave: Poder Executivo, Instrumentos de flexibilidade, Execução orçamentária, Predominância do Poder Executivo, Presidencialismo de coalizão

ABSTRACT

The supremacy of Executive in the present context of the division of powers, specially in the countries which adopt the presidential government system, has, among its basic causes, the ownership of the attribution of the financial and budgetary administration of the State by the Executive Head.

Furthermore, besides the competencies inherent to the term of its intrinsic attributions, the legal system gives a series of flexibility instruments that allows the Executive, during the budget execution phase, not effectively accomplish the public budget as it was approved by the Legislative.

Knowing the flexibility instruments, there are others mechanisms used by the Head of the Executive to reach a bigger domain in the financial management scene, these mechanisms that, although embraced by the juridical system, are, mostly used in a distorted way related to its real purpose.

Despite of the ample constitutional competency imputed to the Executive, we can find a backward picture of the Legislative performing its functions, as well as to give advanced authorizations to the performance of certain manage practices, allied to the compliance facing the fallacy committed by the Executive.

Still, conduce, in a decisive way to the prevalence of the Executive, some inherent practices to the called *presidential coalition*, which allow the Executive to negotiate the support to Legislative members in actions of its self-interest, in exchange of the release of resources for the attainment of the parliamentary amendments and the public positions designations.

Facing the picture contoured today, that points to the ascendancy of the Executive Power and the supremacy of its interests, it is imperative the necessity of the adoption of actions that aim the restore of the balance between the Powers of the State.

Thus, besides to expose the existing problematical, by the historical-evolutionary analysis of the budgetary attributions, and the function performed by each of the Powers in the present budgetary systematic, analyzing, specially, the instruments of flexibility given to the Executive and the instruments of control designated to the Legislative, the present study analyzes some proposals, already on course, aiming the change of the budgetary system, among which stands out the institution of the called *imposing budget*, in replacement to the authoritative nature that today line it.

Also, the study propose actions that aim to restrain the progress of the executive competencies, using as a parameter some experiences brought from other juridical systems, taking into account that the distortions found do not constitute a exclusive reality of the national political picture.

Key-words: Supremacy of Executive, Flexibility instruments, Budget execution, Prevalence of the Executive, Presidential coalition

SUMÁRIO

I. INTRODUÇÃO 8

II. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS 11

1. Evolução histórica da doutrina da separação de poderes 12
2. Os principais teóricos da doutrina da separação de poderes 16
   2.1. ARISTÓTELES: teoria da constituição mista 16
   2.2. JOHN LOCKE: separação dos poderes e soberania do Legislativo 18
   2.3. MONTESQUIEU: teoria da separação orgânica dos poderes 21
   2.4. ROUSSEAU: a separação de poderes à luz do contrato social 24
   2.5. MADISON: a contribuição dos federalistas 25
3. Divisão dos poderes estatais nos diferentes sistemas de governo democrático 27
   3.1. A evolução da predominância dos poderes no contexto histórico 28
   3.2. A separação de poderes nos regimes presidencialista e parlamentarista de governo 29
      3.2.1. A divisão de poderes no regime presidencialista 29
      3.2.2. A evolução histórica do presidencialismo no Brasil 33
      3.2.3. Relação entre os poderes no regime parlamentarista 35
4. Independência e harmonia entre os poderes na sistemática constitucional brasileira 37
   4.1. Instrumentos de controle recíprocos entre os poderes 37
   4.2. Autonomia administrativa e financeiro-orçamentária 39
      4.2.1. Mecanismos constitucionais de garantia da autonomia financeira e orçamentária dos poderes 44

III. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA 55

1. Evolução das competências financeiras ao longo das constituições brasileiras 57
2. Apresentação da proposta orçamentária 66
3. Tramitação da proposta orçamentária – questões incidentais 72
   3.1. Conseqüências da não-aprovação da lei orçamentária 73
   3.2. Conseqüências da não-apresentação da proposta orçamentária 77
   3.3. A rejeição da proposta orçamentária 77
   3.4. Restrições incidentes sobre a elaboração e tramitação das propostas orçamentárias 78
4. A atuação do Poder Legislativo por meio da autorização para a prática de atos de gestão orçamentária 80
5. A interferência do Poder Judiciário na distribuição de recursos em matéria orçamentária 87

IV. A TITULARIDADE DA GESTÃO FINANCEIRA DO ESTADO PELO PODER EXECUTIVO 90
1. Execução orçamentária 91
1.1. Princípio da flexibilidade orçamentária 92
1.2. Princípios da universalidade e da unidade orçamentária em confronto com o princípio da flexibilidade orçamentária 93
2. Mecanismos de flexibilidade orçamentária 95
2.1. Créditos adicionais 96
2.1.1. Modalidades de créditos adicionais. Recursos passíveis de utilização 96
2.1.2. Vigência dos créditos adicionais 104
2.2. Reserva de contingência 105
2.3. Contingenciamento 109
3. Mecanismos auxiliares de governabilidade no regime presidencialista 114
3.1. Medidas provisórias 116
3.2. A estimativa de receitas enquanto mecanismo secundário de governabilidade 119
3.2.1. A reestimativa de receitas no âmbito do Congresso Nacional 119
3.2.2. Critérios para a realização das estimativas de receitas 122
3.2.3. Reestimativas de receitas verificadas nos últimos exercícios e a correlação entre a estimativa de receitas e os mecanismos de flexibilidade orçamentária 127
3.2.4. Propostas que visam a aproximar da realidade as receitas previstas 131
3.3. Presidencialismo de coalizão 132
3.3.1. Correlação entre o atendimento às emendas individuais e o apoio às medidas executivas 133
3.3.2. O papel das lideranças partidárias 137
3.3.3. Direito de oposição e minorias parlamentares 138
3.3.4. Propostas voltadas à diminuição dos efeitos decorrentes do presidencialismo de coalizão 140
3.3.5. Orçamento Impositivo 142

V. ELEMENTOS EXTRAÍDOS DAS CONSTITUIÇÕES ANALISADAS EM COTEJO COM A SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA NACIONAL 144
1. Panorama da dinâmica orçamentária nos Estados Unidos 144
1.1. Constituição norte-americana de 1776 145
1.2. *Budget and Accounting Act* 146
1.3. A eclosão da crise entre a Casa Branca e o Congresso 147

1.4. *Budget and Impoundment Control Act* 149
1.5. O procedimento orçamentário norte-americano 153
1.6. A atuação dos poderes em matéria orçamentária no sistema norte-americano em confronto com a atuação observada no cenário nacional 157
2. Panorama da tramitação orçamentária na Europa 160
2.1. Espanha 160
2.2. França 162
3. Competência dos Poderes Legislativo e Executivo em matéria orçamentária nas Constituições Latino-Americanas 166
3.1. Chile 167
3.2. Argentina 169
3.3. Panorama geral da elaboração e execução orçamentárias na América Latina 172

VI. CONCLUSÃO 176

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 181

I. INTRODUÇÃO

A predominância do Poder Executivo no quadro da separação de poderes tem se mostrado uma tônica do constitucionalismo pátrio, ocasionando um evidente desequilíbrio entre a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, em conseqüente prejuízo ao Estado Democrático de Direito. A situação também é vivenciada, em maiores ou menores proporções, em outros ordenamentos jurídicos, especialmente nos países que adotam o regime presidencialista de governo, tornando-se ainda mais evidente quando se aborda a realidade dos países latino-americanos, muitos dos quais recém-egressos de regimes autoritários.

Como as constatações efetuadas no desenvolvimento do presente trabalho apontam para o domínio do Poder Executivo no quadro das relações entre os Poderes, torna-se relevante enquanto ponto de partida do estudo, a realização de uma abordagem histórica das diferentes teorias envolvendo a divisão das funções estatais, como forma de melhor compreender a situação hoje vivenciada, passando-se a uma breve análise do papel atribuído aos Poderes Executivo e Legislativo nos regimes presidencialista e parlamentarista de governo.

Adentrando-se à análise da relação de independência e harmonia entre os Poderes prevista pela sistemática constitucional brasileira, de onde decorre a autonomia administrativa e financeira, merece destaque a verificação dos instrumentos conferidos para o exercício da aventada autonomia, e em que medida a pujança do Poder Executivo acaba por influenciar no seu exercício.

Posteriormente, abordando a distribuição de competências em matéria financeira e orçamentária, será efetuada uma breve análise acerca da evolução histórica das competências financeiras ao longo das Constituições brasileiras, até alcançarmos o diploma de 1988, que reservou ao Poder Legislativo importantes atribuições relativas à matéria. Nessa abordagem, será dado um enfoque especial à participação de cada um dos Poderes na sistemática financeira e orçamentária, com especial destaque à apresentação da proposta orçamentária e às autorizações legislativas para a prática de atos de gestão pelo Poder Executivo, alcançando, ainda, a participação do Poder Judiciário na alocação de recursos públicos.

Após a abordagem das principais questões que circundam a matéria, passa-se ao foco central do presente trabalho, concernente à titularidade da gestão financeira do Estado pelo Poder Executivo.

Nesse contexto, fica demonstrado que além das competências inerentes ao exercício de suas atribuições intrínsecas, o sistema jurídico confere uma série de *instrumentos de flexibilidade* que permitem ao Executivo, durante a fase de execução orçamentária, deixar de dar cumprimento efetivo ao orçamento público da forma como aprovado pelo Poder Legislativo, aumentando o poder do Chefe do Executivo na condução das finanças públicas do Estado.

Entre tais mecanismos, destacam-se a abertura de créditos adicionais, a previsão da reserva de contingência para o atendimento de despesas não previstas no orçamento e o contingenciamento de despesas, que permite ao Executivo afastar-se das disposições orçamentárias em razão da não-realização das receitas previstas.

A par dos instrumentos de flexibilidade, existem outros mecanismos de que se vale o Chefe do Poder Executivo para alcançar um maior domínio no quadro da gestão financeira, mecanismos estes que, embora abarcados pelo sistema jurídico, são, no mais das vezes, utilizados de forma desvirtuada em relação às suas reais finalidades, os quais foram aqui denominados *mecanismos auxiliares de governabilidade*.

Nesse quadrante, toma relevo o uso das medidas provisórias e o exercício da prerrogativa de estimar as receitas por ocasião da elaboração da peça orçamentária, além dos demais mecanismos inerentes ao presidencialismo de coalizão, por meio do qual o Poder Executivo busca o apoio parlamentar às suas iniciativas em troca da liberação de recursos orçamentários e da nomeação para o preenchimento de cargos em comissão na estrutura governamental.

Ainda, a despeito da vasta competência constitucional atribuída ao Poder Executivo e em reforço à supremacia por ele exercida, verifica-se um quadro de recuo do Poder Legislativo no exercício de suas funções, como ao conferir autorizações antecipadas para a prática de determinadas medidas de gestão, aliada à aquiescência diante dos abusos perpetrados pelo Poder Executivo.

Como já salientado, tendo em vista que a problemática que será abordada não constitui uma realidade exclusiva do quadro político nacional, outros ordenamentos

jurídicos serão melhor analisados, com vistas à obtenção de dados que contribuam para a formulação de propostas para a melhoria do sistema pátrio e o alcance do equilíbrio preconizado pela Constituição Federal.

II. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS PODERES CONSTITUÍDOS

No presente capítulo será desenvolvido um apanhado histórico sobre a evolução da teoria da separação de poderes, com o fim de contextualizar a atual concepção da teoria e as características de igualdade, independência e harmonia que envolvem as relações entre os poderes. Como as constatações efetuadas no desenvolvimento do presente trabalho apontam para o domínio do Poder Executivo no quadro das relações entre os Poderes, especialmente nos regimes presidencialistas de governo, torna-se relevante a abordagem histórica das diferentes teorias envolvendo a divisão das funções estatais, como forma de melhorar a compreensão da situação hoje vivenciada e de obter subsídios para o alcance do equilíbrio preconizado pela própria Constituição Federal.

Além da análise evolutiva da teoria, destaca-se a abordagem voltada às diferentes características das relações entre os poderes verificadas nos regimes parlamentarista e presidencialista, que apontam para o amplo domínio do Poder Executivo nos regimes presidencialistas, ao passo que as características que distinguem cada um dos Poderes são mais tênues nos Estados que adotam o regime de governo parlamentarista, onde Legislativo e Executivo colaboram de forma bastante estreita.

A par da independência e harmonia, ao se abordar a temática da separação de poderes, torna-se essencial a análise da autonomia administrativa e financeira conferida constitucionalmente aos Poderes pelo ordenamento pátrio. Muito embora a CF tenha se referido expressamente apenas à autonomia do Poder Judiciário, é certo que os Poderes Legislativo e, especialmente, o Executivo também detenham tal característica, que irá interferir diretamente em diversos aspectos da elaboração e execução orçamentárias.

Com efeito, além da questão relacionada à elaboração de suas próprias propostas orçamentárias, e em que medida tal competência estaria sendo vulnerada pela concentração do encaminhamento da proposta em mãos do Poder Executivo, ressaltam outros aspectos essenciais à execução do orçamento que esbarram na definição de autonomia financeira e orçamentária dos Poderes, tais como a elaboração da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso, assim como o repasse de duodécimos

previsto pelo artigo 168 da CF, que representa o mais importante instrumento de autonomia financeira.

Da mesma forma que se discute a interferência do Poder Executivo no âmbito da autonomia financeira e orçamentária dos Poderes e os limites que devem pautar sua atuação, outro aspecto polêmico envolvendo a distribuição de competências em matéria orçamentária reside na possibilidade de ingerência do Poder Judiciário na distribuição de recursos financeiros do Estado. Tal prática vem sendo bastante difundida, especialmente por meio de decisões judiciais que determinam uma atuação positiva do Poder Executivo, independentemente da existência de previsão orçamentária, como é o caso das decisões que determinam o fornecimento, pelo Estado, de medicamentos de alto custo.

1. Evolução histórica da doutrina da separação de poderes

Tal como mencionado por MALBERG[1], os filósofos da antigüidade já se ocupavam de denominar e classificar as diversas manifestações do poder estatal.

Assim, historicamente, a doutrina da separação de poderes tem, entre suas bases mais remotas, a chamada *teoria da constituição mista*. Inicialmente desenvolvida por ARISTÓTELES, a teoria contempla a união de diferentes elementos da comunidade como forma de se alcançar uma ordem política mais estável, não havendo condições de se garantir a estabilidade política sem que as diferentes classes participem do governo sob as mesmas condições.

Contudo, conforme aponta NUNO PIÇARRA[2], a teoria, em sua concepção aristotélica, representaria nada mais do que uma idéia que se associaria à doutrina da separação de poderes apenas em uma fase mais adiantada de sua evolução, especialmente voltada ao equilíbrio ou balanceamento das classes sociais, por meio de sua participação efetiva no exercício do poder político.

Ainda segundo PIÇARRA, a teoria da constituição mista foi utilizada na Idade Média na defesa da limitação do poder monárquico por meio da intervenção dos

---

[1]MALBERG, Carré de. *Teoria general del Estado.* México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1948. p. 741.
[2]PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Ed., 1989. p. 36.

estamentos ou de seus órgãos representativos na elaboração das leis fundamentais e na tomada das decisões políticas, ainda que por meio do mero assentimento[3].

Com o desenvolvimento do absolutismo, houve natural declínio da aplicação da teoria da constituição mista, que se mostrava incompatível com a concentração do poder nas mãos do monarca.

A partir do século XVI, verificou-se a sistematização do conceito de soberania, em contraposição à concepção de divisão do poder. Menciona PIÇARRA que a teorização da soberania se deu a partir de BODIN, em sua obra "Seis Livros sobre a República",que concluiu pela impossibilidade de repartição da titularidade do poder soberano entre os diferentes pretendentes, sob pena de desvirtuamento de sua própria natureza.[4]

Segundo aponta JEAN-JACQUES CHEVALLIER[5], a soberania de BODIN é perpétua e absoluta, quer o governo seja democrático, aristocrático ou monárquico, sendo, de qualquer forma, indivisíveis seus atributos.

Logo, sendo a soberania atributo essencial ao Estado e considerada sua indivisibilidade, torna-se impensável a divisão dos poderes entre órgãos distintos, sob pena de afronta ao próprio Estado.

Por sua vez, o século XVII presenciou o retorno da *teoria da constituição mista*, que consistiu em sua teoria política dominante, diante do declínio do absolutismo na Inglaterra e o fortalecimento da denominada *Monarquia mista*. Segundo PIÇARRA, a idéia que passou a prevalecer defendia que "a melhor forma de governo era aquela consistente em um esquema constitucional em que Rei, Lorde e Comuns repartissem entre si o poder político".[6]

Contudo, até então, a doutrina da separação de poderes limitava-se a exigir o exercício separado das funções legislativa e executiva, sob os aspectos orgânico e pessoal, com o objetivo essencial da garantir a observância das leis, da liberdade e da segurança individual.

Nesse contexto, aponta PIÇARRA que a reivindicação da separação orgânica e pessoal passou a se processar sob outros argumentos:

---

[3]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 41-42.
[4]Id. Ibid., p. 41.
[5]CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias.* 4. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1989. p. 57.
[6]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 42.

> "Foi reivindicada em nome da eficiência do Estado: a função legislativa e a função executiva, por serem materialmente distintas, deveriam ser postas a cargo de diferentes órgãos, estrutural e processualmente adequados ao seu eficiente desempenho...
>
> Foi reivindicada como forma de garantir que a lei seja feita no interesse comum. Para tal, há que impedir que os titulares dos órgãos executivos sejam simultaneamente membros da assembléia legislativa...
>
> Foi também reivindicada como condição de possibilidade de responsabilização (criminal) dos membros do executivo pelos seus abusos de poder perante os representantes eleitos do povo. Para isso, o exercício de funções executivas deve ser incompatível com o desempenho simultâneo de funções legislativas...
>
> Reivindicou-se finalmente uma separação orgânico-pessoal entre legislativo e executivo como pré-condição para o controlo e a limitação recíproca do poder político exercido por cada um desses <<ramos>> separados."[7]

Adentrando no século XVIII, afirma PIÇARRA que a discussão envolvendo o papel do Poder Legislativo passou a ocupar posição de destaque na teoria política, dela decorrendo o levantamento de questões fundamentais à organização e ao funcionamento do Estado. Tomada como a principal função do Estado, a função legislativa deveria, nessa medida, ser confiada a um órgão revestido de mecanismos que obstassem seu exercício arbitrário, assim como a usurpação das demais funções do Estado[8].

A partir dessa premissa, demonstrativa da relevância atribuída ao papel desempenhado pelo Poder Legislativo, entra em destaque outra discussão, relacionada à postura a ser adotada pelo Legislativo em sua relação com os demais Poderes, descrita por PIÇARRA na seguinte conformidade:

> "Duas posturas se defrontavam: uma, de matriz essencialmente liberal, impregnada por idéias de equilíbrio, limites internos e fiscalização recíproca, na tradição da doutrina da constituição mista; outra, de matriz essencialmente democrática, impregnada pela idéia de soberania popular e de supremacia no estado do poder dos representantes eleitos pelo povo, a quem não poderia deixar de caber, em exclusivo, o exercício da função estatal suprema, que apenas pelos representados poderia ser controlado."[9]

---

[7]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 61-62.
[8]Id. Ibid., p. 79.
[9]Id., loc. cit.

Dentro desse cenário, destaca-se a atuação de BOLLINGBROKE, opositor do governo de Walpole, na Inglaterra, ao exigir uma efetiva separação de poderes[10]. A reivindicação tomava por base a alegada fraqueza apresentada pela Constituição inglesa, que poderia ser facilmente subvertida por um chefe de poder tirânico. Referida deficiência é assim retratada pelo próprio BOLLINGBROKE:

> "A dependência constitucional (...) consiste nisso: que os procedimentos de cada órgão constitucional, quando actua e afecta o todo, sejam sujeitos à fiscalização e ao controlo dos outros órgãos constitucionais; a independência consiste nisto: que as decisões ou deliberações de cada órgão que culminam esses procedimentos, sejam tomadas independentemente e sem qualquer influência directa ou indirecta dos outros órgãos. Sem a primeira, cada órgão teria a liberdade de tentar destruir o equilíbrio, usurpando ou abusando do poder; mas, sem a segunda, não pode haver nenhum equilíbrio. (...) Numa constituição como a nossa, a segurança do todo depende do equilíbrio entre os órgãos e o equilíbrio entre estes de sua mútua dependência." [11]

Dessa forma, a repartição e o equilíbrio entre os poderes já haviam sido amplamente preconizados antes de MONSTESQUIEU, que desenvolveu e aperfeiçoou os estudos já realizados, passando para a história como o idealizador da moderna teoria da separação de poderes. Ao estudar as instituições inglesas, o autor dela extraiu uma teoria geral que trouxe à França e expôs em sua obra "O Espírito das Leis", no capítulo intitulado "A Constituição da Inglaterra", propondo uma teoria da separação de poderes mais ampla do que aquela observada entre os ingleses.

Segundo CARRÉ DE MALBERG, na França, a separação de poderes constitui princípio essencial do direito público moderno, consagrado pela Assembléia Nacional de 1789, como base da regeneração política francesa[12], diferentemente do verificado na Inglaterra, onde, segundo o mesmo autor, o princípio teria surgido como fruto de uma lenta evolução histórica, particularmente envolvendo as lutas entre o Parlamento inglês e a realeza, com vistas a limitar os poderes da Coroa.

Já adentrando no século XX, a evolução do estudo da separação de poderes prossegue, mas com uma perspectiva finalística diferenciada daquela até então empregada, que enxergava o princípio como meio de proteção das liberdades e da contenção de abusos,

---

[10]Conforme informa PIÇARRA (*A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*: um contributo para o estudo das suas origens e evolução, cit., p. 85), as manifestações de BOLLINGBROKE foram extraídas de textos encontrados no jornal inglês de oposição denominado "The Craftsman".

[11]Citado por PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 86.

[12]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 741.

o que justificava o predomínio do Legislativo sobre o Executivo. Ocorre que, diante da modernização e complexidade assumidas pelas sociedades, motivadas especialmente pelo processo de industrialização, verificou-se a necessidade de uma atuação mais forte e centralizada do Poder Executivo, fenômeno experimentado em diversos países, especialmente nos regimes presidencialistas, conforme se verá adiante.

2. Os principais teóricos da doutrina da separação de poderes

2.1. ARISTÓTELES: teoria da constituição mista

Tal como já acima salientado, segundo aponta PIÇARRA, a doutrina da separação de poderes teria suas bases mais remotas na chamada *teoria da constituição mista,* desenvolvida por ARISTÓTELES, que tinha como pressuposto a idéia de equilíbrio entre forças diversas, o que a tornaria uma precursora da teoria da separação e equilíbrio entre os poderes. [13]

Por seu turno, defende MALBERG[14] constituir equívoco atribuir a ARISTÓTELES as origens da teoria da separação de poderes, na medida em que o filósofo teria apenas feito uma distinção entre as três operações principais do Estado, mas não teria concebido uma repartição das funções com fundamento na distinção entre os objetos que corresponderiam a cada uma delas. Ademais, não havia em ARISTÓTELES obstáculo para que uma única pessoa exercesse, ao mesmo tempo, funções diversas.

ARISTÓTELES previu a existência de três poderes essenciais, os quais chamou de *deliberativo*, *executivo* e *judiciário*. Conforme se depreende da leitura da introdução ao capítulo X da "Política":

> "Em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar de maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas.
>
> O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado.

[13]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 32.
[14]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 741-742.

> O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e a maneira de satisfazê-las.
>
> O terceiro abrange os cargos de jurisdição."[15]

Ainda, ao desenvolver sua teoria, ARISTÓTELES discriminou seis formas de governo, de acordo com o número de governantes e a justiça ou injustiça que as permeariam: monarquia, aristocracia, república, tirania, oligarquia e democracia, que se misturavam nas constituições concretas. As três primeiras constituiriam as formas justas, e as últimas, as injustas, em razão do excesso que as caracterizariam. A "justiça" das formas de governo decorreria da preocupação com a felicidade geral, ao passo que se o interesse perseguido fosse daqueles que compõem o governo, seria injusto.

Nesse sentido, extrai-se o seguinte trecho de sua obra:

> "Estas três formas podem degenerar: a monarquia em *tirania*; a aristocracia em *oligarquia*; a república em *democracia*. A tirania não é, de fato, senão a monarquia voltada para a utilidade do monarca; a oligarquia, para a utilidade dos ricos; a democracia, para a utilidade dos pobres. Nenhuma das três se ocupa do interesse público. Podemos dizer ainda, de um modo um pouco diferente, que a tirania é o governo despótico exercido por um homem sobre o Estado, que a oligarquia representa o governo dos ricos e a democracia o dos pobres ou das pessoas pouco favorecidas."[16]

Segundo PIÇARRA[17], na medida em que o exercício do poder supremo não se processaria de acordo com apenas uma das seis formas de governo descritas, mas de acordo com a junção de características de várias delas, praticamente todas as constituições concretas seriam mistas, tendo em vista que, nas constituições mistas, os vários grupos ou classes sociais participariam do exercício do poder político.

Nesse aspecto, as constituições mistas se diferenciariam das constituições puras, em que apenas um grupo ou classe social deteria o poder político.

Assim, para ARISTÓTELES, a constituição mista seria a melhor forma de constituição, pois levaria em conta, ao mesmo tempo, os ricos e os pobres, ressaltando que a República resultaria da união da oligarquia e da democracia. A esse propósito, dispõe:

---

[15]ARISTÓTELES. *A política.* Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 127.
[16]Id. Ibid., p. 106.
[17]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 33.

> "Como há três razões para pretender a igualdade no governo, a saber, a liberdade, a opulência e a virtude (pois a nobreza, tida como a Quarta, é apenas uma conseqüência da virtude unida à antigüidade da riqueza), a combinação de duas dessas razões, isto é, dos pobres com os ricos, deve sem problemas chamar-se República; a combinação das três, aristocracia, nome que – pondo de lado a verdadeira e pura aristocracia de que falamos mais acima é que é a primeira de todas – lhes convém bem mais do que qualquer outro, apesar da mistura das formas.
>
> O que dissemos leva-nos naturalmente a saber como a República se forma da democracia e da oligarquia, e como ela deve ser constituída. Ao mesmo tempo, logo veremos como é preciso definir a democracia e a oligarquia e como se distinguem. Feita essa distinção, basta fazer com que se liguem, isto é, tomar alguma arte das duas e reuni-las; teremos então a República que procuramos."[18]

Dessa forma, a constituição mista de ARISTÓTELES, dependeria da origem dos titulares dos cargos públicos, assim como da diversidade da forma de provimento, de forma a que nenhuma classe preponderasse sobre a outra. [19]

2.2. JOHN LOCKE: separação dos poderes e soberania do Legislativo

Segundo aponta PIÇARRA, existem diferentes posições acerca da contribuição de JOHN LOCKE para a teoria da separação de poderes. Há quem o qualifique como o autor primário, originário da doutrina; já outros atribuem essa autoria a MONTESQUIEU, cabendo a LOCKE apenas alguns traços rudimentares. Por sua vez, outros não vêem nenhuma contribuição, posto que LOCKE teria tratado simplesmente da distinção entre as funções estatais, e não da separação de poderes propriamente dita[20].

Entre as obras de LOCKE, destacam-se os *Dois tratados sobre o Governo Civil*, em especial, o *Segundo Tratado*, que nos interessa mais de perto.

Segundo PIÇARRA, LOCKE encontra no contrato social os fundamentos do Estado e do poder político, por meio do qual os homens passariam a dispor de uma garantia inexistente no estado de natureza, concernente à proteção de sua propriedade – assim entendida a vida, a liberdade e os bens – e segurança. Tal garantia envolveria uma

---

[18]ARISTÓTELES. op. cit., p. 115.
[19]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 34-35.
[20]Id. Ibid., p. 63. PIÇARRA aponta os adeptos de cada teoria, citando MALBERG como o defensor da teoria de LOCKE enquanto mera distinção das funções do Estado.

renúncia por parte dos membros da sociedade, nela residindo o fundamento e os limites do Estado[21].

LOCKE destaca a predominância do Poder Legislativo, de cuja titularidade dependeria a forma de governo de um Estado. Ao analisar as formas de governo de uma comunidade, assim se expressa o autor:

> "Tendo a maioria, conforme mostramos, quando de início os homens se reúnem em sociedade, todo o poder da comunidade naturalmente em si, pode empregá-lo para fazer leis destinadas à comunidade de tempos em tempos, que se executam por meio de funcionários que ela própria nomeia: nesse caso, a forma de governo é uma perfeita democracia; ou então pode colocar o poder de fazer leis nas mãos de alguns homens escolhidos, seus herdeiros e sucessores: nesse caso, ter-se-á uma oligarquia; ou então nas mãos de um único homem: constitui-se nesse caso uma monarquia; se para ele e herdeiros: será hereditária; se para ele somente durante a vida, mas pela morte dele sendo a ela devolvido o poder de indicar sucessor: será a monarquia eletiva. E assim, segundo estas maneiras de ser, a comunidade pode estabelecer formas compostas ou mistas de governo, conforme achar conveniente. E se o poder legislativo for a princípio concedido pela maioria a uma pessoa somente, para sempre, ou por qualquer prazo limitado, e em seguida o poder supremo deva novamente voltar para ela – quando assim volta, a comunidade pode dispor dele novamente colocando-o nas mãos de quem quiser, constituindo nova forma de governo. Dependendo da forma de governo da situação do poder supremo, que é o legislativo – sendo impossível conceber-se que poder inferior prescreva ao superior ou que outro qualquer que não o poder supremo faça as leis – , conforme se coloca o poder de fazer as leis, assim também é a forma da comunidade."[22]

Ainda, concluindo pela predominância do Poder Legislativo, defende LOCKE a separação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a fim de afastar eventuais tentações sobre a natureza humana:

> "O poder legislativo é o que tem o direito de estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e dos seus membros. Como se tem de pôr constantemente em prática as leis, que devem continuar sempre em vigor, mas que se podem elaborar em curto prazo, não há necessidade de manter-se tal poder permanentemente em exercício, pois que nem sempre teria no que se ocupar. E como pode ser tentação demasiado grande para a fraqueza humana, capaz de tomar conta do poder, para que as mesmas pessoas que têm por missão elaborar as leis também tenham nas mãos a faculdade de pô-las em prática, ficando dessa maneira isentas de obediência à lei que fazem, e podendo amoldar a lei, não só quando a elaboram como quando

[21]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 66-68.
[22]LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o Governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores). p. 91.

> a põem em prática, a favor delas mesmas, e assim passarem a ter interesse distinto do resto da comunidade contrário ao fim da sociedade e do governo; em comunidades bem ordenadas, nas quais o bem de todos se leva em conta como é devido, o poder legislativo vem às mãos de diversas pessoas que, convenientemente reunidas, têm em si, ou juntamente com outras, o poder de elaborar as leis; depois de assim fazerem, novamente separadas, ficam sujeitas às leis que fizeram, o que representa obrigação nova e mais próxima para que as façam tendo em vista o bem geral." [23]

Assim, o Poder Legislativo não necessitaria ser permanente, ao passo que o Executivo sim, diante da necessidade de um poder permanente que acompanhe a execução das leis:

> "Todavia, como as leis elaboradas imediatamente e em prazo curto têm força constante e duradoura, precisando para isso de perpétua execução e assistência, torna-se necessária a existência de um poder permanente que acompanhe a execução das leis que se elaboram e ficam em vigor. E desse modo os poderes legislativo e executivo ficam freqüentemente separados."[24]

Segundo MALBERG, LOCKE foi o primeiro, nos tempos modernos, a atentar para a utilidade da separação de poderes, mas não teria desenvolvido uma teoria suficientemente clara. Recomendava a separação dos Poderes Legislativo e Executivo entre órgãos diversos, mas não tratava esses poderes como iguais e independentes entre si, nem tampouco defendia a necessidade de sua separação orgânica. Em resumo, a teoria de LOCKE se reduziria a uma simples *teoria de distinção das funções*[25].

Já para PIÇARRA, a mais forte influência de LOCKE residiria na idéia de supremacia do Poder Legislativo, já implicada na versão da *rule of law* da doutrina da separação de poderes, como conseqüência da detenção da soberania pelo povo.[26]

Caracteriza-se, assim, a doutrina de LOCKE, por uma nítida separação entre o Poder Legislativo e os Poderes Executivo e Federativo – com competência restrita às relações internacionais – sendo admissível que os últimos sejam concentrados em um mesmo órgão, sujeito, no entanto, ao controle pelo Poder Legislativo.

---

[23]LOCKE, John. op. cit., p. 97.
[24]Id., loc. cit.
[25]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 742.
[26]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 74.

Não se encontra, ainda, em LOCKE, o sistema de freios e contrapesos e o equilíbrio entre os vários poderes, que se tornam posteriormente requisitos essenciais à doutrina da separação de poderes, no modelo preconizado por MONTESQUIEU.

2.3. MONTESQUIEU: teoria da separação orgânica dos poderes

Conforme aponta MALBERG[27], muito embora não tenha sido o primeiro a discorrer sobre a questão da separação de poderes, foi MONTESQUIEU quem dispôs sobre a verdadeira fórmula da moderna teoria da separação de poderes. Seus antecessores teriam se limitado a discernir os poderes por meio de uma distinção abstrata de funções, ao passo que MONTESQUIEU teria se preocupado em separar o exercício das funções entre titulares diferentes, focando a distinção sob o ponto de vista da separação prática que deve existir, representativa da *teoria da separação orgânica entre os poderes*.

A teoria de MONTESQUIEU também se caracterizaria por constituir um princípio geral a reger a organização dos poderes em todos os Estados bem ordenados, residindo essa característica em uma nova diferença em relação a seus antecessores.

Da mesma forma, aponta o autor que enquanto seus antecessores estabeleciam características da separação de poderes que existiam em seus países, MONTESQUIEU não considerou nenhum Estado em particular, referindo-se apenas ao Estado ideal, expondo um sistema passível de aplicação em todos os Estados.[28]

Segundo MALBERG, o ponto de partida da doutrina de MONTESQUIEU é a assertiva segundo a qual *todo homem que possui o poder é levado a abusar dele mesmo: vai adiante até que esbarra em limites. Para que não abuse do poder, é necessário que pela disposição das coisas, o poder detenha o poder*. Dessa forma, quando todos os poderes do Estado se encontrassem reunidos em um único titular, a liberdade pública estaria em perigo. Para evitar tal perigo, seria indispensável que os atributos da soberania fossem repartidos entre autoridades diversas, com o objetivo de que cada uma delas

[27]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 742.
[28]Id. Ibid., p. 743.

limitasse o poder das autoridades vizinhas, de modo que nenhuma viesse a dispor de um poder excessivo[29].

Ao analisar a teoria, aponta PIÇARRA que seria essencial para MONTESQUIEU garantir que a edição de leis e sua execução ficassem orgânica e pessoalmente separadas, na medida em que a reunião dos Poderes Executivo e Legislativo em um mesmo órgão representaria um grave risco para a liberdade e segurança dos cidadãos, ao possibilitar que a lei pudesse ser modificada no momento de sua aplicação ao caso concreto, com o conseqüente desvirtuamento de seu conceito e natureza[30].

Ilustrando as considerações aqui trazidas, ao defender a necessidade de separação das funções em órgãos distintos com o fim de se alcançar a estabilidade dos governos, assim se manifestou MONTESQUIEU, em capítulo denominado "Da Constituição da Inglaterra":

> "Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem dos direitos das gentes e o poder executivo das que dependem do direito civil.
>
> Pelo primeiro, o príncipe, ou o magistrado, elabora leis para um certo tempo ou para sempre, e corrige ou revoga as existentes. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, impede as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes, ou julga as pendências entre particulares. Chamaremos a este último o poder de julgar e ao outro simplesmente o poder executivo do Estado. [...]
>
> Quando se reúne na mesma pessoa, ou no mesmo corpo de magistratura, o poder legislativo e o poder executivo, não existe liberdade; porque pode-se temer que o próprio monarca, ou o próprio senado, faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.
>
> Também não existe liberdade, se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do poder executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o juiz seria legislador. Se estivesse unida ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor.
>
> Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de principais, ou de nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as pendências entre particulares.[31]"

---

[29]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 744.
[30]PIÇARRA, Nuno. op. cit., p. 93-94
[31]Trecho extraído da obra WEFFORT, Francisco C. (Org). *Os clássicos da política.* São Paulo: Ática, 2003. p. 173.

Ao mesmo tempo em que propugna a separação de poderes em órgãos distintos, MONTESQUIEU ressalta o aspecto da interpenetração de funções, relevante para o atendimento da necessidade de moderação entre os Poderes:

> "O poder executivo, como dissemos, deve participar da legislação pela faculdade de vetar; sem o que breve será despojado de suas prerrogativas. Mas se o poder legislativo também participa da execução, o poder executivo estará igualmente perdido.
>
> Se o monarca tomasse parte na legislação pela faculdade de estatuir, não haveria mais liberdade. Porém, como é preciso, no entanto, que tome parte na legislação para defender-se, é preciso que o faça pela faculdade de vetar. [...]
>
> Eis aqui, portanto, a constituição fundamental do governo de que estamos falando. Sendo aí o corpo legislativo composto de duas partes, cada uma delas subjugará a outra por sua mútua faculdade de vetar. Ambas serão tolhidas pelo poder executivo, que será, por sua vez, tolhido pelo legislativo.
>
> Esses três poderes deveriam formar um repouso ou uma inação. Como, porém, pelo movimento necessário das coisas, são obrigados a caminhar de comum acordo."[32]

Conforme aponta MALBERG, a fórmula sugerida por MONTESQUIEU para a eliminação de abusos residiria na separação das três funções estatais entre órgãos distintos, de acordo com os seguintes critérios[33]:

a) separação entre os poderes legislativo e executivo

No contexto de um Estado de Direito, o regime deveria garantir a seus cidadãos a legalidade, no sentido de lei enquanto regra geral, abstrata, aplicável a todos os cidadãos, concebida não em vista de um caso particular, mas anteriormente aos fatos a que devesse ser aplicada. Seria preciso que a lei não fosse ditada pela autoridade governamental ou administrativa chamada à sua execução, na medida em que poderia dispor de interesse na atuação em determinado sentido.

Ademais, se os poderes legislativo e executivo estivessem reunidos na mesma pessoa, a autoridade encarregada da execução não se sentiria obrigada pelos ditames legais, podendo derrogá-los e modificá-los a seu critério.

b) separação entre os poderes legislativo e judicial

---

[32]WEFFORT, Francisco C. (Org). op. cit., p. 180-181.
[33]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 745-746.

Pelas mesmas razões, far-se-ia oportuna a separação entre os poderes legislativo e judicial, na medida em que o julgador poderia alterar a lei conforme suas conveniências, colocando em risco a vida e a liberdade dos cidadãos, que estariam submetidos a um poder arbitrário.

c) separação entre os poderes judicial e executivo

O agente executivo, diante da função de julgar, poderia distorcer o alcance da aplicação da lei mediante juízos tendenciosos, segundo tivesse interesse em que a execução se fizesse em determinado sentido, violando, assim, o princípio da legalidade.

Conforme conclui MALBERG[34], a teoria desenvolvida por MONSTESQUIEU, apesar de ter por objeto essencial a salvaguarda da liberdade civil, implicou o desenvolvimento de mecanismos assecuratórios da liberdade das próprias autoridades públicas, em suas relações recíprocas, ao exigir que os titulares de cada um dos poderes devessem não apenas estar investidos de competências distintas e separadas, como também ser independentes e iguais no respeito uns aos outros. Nessa medida, os poderes deveriam ser postos em condições de se defenderem contra eventuais invasões dos demais. Como decorrência de tal ponto de vista, a teoria de Montesquieu teria sido classificada enquanto *sistema de freios e contrapesos* ou *teoria da balança e do equilíbrio entre os poderes.*

2.4. ROUSSEAU: a separação de poderes à luz do contrato social

ROUSSEAU também apresentou sua contribuição para a teoria da separação de poderes, de forma diversa, no entanto, àquela preconizada por MONTESQUIEU. Aponta MALBERG que, muito embora admitisse uma separação de poderes entre o Legislativo e o Executivo, a doutrina de ROUSSEAU diferia daquela de MONTESQUIEU, posto que concebia, na verdade, um poder único, exercido pelo Poder Legislativo, que se confundiria com a própria soberania.[35]

---

[34]MALBERG, Carré de. op. cit., p. 747.
[35]Id. Ibid., p. 748.

Em outras palavras, explica que o Poder Legislativo seria a vontade determinante, e o Poder Executivo, a força posta a serviço da vontade legislativa, na qualidade de mero executor.

Com efeito, ao dispor sobre a vontade geral de se constituir em sociedade, ROUSSEAU atenta para a soberania, seu elemento ínsito. Elenca, assim, como aspectos da soberania, o fato de ser indivisível, infalível, absoluta e inalienável. Diante de tais características, em especial, a indivisibilidade, conclui pela impossibilidade de divisão dos "poderes" sob pena de quebra da soberania. Segundo ROUSSEAU, reconhecer a indivisibilidade em seu princípio, e dividi-la no objeto, representaria a morte da soberania.

Em caráter metafórico, assim descreve eventual divisão dos poderes:

> "Nossos políticos, porém, não podendo dividir a soberania em seu princípio, fazem-no em seu objeto. Dividem-na em força e vontade, em poder legislativo e poder executivo, em direitos de impostos, de justiça e de guerra, em administração interna e em poder de negociar com o estrangeiro. Algumas vezes confundem todas essas partes e, outras vezes, separam-na. Fazem do soberano um ser fantástico e formado de peças ajustadas, tal como se formassem um homem de inúmeros corpos, dos quais um tivesse os olhos, outro os braços, outro os pés, e nada mais além disso. Contam que os charlatões do Japão despedaçam uma criança aos olhos dos espectadores e, depois, jogando ao ar todos os membros, um após outro, volta ao chão a criança viva e completamente recomposta. É mais ou menos assim que são feitos os passes de mágica de nossos políticos; depois de desmembrarem o corpo social, por uma sorte digna das feiras, não se sabe como, reúnem as peças..."[36]

2.5. MADISON: a contribuição dos federalistas[37]

MADISON também ofereceu uma importante contribuição no aperfeiçoamento da doutrina da separação de poderes, em especial no contexto do sistema de freios e contrapesos. Em "Ao Povo do Estado de Nova Iorque", afirma que a única medida capaz

---

[36]Texto extraído da obra WEFFORT, Francisco C. (Org). op. cit., p. 227.

[37]Ao lado de HAMILTON e JAY, MADISON foi um dos autores de "O Federalista", que reuniu diversos ensaios publicados pela imprensa norte-americana, escritos após a independência dos Estados Unidos. A esse propósito, conforme aponta Francisco C. Weffort, "Entre maio e setembro de 1787, reuniu-se em Filadélfia a Convenção Federal que elaborou uma nova Constituição para os Estados Unidos, propondo que esta substituísse os Artigos da Confederação, firmados em 1781, logo após a independência. 'O Federalista' é fruto da reunião de uma série de ensaios publicados na imprensa de Nova York em 1788, com o objetivo de contribuir para a ratificação da Constituição pelos Estados. Obra conjunta de três autores, Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836) e John Jay (1745-1859), os artigos eram assinados por *Publius*." (WEFFORT, Francisco C. (Org). op. cit., p. 245).

de assegurar a necessária repartição de atribuições entre os diferentes poderes seria por meio de uma atuação separada e distinta, com um mínimo de ingerência na escolha dos membros dos demais, e da independência, tanto quanto possível, de seus membros. Esclarece que "a grande segurança contra uma gradual concentração de vários poderes no mesmo ramo do governo consiste em dar aos que administram cada um deles os necessários meios constitucionais e motivações pessoais para que resistam às intromissões dos outros."[38]

Em outra passagem, aponta para a predominância do Poder Legislativo e a fragilidade do Executivo, razão pela qual propõe a repartição da autoridade legislativa, simultaneamente a um reforço do Executivo:

> "Não é possível, porém, atribuir a cada um dos ramos do poder uma capacidade igual de autodefesa. No governo republicano predomina necessariamente a autoridade legislativa. A solução para este inconveniente está em repartir essa autoridade entre diferentes ramos e torná-los – utilizando maneiras diferenciadas de eleição e distintos princípios de ação – tão pouco interligados quanto o permitir a natureza comum partilhada por suas funções e dependência em relação à sociedade. Talvez sejam até necessárias precauções adicionais contra perigosas usurpações. Como a importância da autoridade legislativa conduz a tal repartição, a fraqueza do executivo, por sua vez, pode exigir que ele seja reforçado. Um direito de veto absoluto sobre o legislativo parece, à primeira vista, ser o instrumento natural com que o executivo deva ser armado, mas isso talvez não seja nem inteiramente seguro nem unicamente suficiente. Em situações normais, o veto pode ser exercido sem a necessária firmeza e, nas extraordinárias, com absoluta perfídia. Poderá esta imperfeição do veto absoluto ser corrigida por alguma conexão entre o ramo mais fraco do governo e o setor mais fraco do ramo mais forte, através do qual este setor possa apoiar os direitos constitucionais do primeiro sem afetar demais os direitos de seu próprio ramo? [...]"[39] (g.n.)

Verifica-se, em princípio, que a assertiva feita por MADISON acaba não se concretizando, ao menos nas Repúblicas da América Latina, onde se verificou um quadro absolutamente contrário. Nos Estados Unidos, no entanto, berço dos federalistas, a predominância do Legislativo foi se esvaziando em detrimento de um governo conjunto.

---

[38]WEFFORT, Francisco C. (Org). op. cit., p. 273.
[39]Id. Ibid., p. 274.

3. Divisão dos poderes estatais nos diferentes sistemas de governo democrático

Conforme aponta ROSAH RUSSOMANO, a divisão dos poderes estatais constitui, em verdade, um *processo técnico de limitação de poder*[40]. Tal limitação se faz necessária, tendo em vista as conseqüências advindas da detenção do poder nas mãos de um único titular, culminando por lesar a harmonia estatal e ferir a essencialidade da pessoa humana.

A divisão dos poderes restou consagrada pela própria Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, ao enunciar que "A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição" (art. 16).

Existem basicamente duas formas de divisão do poder estatal. Uma refere-se à divisão funcional, representada pela denominada separação dos poderes; outra adota o critério espacial ou territorial, que corresponde à descentralização inerente ao Estado federal, também contendo em seu bojo a divisão funcional de poderes, nos diversos níveis de governo.

A clássica teoria da separação de poderes propõe uma divisão tripartite entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Contudo, diversas teorias foram desenvolvidas, suscitando a existência de uma série de poderes não previstos na clássica divisão. Apenas a título exemplificativo, apontamos para a teoria de ROMAGNOSI, citado por ROSAH RUSSOMANO, segundo o qual oito seriam os poderes do Estado, assim por ele classificados: poder *determinante,* a cargo do Legislativo; poder *operante,* que seria o Executivo, na classificação tripartite; poder moderador, que coordenaria os demais*;* poder *postulante,* exercido na fiscalização dos interesses políticos; poder *judicante,* cometido ao Judiciário; poder *constringente,* representado pela força pública; poder *certificante,* representado pela prática de atos dotados de fé pública; e poder *predominante,* relacionado à opinião pública[41].

Em verdade, os vários outros elementos de poder citados pelos diversos teóricos acabaram por se dividir entre os três poderes básicos preconizados pela teoria tripartite.

---

[40]RUSSOMANO, Rosah. *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976. p. 15.
[41]Id. Ibid., p. 26.

3.1. A evolução da predominância dos poderes no contexto histórico

O poder inicialmente cometido ao Legislativo foi o poder financeiro, exercido antes mesmo das funções legislativas. Com efeito, remontando-se à Idade Média, verifica-se que a função de consentimento de tributos pelo Parlamento antecedeu a própria função legislativa, havendo a necessidade de consentimento das Câmaras, que representavam o povo, para a cobrança de impostos[42].

Conforme já acima demonstrado, no quadro histórico evolutivo da doutrina da separação de poderes, o Poder Legislativo sempre ocupou um lugar de destaque na organização dos poderes, muito embora, como aponta ROSAH RUSSOMANO[43], sua posição tenha sido submetida a diversas oscilações, representadas por ascensões e descensos, ora caracterizando-se como o poder principal, ora sofrendo os efeitos derivados da superposição de poderes cometida ao Poder Executivo, como durante os regimes absolutista e ditatorial.

Com efeito, em especial após o advento da Revolução Francesa, como reação ao regime absolutista, as assembléias eleitas passaram a restringir o âmbito de atuação do Executivo, tornando-o mero executor das normas jurídicas por elas elaboradas, apondo o corpo legislativo em posição de primazia em relação ao monarca.

As funções do Executivo foram novamente ampliadas com o advento do Estado intervencionista, em substituição ao Estado liberal e abstencionista concebido após a Revolução Francesa. Tal ampliação decorreu da necessidade da tomada de decisões rápidas, especialmente em questões econômicas e militares, assim como da intensificação das relações internacionais.

O constitucionalismo surgido no período pós-II Guerra acabou rumando para o retorno do prestígio ao Poder Legislativo, paralelamente ao fortalecimento do Poder Executivo. A nova configuração dos poderes foi bem delimitada por ROSAH RUSSOMANO:

> "A experiência da última Guerra Mundial, porém, desvendou novos rumos ao constitucionalismo. Buscou-se o justo equilíbrio entre os órgãos estatais. As Leis básicas, elaboradas após aquele período, prestigiaram o

[42]RUSSOMANO, Rosah. op. cit., p. 42-43.
[43]Id. Ibid., p. 41.

> Legislativo, tornando o Executivo fortalecido, mas adstrito à legalidade e à moldura democrática"[44].

Em continuidade, afirma a autora que ainda após esse processo, a posição do Legislativo sofreu novo regresso, com a redução de suas prerrogativas e a atribuição de certas competências legislativas a outros órgãos, provocando um esvaziamento do órgão legiferante.

Já no contexto atual da separação de poderes, pode-se afirmar que a posição ocupada por cada um dos Poderes irá depender do regime de governo adotado pelo Estado.

3.2. A separação de poderes nos regimes presidencialista e parlamentarista de governo

Da análise da teoria da separação de poderes ao longo dos tempos, constata-se uma evolução em relação à finalidade perseguida, passando-se da proteção das liberdades individuais contra o arbítrio dos governantes para o combate à concentração de poder, mediante o desenvolvimento de mecanismos de controles recíprocos entre os Poderes.

Contudo, independentemente da finalidade pretendida, constituiu a separação de poderes – chamada pelos constitucionalistas modernos de *separação das funções estatais*, na medida em que o poder estatal soberano é único – cerne do Estado constitucional atual, apresentando, no entanto, nuanças diversas, quer se trate de regime parlamentarista quer se trate do regime presidencialista de governo. Passa-se, de forma sucinta, à análise de cada uma delas.

3.2.1. A divisão de poderes no regime presidencialista

Comparando-se a forma como se opera a separação de poderes nos dois sistemas básicos de regime democrático, em um exame perfunctório, tomando-se por base apenas a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, afere-se que a dinâmica do

---

[44]RUSSOMANO, Rosah. op. cit., p. 42.

regime presidencialista contribui para a predominância do Poder Executivo sobre os demais Poderes, predominância essa ainda mais alargada, particularmente no caso brasileiro, assim como no de alguns países da América Latina, pelas concessões efetuadas pelo próprio Poder Legislativo, em detrimento de suas atribuições institucionais.

Com efeito, conforme se verá adiante, como se não bastassem os instrumentos de que dispõe o Poder Executivo, notadamente em matéria financeira e legislativa, o próprio regime apresenta uma série de mecanismos que permitem o alargamento das competências do Poder Executivo, afetando, sobremaneira, a relação com os demais Poderes.

Uma das características que permeiam o regime presidencialista de governo na atualidade reside no caráter personalista do Chefe do Poder Executivo, em especial, do Presidente da República, na medida em que a instituição *Presidência da República* e a figura do detentor do mandato de Presidente por vezes se confundem, fazendo com que o poder acabe se concentrando na pessoa do mandatário, que une as funções de Chefe do Estado e de Chefe do Governo e ocupa uma posição de destaque na condução dos negócios políticos do Estado.

A concepção do presidencialismo deita suas raízes no regime norte-americano, consagrado na Convenção de Filadélfia, após a independência das treze colônias, que adotou como base o modelo parlamentarista inglês. No entanto, como o parlamentarismo inglês era bastante recente, foi concebido um Presidente da República sobre o modelo teórico do soberano da Inglaterra, o qual foi investido das atribuições executivas.

A influência foi bem explicitada por ROSAH RUSSOMANO:

> "O parlamentarismo, ao tempo da organização das colônias norte-americanas, ainda não havia se firmado devidamente. Seus traços permaneciam indecisos, como assim permaneciam as teorias que giravam em torno do mesmo. O monarca, ao lado do Parlamento, simbolizava, todavia, um poder. Se o Gabinete repousava sobre a confiança do Parlamento, a confiança do soberano se lhe tornava útil, senão necessária. Ora, os colonos americanos, distantes da metrópole, sentiam ainda a relevância emprestada ao monarca, não tendo condições, correlatamente, de penetrar no âmago de um regime que se vinha configurando havia pouco tempo.
>
> Na verdade, o parlamentarismo era demasiado recente e obscuro, para que pudesse infletir sobre os constituintes da Inglaterra. Estes, então, conceberam um Presidente da República sobre o modelo teórico do soberano da Inglaterra e investiram-no de todo o Poder executivo, embora, na própria Inglaterra, este Poder, em grande parte, como o

> sabemos, estivesse a escapar ao rei, para passar às mãos dos Ministros, aglutinados no Gabinete e responsáveis perante o Parlamento.
>
> O chefe de Estado, concebido à imagem do soberano inglês, era, entretanto, um *Presidente* eleito, por período certo e curto, pelo povo."[45]

Criou-se, assim, a figura do Presidente da República, que passava a reunir as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, responsável pela condução dos negócios do Estado.

O sistema norte-americano serviu de modelo para o presidencialismo brasileiro[46], inclusive quanto às funções atribuídas ao Presidente da República, verificando-se que a atribuição da gestão dos gastos públicos sempre esteve atrelada ao Poder Executivo, assim como a participação no processo legislativo, atribuições tais que se tornam elementares à pujança que referido Poder ostenta em matéria orçamentária.

São apontadas pela doutrina uma série de características do regime presidencialista, e a mais expressiva delas reside no exercício unipessoal das Chefias de Estado e de Governo, o que o diferencia essencialmente do regime parlamentarista.

A Chefia de Estado coaduna-se com o exercício de funções decorrentes de sua representatividade, ao passo que a Chefia de Governo, que nos interessa mais de perto, responde pela gestão interna dos negócios do Estado, de natureza política e administrativa.

Além da unipessoalidade nas Chefias do Estado e do Governo, outras características são apontadas pela doutrina, sintetizadas por ALEXANDRE DE MORAES na seguinte conformidade[47]:

- sistema surgido com a concepção clássica de separação de poderes de Montesquieu;
- independência entre Legislativo e Executivo, diferenciando-o do regime parlamentarista, em que existe a responsabilidade política do Chefe do Poder Executivo perante o Legislativo, não estando, dessa forma, os poderes dispostos de forma independente e harmônica;

---

[45]RUSSOMANO, Rosah. op. cit., p. 186.

[46]Conforme aponta ALEXANDRE DE MORAES, a influência também se deu em países como a Argentina, México, Colômbia, Chile e Nicarágua (MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004. p. 63).

[47]Id. Ibid., p. 69

- possibilidade de responsabilização penal e política do Presidente da República, esta em situações extremas; e
- derivação do poder do povo, seja por meio de eleições diretas ou indiretas.

Assim, a independência e a harmonia recíprocas entre os Poderes constituem peça essencial do regime presidencialista, reforçada pela eletividade dos membros dos Poderes Executivo e Legislativo em curtos períodos de tempo.

Por sua vez, ao estudar o tema relacionado aos regimes de governo, a doutrina também aponta para uma série de distorções constatadas no funcionamento do regime, que acabam afetando diretamente o equilíbrio entre os Poderes, mediante o amplo espectro de atribuições e competências conferidas ao Poder Executivo, que moldam uma manifesta superioridade deste em relação ao Legislativo.

Muito embora um dos traços característicos do presidencialismo resida na rígida separação de poderes, verifica-se que, em alguns países, o Presidente acaba por exercer certa preeminência na vida política nacional, ocupando posição de destaque na condução dos negócios do Estado.

Ao discorrer sobre o tema, PAULO BONAVIDES elenca as seguintes distorções verificadas nos regimes presidencialistas, muitas delas voltadas à concentração de funções no Poder Executivo, que se mostram acentuadas no presidencialismo brasileiro:

- ausência de confiança nos quadros dirigentes, com grave dano às bases da legitimidade governativa;
- elevação do grau de influência do estamento burocrático;
- declínio da função parlamentar, constatado pela diminuição estatística da perda de participação na feitura das leis;
- aumento do número de medidas provisórias e atos ministeriais que arrebatam a competência constitucional do Poder Legislativo;
- exercício das prerrogativas da soberania nacional, sem audiência do Congresso, pelos ministros da área econômica, quando decidem sobre matéria econômica e financeira de caráter internacional;
- desprestígio da lei e da Constituição; e

- excesso de decisionismo casuístico. [48]

Verifica-se, assim, que grande parte das características apontadas converge para a supremacia do Poder Executivo, daí decorrendo, por sua vez, as distorções do regime. Assim, tanto as características do presidencialismo quanto as distorções elencadas apontam para o domínio latente exercido pelo Poder Executivo.

3.2.2. A evolução histórica do presidencialismo no Brasil

O histórico do presidencialismo no Brasil explica em parte o quadro de supremacia do Poder Executivo que hoje se verifica. Após a Proclamação da República até aproximadamente a década de 1930, revezaram-se no poder presidentes representantes das oligarquias.

Após esse período, no entanto, a Chefia do Poder Executivo passou a dispor de um caráter personalista, populista e autoritário, em que o Chefe do Poder Executivo dispunha de poderes absolutos, chegando a culminar no fechamento do Congresso Nacional.

O presidencialismo no Brasil foi instituído pela Carta Constitucional de 1891, a primeira Constituição da República, tendo sido adotado por todas as demais Constituições posteriores, que atribuíram ao Presidente da República o exercício do Poder Executivo.

Disciplina bastante curiosa foi implantada pela Constituição de 1937, cujo artigo 73 estabelecia que "O Presidente da República, autoridade suprema do Estado, coordena a atividade dos órgãos representativos, de grau superior, dirige a política interna e externa, promove e orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país." (g.n.)

Muito embora a disciplina tenha sido extraída da Carta que vigorou durante a vigência do Estado Novo, período caracterizado pelo autoritarismo e pela extrema centralização do poder nas mãos do Poder Executivo federal, possuindo o dispositivo coerência com o regime vivenciado naquele momento histórico, observa-se que as atribuições conferidas ao Presidente da República pela Carta de 1937 continuam, *na*

[48]BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado.* 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995. p. 165.

prática, em plena vigência, mesmo sob a égide da chamada Constituição-cidadã, a mais democrática de todas as Constituições da República brasileira, especialmente quando se refere à competência do Presidente da República para promover e orientar a política legislativa de interesse nacional, competência esta que, em tese, residiria nas mãos do Poder Legislativo.

Na história política do País, após a implantação do presidencialismo, constata-se um pequeno período de implantação do parlamentarismo, entre setembro de 1961 e janeiro de 1963, durante o governo de João Goulart. A Constituição de 1988, por sua vez, fez constar em suas disposições transitórias a previsão de realização de um plebiscito para que a população decidisse a respeito da forma e do sistema de governo que deveriam vigorar no País, saindo vitoriosos do plebiscito realizado em 1993 a forma republicana e o sistema presidencialista.

Também se pode afirmar que a situação vivenciada pelo presidencialismo brasileiro constitui, ainda, reflexo do quadro verificado internacionalmente. Segundo PAULO BONAVIDES, "a crise dos executivos contemporâneos é crise de legitimidade. Nunca dispuseram eles tanto quanto agora, como acontece nos regimes presidencialistas, de parcela de competência mais larga com que enfrentar problemas sociais e econômicos de toda a natureza."[49]

Representa, ainda, uma tendência centralizadora que se consolidou especialmente após a Segunda Guerra, em razão da necessidade dos Estados se reorganizarem de forma mais célere e eficiente.

Ainda que no sistema presidencialista brasileiro exista o controle exercido pelo Legislativo sobre as atividades da administração, este acaba sendo esvaziado em conseqüência da força e influência exercidas pelo Executivo sobre o Legislativo, aniquilando a imparcialidade no controle, tendo em vista a detenção, pelo Chefe do Poder Executivo, de atribuições que envolvem elementos cruciais ao desenvolvimento da atividade parlamentar, especialmente em matéria orçamentária, conforme adiante será demonstrado.

---

[49]BONAVIDES, Paulo. op. cit., p. 165.

3.2.3. Relação entre os poderes no regime parlamentarista

No regime parlamentarista de governo, as relações entre o Executivo e o Legislativo se fundam basicamente em uma dependência e confiança recíprocas, cuja quebra pode conduzir à destituição do Gabinete (Poder Executivo) pelo Parlamento (Poder Legislativo), da mesma forma que o Chefe de Estado também pode, em determinadas situações, destituir o Parlamento.

A esse propósito, aponta MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO:

> "Há interdependência entre Executivo e Legislativo, por um lado, na medida em que o Gabinete (que exerce de fato as funções do Executivo) depende, na sua constituição e na sua permanência no poder, do apoio do Legislativo, isto é, do apoio da maioria parlamentar.
>
> [...]
>
> Isso ocorre toda vez que, formalmente, a Câmara aprova uma *moção de desconfiança*, quer dizer, determina a extinção do poder do Gabinete por proposição da oposição; ou recusa uma *questão de confiança*, apresentada pelo próprio Gabinete, em relação a uma medida ou projeto de lei, o que obriga o Ministério à renúncia. Está nisso a *responsabilidade política* ministerial, que normalmente concerne coletivamente ao Primeiro-Ministro e seu Gabinete, mas que pode ser relativa a um ministro específico.
>
> Em contrapartida, o Legislativo, especificamente a Câmara Baixa, pode ser "dissolvido" por ato do chefe de Estado a pedido, ou não, do Primeiro Ministro, o que significa que o chefe de Estado pode pôr fim ao mandato dos deputados antes de seu termo natural."[50]

Muito embora no regime parlamentarista, seja ele republicano ou monárquico, a detenção das competências orçamentárias também resida em mãos do Poder Executivo, conforme se verificará da análise mais acurada acerca das competências constitucionais verificadas em alguns países[51], existe uma maior igualdade entre os Poderes Executivo e

---

[50]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *O parlamentarismo.* São Paulo: Saraiva, 1993. p. 9.

[51]Assim é, por exemplo, na Constituição da Espanha, onde a iniciativa e a gestão orçamentárias competem precipuamente ao Governo, consoante se verifica do artigo 134:
"Artículo 134
1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán caráter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.

Legislativo, que mantêm uma relação de colaboração e reciprocidade de ação um sobre o outro.

Nessa medida, ainda consoante FERREIRA FILHO:

> "Portanto, se o parlamentarismo parte de uma distinção de funções, mas estabelece uma interdependência entre Legislativo e Executivo, o presidencialismo se apega à rigorosa independência entre os três poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário"[52].

Conforme visto, no parlamentarismo vigora um sistema de equilíbrio entre Executivo e Legislativo, na medida em que ambos dispõem de mecanismos de controle recíprocos entre si. Ainda que, a fim de assegurar a independência do Poder Executivo, o Chefe de Estado seja irresponsável politicamente, o Gabinete (Ministério) responde perante o Parlamento, que atua dividido em duas Câmaras, justamente para evitar a prática de excessos parlamentares.

Assim, as características essenciais do parlamentarismo residem nos seguintes fatores:

- cooperação entre Executivo e Legislativo, representando, em verdade, o Gabinete, uma comissão executiva da maioria do Parlamento;
- responsabilidade política do Governo perante o Parlamento;
- possibilidade de dissolução do Parlamento; e
- distinção entre Chefe de Estado e Chefe de Governo.

Quanto a esse último aspecto, verifica-se que, dependendo do país a ser analisado, pode haver uma concentração total das funções administrativas na figura do Chefe de Governo ou então o exercício de funções dessa natureza também pelo Chefe de Estado, o que ocorre, por exemplo, na França, que dispõe de um Poder Executivo bicéfalo.

---

4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automaticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de losingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.
7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea."

[52]FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. op. cit., p. 11.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a própria repartição das funções executivas constitui um fator que contribui para o controle da expansão dos poderes atribuídos ao Poder Executivo, evitando que haja concentração de poderes em uma única autoridade.

Muito embora o parlamentarismo apresente algumas variações, certo é, contudo, que o Parlamento exerce um papel de muito maior destaque do que aquele ostentado no presidencialismo, onde a fixação da política do Estado reside precipuamente no Poder Executivo.

Assim, ainda que existam diferentes nuanças dentro da própria concepção de regime de governo parlamentarista, podendo-se falar em regime monista ou dualista, certo é que não se verifica a extrema preeminência do Executivo como ocorre no presidencialismo.

Ademais, a definida separação de poderes no presidencialismo acaba dando ensejo à ausência de mecanismos ínsitos ao sistema, garantidores do apoio político à agenda legislativa do Chefe do Poder Executivo, diferentemente do que ocorre no parlamentarismo, e que o Primeiro-Ministro possui a competência para dissolver o Parlamento e garantir, assim, em certas circunstâncias, o apoio parlamentar necessário à governabilidade.

Diante da ausência de tal mecanismo no presidencialismo, o Chefe do Poder Executivo, visando compor a base de sustentação do governo, utiliza-se de outros instrumentos, especialmente por meio do implemento de processos de coalizão, cujo principal veículo é a liberação de recursos orçamentários destinados à consecução de projetos capitaneados por membros da base parlamentar de apoio, consoante será melhor analisado no tópico próprio.

4. Independência e harmonia entre os poderes na sistemática constitucional brasileira

4.1. Instrumentos de controle recíprocos entre os poderes

A independência e a harmonia entre os Poderes encontra expressa previsão no artigo 2º da Constituição Federal, segundo o qual "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Ao interpretar o alcance do dispositivo constitucional, doutrina UADI LAMMÊGO BULOS:

> "A independência a que se refere este art. 2º delineia-se: pela investidura e permanência das pessoas num dos órgãos do governo, as quais, ao exercerem as atribuições que lhes forem conferidas, atuam num raio de competência próprio, sem a ingerência de outros órgãos, com total liberdade, organizando serviços e tomando decisões livremente, sem qualquer interferência alheia, mas permitindo colaboração quando a necessidade o exigir. Em última análise, a independência das funções do poder político, uno e indivisível, exterioriza-se pelo impedimento de uma função se sobrepor em relação à outra, admitidas as exceções participantes dos mecanismos de freios e contrapesos.[53]

Contudo, não obstante a expressa previsão no texto constitucional, torna-se discutível a condição de independência conferida aos Poderes do Estado, surgindo posicionamentos em defesa da tese de que os Poderes são dotados de *autonomia*, e não de *independência*.

Ilustrando a assertiva, assim se manifesta PAULO DE FIGUEIREDO:

> "Separar o Poder do Estado em Poderes distintos e independentes é esvaziar o Poder, é negar o Estado, é impedir o governo.
>
> [...]não há como falar-se, nos dias fluentes, de um relacionamento dos "Poderes" do Estado em termos de independência – o que pressupõe competição, nem de paralelismos – que presume rumos diferentes, mas de harmonia, de colaboração, de unidade, de complementação, de organicidade[...]"[54]

Assim, tal como já acima salientado, o fato de os Poderes serem dotados de autonomia não significa que estejam imunes a qualquer interferência ou controle exercido pelos demais Poderes, em prol de um interesse maior, o interesse coletivo, sempre com vistas ao bem comum.

Diversos são os mecanismos que revelam a interferência de cada um dos Poderes na administração dos demais. Assim, tem-se a nomeação de Ministros do Supremo Tribunal Federal e dos membros do Conselho Nacional de Justiça, pelo Presidente da república, após aprovação do Senado Federal, ressaltando a relevante função de controle da

---

[53]BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 88.

[54]FIGUEIREDO, Paulo. Considerações em torno dos Poderes do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 70, p. 54, abr./jun. 1981.

atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes conferida ao referido Conselho, além da típica função cometida ao Legislativo, consistente na fiscalização dos atos do Poder Executivo (art. 49, X da CF).

Quanto a este último aspecto, destaca-se o controle de natureza financeira e orçamentária a cargo do Poder Legislativo. Assim, muito embora a Constituição de 1988 tenha mantido os poderes conferidos pelos anteriores diplomas ao Executivo, ressaltando sua ampla predominância no âmbito das finanças públicas, trouxe, por sua vez, uma série de instrumentos de controle e transparência da gestão orçamentária, que não eram visíveis nos ordenamentos instituídos pelos anteriores diplomas, nem tampouco se verifica em grande parte dos sistemas jurídicos do direito comparado.

São exemplos de instrumentos inseridos pela CF de 1988 a obrigatoriedade de apresentação dos relatórios bimestrais de execução orçamentária, a imposição de limites às operações de crédito, assim como a necessidade de encaminhamento, com o projeto de lei orçamentária, de um demonstrativo financeiro das contas do sistema da previdência social.

Ainda, outra forma de refrear o poder outorgado ao Executivo em matéria orçamentária foi a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, até então inexistente, enquanto uma espécie de "pré-orçamento", a servir como balizamento para a elaboração da lei orçamentária anual pelo Chefe do Poder Executivo, mediante o fornecimento de parâmetros e indicadores submetidos à apreciação e autorização prévias do Poder Legislativo.

Contudo, mesmo diante dos instrumentos previstos pela Constituição de 1988, o controle do Poder Legislativo sobre a atuação do Executivo é bastante esvaziado diante da formação de coalizões parlamentares majoritárias de apoio ao Presidente que, se de um lado, conduz a uma maior estabilidade e capacidade governativa, por outro, esvazia o controle.

4.2. Autonomia administrativa e financeiro-orçamentária

A autonomia administrativa e financeira, características das relações entre os Poderes do Estado, representam as duas vertentes primordiais na caracterização de sua independência, e decorrem de previsão contida na própria Constituição Federal.

No tocante ao Poder Judiciário, a autonomia decorre da literalidade do texto constitucional, consoante estatuído em seu artigo 99, segundo o qual "Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira".

Já em relação aos Poderes Executivo e Legislativo, a Constituição não contém dispositivo semelhante, não significando, no entanto, que tais Poderes careçam da referida autonomia, cujos fundamentos são extraídos da análise de suas competências constitucionais, bem como da sistemática da formulação das propostas orçamentárias.

Nesse sentido, as mesmas considerações efetuadas em relação ao Poder Judiciário são aplicáveis ao Poder Legislativo, com a única ressalva quanto à participação mais efetiva deste último na aprovação de seu próprio orçamento.

Por sua vez, parece inconstestável a autonomia conferida ao Poder Executivo, detentor da titularidade da gestão financeira do Estado, na medida em que exerce um papel de extrema relevância na alocação dos recursos públicos.

Ademais, na medida em que o artigo 2º do texto constitucional estatui que "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", outra não poderia ser a conclusão, posto que se a independência e a harmonia caracterizam as relações entre todos os Poderes, não seria plausível assegurar-se autonomia administrativa e financeira apenas ao Poder Judiciário.

A *autonomia* se diferencia da *soberania* pelo fato de seu detentor agir de forma discricionária dentro de um campo de atribuições previamente delimitado, estando seu exercício subordinado a uma série de restrições, ditadas com vistas ao exercício da mesma autonomia por outros titulares de semelhante direito, ao passo que a soberania constitui o poder que dita as regras, sendo um atributo essencial nas relações estabelecidas entre os Estados estrangeiros.

Especificamente no que toca à questão da autonomia financeira dos Poderes do Estado, cingindo-nos propriamente à questão conceitual, surgem algumas divergências doutrinárias acerca de sua extensão, predominando, no entanto, a tese segundo a qual a autonomia financeira reside na capacidade do ente em dispor de recursos suficientes para fazer frente às suas competências e às suas necessidades, estando, ainda, compreendida na conceituação, a autonomia orçamentária, representativa da capacidade de elaboração de sua própria proposta orçamentária.

CLÈMERSON MERLIN CLÈVE fala em princípio da *auto-administração financeira*, inserido na vertente da autonomia institucional do Poder Judiciário que, ao lado da autonomia funcional concedida à Magistratura, asseguram a independência do Poder[55]. Segundo CLÈVE, o princípio decorreria do poder conferido aos tribunais para gerir suas dotações orçamentárias, assim como para apresentar suas respectivas propostas orçamentárias.

Já KIYOSHI HARADA apresenta entendimento divergente, no sentido de que a autonomia financeira não se confunde com autonomia orçamentária, na medida em que possui autonomia financeira apenas "a entidade política, dotada do poder de *realizar as receitas públicas*, originárias, derivadas ou creditícias". Em continuidade, aduz que "quando o artigo 99 da CF se refere à autonomia administrativa e *financeira* do Judiciário, na verdade, quis o legislador constituinte referir-se à autonomia administrativa e orçamentária". [56]

HUGO NIGRO MAZZILLI, ao discorrer sobre a autonomia do Ministério Público, traz uma definição precisa a respeito da abrangência do conceito de *autonomia financeira*, enquanto "capacidade de elaboração da proposta orçamentária e de gestão e aplicação dos recursos destinados a prover as atividades e serviços do órgão titular da dotação". Aduz, ainda, que a autonomia "pressupõe a existência de dotações que possam ser livremente administradas, aplicadas e remanejadas pela unidade orçamentária a que foram destinadas"[57].

Segundo JOSÉ MAURÍCIO CONTI, entre os mecanismos de garantia da autonomia financeira, pode-se destacar os seguintes: (a) fontes próprias de recursos; (b) transferências de recursos constitucionalmente asseguradas; (c) vinculação de receitas; (d) participação na receita orçamentária; (e) administração de fundos especiais.[58]

Entre os mecanismos elencados, o Poder Judiciário – com raciocínio aplicável também ao Legislativo – apenas dispõe de fontes próprias de receitas não tributárias, como as decorrentes de aplicações financeiras, cobrança de cópias reprográficas, realização de

---

[55]CLÉVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 82, n. 691, p. 34-44, maio 1993.
[56]HARADA, Kiyoshi. Autonomia orçamentária. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 9, n. 37, p. 148-150, mar./abr. 2001.
[57]MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989. p. 61.
[58]CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário.* São Paulo: MP Ed., 2006. p. 146.

cursos e venda de materiais, e administração de fundos especiais[59], observando-se que alguns desses mecanismos, como as fontes próprias de recursos de natureza tributária e as transferências de recursos constitucionalmente asseguradas, são aplicáveis apenas aos entes federados.

Por sua vez, a existência de autonomia financeira e orçamentária dos Poderes não significa que não exista controle sobre a administração de seu orçamento, na medida em que a própria Constituição Federal, por meio de seu artigo 70, parágrafo único, dispõe que "prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária".

A sujeição ao controle financeiro e orçamentário a que se submetem todos as pessoas e órgãos integrantes da Administração Pública, aqui empregada em seu sentido mais amplo, não induz à quebra da independência do Poder, consoante reconhecido pelo próprio STF:

> "Poder Judiciário: independência, autogoverno e controle. A administração financeira do Poder Judiciário não está imune ao controle, na forma da Constituição, da legalidade dos dispêndios dos recursos públicos...O que não se admite transigências é a defesa da independência de cada um dos Poderes do Estado, na área que lhe seja constitucionalmente reservada, em relação aos demais, sem prejuízo, obviamente, da responsabilidade dos respectivos dirigentes pelas ilegalidades, abusos ou excessos cometidos."[60]

As considerações aqui trazidas aplicam-se também ao Ministério Público, que, muito embora não constitua um Poder, no âmbito da estrutura tripartite de separação das funções estatais, conta também com a previsão de autonomia administrativa e financeira, consoante se verifica da leitura dos §§2º e 3º do artigo 127 da CF:

> "Art. 127...
>
> ...
>
> §2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e

[59]No Estado de São Paulo, tanto o Poder Judiciário como o Poder Legislativo contam com um fundo próprio, instituídos, respectivamente, pelas Leis n.º 8.876, de 1994, e .10.935, de 2001.
[60]ADI 691-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 19.06.92.

> títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.
>
> §3º - O Ministério Público elaborará sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias."

Ao definir as competências administrativas do Ministério Público, a Constituição Federal não previu expressamente sua autonomia financeira, mas apenas a autonomia administrativa e funcional. No entanto, na medida em que conferiu ao *Parquet* a competência para a apresentação de uma proposta orçamentária própria, acabou por conferir, por via reflexa, a aventada autonomia orçamentária, reiterada pela legislação infraconstitucional, cuja constitucionalidade já restou reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal:

> "O reconhecimento da autonomia financeira em favor do Ministério Público, estabelecido em sede de legislação infraconstitucional, não parece traduzir situação configuradora de ilegitimidade constitucional, na medida em que se revela uma das dimensões da própria autonomia institucional do Parquet..."[61]

Verifica-se, outrossim, que muito embora cada um dos Poderes detenha sua autonomia orçamentária, compete ao Poder Executivo a elaboração da proposta geral, em uma ampla demonstração da detenção da gestão financeira do Estado, tal como reconhecido pelo mesmo aresto do Supremo Tribunal Federal:

> "Não obstante a autonomia institucional que foi conferida ao Ministério Público pela Carta Política, permanece na esfera exclusiva do Poder Executivo a competência para instaurar o processo de formação das leis orçamentárias em geral. A Constituição autoriza, apenas, a elaboração, na fase pré-legislativa, de sua proposta orçamentária, dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes."

O mesmo se observa em relação às Defensorias Públicas Estaduais, cuja autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária foram reconhecidas pelo §2º do artigo 134 do texto constitucional federal, inserido pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004.

---

[61]ADI 514-MC, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 18.03.94.

4.2.1. Mecanismos constitucionais de garantia da autonomia financeira e orçamentária dos poderes

a. Ao se conferir autonomia financeira e orçamentária a um determinado ente, confere-se, além da detenção de um orçamento próprio, dispensando-o da submissão financeira a outra instância de Poder, a competência para a elaboração de sua própria proposta orçamentária.

Conforme já salientado, o artigo 99 da Constituição Federal atribui expressamente aos tribunais a competência para a elaboração de suas propostas orçamentárias.

Verifica-se, outrossim, que não obstante cada um dos Poderes detenha sua autonomia orçamentária, compete ao Poder Executivo a elaboração da proposta geral e seu respectivo encaminhamento ao Poder Legislativo.

Com efeito, ainda que o artigo 99, §2º da CF disponha que compete o encaminhamento da proposta orçamentária "no âmbito da União, aos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, com a aprovação dos respectivos tribunais" e "no âmbito dos Estados e no do Distrito Federal e Territórios, aos Presidentes dos Tribunais de Justiça, com a aprovação dos respectivos tribunais", a redação do artigo 166, §6º é bastante clara ao determinar que "os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º".

Apesar da expressa determinação contida na Constituição Federal, observa-se que alguns Estados, como Rio de Janeiro e Ceará, tornaram mais efetiva a autonomia financeira do Poder Judiciário, ao prever o encaminhamento direto de sua proposta orçamentária à Assembléia Legislativa.[62]

A esse propósito, observa-se o disposto no artigo 152 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

> "Art. 152. ...

[62]Ainda quanto à autonomia dos Poderes, extrai-se interessante previsão da Constituição do Ceará, que, ao afirmar a autonomia financeira e administrativa do Poder Legislativo, assegura ao referido Poder o recebimento de, pelo menos, três por cento da receita estadual (art. 46).

> §1º - O Tribunal de Justiça elaborará a proposta orçamentária do Poder Judiciário dentro dos limites estabelecidos em conjunto com os demais Poderes na Lei de Diretrizes Orçamentárias.
>
> §2º - O encaminhamento da proposta, depois de aprovada pelo Tribunal de Justiça, será feito pelo seu Presidente, à Assembléia Legislativa." (g.n.)

Da mesma forma, dispõe o §1º do art. 99 da Constituição do Estado do Ceará:

> "Art. 99...
>
> §1º O Tribunal de Justiça elaborará proposta orçamentária relativa ao Poder Judiciário, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, depois de ouvidos os tribunais de segunda instância, os quais apresentarão suas propostas parciais e, sendo aprovada pelo plenário do Tribunal de Justiça, será encaminhada pelo Presidente à Assembléia Legislativa." (g.n.)

Contudo, ainda que, como regra geral, o encaminhamento da proposta orçamentária dos demais Poderes à Casa Legislativa se faça por intermédio do Chefe do Poder Executivo, não compete a este a possibilidade de proceder a alterações na proposta orçamentária. Nesse sentido, entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal, ilustrado por decisão monocrática do Ministro EROS GRAU:

> "14. O Supremo Tribunal Federal entende, desde o primeiro processo de elaboração sob a Constituição de 1988, que incumbe aos Tribunais de que trata o art. 99, §2º, do Texto Constitucional, aprovar seus respectivos orçamentos, os quais, remetidos ao Poder Executivo, devem ser incorporados ao Projeto de Lei Orçamentária, nos próprios termos em que aprovados. 15. Não cabe ao Chefe do Poder Executivo de Estado-membro, unilateralmente, efetuar cortes na proposta orçamentária do Poder Judiciário"[63].

b. Outro mecanismo reside na competência dos Poderes em proceder à realização de sua própria programação financeira e cronograma mensal de desembolso que, tendo por objetivo compatibilizar com mais eficiência os ingressos de recursos com a

[63] Ação Originária 1.491/TO, DJ de 04/12/2007. É oportuno, ainda, o registro de diversas decisões do STF nesse mesmo sentido, entre as quais as seguintes decisões monocráticas: MS 23.277, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 26.11.98; MS 22.390, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 25.6.97; MS 22.685, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 19.12.96; MS 23.783, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ de 11.10.00; MS 23.589, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 11.2.00; MS 24.380, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 23.10.02; e AO 1.482, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 1.10.07.

realização das despesas, são contemplados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) como atribuição do Poder Executivo, consoante disposto pelo artigo 8º, *caput, in verbis*:

> "Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."

Consiste a programação financeira de desembolso em um mecanismo de racionalização na liberação dos recursos necessários à consecução dos programas de trabalho das unidades orçamentárias, que objetiva o ajuste do ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos.

Após a aprovação do orçamento, deve-se estabelecer um cronograma que considere a data efetiva em que os recursos previstos ao longo do exercício financeiro estarão disponíveis. Com efeito, as receitas previstas no orçamento ingressarão nos cofres públicos apenas durante o curso do exercício financeiro, não estando disponibilizadas desde seu início, razão pela qual as despesas também devem ser efetuadas de forma programada.

A programação financeira é veiculada por meio de decreto do Poder Executivo e tem por função estabelecer diretrizes e orientações voltadas:

a) à elaboração dos cronogramas de desembolso;

b) ao estabelecimento do fluxo de caixa e ajuste do ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos;

c) à fixação de limites de saques periódicos contra a conta única do Tesouro;

d) a assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes à melhor execução do seu programa anual de trabalho (art. 48, "a" da Lei 4.320/64);

e) a manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais deficiências de tesouraria (art. 48, "b").

Em suma, a realização das despesas autorizadas pela lei orçamentária anual, que estabelece apenas os montantes globais, relacionados a todo o exercício, depende da disponibilidade de recursos financeiros no momento da execução, razão pela qual se torna necessário estabelecer uma programação que permita a realização dos gastos em harmonia com a entrada de recursos.

O fundamento legal básico da programação financeira reside no disposto no artigo 47 da Lei n.º 4.320/64, segundo o qual "imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar".

Verifica-se que a LRF alterou a periodicidade das cotas de despesas, que, antes trimestrais pelo teor da Lei n.º 4.320/64, passaram a ser mensais, ante a dicção de seu artigo 8º:

> "Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."

O Decreto-lei n.º 200/67, diploma que ainda se encontra em vigor, apesar das diversas alterações a que foi submetido, faz menção à programação financeira em diversos de seus dispositivos, qualificando-a, inclusive, enquanto um dos instrumentos básicos do planejamento governamental (art. 7º, "d").

Ainda do mesmo diploma, ressalta o disposto em seus artigos 17 e 18:

> "Art. 17. Para ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral e o Ministério da Fazenda elaborarão, em conjunto, a <u>programação financeira de desembolso</u>, de modo a assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho.
>
> Art. 18. Toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a <u>programação financeira de desembolso</u>." (g.n.)

Ponto que suscita certa polêmica refere-se à programação financeira dos Poderes. Muito embora o texto da lei refira-se expressamente ao Poder Executivo, o

dispositivo acaba sendo impositivo também aos Poderes Legislativo e Judiciário, não encontrando guarida no ordenamento constitucional atual a detenção de tal competência exclusiva em mãos do Poder Executivo, especialmente em relação às dotações consignadas aos demais Poderes.

Ao mesmo tempo em que o Decreto-lei n.º 200/67 atribuía aos respectivos Poderes competência para a discriminação de suas próprias dotações globais de despesas (artigo 71)[64], conferia também ao órgão central de programação financeira, inserido na estrutura do Poder Executivo, competência para a fixação das cotas e prazos de utilização de recursos pelas autoridades dos Poderes Legislativo e Judiciário.[65]

Contudo, tendo em vista a autonomia financeira conferida aos Poderes, constituiria um contra-senso a manutenção de tal atribuição também no tocante às despesas de competência dos Poderes Legislativo e Judiciário, posto que refoge às competências do Executivo fixar os valores que os demais Poderes estão autorizados a gastar mensalmente.

No âmbito federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009 (Lei n. º 11.768, de 14 de agosto de 2008) expressamente reconheceu a competência dos Poderes para a realização de suas próprias programações financeiras, tal como se extrai da leitura do "caput" e do §2º de seu artigo 70:

> "Art. 75. Os Poderes e o Ministério Público da União deverão elaborar e publicar por ato próprio, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei orçamentária de 2006, cronograma anual de desembolso mensal, por órgão, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n.º 101, de 2000, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário estabelecida nesta Lei.
>
> ...
>
> §2º Excetuadas as despesas com pessoal e encargos sociais, precatórios e sentenças judiciais, os cronogramas anuais de desembolso mensal dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União terão como referencial o repasse previsto no art. 168 da Constituição, na forma de duodécimos."

---

[64] "Art. 71. A discriminação das dotações orçamentárias globais de despesas será feita:
I – No Poder Legislativo e órgãos auxiliares, pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo Presidente do Tribunal de Contas;
II – No Poder Judiciário, pelos Presidentes dos Tribunais e demais órgãos competentes;
III – No Poder Executivo, pelos Ministros de Estado ou dirigentes de órgãos da Presidência da República."

[65] "Art. 72. Com base na lei orçamentária, créditos adicionais e seus atos complementares, o órgão central de programação financeira fixará as cotas e prazos de utilização de recursos pelos órgãos da Presidência da República, pelos Ministérios e pelas autoridades dos Poderes Legislativo e Judiciário para atender à movimentação dos créditos orçamentários ou adicionais."

c. Importante instrumento de garantia da autonomia financeira dos Poderes reside na previsão de duodécimos a serem entregues pelo Poder Executivo até o dia vinte de cada mês, tal como disposto no artigo 168 da CF[66]. Busca-se, assim, conferir plena efetividade à aventada autonomia, na medida em que, ao dispor de dotações orçamentárias geridas pelos próprios Poderes, fica afastada sua subordinação financeira ao Poder Executivo, subordinação esta que, uma vez presente, compromete outras nuanças de autonomia.

A importância assumida pelos duodécimos foi bem retratada em acórdão do Supremo Tribunal Federal:

> "O legislador constituinte, dando conseqüência a sua clara opção política –verdadeira decisão fundamental concernente à independência da Magistratura – instituiu, no art. 168 de nossa Carta Política, uma típica garantia instrumental, assecuratória da autonomia financeira do Poder Judiciário. A norma inscrita no art. 168 da Constituição reveste-se de caráter tutelar, concebida que foi para impedir o Executivo de causar, em desfavor do Judiciário, do Legislativo e do Ministério Público, um estado de subordinação financeira que comprometesse, pela gestão arbitrária do orçamento – ou, até mesmo pela injusta recusa de liberar os recursos nele consignados –, a própria independência político-jurídica daquelas instituições..."[67] (g.n.)

Apesar da situação em concreto tratada pelo acórdão versar sobre o repasse de recursos orçamentários ao Poder Judiciário, a conclusão alcançada também é aplicável ao Poder Legislativo, assim como ao Ministério Público e à Defensoria Pública, na medida em que também são dotados de autonomia financeira.

Trata-se de regra a ser observada pelos Estados-membros e Municípios, em razão da simetria constitucional que norteia o Estado federal em seus princípios elementares, especialmente no tocante à relação entre os Poderes.

Assim, conquanto possuam autonomia orçamentária, os demais Poderes, o Ministério Público e a Defensoria Pública acabam por submeter-se ao Poder Executivo para o recebimento dos chamados duodécimos, que constituem a forma pela qual suas dotações orçamentárias são repassadas.

---

[66]"Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º."

[67]MS-AgR-QO 21.291/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 27.10.95.

A esse propósito, ressalta a indagação pertinente à base de cálculo para o repasse dos duodécimos. Com efeito, na medida em que as previsões orçamentárias acabam, no mais das vezes, não se coadunando com a realidade financeira vivenciada na prática, é de se perquirir se os duodécimos estariam incondicionalmente atrelados às dotações constantes no orçamento ou se sujeitariam às oscilações decorrentes da variação da arrecadação de receitas.

Nesse contexto, constitui entendimento dominante do Supremo Tribunal Federal que o repasse de duodécimos deve se operar independentemente da arrecadação verificada, não sendo passível de contingenciamento pelo Poder Executivo, conforme ilustrado pelo julgamento abaixo colacionado:

> "Repasse duodecimal determinado no art. 168 da Constituição. Garantia de independência, que não está sujeita à programação financeira e ao fluxo da arrecadação. Configura, ao invés, uma ordem de distribuição prioritária (não somente eqüitativa) de satisfação das dotações orçamentárias, consignadas ao Poder Judiciário".[68]

Referido entendimento foi reiterado no julgamento de Recurso Extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que reconheceu a ilegalidade de repasse efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal do Município de Santa Cruz, em valor inferior ao devido:

> "Sustenta o Município de Santa Cruz ofensa aos artigos 165, §9º, e 168 da Magna Carta. O recurso não merece acolhida. É que o repasse duodecimal representa a independência entre os Poderes, não estando condicionado à programação financeira do Município, nem ao seu fluxo de arrecadação. Outro não é o entendimento dessa colenda Corte, de que é exemplo o MS 21.450, Relator o Ministro Octavio Gallotti..."[69]

Ainda no mesmo sentido, aponta-se o julgamento extraído de ação originária ajuizada no Supremo Tribunal Federal pelo Tribunal de Justiça do Estado de Alagoas:

> "ORÇAMENTO-JUDICIÁRIO-DUODÉCIMOS. Cumpre ao Poder Executivo proceder ao repasse, até o dia 20, do duodécimo relativo ao orçamento do Poder Judiciário. Razões ligadas quer à situação de equilíbrio das finanças do Estado, quer à arrecadação não justificam a

---

[68]MS 21450/MT, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 05.06.92.
[69]RE 299262/RN, Rel. Min. Carlos Britto, DJ de 22.10.04.

> postergação da estrita observância ao mandamento constitucional – artigo 168 da Carta Federal de 1988".[70]

Tal entendimento encontra fundamento, ainda, na sistemática traçada pelo constituinte de 1988 que, ao romper com a disciplina conferida à matéria pela antiga Carta Política, permitiu que se concluísse que o repasse não mais estaria vinculado à programação financeira do tesouro.

Com efeito, assim dispunha o artigo 68 da Constituição de 1967, com a redação dada pela Emenda n.º 1:

> "O numerário correspondente às dotações destinadas à Câmara dos Deputados, ao Senado Federal e aos Tribunais Federais será entregue no início de cada trimestre, em quotas estabelecidas na programação financeira do Tesouro Nacional, com a participação percentual nunca inferior à estabelecida pelo Poder Executivo para os seus próprios órgãos." (g.n.)

A redação conferida pela Emenda n.º 1 veio a substituir a redação originária da Constituição de 1967, cujo artigo 70 assim dispunha:

> "O numerário correspondente às dotações constantes dos subanexos orçamentários da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional será entregue no início de cada trimestre, em cotas correspondentes a três duodécimos."

Verifica-se que ao proceder à alteração da redação originária conferida pela Carta de 1967, a Emenda de 1969 afastou o critério de repasse com base nas dotações orçamentárias, passando a vinculação à programação financeira do Tesouro Nacional, a cargo do Poder Executivo, ditada pela efetiva arrecadação de receitas.

Assim, o retorno à antiga sistemática, preconizado pelo constituinte de 1988, fundamenta a conclusão alcançada por essa corrente de entendimento, posto que o constituinte dispunha da possibilidade de manter a sistemática introduzida com a Emenda n.º 1, de 1969, mas não o fez.

---

[70]AO 311-3/AL, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 11.10.96.

Nesse sentido, compartilhando da mesma conclusão, tem-se a fundamentação trazida pelo Ministro OCTÁVIO GALLOTTI, em voto proferido como relator no julgamento de mandado de segurança impetrado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso contra o Governador daquele Estado, em virtude da ausência de repasse, em forma de duodécimos, das dotações orçamentárias do Poder Judiciário:

> "Ora, é bem de ver que o raciocínio da autoridade coatora, consubstanciado nas informações, poderia encontrar alguma ressonância na regra outorgada em 1969, onde a entrega trimestral era vinculada à programação do Tesouro Nacional, desde que em participação não inferior à conferida ao Poder Executivo. Jamais, todavia, perante o texto da Carta promulgada em 1988, que restabeleceu (e até acentuou) a pureza e o rigor do comando oriundo da emenda de iniciativa parlamentar ao projeto do Executivo na Constituição congressual de 1967 (art. 70, acima transcrito).
>
> Trata-se, aqui, de garantia essencial ao funcionamento e à independência do Poder Judiciário, de uma ordem de distribuição prioritária (não somente eqüitativa, como supõe o Governador), de verdadeira e efetiva primazia na destinação da receita para as dotações do Poder Judiciário, precisamente de modo a impedir o uso do alvedrio de que se julga investido o Chefe do Poder Executivo."[71]

Por sua vez, convém ressaltar a existência de entendimento jurisprudencial no sentido da necessidade de o repasse guardar consonância com a efetiva arrecadação, conforme reconhecido pelos acórdãos abaixo transcritos, oriundos do Superior Tribunal de Justiça:

> "Mandado de segurança. Fundo de Participação dos Municípios – FPM. "Bloqueio de Conta Bancária Municipal. Receita e Despesas Orçamentárias. Repasse à Câmara Municipal. Previsão, Provisão e Despesas. Duodécimos. Constituição Federal, artigo 168. Lei n.º 4.320/64.
>
> 1. A liberação contemplada no artigo 168, Constituição Federal não é desordenada, obedecendo o sistema de programação de despesa, efetivando-se em favor da Câmara Municipal, de forma parcelada em duodécimos, estabelecendo-se valores mensais conformados à receita concretizada mensalmente. Esse critério permite o equilíbrio de modo que não sejam repassados recursos superiores a arrecadação e sem o sacrifício das obrigatórias despesas de responsabilidade do executivo. A liberação ou repasse não tem por base única a previsão orçamentária, devendo ser considerada a receita real."[72]
>
> ----------

[71]MS 21450/MT, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ de 05.06.92.
[72]RMS 10.184/SE, Rel. Min. Milton Luiz Pereira, DJ de 23.08.99.

> "Como sabido, é obrigatório o repasse pelo Executivo ao Legislativo de dotações orçamentárias previstas em lei, compreendidos os créditos suplementares e especiais, conforme previsto no art. 168 da Constituição Federal, devendo tal repasse obedecer a sistema programado de despesas, mediante parcelamento anual, denominados duodécimos.
>
> Tal repasse de verbas orçamentárias pelo Executivo deve observar as previsões constantes na Lei Orçamentária anual, a fim de garantir a independência ente os poderes, impedindo eventual abuso de poder por parte do Chefe do Executivo.
>
> Por outro lado, impende ressaltar que o quantum a ser efetivado deve ser proporcional à receita do ente público, até porque não se pode repassar mais do que concretamente foi arrecadado.
>
> Assim, em tese, sempre que a arrecadação corresponder à previsão orçamentária, deve-se observar os limites impostos pela lei orçamentária anual. Na hipótese contrária, cabe ao Chefe do Poder Executivo, apresentar elementos que justifiquem a não-observância das dotações previstas em lei." [73]

Feitas tais considerações, é oportuno observar que a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê a limitação de empenho e movimentação financeira por parte dos Poderes caso observada a incongruência entre a realização da receita e o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, ao final de um bimestre (art. 9º).

Dessa forma, o ordenamento infraconstitucional admite a submissão das dotações orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público à programação financeira, caso se evidencie a dissonância entre a receita prevista e aquela arrecadada.

Por sua vez, consoante a redação conferida ao §3º do artigo 9º da LRF, o Poder Executivo estaria autorizado a promover a limitação dos valores financeiros caso os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público não o fizessem no prazo de 30 dias. Tal dispositivo, no entanto, encontra-se com eficácia suspensa por meio de liminar concedida nos autos da Adin n.º 2.238-5, tendo em vista o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, posto que confere ao Poder Executivo o poder de contingenciar as despesas dos demais Poderes e do Ministério Público.

Sob tal ótica, ao analisar pedido de liminar requerida em mandado de segurança impetrado contra ato do Poder Executivo do Estado de Rondônia, que resultou

---

[73]RMS 10181/SE, Rel. Min. José Delgado, DJ de 05/02/2001.

no contingenciamento das dotações orçamentárias do Poder Judiciário, assim se posicionou o Supremo Tribunal Federal:

> "Diante de um descompasso entre a previsão legal-orçamentária de receita e a receita efetivamente realizada, o Poder Executivo do Estado de Rondônia, unilateralmente, por meio de Decreto, procedeu à redução dos valores devidos ao Poder Judiciário. Os fatos trazidos aos autos, tanto pelo impetrante quanto pelo impetrado, estão a demonstrar a adoção, no âmbito estadual, de uma metodologia de ajuste dos duodécimos que parece não se coadunar com a sistemática constitucional e legal de divisão de poderes em matéria orçamentária. A par dos precedentes indicados na inicial, registro que esta Corte, nos autos da ADI 2238, em que se impugna a Lei de Responsabilidade fiscal, suspendeu o art. 9º, §3º, que atribui ao Chefe do Executivo o poder de limitar os valores a serem repassados aos Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público. Ressalvado melhor juízo quando do exame do mérito, tenho como plausível a tese do Poder Judiciário estadual. Evidente, ademais, o perigo da demora. Ante o exposto, defiro a liminar para que o impetrado proceda, a partir da data da impetração, aos repasses mensais dos duodécimos ao impetrante, conforme os valores aprovados Pela Lei orçamentária Estadual n.º 1.297, de 2003."[74]

Assim, no quadro legislativo hoje delineado, torna-se possível a redução das dotações orçamentárias relativas aos Poderes Judiciário e Legislativo e ao Ministério Público apenas por ato do próprio Poder, nos moldes delineados pelo "caput" do artigo 9º da LRF.

A não transferência dos valores duodecimais poderá caracterizar, em tese, hipótese ensejadora da prática de crime de responsabilidade pelo Chefe do Poder Executivo, por atentar contra o livre exercício dos Poderes e contra a lei orçamentária (art. 85, incisos II e VI da CF), assim como hipótese de intervenção no respectivo ente federativo, por violação ao livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação (art. 34, IV da CF).

---

[74]AO 1079 MC/RO, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ de 16.06.04.

III. A DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

As competências em matéria financeira e orçamentária encontram-se distribuídas entre os Poderes Executivo e Legislativo, ressaltando, contudo, o papel desempenhado pelo Poder Executivo à frente da gestão das finanças públicas.

Diante do quadro constitucional veiculado pela Constituição de 1988, coube ao Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias (art. 165 da CF), que servem de veículo ao implemento das políticas públicas eleitas pelo governo, além de uma série de competências administrativas em matéria financeira e orçamentária, decorrentes de sua atribuição privativa para a prática dos chamados "atos de gestão", cujo fundamento constitucional reside no disposto no artigo 84, inciso II da CF,[75] muitos dos quais reclamam prévia autorização legislativa para a sua consecução.

O Poder Legislativo também participa da formulação e implementação de políticas públicas e da definição das prioridades e programas de governo, por meio da apreciação e aprovação do plano plurianual, dos planos nacionais, regionais ou setoriais e da lei de diretrizes orçamentárias, entre outras importantes atuações.

Atua também na alocação de recursos orçamentários, por meio da aprovação da lei orçamentária anual, que consiste no instrumento pelo qual se concretiza o planejamento estabelecido.

A divisão de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo tem por base a própria natureza das funções cometidas a cada um dos Poderes.

Com efeito, é o Poder Executivo a instância de poder responsável pela execução dos serviços de interesse mais direto da população, tais como saúde, educação e segurança pública, e conhecedora de suas necessidades. Diante de tal aspecto, coube ao Chefe do Poder Executivo a competência para propor o planejamento governamental, por meio do exercício da iniciativa das leis orçamentárias, assim como para apresentar propostas de atuação e exercitar os atos de gestão, de modo a aumentar a eficácia do

---

[75]"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
...
II – exercer, com o auxílio dos Ministros de Estado, a direção superior da administração federal;"

Governo e a eficiência dos serviços públicos, além de implementar as decisões tomadas pelos corpos legislativos.

Além do mais, detém o Poder Executivo a gerência dos recursos e do aporte técnico necessários para a consecução das finalidades do Estado, sendo ainda beneficiado por sua estrutura organizacional, da qual decorre uma maior unidade de comando e de ação, a cargo do Chefe do Poder Executivo, o que faz com que a tomada de decisões acabe por representar um processo muito mais célere do que aquele vivenciado pelo Poder Legislativo, que concentra um grande número de membros, colocados em condições de igualdade.

Ao Poder Legislativo, por sua vez, enquanto instância que representa o pensamento das diversas camadas da população, sendo o propulsor de idéias, debates e críticas, compete discutir e aprovar as propostas orçamentárias apresentadas pelo Poder Executivo, participando ativamente do planejamento governamental e da definição das políticas públicas que o Poder Executivo pretende adotar, refletidas nas escolhas orçamentárias eleitas na proposta apresentada ao Poder Legislativo.

Ainda, a Constituição reservou ao Poder Legislativo uma série de competências voltadas ao controle sobre a atuação do Executivo, competindo-lhe a titularidade da competência fiscalizatória dos atos do governo, inclusive sob os aspectos financeiro e orçamentário, em relação aos quais conta com o auxílio dos Tribunais de Contas.

Assim, resulta a gestão financeira e orçamentária do Estado do exercício das competências constitucionais atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo, observando-se, contudo, na prática, o amplo domínio exercido pelo Chefe do Poder Executivo à frente das finanças públicas, consoante será mais detidamente analisado adiante.

Por fim, no contexto da análise do papel desempenhado por cada um dos Poderes em matéria financeira e orçamentária, também merece menção a crescente interferência exercida pelo Poder Judiciário na alocação de recursos orçamentários, por meio de decisões que visam assegurar a consecução de direitos constitucionalmente previstos, decisões essas que implicam, muitas vezes, na necessidade de se proceder a alterações na lei orçamentária aprovada pela Casa Legislativa.

1. Evolução das competências financeiras ao longo das constituições brasileiras

A fim de melhor compreender o quadro hoje delineado, torna-se relevante a análise do desenho constitucional da atribuição de funções aos Poderes Executivo e Legislativo em relação à matéria ao longo da história constitucional brasileira.

Retornando às origens da primeira Constituição Brasileira, a Constituição Imperial de 1824, lá já se encontravam registros da competência financeira atribuída ao Poder Legislativo. Nesse sentido, dispunha o artigo 15 da Constituição, ao elencar as atribuições da Assembléia geral, composta pela Câmara de Deputados e pela Câmara de Senadores:

> "Art. 15. E' da attribuição da Assembléa Geral
>
> ...X. Fixar annualmente as despezas publicas, e repartir a contribuição directa.
>
> ...
>
> XIII. Autorisar ao Governo, para contrahir emprestimos.
>
> XIV. Estabelecer meios convenientes para pagamento da divida publica.
>
> ..." (g.n.)

Verifica-se que a Constituição de 1824 atribuiu ao Ministro da Fazenda competência para apresentar ao Poder Legislativo a proposta de orçamento para o ano seguinte, assim como o balanço geral das receitas e despesas do ano anterior:

> "Art. 170. A Receita, e despeza da Fazenda Nacional será encarregada a um Tribunal, debaixo de nome de 'Thesouro Nacional' aonde em diversas Estações, devidamente estabelecidas por Lei, se regulará a sua administração, arrecadação e contabilidade, em reciproca correspondencia com as Thesourarias, e Autoridades das Provincias do Imperio.
>
> Art. 171. Todas as contribuições directas, á excepção daquellas, que estiverem applicadas aos juros, e amortisação da Divida Publica, serão annualmente estabelecidas pela Assembléa Geral, mas continuarão, até que se publique a sua derogação, ou sejam substituidas por outras.
>
> Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despezas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despezas

> publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas."

Da mesma forma, as competências financeiras do Legislativo foram previstas pela Constituição de 1891, que incluiu no rol do artigo 34 as seguintes competências privativas do Congresso Nacional:

> "Art. 34 - Compete privativamente ao Congresso Nacional:
>
> 1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro;
>
> 2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito;
>
> 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer os meios para o seu pagamento;
>
> 4º) regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais;
>
> 5º) regular o comércio internacional, bem como o dos Estados entre si e com o Distrito Federal, alfandegar portos, criar ou suprimir entrepostos;
>
> ...
>
> 7º) determinar o peso, o valor, a inscrição, o tipo e a denominação das moedas;
>
> ..." (g.n.)

Não havia, por seu turno, disciplina específica acerca do papel do Poder Executivo em relação à formulação e à apresentação da proposta orçamentária, constando apenas a previsão da iniciativa conferida à Câmara dos Deputados de todas as leis de impostos, dentre outras. Ressalvada a competência exclusiva da Câmara, todos os projetos poderiam ser de iniciativa de qualquer dos membros do Legislativo, consoante se afere da leitura conjunta dos artigos 29 e 36 da Carta de 1891:

> "Art. 29. Compete à Câmara a iniciativa do adiamento da sessão legislativa e de todas as leis de impostos, das leis de fixação das forças de terra e de mar, da discussão dos Projetos oferecidos pelo Poder Executivo e a declaração de procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos termos do art. 53, e contra os Ministros de Estado nos crimes conexos com os do Presidente da República.
>
> ...
>
> Art. 36 - Salvas as exceções do art. 29, todos os projetos de lei podem ter origem indistintamente na Câmara ou no Senado, sob a iniciativa de qualquer dos seus membros."

Com a Constituição de 1934, a competência para a apresentação da proposta orçamentária retornou às mãos do Poder Executivo, dispondo o texto constitucional de forma bastante detida, em uma seção específica:

> "Seção IV
>
> Da elaboração do Orçamento
>
> Art. 50 – O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos.
>
> §1º - O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento.
>
> §2º - O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização.
>
> §3º - A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para os serviços anteriormente criados. Não se incluem nesta proibição:
>
> a) a autorização para a abertura de créditos suplementares e operações de créditos por antecipação de receita;
>
> b) a aplicação de saldo, ou o modo de cobrir o déficit.
>
> §4º - É vedado ao Poder Legislativo conceder créditos ilimitados.
>
> §5º - Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para sanção." (g.n.)

Dessa forma, o diploma constitucional de 1934, imbuído de caráter democrático, também contemplava a competência do Poder Legislativo para a votação do orçamento, assim como para o exercício de outras atribuições financeiras, como dispor sobre a dívida pública da União e a forma de seu pagamento, regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas, autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado e sobre a abertura e operações de crédito (art. 39, 2 e 3).[76]

---

[76]"Art. 39 - Compete privativamente ao Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República:
...
2) votar anualmente o orçamento da receita e da despesa, e no início de cada Legislatura, a lei de fixação das forças armadas da União, a qual nesse período, somente poderá ser modificada por iniciativa do Presidente da República;
3) dispor sobre a dívida pública da União e sobre os meios de pagá-la; regular a arrecadação e a distribuição de suas rendas; autorizar emissões de papel-moeda de curso forçado, abertura e operações de crédito;
..."

No tocante à iniciativa, era resguardado ao Poder Executivo a formulação e apresentação de todos os projetos de lei sobre matéria fiscal e financeira (art. 41, §1º).[77]

Revelando o caráter centralizador do regime constitucional do Estado Novo, estabelecia o artigo 64 da Constituição de 1937 que a iniciativa dos projetos de lei caberia, em princípio, ao Governo, sendo expressamente vedada a admissão de projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, que versassem sobre matéria tributária ou dos quais resultasse aumento de despesa. Dessa forma, atribuía-se competência legislativa exclusiva ao Chefe do Poder Executivo para dispor sobre tais matérias.

Ainda, era vedada aos membros do Legislativo, individualmente, a apresentação de projetos de lei, sendo deferida a competência apenas a um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Conselho Federal. De qualquer forma, o Executivo poderia obstar o andamento de uma proposta iniciada no âmbito do Legislativo caso comunicasse sua intenção em apresentar um projeto regulando o mesmo assunto. Nesse sentido dispunha o artigo 64 da CF de 1937:

> "Art. 64 – A iniciativa dos projetos de lei cabe, em princípio, ao Governo. Em todo caso, não serão admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou de uns ou de outras resulte aumento de despesa.
>
> § 1º - A nenhum membro de qualquer das Câmaras caberá a iniciativa de projetos de lei. A iniciativa só poderá ser tomada por um terço de Deputados ou de membros do Conselho Federal.
>
> § 2º - Qualquer projeto iniciado em uma das Câmaras terá suspenso o seu andamento, desde que o Governo comunique o seu propósito de apresentar projeto que regule o mesmo assunto. Se dentro de trinta dias não chegar à Câmara a que for feita essa comunicação, o projeto do Governo, voltará a constituir objeto de deliberação iniciado no Parlamento."

---

[77]"Art. 41 - A iniciativa dos projetos de lei, guardado o disposto nos parágrafo deste artigo, cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, ao Plenário do Senado Federal e ao Presidente da República; nos casos em que o Senado colabora com a Câmara, também a qualquer dos seus membros ou Comissões.
§ 1º - Compete exclusivamente à Câmara dos Deputados e ao Presidente da República a iniciativa das leis de fixação das forças armadas e, em geral, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira.
§ 2º - Ressalvada a competência da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais, quanto aos respectivos serviços administrativos, pertence exclusivamente ao Presidente da República a iniciativa dos projetos de lei que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviços já organizados, ou modifiquem, durante o prazo da sua vigência, a lei de fixação das forças armadas."

A elaboração orçamentária mereceu uma disciplina mais detalhada, com previsão de um Departamento Administrativo que atuaria junto à Presidência da República, detendo, dentre outras atribuições, a competência para organizar anualmente a proposta a ser encaminhada à Câmara dos Deputados, assim como para fiscalizar a execução orçamentária, na conformidade das instruções do Presidente (art. 67, *b* e *c*)[78].

A tramitação da proposta orçamentária possuía certas peculiaridades, decorrentes da natureza autoritária e centralizadora da Carta, assim como da própria estrutura diferenciada do Poder Legislativo, formada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, órgão assemelhado ao Senado, cuja figura não era prevista pela Constituição. Se ambas as Câmaras não observassem o prazo previsto de apreciação da proposta, o Presidente publicaria o orçamento na forma da proposta apresentada pelo Governo.[79]

Sobressaía, dessa forma, na Constituição de 1937, a figura do Presidente da República, definido como a autoridade suprema do Estado, responsável pela coordenação das atividades dos órgãos representativos, de grau superior, pela direção da política interna e externa, pela promoção e orientação da política legislativa nacional, assim como pela superintendência da administração do País (art. 73).

---

[78]"Art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições:
a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público;
b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados;
c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária."

[79]"Art. 71 - A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal.
Art. 72 - O Presidente da República publicará o orçamento:
a) no texto que lhe for enviado pela Câmara dos Deputados, se ambas, as Câmaras guardarem nas suas deliberações os prazos acima afixados;
b) no texto votado pela Câmara dos Deputados se o Conselho Federal, no prazo prescrito, não deliberar sobre o mesmo;
c) no texto votado pelo Conselho Federal, se a Câmara dos Deputados houver excedido os prazos que lhe são fixados para a votação da proposta do Governo ou das emendas do Conselho Federal;
d) no texto da proposta apresentada pelo Governo, se ambas as Câmaras não houverem terminado, nos prazos prescritos, a votação do orçamento."

Na prática, no entanto, como as Câmaras legislativas não foram instaladas durante a vigência do Estado Novo, o próprio Executivo elaborava e decretava o Orçamento Federal.

Com a Constituição de 1946, a iniciativa para a apresentação da proposta orçamentária remanesceu nas mãos do Executivo, não estando referida atribuição prevista na seção destinada ao orçamento, mas sim no rol das competências privativas do Presidente da República, dispostas no artigo 87, cujo inciso XVI estabelecia competir ao Chefe do Poder Executivo "enviar à Câmara dos Deputados, dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa, a proposta de orçamento", sendo facultado ao Legislativo a apresentação de emendas.

Por sua vez, o texto constitucional atribuía ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, competência para (a) votar o orçamento; (b) votar os tributos próprios da União e regular a arrecadação e a distribuição das suas rendas; (c) dispor sobre a dívida pública federal e os meios de solvê-la e (d) autorizar a abertura e operações de crédito e emissões de curso forçado (art. 65).

A Constituição de 1946 desenhou uma competência financeira mais restrita ao Senado Federal, que se circunscrevia basicamente à autorização de empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 63, inciso II).

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n. º 1, de 1969 também centralizaram a iniciativa das leis orçamentárias em mãos do Poder Executivo, esvaziando as competências do Poder Legislativo.

Com efeito, a Carta de 1967 subordinava textualmente à prévia autorização legislativa apenas a abertura de crédito especial ou suplementar, em seu artigo 64, §1º, alínea *c,* hipótese que restou ampliada pela Constituição de 1969, que passou a exigir a necessidade de autorização legislativa também para a transposição de recursos de uma dotação para outra, nos termos do §1º do artigo 61, alíneas *a* e *c*:

> "Art. 61...
>
> § 1º É vedada:
>
> a) a transposição, sem prévia autorização legal, de recursos de uma dotação orçamentária para outra;
>
> ...

> c) a abertura de crédito especial ou suplementar sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
>
> ...”

Por sua vez, dentre as competências do Senado Federal, em continuidade ao disposto pela Carta de 1967, a Constituição de 1969 previa, em seu artigo 42, incisos IV e V, apenas a autorização para a realização de operações externas de interesse dos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como para a fixação de limites relativos à dívida consolidada dos Estados e dos Municípios, e demais obrigações por eles emitidas, conforme se verifica da leitura dos mencionados dispositivos:

> “Art. 42. Compete privativamente ao Senado Federal:
>
> ...
>
> IV - autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal;
>
> ...
>
> VI - fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades;
>
> ...”

Confirmando a tendência da Carta de 1967 em resguardar a predominância do Chefe do Poder Executivo federal, a competência do Senado Federal nas matérias acima enumeradas era sempre exercida sob os reclamos do Poder Executivo, seja mediante sua oitiva, no caso da realização de operações externas, seja mediante provocação do próprio Presidente da República, como na hipótese contemplada no inciso VI.

Da leitura do rol de atribuições conferidas ao Senado Federal pela Carta de 1969, constata-se que sua competência normativa restringia-se aos interesses dos Estados e Municípios, evidenciando o perfil centralizador e autoritário do Poder Executivo federal, posto que as operações realizadas pela União não eram submetidas ao controle do Senado.

Sob a égide da Constituição de 1988, houve um alargamento das competências conferidas ao Legislativo, especialmente em matéria financeira e orçamentária. Com

efeito, a Constituição de 1988 regulou, de forma bastante detida, as competências autorizativas do Poder Legislativo, elencando um número muito maior de atos de competência do Poder Executivo que reclamam prévia autorização legislativa para a sua realização.

Das disposições contidas na Seção destinada aos Orçamentos, extrai-se a necessidade de autorização do Poder Legislativo para a utilização dos recursos aos quais não estiver prevista uma despesa (art. 166, §8º), para a abertura de créditos especiais ou suplementares de uma forma geral (art. 167, V), para a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir *déficit* de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII), para a transposição, remanejamento ou transferência de uma categoria de recursos para outra (art. 167, VI), assim como para a instituição de fundos de qualquer natureza (art. 167, IX).

Da mesma forma, foram ampliadas as competências atribuídas ao Senado (art. 52 da CF), concernentes à realização de operações de crédito e concessões de garantia de todos os entes federados, sem exclusão das operações realizadas pela União.

A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) também teve seu papel redesenhado, passando a dispor de uma atuação primordial no encaminhamento e votação dos projetos de lei envolvendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, entre outras importantes atuações.

Com efeito, de acordo com as atribuições extraídas do §1º do artigo 166 da Constituição Federal e do artigo 2º da Resolução n.º 01, de 2006, do Congresso Nacional[80],

---

[80]Dispõem, respectivamente, mencionados dispositivos:

"Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º - Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58."

"Art. 2º. A CMO tem por competência emitir parecer e deliberar sobre:

I - projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos adicionais, assim como sobre as contas apresentadas nos termos do art. 56, caput e § 2º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000;

II - planos e programas nacionais, regionais e setoriais, nos termos do art. 166, § 1º, II, da Constituição;

III - documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos dos arts. 70 a 72 e art. 166, § 1º, II, da Constituição, e da Lei Complementar nº 101, de 2000, especialmente sobre:

a) os relatórios de gestão fiscal, previstos no art. 54 da Lei Complementar n.º 101, de 2000;

que dispõe sobre as competências e o funcionamento da CMO, referida Comissão também dispõe da competência para examinar e emitir parecer sobre as contas apresentadas pelo Presidente da República sobre os planos nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, assim como sobre os documentos pertinentes ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira.

Assim, diante da evolução aqui retratada, verifica-se que a atribuição do Congresso Nacional para a apreciação e a aprovação da proposta orçamentária, e a competência atribuída ao Poder Executivo para a sua iniciativa bem como seu papel à frente da condução da política financeira do Estado sempre estiveram presentes ao longo da história do constitucionalismo brasileiro, apresentando, no entanto, algumas variações, de acordo com as condições políticas do momento vivido, observando-se, no entanto, uma ampliação das competências legislativas pela Constituição de 1988.

Contudo, ao mesmo tempo em que houve um alargamento das atribuições financeiras do Poder Legislativo, a prática demonstra que o seu exercício, ao invés de reforçar as atribuições do Poder, acaba por ampliar a margem de flexibilidade do Poder Executivo, cujo exemplo mais elucidativo é fornecido justamente pela concessão de autorizações antecipadas para a realização de determinados atos, em especial as operações de crédito e a abertura de créditos adicionais.

Dessa forma, muito embora as determinações constitucionais apontem para uma atuação compartilhada entre os Poderes, o que se verifica na prática é o amplo domínio do Poder Executivo à frente da definição das prioridades orçamentárias, especialmente na fase de execução do orçamento, valendo-se o mesmo de mecanismos que o permitem afastar-se das previsões contidas na peça orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, os quais serão objeto de análise mais detida no Capítulo IV.

---

b) as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União relativas à fiscalização de obras e serviços em que foram identificados indícios de irregularidades graves e relacionados em anexo à lei orçamentária anual, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias;
c) as demais informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União ou por órgãos e entidades da administração federal, por intermédio do Congresso Nacional;
d) os relatórios referentes aos atos de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9o da Lei Complementar n.º 101, de 2000, e demais relatórios de avaliação e de acompanhamento da execução orçamentária e financeira, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias; e
e) as informações prestadas pelo Poder Executivo, ao Congresso Nacional, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101, de 2000;
IV - demais atribuições constitucionais e legais."

2. Apresentação da proposta orçamentária

Atribuição bastante relevante no contexto da distribuição de competências em matéria financeira e orçamentária reside na iniciativa para a apresentação das leis orçamentárias. Quanto a esse aspecto, estabelece o artigo 165 da CF, seguindo a tendência já verificada nos anteriores diplomas:

> "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> I – o plano plurianual;
>
> II – as diretrizes orçamentárias;
>
> III – os orçamentos anuais."

A despeito de ter mantido nas mãos do Poder Executivo a competência para a iniciativa de leis que instituem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, a Constituição de 1988 não cuidou da iniciativa legislativa das demais matérias financeiras. Dessa forma, a competência para dispor sobre tais matérias não mais está adstrita à iniciativa do Poder Executivo, consoante verificação das hipóteses contidas no §1º do artigo 61 da Lei Maior:

> "Art. 61...
>
> § 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:
>
> I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
>
> II - disponham sobre:
>
> a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
>
> b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
>
> c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
>
> d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
>
> e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

> f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva."

Contudo, a par dos dispositivos constitucionais expressos, que atribuem textualmente ao Chefe do Poder Executivo apenas a iniciativa das leis orçamentárias, paira o entendimento acerca da existência de competência exclusiva do Poder Executivo também nas demais questões relacionadas às finanças públicas.

Sob tal prisma, estaria vedado aos membros do Poder Legislativo e, por certo, também aos demais detentores da iniciativa legislativa, qualquer medida que intentasse a disciplina de questões atinentes a matérias financeiras ou que implicasse na criação de despesas orçamentárias.

A tese estaria corroborada pela previsão inserida por disposição oriunda de emenda constitucional, que contemplou expressamente a competência do Poder Executivo para a iniciativa da chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme disposto pelo artigo 30 da Emenda Constitucional n.º 19, de 1998:

> "O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda."

Não comungamos, contudo, de aventado entendimento, que não se justificaria diante da disciplina conferida à matéria pelo constituinte de 1988, ao romper com o regramento veiculado pelo regime anterior, que atribuía ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa legislativa para dispor sobre matéria financeira. Com efeito, se a própria Constituição não contempla disposição em tal sentido, vedando textualmente apenas a apresentação de emendas que acabem por gerar despesas em projetos de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, a interpretação conferida resultaria em um indevido engessamento da atividade parlamentar.

Ademais, a previsão veiculada pela Emenda Constitucional n.º 19 não tem o condão de tornar expressa a competência do Poder Executivo para a iniciativa de projetos de tal natureza, diante do próprio contexto de criação da Lei de Responsabilidade Fiscal, que apontava para a necessidade de sua aprovação até mesmo por imposição de organismos internacionais e reclamava uma atuação obrigatória e célere do Poder Público,

restando inviável a imposição ao legislador da obrigação de apresentação de uma dada medida legislativa.

Percebe-se, em verdade, que a Constituição de 1988 operou uma tentativa de conter o avanço do Poder Executivo que, pelo regime da Constituição de 1969, reiterando o regime de competências da Carta de 1967, detinha a iniciativa de leis sobre matéria financeira.

Com efeito, de acordo com a sistemática veiculada pela Constituição de 1967, a iniciativa para dispor sobre matéria financeira era exclusiva do Poder Executivo, consoante se verifica da leitura do 60, inciso I do referido diploma:

> "Art. 60. É da competência exclusiva da Presidência da República a iniciativa das leis que:
>
> I – disponham sobre matéria financeira;
>
> II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
>
> III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
>
> IV - disponham sobre a Administração do Distrito Federal e dos Territórios.
>
> ..." (g.n.)

O mesmo regime foi mantido pelo artigo 57, inciso I da Emenda Constitucional n.º 01, de 1969, ao introduzir um novo ordenamento constitucional:

> "Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:
>
> I - disponham sobre matéria financeira;
>
> II - criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;
>
> III - fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;
>
> IV - disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;
>
> V - disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;
>
> VI - concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.
>
> ..." (g.n.)

Ao comentar o dispositivo, a doutrina da época efetuava uma distinção entre matéria financeira e direito financeiro, em que este comportaria a iniciativa concorrente entre o Legislativo e o Executivo.

Nesse sentido, assim discorreu PONTES DE MIRANDA acerca da questão:

> "Lei que permite a emissão de x de papel-moeda, ou que suspende a incidência de imposto, ou cria ou diminui taxa, ou contribuição de melhoria, é lei de matéria financeira. Lei que dá regras jurídicas sobre como há de se proceder em caso de serem autorizadas emissão de papel-moeda, ou se há de fiscalizar cada emissão, é lei de direito financeiro. A própria regra jurídica que diga como o Congresso Nacional há de fiscalizar, pois a fiscalização pelo Tribunal de Contas é apenas auxiliar, é regra de direito financeiro.
>
> São leis de matéria financeira, por exemplo, as que criam, alteram ou extinguem impostos ou outros tributos, as que apenas distribuem rendas (não as que regulam distribuição das rendas ou de renda), e as que abrem os créditos ou lançam os impostos do art. 23.
>
> Não são leis de matéria financeira as que se fazem para autorizar produção e fiscalização do comércio de material bélico, para defesa permanente contra secas, endemias rurais ou inundações." [81]

No capítulo destinado ao Orçamento, a iniciativa legislativa do Poder Executivo foi reiterada, dispondo o artigo 65 na conformidade a seguir exposta, praticamente mantendo-se os termos da Carta de 1967[82]:

> "Art. 65. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.
>
> § 1º Não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.
>
> § 2º Observado, quanto ao projeto de lei orçamentária anual, o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º do artigo seguinte, os projetos de lei mencionados neste artigo somente receberão emendas nas comissões do Congresso Nacional, sendo final o pronunciamento das comissões, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em

---

[81] MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1967. t. 3, p. 161-162.

[82] Eis os dispositivos da Constituição de 1967:
"Art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.
§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.
..."

> plenário, que se fará sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas comissões." (g.n.)

Assim, a Constituição de 1969 referia-se em um dispositivo à iniciativa genérica do Chefe do Poder Executivo sobre as leis que dispunham sobre matéria financeira, especificando, por outro lado, tal iniciativa, no dispositivo dedicado às leis orçamentárias.

De forma semelhante, a Constituição de 1967 previa, em dispositivo específico, a iniciativa do Poder Executivo no tocante às leis orçamentárias e das que abrissem crédito, fixassem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedessem subvenções ou auxílios, ou de qualquer modo autorizassem, criassem ou aumentassem a despesa pública, permanecendo resquícios de tais competências na própria Constituição de 1988, o que reflete a primazia exercida pelo Poder Executivo no âmbito das finanças públicas.

Assim, ao manter, em sua literalidade, a iniciativa do Poder Executivo para a apresentação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais (art. 165, incisos I a III), e divorciar-se da técnica empregada pelas Constituições de 1967 e 1969, afastando a previsão de iniciativa executiva exclusiva em relação às demais leis sobre matéria financeira, pode-se concluir pela deliberada intenção do constituinte de 1988 em abandonar a restrição imposta no tocante às leis de tal natureza.

No tocante à <u>matéria tributária</u>, de onde provêm os recursos auferidos pelo Estado para a consecução de suas finalidades, existe posicionamento praticamente pacificado do Supremo Tribunal Federal no sentido da iniciativa concorrente entre os membros do Poder Legislativo e o Chefe do Poder Executivo.

Com efeito, assim restou decidido em julgamento relatado pelo Ministro CELSO DE MELLO:

> "...BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE. REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL. ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO... A (CF) admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário... <u>O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara –especialmente para os fins de instauração do respectivo</u>

> processo legislativo – ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado..."[83] (g.n.)

No mesmo sentido, menciona-se ação direta de inconstitucionalidade relatada pelo Ministro NELSON JOBIM:

> "CONSTITUCIONAL. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR QUE FIXA MULTA AOS ESTABELECIMENTOS QUE NÃO INSTALAREM EQUIPAMENTO EMISSOR DE CUPOM-FISCAL. PREVISÃO DE REDUÇÃO E ISENÇÃO DAS MULTAS EM SITUAÇÕES PRÉ-DEFINIDAS. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA NÃO LEGISLOU SOBRE ORÇAMENTO, MAS SOBRE MATÉRIA TRIBUTÁRIA CUJA ALEGAÇÃO DE VÍCIO DE INICIATIVA ENCONTRA-SE SUPERADA. MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE.
>
> AÇÃO JULGADA PROCEDENTE." [84] (g.n.)

Da leitura da ementa logo acima transcrita, poder-se-ia inferir, por sua vez, que a competência para dispor sobre matéria orçamentária residiria em mãos únicas do Poder Executivo, na medida em que se afirma que a "Assembléia Legislativa não legislou sobre orçamento", daí a constitucionalidade da lei em foco. No entanto, tal como já acima salientado, a iniciativa do Poder Executivo restringe-se às leis orçamentárias propriamente ditas, e não sobre outras questões atinentes à matéria financeira e orçamentária, passíveis de disciplina legislativa por meio de iniciativa parlamentar.

Com efeito, a matéria foi bem explicitada em recente decisão do mesmo Pretório Excelso:

> "AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO, ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA...
>
> 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em *numerus clausus*, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da

[83] ADI-MC 724/RS, DJ de 27.04.01.
[84] ADI 2.659-3/SC, DJ de 03.12.03.

> Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo."[85] (g.n.)

Diante do exposto, resta claro que, exceção feita à iniciativa das chamadas leis orçamentárias – aqui tomadas em seu sentido amplo, abrangendo o PPA, a LDO e as LOA's – as demais matérias de natureza financeira não se restringem à iniciativa exclusiva do Poder Executivo, ainda que acabem por resvalar na criação de despesas orçamentárias, sob pena de engessamento da atividade parlamentar, contrariando o espírito da CF de 1988, que buscou ampliar as competências do Poder Legislativo.

3. Tramitação da proposta orçamentária – questões incidentais

A exigência de orçamento público encontra previsão expressa no artigo 165, inciso III da Constituição Federal.

O conteúdo da proposta orçamentária a ser apresentada pelo Executivo é disciplinado pelo mesmo artigo 165 da CF, assim como pelo artigo 22 da Lei n.º 4.320/64, compreendendo o orçamento fiscal de todos os Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimentos das empresas em que a União detenha a maioria do capital social votante; e o orçamento da seguridade social.

O projeto de lei orçamentária deve, ainda, obedecer ao disposto no plano plurianual e na lei de diretrizes orçamentárias, representando o primeiro a moldura institucional para a atuação da administração pública, mediante a enunciação de diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada, ao passo que o detalhamento das ações e a fixação das metas específicas se operam por meio da lei de diretrizes orçamentárias.

---

[85] ADI 3394/AM, Rel. Min. Eros Grau, DJ de 24.08.07.

3.1. Conseqüências da não-aprovação da lei orçamentária

A previsão de prazo para a apresentação e votação da proposta orçamentária e as conseqüências de eventual descumprimento também refletem a opção do constituinte em conferir ou não ao Poder Legislativo a possibilidade de realização de uma análise mais aprofundada quanto à proposta orçamentária apresentada.

A Constituição de 1988 rompeu com uma tradição constante das constituições anteriores, ao deixar de regular a matéria. Em verdade, não tendo sido prevista nenhuma conseqüência para o descumprimento dos prazos de aprovação das leis orçamentárias, a Constituição apenas remete à lei complementar federal a definição dos prazos de envio e aprovação das propostas.

O texto da Lei de Responsabilidade Fiscal aprovado pelo Congresso Nacional continha previsão relativa ao prazo para o encaminhamento da proposta orçamentária, que restou, no entanto, vetado pelo Presidente da República, permanecendo a omissão legal acerca da matéria[86].

Dessa forma, prevalecem, atualmente, os prazos constantes do artigo 35, §2º do ADCT, que, concebido inicialmente apenas para dispor provisoriamente sobre alguns aspectos procedimentais a serem observados, continua servindo de regulamentação básica no tocante aos prazos de encaminhamento e votação das leis orçamentárias. Eis o teor do dispositivo:

---

[86]O §7º ao art. 5º da LRF, no texto aprovado pelo Congresso assim dispunha sobre a matéria:

"O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado ao Poder Legislativo até o dia quinze de agosto de cada ano."

O Presidente da República, no entanto, vetou o dispositivo pelas seguintes razões:

"A Constituição Federal, no §2º ao art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determina que, até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º, I e II, o projeto de lei orçamentária da União seja encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. Estados e Municípios possuem prazos de encaminhamento que são determinados, respectivamente, pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas Municipais.

A fixação de uma mesma data para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminhem, ao Poder Legislativo, o projeto de lei orçamentária anual contraria o interesse público, na medida em que não leva em consideração a complexidade, as particularidades e as necessidades de cada ente da Federação, inclusive os pequenos Municípios.

Além disso, a fixação de uma mesma data não considera a dependência de informações entre esses entes, principalmente quanto à estimativa de receita, que historicamente tem sido responsável pela precedência da União na elaboração do projeto de lei orçamentária. Por esse motivo, sugere-se oposição de veto ao referido parágrafo."

> "Art. 35...
>
> ...
>
> § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:
>
> I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subseqüente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;
>
> II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;
>
> III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa."

Como visto, o dispositivo transitório cuida apenas dos prazos de apresentação da proposta e devolução para sanção, silenciando quanto às conseqüências da não-aprovação dentro dos prazos ali fixados. Diante da omissão legislativa, as leis de diretrizes orçamentárias, editadas anualmente, vêm suprindo tal lacuna, no tocante aos respectivos exercícios financeiros.[87]

Assim, o papel desempenhado pelas leis de diretrizes orçamentárias acaba sendo revestido de extrema importância, considerando-se que nos últimos anos as leis orçamentárias têm sido aprovadas cada vez mais tarde, tornando-se uma realidade bastante freqüente o início do exercício financeiro sem que o orçamento respectivo tenha sido aprovado.

Do contrário, diante da ausência de previsão na lei de diretrizes orçamentárias, a solução seria extraída da doutrina, que, no entanto, não apresenta entendimento uniforme a tal respeito, vislumbrando-se a existência de ao menos três correntes distintas.

---

[87]No âmbito do Estado de São Paulo, a matéria foi objeto da Emenda Constitucional n.º 24, de 23 de janeiro de 2008, que, ao conferir nova redação ao §9º do artigo 174 da Constituição do Estado, passou a estabelecer os prazos a serem observados pelo Governador no encaminhamento de suas propostas:
"Art. 174...
§ 9º - O Governador enviará à Assembléia Legislativa:
1 - até 15 de agosto do primeiro ano do mandato do Governador eleito, o projeto de lei dispondo sobre o plano plurianual;
2 - até 30 de abril, anualmente, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias; e
3 - até 30 de setembro, de cada ano, o projeto de lei da proposta orçamentária para o exercício subseqüente."

Pelo primeiro entendimento, adotar-se-ia o orçamento anterior atualizado, mediante aplicação analógica do artigo 32 da Lei n.º 4.320/64, segundo o qual "se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente."

Outra corrente entende aplicável o disposto no artigo 166, §8º da Constituição Federal, segundo o qual "Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa", devendo ser remetido um projeto de lei autorizativo sempre que necessária a realização de uma despesa.

Já uma terceira corrente defende a promulgação como lei do projeto remetido.

Os diplomas constitucionais anteriores já se debruçaram sobre a matéria, adotando, no entanto, distintas soluções.

A Constituição de 1969 dispunha sobre a matéria no "caput" de seu artigo 66:

> "Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei." (g.n.)

O texto constitucional de 1969 manteve as conseqüências da não-aprovação da Carta de 1967, mas restringiu o prazo de encaminhamento da proposta orçamentária, de cinco para quatro meses, aumentando, por conseguinte, o prazo para a elaboração da proposta pelo Executivo, mediante a restrição do prazo para a votação pelo Legislativo. Nesse sentido dispunha o artigo 68 da Carta de 1967:

> "Art. 68 - O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei."

A disciplina conferida à tramitação da proposta orçamentária pela Constituição de 1946 apresentava-se de forma mais concisa do que aquela observada nos demais textos constitucionais. Previa, contudo, em seu artigo 74, que, caso o orçamento não tivesse sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-ia para o exercício seguinte o orçamento que estivesse em vigor.

Previu também a Constituição de 1934 uma solução para a não-deliberação da proposta orçamentária pelo Poder Legislativo até 3 de novembro, situação que implicaria na prorrogação do orçamento vigente por mais um exercício, nos termos do §º5 de seu artigo 50:

> "Art. 50...
>
> §5º. Será prorrogado o orçamento vigente se, até 3 de novembro, o vindouro não houver sido enviado ao Presidente da República para a sanção."

Observa-se claramente a elasticidade do prazo de apresentação e de deliberação do orçamento quando comparado com a sistemática atual. Pela redação do dispositivo constitucional de 1934, a proposta orçamentária para o exercício seguinte deveria ser apresentada no primeiro mês da sessão legislativa ordinária e devolvida para sanção até 3 de novembro, refletindo a opção por um planejamento antecipado, ao passo que, pela sistemática atual, a proposta orçamentária deve ser apresentada pelo Poder Executivo até quatro meses antes do término do exercício.

Contudo, se por um lado, a Constituição de 1988 retirou poderes do Executivo ao não prever a possibilidade de promulgação do projeto tal como enviado ao Legislativo, por outro lado acabou dando ensejo a que certos abusos sejam perpetrados pelo Poder Executivo diante da não-aprovação da lei orçamentária antes do início do exercício financeiro, especialmente mediante a utilização desenfreada de medidas provisórias como instrumento legal substitutivo da lei orçamentária, prática esta que será objeto de análise mais aprofundada em tópico específico.

3.2. Conseqüências da não-apresentação da proposta orçamentária

Como já visto, a proposta deve ser encaminhada ao Congresso Nacional em até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro respectivo. Apesar de não constituir uma prática comum, na eventualidade de Poder Executivo deixar de apresentar a proposta orçamentária, duas são as soluções propugnadas pela doutrina e jurisprudência.

Para a primeira corrente, adota-se o orçamento anterior atualizado, com fundamento no já mencionado artigo 32 da Lei n.º 4.320/64.

Já uma segunda corrente defende a aplicação analógica do disposto no artigo 166, §8º da Constituição Federal, da qual decorreria a necessidade de prévia e específica autorização legislativa para cada despesa a ser realizada.

Parece-nos que o entendimento mais acertado repousa na primeira corrente, tendo em vista, além da literalidade do texto legal, ser a solução que melhor se coaduna com o princípio da eficiência administrativa, consagrado pelo "caput" do artigo 37 da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda n.º 19.

3.3. A rejeição da proposta orçamentária

A rejeição da peça orçamentária pelo Poder Legislativo só é possível se efetuada de forma parcial, admitida pela própria interpretação do artigo 166, §8º da Constituição Federal. Certo é que o orçamento precisa existir, posto que alguns dispositivos constitucionais ficariam inviabilizados ante sua ausência, como é o caso dos precatórios, da abertura de créditos especiais, etc.

Contudo, na eventualidade de rejeição total da proposta, entendemos possíveis duas soluções: o encaminhamento de uma nova proposta ou a adoção do orçamento anterior, não sendo, no entanto, viável a promulgação do projeto apresentado como lei, sob pena de violação ao livre exercício do Poder Legislativo, que optou por não aprovar a proposta nos moldes apresentados.

3.4. Restrições incidentes sobre a elaboração e tramitação das propostas orçamentárias

A elaboração das propostas orçamentárias e sua tramitação estão sujeitas a uma série de restrições, que vinculam tanto a atuação do Poder Legislativo como do próprio Poder Executivo, podendo-se indicar as principais:

1. subordinação da programação da Lei Orçamentária Anual às definições do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias;
2. vinculação de receitas e parâmetros para os gastos com seguridade, educação, pessoal, entre outras despesas;
3. proibição de dispositivos estranhos à previsão da receita e fixação de despesas;
4. limites e condições para a realização de operações de crédito, vinculação de receitas e movimentação de recursos;
5. proibição de investimentos não previstos no plano plurianual;
6. fixação de condições para a aprovação de emendas. Tais restrições podem ser de ordem constitucional (arts. 166, §3º), legal (art. 33 da Lei n.º 4.320/64) ou regimental (Resolução n.º 295 do Congresso Nacional).

Com efeito, quanto a esse último aspecto, muito embora esteja evidenciado o claro propósito do constituinte de 1988 em restringir alguns dos poderes conferidos ao Executivo, até mesmo em virtude do próprio espírito que norteou a promulgação da chamada "Constituição Cidadã", restaram, no entanto, alguns resquícios da centralização de competências em suas mãos, de que são exemplos as restrições impostas à apresentação de emendas parlamentares aos projetos de iniciativa do Poder Executivo que resultem em aumento de despesa[88].

Especificamente em relação às emendas ao projeto de lei orçamentária, não se aplica o disposto no artigo 63, mas sim a disciplina veiculada pelo artigo 166, §3º:

---

[88]Nesse sentido, o artigo 63 da Constituição estabelece, em caráter genérico, a vedação ao aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, salvo o disposto no art. 166, §§3º e 4º.

> "Art. 166...
>
> §3º. As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:
>
> I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
>
> II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
>
> a) dotações para pessoal e encargos;
>
> b) serviço da dívida;
>
> c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
>
> III – sejam relacionadas:
>
> a) com a correção de erros ou omissões; ou
>
> b) com os dispositivos do texto do projeto de lei".

À primeira vista, poderia parecer que a Constituição estaria admitindo o aumento da despesa prevista nos projetos de lei orçamentária. Contudo, o que se admite é apenas o aumento de despesa decorrente de emendas parlamentares sobre dotações específicas, sem que tal medida interfira em um aumento da despesa global do orçamento. A conclusão é alcançada pela interpretação do disposto no inciso II do artigo acima transcrito, ao determinar que as emendas devem indicar "os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa" (g.n.). Ora, se são admitidos apenas recursos decorrentes de anulação de despesas, para fazer frente às novas previsões, não poderá haver um aumento da dotação global constante do orçamento.

A Constituição de 1969 era mais explícita a tal respeito, ao aduzir, em seu artigo 65, que "não será objeto de deliberação a emenda de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que vise a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo". Dessa forma, encontrava-se vedado não apenas o aumento da despesa global, como também por órgão, fundo, projeto ou programa, restrição que não se verifica sob a égide do texto constitucional atual.

Por fim, outra restrição a ser apontada refere-se à delegação legislativa, vedada pela Constituição Federal no tocante ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual, consoante disposto pelo artigo 68, §1º, III[89]. Ademais, se a

[89] "Art. 68...

Constituição exige um rito especial para a aprovação das leis orçamentárias, por certo deve adotar o mesmo rigor para sua modificação, não a autorizando por meio de leis delegadas, nem tampouco por medidas provisórias, de acordo com o que estabelece o artigo 62, §1º, I, "d" da CF.[90]

4. A atuação do Poder Legislativo por meio da autorização para a prática de atos de gestão orçamentária

Como visto, a Constituição de 1988 ampliou a participação do Poder Legislativo em questões relacionadas à matéria financeira e orçamentária, seguindo uma tendência já encontrada em diplomas anteriores, mas que restou indubitavelmente alargada pelo texto constitucional vigente. Assim, tal como já salientado, além da competência desenvolvida no procedimento de elaboração das leis orçamentárias, compete ao Poder Legislativo a competência para regular e autorizar a prática de operações relacionadas à captação de recursos por parte dos entes federados.

Com efeito, com base na competência para exercer a direção superior da administração, o Executivo detém a titularidade de uma série de atribuições que necessitam, no mais das vezes, da autorização do Poder Legislativo para a sua prática, como manifestação do controle exercida pelo Parlamento sobre a atuação do Poder Executivo à frente das finanças públicas.

Tais atribuições não são extraídas dos dispositivos constitucionais que atribuem competências ao Poder Executivo, mas sim da leitura das competências atribuídas ao Poder Legislativo, em especial, no caso da União, ao Senado Federal.

---

§1º Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

...

III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

..."

[90]"Art. 62...

§1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

...

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no artigo 167, §3;

..."

Verifica-se que as atribuições autorizativas e limitativas do Poder Executivo em matéria financeira foram cometidas ao Senado, isoladamente, e não ao Congresso Nacional ou à própria Câmara dos Deputados.

Tal fato tem origem histórica e decorre de fatores relacionados à própria composição da Casa Legislativa, que reúne representantes dos Estados e do Distrito Federal, aliada à natureza das operações objeto de autorização, que envolvem, no mais das vezes, interesses dos entes da federação.

Assim, entre as competências autorizativas conferidas ao Senado, deve-se apontar aquelas previstas no art. 52, incisos V a IX da CF:

> "Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
>
> ...
>
> V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;
>
> VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;
>
> VIII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;
>
> IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
>
> ..."[91]

A maior parte das competências descritas refere-se à realização de operações de crédito e concessão de garantias, que constituem típicos atos de gestão atribuídos ao Chefe do Poder Executivo, sendo necessária, no entanto, que a realização de tais atos se dê nos limites fixados pelo Senado Federal.

Com efeito, visando à regulamentação da realização de operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de

---

[91]Em atendimento ao disposto no art. 52, incisos VI e IX da Constituição Federal, foi editada a Resolução n.º40, de 2001, que dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

garantias, seus limites e condições de autorização, foi aprovada pelo Senado Federal a Resolução n.º 43, de 2001, atualmente em vigor.

Pelo teor da mencionada resolução, as operações de crédito interno dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária pelos mesmos entes, assim como a autorização para a realização de operações de crédito interno ou externo de seu interesse, que envolvam aval ou garantia da União, devem observância a uma série de requisitos prévios, elencados pelos dispositivos da Resolução (arts. 21 e seguintes), entre os quais se vislumbra a autorização legislativa específica para a realização da operação.

Tendo em vista a estrutura federativa de Estado, a atuação do Senado Federal no controle do endividamento público dos entes federados se dá sem prejuízo da autorização de suas respectivas Casas Legislativas. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal admitiu a possibilidade de que a autorização seja veiculada não apenas em lei específica, mas também na lei orçamentária e em créditos adicionais, o que significa uma limitação concedida pelo próprio Poder Legislativo a uma competência outorgada pela Constituição.

Com efeito, assim dispõe o art. 32, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal:

> "Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.
>
> §1º. O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:
>
> I – <u>existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica</u>;
>
> ..."(g.n.)

Algumas operações submetem-se também à aprovação específica do Senado Federal, tal como previsto no artigo 28 da Resolução n.º 43, de 2001:

> "Art. 28. São sujeitas a autorização específica do Senado Federal, as seguintes modalidades de operações:

> I – de crédito externo;
>
> II – decorrentes de convênios para aquisição de bens e serviços no exterior;
>
> III – de emissão de títulos da dívida pública;
>
> IV – de emissão de debêntures ou assunção de obrigações por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas.
>
> Parágrafo único. O Senado Federal devolverá ao Ministério da Fazenda, para as providências cabíveis, o pedido de autorização para contratação de operação de crédito cuja documentação esteja em desacordo com o disposto nesta Resolução."

Constituem exemplos de recentes autorizações concedidas pelo Senado Federal as Resoluções n.ºs 14, 15, 16, 17 e 26, todas de 2007, originadas da aprovação de projeto de autoria da Comissão de Assuntos Econômicos, que têm por objeto, respectivamente, a contratação de operação de crédito externo pela União com o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), no valor total de US$ 50 milhões; a contratação de operação de crédito pela União com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), no valor de US$ 16 milhões e 100 mil; a autorização para concessão de garantia pela União à operação de crédito a ser contratada pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social com o BID, no valor de até US$ 1 bilhão; a autorização para a contratação de operação de crédito pela Prefeitura Municipal de Curitiba com o FONPLATA (Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata), com garantia da União, no valor de US$ 10 milhões; e autorização para a contratação de operação de crédito externo, com garantia da União, pelo Estado do Ceará, no valor de US$ 37,5 milhões.

As resoluções em comento estabelecem as características e condições básicas da contratação, tais como: devedor, credor, valor do empréstimo, modalidade, prazo de desembolso, prazo de amortização, juros, comissão de compromisso, comissão à vista, taxa de inspeção e supervisão geral, entre outros.

Da mesma forma, as resoluções estipulam prazo para o exercício da autorização, habitualmente fixado em 540 (quinhentos e quarenta) dias, aproximadamente um ano e meio.

Conforme se verificará adiante, a abertura de créditos adicionais também conta com autorizações antecipadas, normalmente constantes do próprio texto da lei orçamentária.

Contudo, mesmo nas hipóteses não autorizadas antecipadamente, não encontra o Poder Executivo nenhuma dificuldade em obter a aprovação do Poder Legislativo para a abertura de aventados créditos.

Com efeito, verifica-se a existência de ampla margem de aprovação dos projetos de lei encaminhados pelo Poder Executivo objetivando a abertura de créditos suplementares para o reforço de dotações constantes da lei orçamentária. As fontes apontadas para o financiamento das despesas são o excesso de arrecadação, o *superávit* financeiro verificado no balanço patrimonial do exercício anterior, assim como o remanejamento de despesas discricionárias.

As emendas parlamentares apresentadas são rechaçadas, sob fundamento de que ocasionariam prejuízo para as programações que teriam suas dotações reduzidas e, em alguns casos, pelo não-atendimento ao disposto no artigo 109, inciso I da Resolução n. º 1, de 2006, do Congresso Nacional, segundo o qual as emendas não podem contemplar programações em unidades não beneficiárias do crédito.

Ademais, para se ter uma idéia da subserviência do Poder Legislativo tomando-se por base a lei orçamentária federal para 2008 (Lei federal n.º 11.647, de 24.03.08), de seus 13 artigos, nada menos que 5 veiculam autorizações concedidas ao Poder Executivo, seja para a abertura de créditos suplementares, seja para autorizar a contratação de operações de crédito e emissão de títulos da dívida agrária.

A título exemplificativo, pode-se citar os artigos 8º, 9º e 10, que bem ilustram a amplitude das autorizações concedidas pelo Poder Legislativo:

> "Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo, restritos aos valores constantes desta Lei, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, para as seguintes finalidades:
>
> I - suplementação de subtítulo, até o limite de 10% (dez por cento) do respectivo valor, constante desta Lei, mediante geração adicional de recursos ou anulação parcial de dotações orçamentárias da mesma empresa;

> II - atendimento de despesas relativas a ações financiadas com recursos do Tesouro Nacional, aprovadas em exercícios anteriores e em execução no exercício de 2008, mediante a utilização do saldo desses recursos em favor da correspondente empresa; e
>
> III - realização das correspondentes alterações no Orçamento de Investimento, decorrentes da abertura de créditos suplementares ou especiais aos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social.
>
> Parágrafo único. A autorização de que trata este artigo fica condicionada à publicação, até o dia 15 de dezembro de 2008, do ato de abertura do crédito suplementar.
>
> Art. 9º Em cumprimento ao disposto no art. 32, § 1º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficam autorizadas a contratação das operações de crédito incluídas nesta Lei, nos termos do art. 80 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, e a emissão de Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional para o atendimento das despesas previstas nesta Lei com essa receita, nos termos do art. 78 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, sem prejuízo do que estabelece o art. 52, inciso V, da Constituição, no que se refere às operações de crédito externas.
>
> Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a emitir até 27.623.774 (vinte e sete milhões, seiscentos e vinte e três mil, setecentos e setenta e quatro) Títulos da Dívida Agrária, para atender ao programa de reforma agrária no exercício de 2008, nos termos do § 4º do art. 184 da Constituição, vedada a emissão com prazos decorridos ou inferiores a dois anos."

A legislação infraconstitucional também é bastante rica acerca da necessidade de autorização legislativa para uma série de práticas de natureza financeira, que somente poderão ser implementadas pelo Poder Executivo mediante prévia autorização em lei. São diversos os exemplos a serem apontados.

Partindo-se das previsões contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se, além daquelas que fazem alusão à autorização veiculada pela própria lei orçamentária, outras que exigem autorização por meio de lei específica, tais como a destinação de recursos para o setor privado, as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, a utilização de recursos públicos para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, além da contratação de operações de créditos, tal como se extrai do disposto nos artigos adiante elencados:

> "Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas <u>deverá ser autorizada por lei específica</u>, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.
>
> ...

> Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.
>
> Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o caput, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.
>
> Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.
>
> ...
>
> Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.
>
> § 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:
>
> I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;
>
> ...
>
> IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;
>
> ...
>
> Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.
>
> ...
>
> § 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal." (g.n.)

Contudo, conforme apontado, ainda que se possa afirmar que a Constituição de 1988 é o diploma constitucional que mais privilegiou a atuação legislativa em matéria financeira e orçamentária, a prática demonstra o total domínio do Poder Executivo, motivado sobremaneira pela adoção de uma postura passiva por parte do Poder Legislativo diante do quadro político verificado, notadamente mediante a concessão de autorizações

antecipadas e da ausência de óbices à obtenção de autorizações específicas por parte do Poder Executivo.

5. A interferência do Poder Judiciário na distribuição de recursos em matéria orçamentária

Nesse contexto, além da participação dos Poderes Legislativo e Executivo em matéria orçamentária, não se poderia deixar de mencionar a crescente interferência do Poder Judiciário na distribuição de recursos orçamentários, por meio do desenvolvimento da atividade jurisdicional.

Dentro desse contexto, ressalta a controvérsia relativa às decisões judiciais cujo teor acaba por interferir na alocação de recursos orçamentários, havendo de se compatibilizar os direitos e garantias constitucionais com a competência constitucional para a formulação e a execução de políticas públicas, atribuída aos Poderes Executivo e Legislativo.

Se, por um lado, é certo que o texto constitucional brasileiro não se restringe a uma mera declaração de direitos, na medida em que impõe ações e omissões do Estado no exercício de suas finalidades e direciona a implantação de políticas públicas, de outra feita, deve-se ter em conta a finitude dos recursos, sendo assimétrica a relação entre os recursos existentes e as funções e obrigações cometidas ao Estado. Assim, entre as diversas finalidades a que se presta o Estado, deve haver uma escala de prioridades, resultante de uma escolha política por parte do administrador.

O Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo a possibilidade de interferência do Poder Judiciário na alocação de recursos em matéria orçamentária como meio de se conferir efetividade aos direitos sociais abarcados pela Constituição. Nesse sentido, extrai-se de julgado do Pretório Excelso:

> "Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidam em caráter

> mandatório – mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional"[92].

Dessa forma, segundo entendimento do STF, a atuação do Poder Judiciário seria lícita diante do descumprimento dos encargos jurídicos-políticos que foram cometidos ao Estado, como é a hipótese aventada no julgado, relativamente à educação infantil, sobre a qual o Estado possui a obrigação de uma prestação positiva. Tal imposição constitucional representaria fator de limitação da discricionariedade político-administrativa.

Para REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, a intervenção do Judiciário seria lícita não apenas durante a fase de execução do orçamento aprovado pela Casa Legislativa, mas ainda na fase de tramitação legislativa da proposta:

> "Caberia o apelo ao Judiciário já em momento de tramitação legislativa da proposta orçamentária? Entendemos que sim, dependendo da situação concreta específica. Evidente está que não cabe ao juiz interferir nas inúmeras ponderações político-administrativas que devem ser efetuadas pelo administrador na decisão de alocação de recursos. No entanto, diante de determinada hipótese e tendo em vista os princípios constitucionais e demonstrada, à saciedade, que estará agredido o princípio da proporcionalidade (ou razoabilidade) ou o descumprimento de comandos normativos constitucionais, caberá a intervenção e não será desarrazoada."[93]

Contudo, a interferência do Poder Judiciário não pode ser admitida em todas as situações em que se vislumbre, em tese, a ocorrência de omissão do Poder Público na satisfação das necessidades dos administrados, devendo o Poder Judiciário atuar na garantia dos direitos constitucionais diante de ações e omissões que tendam a vulnerá-los, mas com a cautela de não se imiscuir na esfera de competências reservada aos demais Poderes.

Nesse passo, reconhece-se a dificuldade em delimitar o campo de atuação do Poder Judiciário, na medida em que é bastante subjetiva a realização da compatibilização de valores albergados pela Constituição com a opção pelo gasto público, tarefa esta que

---

[92]RE-AgR 410715/SP, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 03.02.06.

[93]OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006. p. 266.

compete primordialmente ao Poder Executivo e ao Poder Legislativo, por meio de sua participação na elaboração e aprovação das propostas orçamentárias.

A Constituição aponta vetores para a realização de gastos públicos, como ocorre no tocante à educação, às ações e serviços de saúde, e ao atendimento aos fundos, que podem servir como parâmetro de aferição do cabimento ou não da interferência do Poder Judiciário. Há também algumas opções de prioridade legalmente veiculadas, como aquelas relativas ao pagamento de servidores e ao serviço da dívida, conforme disposto pelo artigo 9º da LRF.

A análise da observância de certos princípios na realização das escolhas, entre os quais os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, assim como dos demais vetores da atuação administrativa, tais como a legalidade, anualidade, isonomia, capacidade receptiva e eficiência, também constituem parâmetros a serem seguidos.

A observância dos princípios aludidos, no entanto, não se afigura hábil o suficiente para afastar o subjetivismo e a discricionariedade na realização de escolhas, reclamando uma maior cautela por parte do Judiciário.

Ademais, a cautela se torna ainda mais necessária tendo em vista que a atuação do Poder Judiciário importa em alterações no orçamento do ente federado, incidindo, por vezes, nas vedações contidas no artigo 167, especialmente em relação aos incisos II e VI[94], que não podem ser olvidadas pelo Poder Judiciário, sob pena de franquear ao mesmo uma participação ilimitada na distribuição dos recursos orçamentários, à qual não se subordinam os demais Poderes.

---

[94]"Art. 167. São vedados:

...

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários e os adicionais;

...

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa; ..."

IV. A TITULARIDADE DA GESTÃO FINANCEIRA DO ESTADO PELO PODER EXECUTIVO

Entre as principais competências atribuídas ao Poder Executivo à frente da gestão das finanças públicas do Estado, destaca-se, ao lado da iniciativa para a apresentação da proposta orçamentária, já abordada no capítulo anterior, a titularidade da execução orçamentária.

Aliado ao relevante papel constitucionalmente atribuído ao Executivo, a realidade demonstra que o domínio e a influência exercidos são ainda mais reforçados na prática, seja mediante o exercício legítimo de suas competências, especialmente na fase de execução orçamentária, quando se utiliza de mecanismos de flexibilidade amparados pelo ordenamento jurídico, seja por meio da utilização desvirtuada de outros expedientes, da mesma forma legítimos, mas concebidos para o alcance de finalidade diversa, tais como as medidas provisórias e a prerrogativa de estimar as receitas por ocasião da proposta orçamentária.

Ainda que a Constituição de 1988 tenha operado uma diminuição dos mecanismos de flexibilidade orçamentária colocados à disposição do Poder Executivo[95], é certo que os instrumentos hoje existentes são hábeis o suficiente para possibilitar o manejo da execução orçamentária de forma ainda bastante significativa.

Assim, ao lado dos mecanismos de flexibilidade, de que são exemplos os créditos adicionais, a reserva de contingência e o contingenciamento de despesas, ressalta a importância de outros meios, aqui denominados *mecanismos auxiliares de governabilidade,* que permitem ao Chefe do Executivo dispor de grande margem de autonomia, inclusive para afastar-se das disposições contidas na lei orçamentária.

---

[95]Nesse sentido, aponta CLAUDIANO MANOEL DE ALBUQUERQUE:
"No período imediatamente anterior à Constituição de 1988, o Poder Executivo dispunha de elevada flexibilidade para realizar ajustes no Orçamento, em decorrência dos instrumentos legais existentes e também da pouca margem de intervenção do Poder Legislativo sobre as propostas orçamentárias. Por outro lado, a economia brasileira, na ocasião, era permanentemente submetida a pressões inflacionárias, e um dos fatores que o governo buscava controlar consistia na expectativa dos agentes econômicos e do público em geral em relação às futuras variações de preços." *In* ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de finanças públicas*. Brasília, [s.l], 2006. p. 280. (Coleção Gestão Pública).

Entre tais mecanismos, vivenciados no contexto do *presidencialismo de coalizão* – consistente nas relações estabelecidas entre o Poder Executivo e os membros do Poder Legislativo visando ao apoio à governabilidade do Presidente da República – destacam-se as manobras políticas envolvendo a aprovação de certas matérias de interesse do Poder Executivo, em troca da liberação de verbas para fazer frente às emendas orçamentárias individuais ou da nomeação para a ocupação de cargos públicos.

Ainda enquanto mecanismo de governabilidade, merece destaque o uso das medidas provisórias, assim como a manipulação das estimativas de receitas orçamentárias como forma de se alcançar uma maior margem de flexibilidade na execução do orçamento.

1. Execução orçamentária

Pode-se afirmar que o mais relevante aspecto da gestão financeira do Estado consiste na execução orçamentária, considerada a principal etapa do processo orçamentário, em que se dá o implemento dos atos tendentes à operacionalização e ao cumprimento dos programas previstos nas leis orçamentárias, voltados à satisfação das necessidades coletivas, e, em última análise, à consecução dos fins últimos do Estado.

Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA, consiste a execução orçamentária no "conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos"[96], sendo os programas e objetivos propostos aqueles constantes das próprias leis orçamentárias.

Constitui, ainda, a fase do ciclo orçamentário em que fica mais evidenciada a predominância do Poder Executivo no âmbito das finanças públicas, em razão dos diversos instrumentos de flexibilização orçamentária postos à sua disposição, que possibilitam o afastamento do modelo aprovado pelo Poder Legislativo.

No âmbito do Governo Federal, a gestão do sistema de execução orçamentária compete à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), vinculada ao Ministério da Fazenda. A Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF), do Ministério do Planejamento, também atua

[96]SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973. p. 306.

no monitoramento da execução, por meio do controle dos limites das obrigações e compromissos a serem assumidos.

Muito embora o exercício das medidas voltadas ao cumprimento da execução orçamentária esteja a cargo das Secretarias, é o Presidente da República, na qualidade de Chefe do Poder Executivo, o detentor da competência para a determinação das providências e medidas a serem implementadas.

1.1. Princípio da flexibilidade orçamentária

Vários dos princípios que regem os orçamentos públicos são também aplicáveis à execução orçamentária, existindo, no entanto, alguns específicos desta fase do processo orçamentário. Entre tais princípios, destaca-se o da flexibilidade, resultante do fato de que a execução do orçamento deve levar em conta condições que não foram previstas no momento da elaboração e aprovação da lei orçamentária. Não deve, no entanto, a flexibilidade ser utilizada como forma de descaracterizar o orçamento aprovado pelo Legislativo, mas tão-somente permitir que sejam feitas as adaptações necessárias, sem prejuízo de seu conteúdo essencial.

A flexibilização orçamentária acaba sendo influenciada não apenas pela oscilação das receitas e despesas verificadas ao longo do exercício – que, sem dúvida, representa seu principal fator – mas também por situações de euforia ou de crise vivenciadas no âmbito do mercado financeiro, verificadas no cenário nacional ou internacional, não havendo como ignorar o contexto macroeconômico em que a atividade financeira do Estado se insere.

Dessa forma, fundado no descompasso entre a realidade vivenciada e aquela idealizada por ocasião da aprovação da lei orçamentária, são alterados os fluxos financeiros, provocando cortes nos investimentos, anulações de programas, paralisação de serviços e obras, entre outras medidas de adaptação.

Por seu turno, o princípio da flexibilidade é afetado pelo excesso de vinculações de receitas, restando ao administrador público uma pequena margem de discricionariedade para a tomada de decisões em matéria de alocação de recursos.

Nesse sentido, a Constituição de 1988 e suas sucessivas reformas tiveram papel decisivo na ampliação das vinculações orçamentárias[97], reduzindo, em contrapartida, o grau de discricionariedade alocativa do gestor público. Estudo realizado no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano de 2002, apontou para a evolução das receitas desvinculadas a partir de 1988:

> "Em 1988, os recursos da União de livre alocação representavam 55,5% do total das receitas do tesouro, enquanto que, em 1993, a participação caiu para 22,9%. No exercício de 2002, considerando-se a parcela da DRU, apenas 19,4% dos recursos da União eram isentos de vinculação, e a previsão para 2003 é que este percentual seja de 19,7%...
>
> ...
>
> Quando se desconsidera a DRU, os recursos livres caem para 13,2% em 2002 e para 12,9% em 2003. Portanto, pode-se afirmar que tal mecanismo aumenta a flexibilidade na execução orçamentária."[98]

Resta aduzir que os dados apontados refletem a situação até 2003, lembrando que, posteriormente a essa data, novas alterações ocorreram, como por exemplo, a modificação introduzida pela Emenda n.º 44, de 30 de junho de 2004, que ampliou para 29% o percentual de destinação do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico para os Estados e o Distrito Federal (artigo 159, inciso III), ocasionando um aumento ainda maior do percentual de receitas vinculadas.

1.2. Princípios da universalidade e da unidade orçamentária em confronto com o princípio da flexibilidade orçamentária

Pelo princípio da universalidade orçamentária, todas as receitas e despesas efetuadas pela entidade pública devem estar previstas na lei orçamentária, constituindo, dessa forma, requisito essencial para a sua realização.

O princípio encontra-se expressamente previsto no art. 6º da Lei n.º 4.320/64, segundo o qual "todas as receitas e despesas constarão da lei de orçamento pelos seus totais,

---

[97] A título de esclarecimento, consideram-se recursos desvinculados aqueles que não tenham destinação especificada em lei, assim como os que não são objeto de transferência para os entes subnacionais.

[98] "Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação de Recursos do Governo Federal." Estudo efetuado pela Assessoria Técnica da Secretaria de Orçamento Federal – SOF.

vedadas quaisquer deduções". No mesmo sentido, dispõe o art. 3º do referido diploma financeiro:

> "Art. 3º. A Lei do Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.
>
> Parágrafo único. Não se consideram para os fins deste artigo as operações de crédito por antecipação de receita, as emissões de papel-moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros."

Ainda enquanto decorrência do princípio, a Constituição Federal veda, em seu artigo 167, incisos I e II, o "início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, assim como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais".

Por seu turno, verificas-se que a existência de despesas extra-orçamentárias constitui uma exceção no direito brasileiro, em um quadro bastante diverso daquele verificado em diversos países. A esse propósito, afirma CARLOS ALBERTO LONGO:

> "O orçamento depende de práticas usuais: sancionado pelo Congresso, os ministérios autorizam e empenham suas verbas durante o exercício financeiro, cujo valor e adequação são depois auditados pelo Tribunal de Contas. Ainda assim, mesmo em muitos países avançados não é através do orçamento que se concretiza a maioria das despesas públicas. Por exemplo, metade das despesas públicas norte-americanas, e também na Europa, não passa pelo orçamento tradicional, mas é autorizada diretamente pelo Tesouro." [99]

Diante das colocações aqui efetuadas, como se falar, então, em flexibilidade orçamentária em um regime onde vigem os princípios da universalidade e da unidade orçamentária? Em outras palavras, se todas as despesas e receitas devem constar do orçamento, como poderia o Poder Executivo afastar-se de seus ditames, realizando, por exemplo, gastos não contemplados na lei orçamentária?

É certo que os ajustes são importantes para fazer frente a eventuais modificações das condições macroeconômicas verificadas no cenário nacional e internacional, mas o que se questiona são os critérios utilizados, a abertura conferida ao Executivo, em prejuízo da transparência e da independência entre os Poderes.

---

[99]LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista de Economia e Política,* v. 14, n. 2, p. 44, abr./jun. 1994.

No entanto, para o pleno atendimento aos reclamos da transparência e da própria legitimidade orçamentária, devem existir formas mais transparentes e consensuadas de ajuste.

Ressalta, assim, a necessidade de compatibilização do princípio da universalidade orçamentária com a finalidade almejada pelos instrumentos de flexibilidade colocados a cargo do Poder Executivo, como forma de limitar a amplitude conferida a tais mecanismos.

2. Mecanismos de flexibilidade orçamentária

Consistem os mecanismos de flexibilidade em instrumentos voltados à realização de alterações no orçamento público aprovado, diante da ocorrência de situações não previstas à época da elaboração e aprovação da proposta orçamentária, que passam a ser vivenciadas no decorrer da execução do orçamento.

Entre as possíveis causas da necessidade de adaptação da peça orçamentária à realidade fática pode-se elencar: (1) a verificação de variação entre os valores orçados e aqueles efetivamente necessários ao implemento dos programas constantes no orçamento, (2) a discrepância entre as dotações, (3) a constatação de erros de programação, e (4) alterações no cenário macroeconômico.

Na prática, os mecanismos de flexibilidade orçamentária acabam conferindo ampla margem de discricionariedade ao Poder Executivo, na medida em que permitem que as dotações orçamentárias aprovadas pelo Poder Legislativo sejam alteradas.

Assim, muito embora a previsão de tais mecanismos se faça necessária, até mesmo para o atendimento de situações imprevisíveis e urgentes, acabam, por vezes, transformando-se em um instrumento de concentração de poder, conforme verificado adiante.

2.1. Créditos adicionais

Constituem o principal mecanismo de retificação orçamentária, representativos de autorizações para a realização de despesas não previstas no orçamento ou que apresentam saldos insuficientes para o seu pleno atendimento.

Três são as modalidades de créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários. Exceção feita aos créditos extraordinários, a abertura dos créditos adicionais é feita pelo Poder Executivo, por meio de Decreto, precedido de autorização legislativa.

2.1.1. Modalidades de créditos adicionais. Recursos passíveis de utilização

Os créditos abertos para o atendimento de despesas sem previsão orçamentária configuram os créditos especiais; já os créditos voltados à suplementação, ao complemento das dotações originariamente previstas, representam os créditos suplementares. Ainda como modalidade de crédito adicional, existem os créditos extraordinários, que têm por finalidade o atendimento de despesas urgentes e imprevistas, como aquelas decorrentes de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Muito embora representem um mecanismo de flexibilidade orçamentária, não estão os créditos adicionais, particularmente os créditos suplementares e especiais, dispensados de prévia autorização legislativa. Contudo, existe uma maior flexibilidade em relação aos créditos suplementares, na medida em que a autorização legislativa já é, por vezes, veiculada pela própria lei orçamentária, que autoriza a abertura de créditos suplementares até determinado montante, o que geralmente se dá por meio da fixação de percentuais, tal como autorizado pelo artigo 7º, inciso I da Lei n.º 4.320/64:

> "Art. 7º. A Lei do Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:
>
> I – abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43;
>
> ..."

Da mesma forma, a Constituição Federal, por meio do artigo 165, §8º, é expressa ao prever a autorização para a abertura de créditos suplementares pela própria lei orçamentária:

> "A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

Em geral, a lei orçamentária estipula um limite incidente sobre a despesa fixada no orçamento. Ultrapassado referido limite, a abertura de novos créditos suplementares deve ser precedida de autorização do Congresso Nacional, mesma sistemática adotada para os créditos especiais, que sempre devem ser autorizados prévia e especificamente, exigindo-se em ambas as hipóteses, *quorum* qualificado para a aprovação.

A Lei Orçamentária da União para o exercício de 2008 (Lei federal n.º 11.647, de 24.03.2008) possui um extenso artigo dispondo sobre a autorização para a abertura de créditos suplementares, por meio do qual impõe limites percentuais específicos, incidentes tanto sobre o valor da dotação a ser suplementada, como em relação aos recursos a serem utilizados na suplementação.

Apenas a título ilustrativo, referido diploma, por meio do inciso I de seu artigo 4º, veicula a autorização para a suplementação das dotações consignadas, a cada subtítulo, até o limite de doze por cento do respectivo valor da dotação, mediante recursos provenientes, (a) da anulação parcial de dotações, limitada a 10% (dez por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação; (b) da reserva de contingência; (c) do excesso de arrecadação de receitas próprias, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que essas fontes foram originariamente programadas, observando-se o limite de 40% (quarenta por cento) da dotação inicial; e (d) até dez por cento do excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional.

Da mesma forma, a lei orçamentária anual do Estado de São Paulo para 2008 (Lei estadual n.º 12.788, de 27.12.07) também autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares:

> "Artigo 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a:
>
> I – abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º, observado o disposto no artigo 43, da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de1964;
>
> II – abrir créditos suplementares até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência, fixado nos termos do artigo 19, da Lei n.º 12.677, de 16 de julho de 2007, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008, observado o disposto no artigo 5º, inciso III, da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000."

Os créditos adicionais vêm disciplinados pelos artigos 40 e seguintes da Lei n.º 4.320/64, observando-se a necessidade da existência de recursos financeiros disponíveis, assim como de prévia exposição justificativa.

Os recursos empregados para fazer frente aos créditos suplementares e especiais são aqueles elencados pelo §1º do artigo 43 da Lei n.º 4.320/64:

> "I – o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior[100];
>
> II – os provenientes de excesso de arrecadação[101];
>
> III – os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei;
>
> IV – o produto de operações de créditos autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Executivo realizá-las."

A lei exige ainda que os recursos não sejam comprometidos. O comprometimento a que se refere o dispositivo diz respeito, exemplificativamente, à repartição constitucional do produto da arrecadação de impostos, às vinculações de impostos à saúde e à educação, assim como aos recursos destinados aos fundos especiais.

Verifica-se, por sua vez, entre as espécies de recursos passíveis de utilização, aqueles decorrentes da anulação total ou parcial de determinada dotação orçamentária, que é a modalidade de recursos mais utilizada. Todavia, sua utilização deve ser compatibilizada com a vedação contida no inciso VI do artigo 167 da CF, segundo o qual a transposição, o

---

[100]De acordo com o §2º do artigo 43, "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."

[101]De acordo com o §3º do artigo 43, "entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício."

remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, só pode se efetuar mediante prévia autorização legislativa. Assim, ainda que a lei orçamentária anual já contenha dispositivo autorizando a abertura de créditos suplementares, se for utilizado recurso decorrente da anulação de determinada dotação para fazer frente aos mencionados créditos, deve haver autorização legislativa específica para a utilização de tais recursos em categoria de programação diversa daquela inicialmente prevista.

Nesse sentido, a Lei Orçamentária do Estado de São Paulo para o exercício de 2008 (Lei n.º 12.778/07) estatui em seu artigo 9º:

> "Artigo 9º - Fica o Poder Executivo, observadas as normas de controle e acompanhamento da execução orçamentária, e com a finalidade de facilitar o cumprimento da programação aprovada nesta lei, autorizado a remanejar recursos, entre atividades e projetos de um mesmo programa, no âmbito de cada órgão."

Ainda enquanto recurso disponível para a abertura de créditos suplementares e especiais, tem-se os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição de projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, consoante previsto pelo §8º do artigo 167 da CF.

Também se apresenta como recurso passível de utilização para a abertura de créditos adicionais, a <u>reserva de contingência</u>, que se constitui em uma dotação orçamentária não vinculada a nenhuma despesa específica, destinada a atendimento de despesas não previstas no orçamento, em relação à qual teceremos alguns comentários adicionais no item 2.2. do presente capítulo.

Em contrapartida, diferentemente do que ocorre com os créditos suplementares e especiais, os créditos extraordinários independem da indicação de recursos disponíveis, na medida em que versam sobre situações excepcionalíssimas, de cujo teor deve ser dado imediato conhecimento ao Poder Legislativo. Note-se que o dispositivo fala em *conhecimento*, e não em *autorização*, esta sim empregada aos créditos suplementares e adicionais.

Tendo em vista a excepcionalidade das situações que visam atender – despesas urgentes e imprevistas – os créditos extraordinários são abertos por medida provisória, nos termos dos artigos 62 e 167, §3º da CF.[102]

No entanto, a prática vem demonstrando o uso inadequado da abertura dos créditos extraordinários, em desconformidade ao determinado constitucionalmente. Assim, se verifica sua utilização em virtude de imposições de política econômica, para o pagamento de encargos e sistema de refinanciamento da dívida pública, para o custeio de ministérios em geral e para a realização de transferências de recursos federais para unidades da federação, de que são exemplos as Leis n.º 10.644, de 14 de março de 2003 (resultante da conversão da MP n.º 81, 2003); 10.794, de 2 de dezembro de 2003 (MP n.º129, de 2003); 10.857, de 7 de abril de 2004 (MP n.º 162, de 2004), 10.879, de 9 de junho de 2004 (MP n.º 180, de 2004); 10. 939, de 26 de agosto de 2004 (MP n.º 189, de 2004); 10.967, de 9 de novembro de 2004 (MP n.º 194, de 2004); 11.467, de 11 de abril de 2007 (MP n.º 343, de 2007); 11.468, de 17 de abril de 2007 (MP n. º 344, de 2007); 11.469, de 17 de abril de 2007 (MP n. º 346, de 2007); e 11.527, de 4 de outubro de 2007 (MP n. º 376, de 2007).

Não obstante a distância guardada com a disciplina constitucional conferida à matéria, observa-se que o próprio Congresso Nacional acaba por legitimar a prática, ao permitir a conversão em lei das medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, ainda que fora das hipóteses constitucionalmente aceitas.

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal vinha reiteradamente decidindo pela inadequação da Ação Direta de Inconstitucionalidade como meio jurídico para o reconhecimento da inconstitucionalidade de tais medidas, sob o fundamento de que as medidas provisórias que abrem créditos extraordinários estariam destituídas dos requisitos de abstração e generalidade, considerando, ainda, a ilicitude do controle do juízo de

---

[102]"Art. 62...
...
§1º É vedada a edição de medida provisória sobre matéria:
I – relativa a:
...
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, §3º."
"Art. 167...
...
§3º A abertura de crédito extraordinário somente poderá ser admitida para atender despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62."

relevância e urgência das medidas provisórias efetuado pelo Poder Executivo, sob pena de ofensa ao princípio da separação de poderes.[103]

Em caráter ilustrativo do posicionamento até recentemente adotado pela Corte Superior, é oportuna a transcrição de parte do pronunciamento efetuado na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) contra a Medida Provisória n.º 247, de 2005, que abriu crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Ciência e Tecnologia, de Minas e Energia, dos Transportes, da Cultura, do Meio Ambiente e da Defesa, no valor de R$ 586.011.700,00:

> "Trata-se de ato materialmente administrativo, de efeitos concretos, editado, por imperativo constitucional, sob a forma de medida provisória (CF, art. 167, §3º). Possui, assim, objeto determinado (crédito extraordinário de valor definido, oriundo do montante de receita estimada para o ano de 2005) e destinatário certo (programações específicas, no âmbito dos Ministérios acima elencados). A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem reafirmado a impropriedade da utilização do controle abstrato de constitucionalidade para a averiguação da validade de tais atos, destituídos de um coeficiente mínimo de generalidade, abstração e impessoalidade."[104]

São diversos os pronunciamentos do Supremo Tribunal Federal nesse sentido, o que só vinha a conferir novo fôlego à prática disseminada pelo Poder Executivo, ante o fato de que a medida não era passível de ter sua constitucionalidade aferida por meio de ação direta.

Especialmente diante dos problemas enfrentados nos últimos anos, no tocante à demora na aprovação da lei orçamentária, o Executivo utilizou-se de tais mecanismos a fim de driblar o impasse gerado pela ausência do orçamento, substituindo-o, dessa forma, pelas medidas provisórias.[105]

---

[103]ADIN 3712/DF, Rel. Min. CEZAR PELUSO, DJ de 04.05.06.

[104]ADIN 3487-1/DF, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 17.05.05.

[105]O trecho da matéria jornalística abaixo transcrito bem descreve o embate travado entre os Poderes:

"GOVERNO PREPARA UMA MEDIDA PROVISÓRIA PARA SUBSTITUIR ORÇAMENTO

Planalto editará uma medida provisória para liberar recursos caso a proposta que está no Congresso não seja aprovada na próxima terça-feira. Casa Civil e Planejamento negociam com parlamentares.

Preocupado com a resistência da oposição em votar o Orçamento Geral da União, o governo já prepara uma saída para não paralisar a administração federal por falta de recursos. Caso não consiga votar o orçamento na próxima terça-feira, vai editar medida provisória liberando gastos em quase todas as áreas. A medida, classificada como 'extrema' por alguns ministros, é encarada como a única forma de driblar a demora na aprovação do orçamento pelo Congresso Nacional. As negociações estão sendo conduzidas pelo Ministério do Planejamento e pela Casa Civil.

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva aposta que a votação ocorrerá na próxima terça-feira, mas caso isso não se confirme já autorizou a execução do plano B. Até ontem, ainda não estava definido que volume de

Felizmente, contudo, houve uma importantíssima alteração no entendimento do STF até então vigente, em uma revisão de jurisprudência veiculada pela decisão proferida na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face da Medida Provisória n.º 405, de 18.12.07, em virtude da qual se passou a reconhecer que os requisitos de imprevisibilidade e urgência que devem nortear a abertura dos créditos extraordinários são passíveis de aferição pelo Poder Judiciário, não se confundindo com os requisitos de relevância e

---

recursos poderia ser liberado. 'Quem pedir vai ter dinheiro para executar seus programas', disse um auxiliar de Lula." Notícia publicada no site *Portal da Amazônia*. Disponível em: <http://www.portaldaamazonia.com/ler.php?id=3477&secao=&nome=em10/04/2006>. Acesso em: 24 out. 2007.

Ainda, segue notícia publicada no jornal "O Globo" em 18/4/2006, extraída do site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

"PLANALTO TENTA ACORDO APÓS AMEAÇA DA OPOSIÇÃO

Pressionado pela oposição, o governo abriu negociações para tentar votar hoje o Orçamento da União de 2006. A intenção é evitar, assim, a edição da anunciada medida provisória liberando R$ 24 bilhões para as estatais, já apelidada de "MP Jumbão". Ontem, o ministro das Relações Institucionais, Tarso Genro, procurou

A oposição disposto a atender a reivindicações para que o Orçamento seja votado.

— Podemos conversar, acertar algumas mediações nas demandas que forem feitas. O pior que pode acontecer, e não queremos ser forçados a isso, é ficar sem Orçamento e trabalhar com medida provisória. Se precisar emitir medida provisória, é claro que o governo vai emitir. Agora, nosso objetivo e o objetivo da oposição, estou convencido, é votar o Orçamento — disse Tarso Genro, que discutiu com a oposição sobre recursos para os estados de Sergipe e da Bahia, o gasoduto no Amazonas, os Jogos Pan-americanos no Rio de Janeiro e a Lei Kandir.

LULA DEFENDE AS MPS EM PROGRAMA DE RÁDIO

Apesar da disposição do governo de negociar, o PSDB e o PFL vão entrar hoje com uma ação direta de inconstitucionalidade (Adin) no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a MP editada na semana passada que liberou R$1,8 bilhão do Orçamento:

— Essas MPs deixam o flanco aberto para os delitos desse governo. Pesam acusações gravíssimas contra o governo sobre o mau uso de recursos. Não podemos deixar esse flanco aberto — disse o líder do PFL no Senado, José Agripino Mais (RN).

A polêmica sobre o uso de MPs em substituição ao Orçamento foi o tema do programa semanal de rádio do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Ele justificou as medidas e disse que o governo não vai ficar parado.

— O governo tomou a decisão de mandar a medida provisória porque o Congresso não conseguiu votar o Orçamento. O governo não pode ficar parado, tem que administrar o país. Afinal de contas, tem muita coisa em andamento no Brasil e precisamos de dinheiro para poder tocar as obras — disse Lula. — O Orçamento é um detalhe importante, e a gente deu um sinal agora que vamos administrar o país. Independentemente de qualquer coisa, temos que administrar o país. Foi para isso que fomos eleitos, por isso fizemos a medida provisória.

A declaração de Lula de que administrará o país, "independentemente de qualquer coisa", foi criticada pelo tucano Arthur Virgílio:

— Se fôssemos levá-lo a sério, diríamos que está querendo governar sem o Congresso, o que seria gravíssimo. Mas é o Lula! Um sujeito que gosta de conversar com astronauta e está no mundo da lua.

O presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB-AL), pediu entendimento:

— O Brasil precisa de um Orçamento. Nesse aspecto o presidente está coberto de razão de reclamar. Como eu também reclamo quando ele abusa da edição de MPs, como agora.

Tarso lembrou que se o Orçamento for aprovado, as MPs editadas perdem o efeito. Ele rejeitou o argumento da oposição de que a MP de R$ 1,8 bilhão é inconstitucional. Na avaliação de técnicos da Consultoria de Orçamento do Congresso, a inconstitucionalidade de MPs com esse fim fica clara na medida em que as despesas autorizadas por meio de créditos extraordinários não são imprevisíveis. 'A abertura de crédito extraordinário somente será admitida apara atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerras, comoção interna ou calamidade pública...', diz a Constituição, no artigo 167, parágrafo terceiro." (DAMÉ, Luiza; LIMA, Maria. Planalto tenta acordo após ameaça da oposição. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 abr. 2006. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/clipping/20060418_01>).

urgência das medidas provisórias, esses sim submetidos exclusivamente à margem de discricionariedade do Chefe do Poder Executivo.

Ante a importância e clareza do julgado, merece transcrição a íntegra de sua ementa:

> "MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA N° 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS.
>
> I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei n° 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes.
>
> II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade.
>
> III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP n° 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP n° 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários.

> IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei n° 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008."[106]

Os efeitos da revisão do entendimento jurisprudencial já podem ser observados na prática, ante o fato de não ter sido editada nenhuma medida provisória com a finalidade de abertura de crédito extraordinário após a data do julgamento proferido pelo STF, em 14.05.08. Ademais, a Medida Provisória n.º 430, de 2008, editada na mesma data do julgamento, foi rejeitada pelo Plenário da própria Câmara dos Deputados por inadmissibilidade.

2.1.2. Vigência dos créditos adicionais

De acordo com o artigo 45 da Lei n.º 4.320/64, os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos, admitindo-se, apenas no tocante aos créditos especiais e extraordinários, expressa disposição legal em contrário.

A Constituição Federal, em seu artigo 167, §2º, também dispôs sobre a matéria:

> "Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos quatro últimos meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subseqüente."

Dessa forma, sendo os créditos especiais e extraordinários abertos nos quatro últimos meses do exercício, poderão, até o término do exercício subseqüente, ser reabertos nos limites de seus saldos.

Assim, ressalvada a exceção constitucional, os créditos adicionais perdem sua vigência com o encerramento do exercício financeiro, não mais sendo possível, ante a dicção do dispositivo constitucional, a veiculação de outras exceções legais, conforme autorizado pela redação originária do artigo 45 da Lei n.º 4.320/64.

---

[106] ADI-MC 4048/DF, Rel. Min. GILMAR MENDES, DJ de 22.08.08.

Por seu turno, verifica-se que nenhuma exceção é imposta aos créditos suplementares, que, ante sua própria natureza, extinguem-se ao final do exercício financeiro, posto que destinados ao atendimento de insuficiências orçamentárias verificadas durante a execução orçamentária, em relação a dotações originariamente previstas.

2.2. Reserva de contingência

Outro mecanismo de flexibilidade orçamentária, também umbilicalmente ligado ao mecanismo dos créditos adicionais, refere-se à reserva de contingência.

A reserva de contingência foi inicialmente prevista pelo artigo 91 do Decreto-lei n.º 200/67, que veiculava a seguinte definição:

> "Art. 91. O orçamento incluirá verba global para constituição de um Fundo de Reserva Orçamentária, destinando-se os recursos a despesas correntes quando se evidenciar deficiências nas respectivas dotações e se fizer indispensável atender a encargo legal ou a necessidade imperiosa do serviço."

Dessa forma, pela redação originária do Decreto-lei n.º 200/67, a reserva de contingência era destinada ao atendimento de eventual insuficiência de recursos para fazer frente às despesas correntes.

Contudo, com a redação conferida pelo Decreto-lei n.º 900/69, a dotação desvinculou-se da finalidade de suprir *déficits* relacionados a despesas correntes, tendo seus recursos atrelados à abertura de créditos suplementares:

> "Art. 91. Sob a denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação global não especificamente destinada a determinado programa ou unidade orçamentária, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos suplementares, quando se evidenciarem insuficientes, durante o exercício, as dotações orçamentárias constantes do orçamento anual."

Posteriormente, com nova alteração na redação, veiculada pelo Decreto-lei n.º 1.763/80, a reserva de contingência passou a possibilitar a abertura de créditos

suplementares e especiais, não mais se restringindo à verificação de insuficiência de recursos:

> "Art. 91. Sob denominação de Reserva de Contingência, o orçamento anual poderá conter dotação não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para a abertura de créditos adicionais."

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a matéria também foi prevista pelo artigo 5º, inciso III:

> "Art. 5º. O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:
>
> ...
>
> III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinado ao:
>
> a) (Vetado)
>
> b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos."

Assim, diante do regramento atual, os recursos vinculados à reserva de contingência são hábeis tanto ao financiamento da abertura de créditos suplementares e especiais, como para o atendimento de passivos contingentes e outros eventos fiscais imprevistos.

Verifica-se que não constitui uma faculdade, mas sim um item que deve necessariamente constar da lei orçamentária anual, ao contrário da sistemática veiculada pelo Decreto-lei n.º 200, que apenas *permitia* a consignação da reserva de contingência no orçamento anual.

A LRF destacou a destinação da reserva, mas remeteu a definição de seu montante, com base na receita corrente líquida, à lei de diretrizes orçamentárias.

Nesse aspecto, a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009 (Lei federal n.º 11.768, de 14.08.08) assim dispôs em seu artigo 13:

> "Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do art. 5º da Lei Complementar n.º 101, de 2000, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo, no Projeto de Lei

> Orçamentária de 2009, a no mínimo 2% (dois por cento) da receita corrente líquida e a 1% (um por cento) na Lei, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.
>
> § 1º Não será considerada, para os efeitos do **caput** deste artigo, a eventual reserva:
>
> I - à conta de receitas próprias e vinculadas;
>
> II - para atender programação ou necessidade específica;
>
> III - para atender expansão de despesa obrigatória de caráter continuado e para compensar medida de desoneração de receita não considerada na estimativa do projeto de lei orçamentária.
>
> §2º As dotações propostas no Projeto de Lei Orçamentária para 2009, à conta de recursos a que se refere a alínea "c" do inciso II do art. 49 da Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, e do art. 27 da Lei n. º 2.004, de 3 de outubro de 1953, com redação dada pela Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1988, com o propósito de fiscalização e proteção das áreas produtoras de petróleo e gás natural, corresponderão, pelo menos, ao montante autorizado na Lei Orçamentária de 2008, acrescido de 15% (quinze por cento), podendo o excedente constituir Reserva de Contingência a que se refere este artigo.
>
> §3º (VETADO).
>
> §4º (VETADO)."

Interessante notar que a LDO, ao disciplinar a matéria, fixa o percentual mínimo de 2% para o projeto de lei orçamentária, e 1% para a lei, por certo para possibilitar a modificação dos limites pelas emendas parlamentares, que devem necessariamente indicar a origem dos recursos a serem aplicados na consecução das modificações veiculadas pelas emendas apresentadas, tal como exige o §3º inciso II do artigo 166 da CF[107].

Observa-se também que os recursos que constituem a reserva de contingência são apenas aqueles relativos ao orçamento fiscal, excluídos, assim, os recursos do orçamento da seguridade social e do orçamento de investimentos das empresas estatais.

---

[107]"Art. 166...
...
§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente poderão ser aprovadas caso:
...
II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
..."

Na esfera estadual, a matéria foi disciplinada pelo artigo 8º da Lei Orçamentária de 2008 (Lei n.º 12.788, de 27.12.07), de forma idêntica à disciplinada nos últimos anos:

> "Artigo 8º - Fica o Poder Executivo autorizado a:
>
> I – abrir, durante o exercício, créditos suplementares até o limite de 17% (dezessete por cento) do total da despesa fixada no artigo 4º, observado o disposto no artigo 43 da Lei federal n.º 4.320, de 17 de março de1964;
>
> II – abrir créditos suplementares até o limite da dotação consignada como Reserva de Contingência, fixada nos termos do artigo 19, da Lei n.º 12.677, de 16 de julho de 2007, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2008, observado o disposto no inciso III do artigo 5º da Lei Complementar federal n.º 101, de 4 de maio de 2000."

Assim, verifica-se que a reserva de contingência constitui apenas um dos recursos passíveis de utilização para fazer frente à abertura de créditos suplementares.

Na verdade, a instituição da reserva de contingência acaba por congelar recursos que poderiam estar destinados a programas de interesse mais imediato, mas atende ao princípio da flexibilidade orçamentária, conferindo ao Poder Executivo mais um instrumento de consecução de sua discricionariedade.

Apesar de restar aparentemente clara a possibilidade de utilização da reserva de contingência como recurso voltado à abertura de créditos adicionais, surge na doutrina entendimento divergente. Nesse sentido, aponta HERALDO DA COSTA REIS:

> "... Muitas são as versões sobre sua destinação, o que vem causando muita confusão ao seu entendimento. Afirmações de que não podem ser utilizadas para suplementar ou atender a créditos especiais são ouvidas ou lidas a todo instante. Evidentemente, são afirmações apressadas, sem o apoio de um estudo ou análise mais aprofundada sobre os fatos que envolvem a sua utilização efetiva.
>
> Em um Manual Básico sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e especificamente sobre a ***Reserva de Contingência*** de certo órgão do controle externo, encontra-se o seguinte conteúdo sobre o assunto:
>
> ***A Lei orçamentária anual conterá então uma Reserva de Contingência, conforme o disposto no art. 5º, III, b, da LRF, com o objetivo único e exclusivo de atender pagamentos inesperados, contingentes, que não puderam ser previstos durante a programação no orçamento. Esta reserva não poderá ser anulada para suplementar dotações previstas no orçamento anual ou fazer face à abertura de créditos especiais.***
>
> ..." [108]

[108] REIS, Heraldo da Costa. A reserva de contingência. p. 2. *ACOPESP*. Disponível em: <http://www.acopesp.com.br/artigos/heraldo_costa/reserva_de_contingencia.htm>. Acesso em: 14 set. 2006.

Contudo, discordamos da restrição apontada. Com efeito, a possibilidade de utilização da reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais restou assentada pela Portaria Interministerial n.º 163, de 2001, que dispõe sobre as normas gerais de consolidação das Contas Públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

> "Art. 8º. A dotação global denominada Reserva de Contingência, permitida para a União no art. 91 do Decreto-lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de custeio para abertura de créditos adicionais e para o atendimento do disposto no art. 5º, inciso III, da Lei Complementar n.º 101, de 2000..."

Assim, fica claro que a reserva de contingência pode ser utilizada enquanto recurso de financiamento da abertura de créditos adicionais, sejam eles suplementares, especiais ou extraordinários, ainda que em relação a esses não haja necessidade de demonstração de recursos disponíveis, consoante, inclusive, vem sendo contemplado pelas leis orçamentárias anuais, tanto em âmbito federal como no Estado de São Paulo.

2.3. Contingenciamento

Também conhecido por *limitação de empenho*, constitui o contingenciamento mecanismo de flexibilidade orçamentária que permite ao Poder Executivo deixar de realizar certas despesas em virtude da ausência de recursos voltados à sua consecução, decorrente essencialmente da arrecadação de receitas em montante inferior àquele inicialmente previsto na lei orçamentária anual.

Não apenas a arrecadação de receitas a menor, mas também outros fatores podem levar à necessidade de alteração da programação orçamentária, tais como problemas econômicos, erros de planejamento, ausência de uma disponibilidade financeira que não se confirmou, constatação de que determinada despesa prevista no orçamento não atendia ao princípio da economicidade e até mesmo a mudança de prioridades, desde que também inseridas no plano de governo.

Algumas despesas não são passíveis de limitação, tal como excepcionado pelo §2º do artigo 9º da LRF, que afasta de sua incidência as despesas que constituam obrigações constitucionais ou legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do

serviço da dívida, as que disponham de natureza obrigatória e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Verifica-se, nesse ponto, o papel de relevância assumido pela lei de diretrizes orçamentárias no tocante à matéria, cabendo ao referido diploma a fixação dos critérios para a realização da limitação, assim como a exclusão de determinadas despesas do seu âmbito de incidência.

De acordo com a disciplina veiculada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para o exercício de 2009 (Lei n.º 11.768, de 14.08.08), particularmente em seu artigo 71, §º1, estão excluídas da base contingenciável as seguintes despesas:

> "I - despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União integrantes da Seção I do Anexo V desta Lei;
>
> II - demais despesas ressalvadas da limitação de empenho, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n. º 101, de 2000, integrantes da Seção II do Anexo V desta Lei;
>
> III - atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da Proposta Orçamentária de 2009;
>
> IV - dotações constantes da Lei Orçamentária de 2009 com o identificador de resultado primário 3 ou à conta de recursos de doações e convênios."

Apenas a título ilustrativo, as despesas ressalvadas da limitação de empenho, constantes do Anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias, mencionadas no inciso II, são as seguintes:

1. despesas relativas à aquisição e à distribuição de alimentos destinados ao combate à fome no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;

2. despesas com as ações vinculadas à função Ciência e Tecnologia, excetuadas as subfunções Planejamento e Orçamento, Administração Geral, Normatização e Fiscalização, Comunicação Social, Defesa Civil e Atenção Básica, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia;

3. despesas com as ações vinculadas às subfunções Desenvolvimento Científico, Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia e Difusão do

Conhecimento no âmbito da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA e da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ;

4. despesas do programa Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro;

5. contribuições a organismos internacionais.

O descumprimento da regra atinente à limitação de empenho, nas situações determinadas em lei, caracteriza infração administrativa, nos termos do artigo 5º, inciso III da Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente público que lhe der causa, aplicável pelo Tribunal de Contas respectivo.[109]

Questão bastante debatida refere-se à possibilidade de limitação de empenho dos demais Poderes pelo Executivo, e mesmo se tais despesas seriam contingenciáveis.

A LRF prevê, em seu artigo 9º, a limitação de empenho e movimentação financeira por parte dos Poderes caso observada a incongruência entre a realização da receita e o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal[110] estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, ao final de um bimestre. Diante da hipótese aventada, a lei atribui aos Poderes e ao Ministério Público competência para promover medidas voltadas à limitação de empenho, por ato próprio e nos montantes necessários, segundo os critérios fixados pela LDO.

Mencionados critérios foram veiculados pelo artigo 71 da LDO da União para 2009:

> "Art. 71. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira, de que trata o art. 9º da Lei Complementar n. º 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada um dos órgãos referidos no art. 20 daquela Lei, até o

---

[109]"Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:
...
III- deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
...
§1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.
§2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida."

[110]Entende-se por resultado primário ou nominal a diferença entre a receita global e a despesa total de um país, excluído da despesa o pagamento de juros.

> vigésimo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º deste artigo.
>
> § 1º O montante da limitação a ser procedida por cada órgão referido no *caput* deste artigo será estabelecido de forma proporcional à participação de cada um no conjunto das dotações classificadas como despesas primárias fixadas na Lei Orçamentária de 2009, excluídas as relativas às:
>
> I - despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União integrantes da Seção I do Anexo V desta Lei;
>
> II - demais despesas ressalvadas da limitação de empenho, conforme o art. 9º, § 2º, da Lei Complementar n. º 101, de 2000, integrantes da Seção II do Anexo V desta Lei;
>
> III - atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União constantes da Proposta Orçamentária de 2009;
>
> IV - dotações constantes da Lei Orçamentária de 2009 com o identificador de resultado primário 3 ou à conta de recursos de doações e convênios.
>
> § 2º As exclusões de que tratam os incisos II e III do § 1º deste artigo aplicam-se integralmente, no caso de a estimativa atualizada da receita, demonstrada no relatório de que trata o § 4º deste artigo, ser igual ou superior àquela estimada na Proposta Orçamentária de 2009, e proporcionalmente à frustração da receita estimada na Proposta Orçamentária de 2009, no caso de a estimativa atualizada da receita ser inferior.
>
> § 3º Os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público da União, com base na informação a que se refere o **caput** deste artigo, editarão ato, no último dia do mês subseqüente ao encerramento do respectivo bimestre, que estabeleça os montantes indisponíveis para empenho e movimentação financeira.
>
> ...
>
> § 5º Aplica-se somente ao Poder Executivo a limitação de empenho e movimentação financeira cuja necessidade seja identificada fora da avaliação bimestral, devendo o relatório a que se refere o § 4º deste artigo ser encaminhado ao Congresso Nacional no prazo de até 7 (sete) dias úteis, contados a partir da data em que entrar em vigor o respectivo ato."

Constatada a necessidade de limitação de empenho, o Poder Executivo informará o montante necessário aos órgãos constantes do artigo 20 da LRF, quais sejam, os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

Por sua vez, verifica-se que as dotações referentes às atividades dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público foram, a princípio, excluídas da base contingenciável. Contudo, a exclusão somente irá se operar integralmente caso a estimativa atualizada da receita for igual ou superior àquela prevista na proposta orçamentária.

Cumpre aqui registrar o posicionamento de JOSÉ MAURÍCIO CONTI que, ao analisar a questão sob a ótica do Poder Judiciário, entende que a previsão de contingenciamento das despesas do referido Poder conflitaria com a autonomia financeira que lhe é constitucionalmente assegurada, na medida em que a autonomia compreende não apenas a participação na elaboração da própria proposta orçamentária, mas também a execução integral do orçamento aprovado, observando, ainda, que os mecanismos de alteração do orçamento aprovado devem ser interpretados restritivamente.[111]

Segundo a ótica aqui exposta, raciocínio idêntico seria aplicável também ao Poder Legislativo e ao Ministério Público. Contudo, ainda que se reconheça a força do mecanismo enquanto instrumento de pressão política, especialmente sobre o Legislativo, não foi intenção do legislador excluir as despesas dos Poderes Judiciário e Legislativo e do Ministério Público, da limitação de empenho. Com efeito, de acordo com a redação originária do §3º do artigo 9º da LRF, o Poder Executivo estaria autorizado a promover a limitação dos valores financeiros caso os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público não o fizessem no prazo de 30 dias.

Ainda que o dispositivo legal, da forma como originalmente concebido, viole o princípio da independência e harmonia entre os Poderes, conforme reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal[112], daí não se pode inferir a exclusão de referidas despesas da base contingenciável. O fato é que o Poder Executivo não poderá se imiscuir na esfera de autonomia financeira dos demais Poderes, que deverão, por ato próprio, proceder à limitação de empenho, mas tal limitação não tem o condão de afastar as respectivas dotações, em caráter definitivo, de eventual contingenciamento.

Certo é, no entanto, que caso não procedam à limitação, o Poder Executivo também não poderá fazê-lo, cabendo apenas falar em responsabilização administrativa das autoridades competentes diante da omissão caracterizada.

Ademais, a sistemática que vem sendo empregada pelas leis de diretrizes orçamentárias confere uma maior segurança à integridade das dotações previstas nas leis orçamentárias, submetendo as despesas ao contingenciamento apenas diante da presença de certas condições, consoante acima aferido.

---

[111]CONTI, José Maurício. op. cit., p. 101-102.
[112]ADI-MC 2238, Rel. Min. CARLOS BRITTO, DJ de 12.09.08.

Das colocações aqui efetuadas, verifica-se que o contingenciamento é um importante instrumento de flexibilização orçamentária nas mãos do Poder Executivo. Nesse aspecto, torna-se de extrema relevância a verificação do método de previsão de receitas adotado, na medida em que se a arrecadação prevista for muito superior àquela efetivamente arrecadada, tal situação irá conferir um poder de flexibilidade orçamentária bastante grande nas mãos do Poder Executivo, que terá ampla margem para o contingenciamento das despesas cuja implementação não seja de seu interesse.

3. Mecanismos auxiliares de governabilidade no regime presidencialista

A despeito do fortalecimento das prerrogativas do Legislativo em suas relações com o Executivo pela Constituição de 1988, verifica-se, na prática, que o Congresso brasileiro tem constantemente apoiado e reforçado as iniciativas do Poder Executivo.

Além das características próprias do regime presidencialista, que favorecem o papel desempenhado pelo Chefe do Poder Executivo à frente da condução dos negócios do Estado, em especial da gestão financeiro-orçamentária, são utilizados outros mecanismos que contribuem para o reforço do papel do Poder Executivo, alguns até mesmo com previsão no texto constitucional.

Com efeito, no que toca ao sistema político-legislativo brasileiro, a própria Constituição de 1988 alberga em seu seio mecanismos que favorecem a predominância do Poder Executivo, inclusive em termos legislativos, tais como a iniciativa exclusiva de projetos de lei nas áreas de maior importância, como a orçamentária e a administrativa, a possibilidade de apresentação de requerimentos de urgência e o poder de veto.

A efetividade dos instrumentos conferidos ao Poder Executivo pode ser dimensionada por constatações práticas verificadas especialmente quanto ao alto índice de aprovação dos projetos de sua iniciativa. Conforme dados colacionados por FERNANDO LIMONGI, no período de outubro de 1988 a dezembro de 2004, 85,6% dos projetos aprovados no Congresso Nacional foram de iniciativa do Poder Executivo, que obteve, na

média dos diversos governos, um índice de 70,7% de aprovação dos projetos de lei de sua iniciativa[113].

No mesmo sentido, aponta HELENA CHAGAS que entre 1995 e 1997, foram aprovados 805 projetos pelo Congresso, dos quais 648 (80,49%) foram de iniciativa do Poder Executivo, 141 do Legislativo (17,51%) e 16 do Judiciário (1,98%). Estimou-se, à época, que o tempo médio de aprovação de um projeto de iniciativa do Poder Executivo seria de 183 dias, contra 1.194 dias para os projetos de autoria de membros do Legislativo e 550 para os projetos do Poder Judiciário.[114]

Ademais, a tramitação do processo legislativo iniciado pelo Poder Executivo é mais célere do que o verificado com os projetos iniciados pelo Legislativo. Tal constatação é motivada pela previsão de aplicação do regime de urgência a pedido do próprio Poder Executivo, possibilitando que o projeto seja apreciado em um prazo muito mais exíguo. Nesse sentido, prevê a Constituição Federal, em seu artigo 64, §2º, que se o projeto não for apreciado em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas até que se ultime a votação[115].

Ainda, no curso do processo legislativo, o Executivo se utiliza da apresentação de requerimentos de urgência, que alteram o fluxo ordinário do procedimento, tendo em vista que a matéria é retirada do âmbito das comissões e encaminhada diretamente ao Plenário, sob pena de trancamento de toda a pauta legislativa, em prejuízo a uma discussão mais aprofundada do projeto por parte do Legislativo.

Por fim, cabe ao Poder Executivo a competência para vetar os projetos aprovados pelo Parlamento, seja total, seja parcialmente. A possibilidade de o Poder Legislativo derrubar o veto aposto não se apresenta como instrumento hábil a minimizar os amplos poderes conferidos ao Executivo, na medida em que muitas vezes a aprovação no Parlamento se dá apenas como medida de satisfação à sociedade, reservando propositalmente ao Executivo o custo social pelo veto da medida. Nessas situações, não

---

[113]LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007. p. 244.

[114]CHAGAS, Helena. Relações Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC*: um balanço. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002. p. 348.

[115]"Art. 64...
§1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.
§2º - Se, no caso do §1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação."

interessa ao Parlamento a derrubada do veto. Ainda, alega-se que os custos para aprovar uma medida são muito menores do que aqueles efetuados para a derrubada do veto, analisado em sessão conjunta das Casas do Congresso Nacional, mediante procedimento específico.

Além das previsões constitucionais que conduzem ao domínio do processo legislativo, merecem destaque, enquanto fatores determinantes para a predominância do Poder Executivo no contexto político atual, as relações decorrentes do presidencialismo de coalizão e o uso abusivo e desmensurado das medidas provisórias e a manipulação da estimativa de receitas orçamentárias enquanto mecanismos secundários de governabilidade.

3.1. Medidas provisórias

Outro importantíssimo instrumento de que se vale o Poder Executivo é a medida provisória, que se consubstancia em um mecanismo que permite ao Chefe do Poder Executivo editar decretos com força de lei sem que seja necessária a participação do Poder Legislativo para que a medida passe a produzir seus efeitos. Muito embora a Constituição restrinja a utilização de tais mecanismos para as situações de relevância e urgência, que não possam aguardar o decurso do trâmite legislativo ordinário sem ocasionar prejuízos à sociedade, na prática, o que se verifica é a ocorrência de abusos de toda ordem, especialmente em questões pertinentes ao orçamento público, em relação às quais o texto constitucional é expresso ao vedar sua utilização.

O diploma antecessor da medida provisória no ordenamento pátio foi o decreto-lei, contemplado pela primeira vez na Carta de 1937. No entanto, sua edição era limitada aos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, estando, ainda, excepcionadas as matérias relacionadas ao orçamento, aos impostos e aos empréstimos públicos.

Verifica-se, assim, ter sido essa uma tendência não observada pelas Constituições posteriores, que passaram a admitir a possibilidade de edição de decretos-lei sobre finanças públicas. A limitação apresenta-se de forma curiosa, posto que a Constituição de 1937 consubstanciava-se em um diploma altamente centralizador.

Com efeito, aliada à iniciativa exclusiva para dispor sobre matéria financeira, as Cartas de 1967[116] e 1969 conferiam ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de expedir decretos-leis sobre matéria financeira, consoante estabelecia o artigo 55 do texto constitucional de 1969:

> "Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:
>
> I - segurança nacional;
>
> II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
>
> III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos." (g.n.)

Muito embora fossem submetidos à posterior deliberação do Congresso Nacional, não poderiam ser apresentadas emendas ao seu texto. Nesse sentido, assim dispunha o parágrafo único do artigo 58 do texto constitucional pretérito:

> "Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado."

A medida provisória, por sua vez, não comporta a possibilidade de dispor sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvada a abertura de créditos extraordinários, na conformidade do disposto no artigo 167, §3º. Da mesma forma, é vedada a edição de medida provisória sobre matérias que envolvam a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou de qualquer outro ativo financeiro.

A restrição operada pelo texto constitucional revela-se avanço muito importante, instituído com a finalidade de frear certas arbitrariedades perpetradas pelo Executivo em matéria financeira, consonante com o caráter democrático e cidadão reconhecido à Constituição de 1988, com a ruptura do regime de ditadura sob o qual foi erigida a Carta Constitucional de 1967/1969.

---

[116] As hipóteses de edição de decreto-lei pela Carta de 1967 eram mais restritas, mas já englobava a matéria relacionadas às finanças públicas, consoante estabelecia o art. 58:
"Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:
I - segurança nacional;
II - finanças públicas.

Assim, o artigo art. 62, §1º, I, *d*, da CF de 1988 é expresso ao vedar a possibilidade de edição de medidas provisórias sobre questões orçamentárias:

> "§1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
>
> I – relativa a :
>
> ...
>
> d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, §3º[117]; ..."

Tal como já salientando, a Constituição ressalvou a utilização das medidas provisórias em matéria orçamentária apenas no tocante à abertura de créditos extraordinários, que reclamam hipóteses de *despesas imprevistas e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública para a sua edição.*

Contudo, a prática vinha demonstrando um severo desvirtuamento na utilização do instituto, diante da edição de diversas medidas provisórias dispondo sobre a abertura de créditos extraordinários sem que estivessem fundadas em situações de imprevisibilidade e urgência, contrariando, assim, o claro texto constitucional.

Conforme já analisado, o desvirtuamento acabou sendo refreado pelo Supremo Tribunal Federal, que, em uma mudança de orientação jurisprudencial, passou a reconhecer a possibilidade de analisar os requisitos de imprevisibilidade e urgência reclamados para a abertura de créditos extraordinários.

Mesmo a sistemática que envolve as medidas provisórias acaba por favorecer a posição do Poder Executivo, na medida em que, em alteração inserida pela Emenda Constitucional n.º 32, de 2001, não sendo as medidas provisórias objeto de apreciação em até quarenta e cinco dias de sua publicação, entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas todas as demais deliberações da respectiva Casa Legislativa até que se ultime a votação. Ou seja, as medidas provisórias passaram a dispor do mesmo regime adotado para os projetos de iniciativa do Poder Executivo em que for requerida urgência, nos termos do artigo 64, §2º da CF.

Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado."

[117]"Art. 167...

...

3.2. A estimativa de receitas enquanto mecanismo secundário de governabilidade

Nesse contexto, ressalta outro relevantíssimo instrumento colocado nas mãos do Poder Executivo, que reside na prerrogativa, inerente à iniciativa legislativa das leis orçamentárias, de estimar as receitas constantes da peça orçamentária. Com base nesta prerrogativa, tem o Executivo o orçamento em suas mãos, podendo, de acordo com os interesses predominantes no momento, superestimar ou subestimar a previsão de receitas.

Assim, diante de um quadro de receitas superestimadas e não realizadas, haverá a necessidade de redução de gastos, permitindo-se que o Poder Executivo proceda ao corte de despesas, respeitados, no entanto, os gastos que não são passíveis de contingenciamento, tais como as despesas constitucionais e legais obrigatórias, entre as quais estão inseridas as transferências constitucionais e legais, assim como as exceções previstas pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por sua vez, eventual subestimativa das receitas irá se reverter em excesso de arrecadação, podendo o Executivo utilizá-las de acordo com as prioridades eleitas por ele próprio, mediante a abertura de créditos suplementares ou especiais, lembrando que a autorização para a abertura de créditos suplementares já consta da própria lei orçamentária, o que dispensa o Poder Executivo da obtenção de autorização legislativa específica para a realização de despesas com a utilização de referidos recursos.

Assim, quer as receitas estejam subestimadas quer estejam superestimadas, abre-se ao Poder Executivo grande dose de flexibilidade.

3.2.1. A reestimativa de receitas no âmbito do Congresso Nacional

A acurada previsão das receitas públicas constitui importante mecanismo de gestão fiscal responsável, possibilitando ao administrador a noção exata dos recursos de

---

§3º- A abertura de crédito extraordinário será admitida para atender a despesas imprevistas e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62."

que dispõe para fazer frente às despesas que lhe são cometidas, proporcionando, em última análise, o alcance do equilíbrio das finanças públicas[118].

A importância da projeção de receitas reside, ainda, na transparência dos atos do Poder Público, eleita enquanto princípio elementar da gestão fiscal responsável, tendo em vista que viabiliza o exercício do controle por seus legitimados.

O controle da estimativa de receitas feita pelo Poder Executivo se dá no âmbito do Congresso Nacional, por meio da apresentação de emendas parlamentares.

O artigo 166, §3º, inciso III, alínea *a* da CF estabelece, entre os requisitos para a admissibilidade de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, que sejam relacionadas à correção de erros ou omissões. Por sua vez, o §1º do art. 12 da LRF, dispõe que "a reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal."

Assim, a restrição contida nos dispositivos mencionados não afasta a possibilidade de emendas ao projeto de lei orçamentária que tenham por objeto a correção de dados ou omissões constantes da estimativa de receitas apresentada pelo Poder Executivo.

A restrição imposta se justifica, na medida em que objetiva impedir o aumento irreal das receitas como forma de financiamento das emendas parlamentares.

No âmbito do Congresso Nacional, a análise das receitas para fins de sua reestimativa é efetuada pelo Comitê de Avaliação das Receitas, com previsão nos artigos 18, II, e 23 da Resolução n.º 1, de 2006, do Congresso Nacional, que dispõe sobre a Comissão Mista Permanente (CMO), prevista no §1º do art. 166 da Constituição, e sobre a tramitação das leis orçamentárias. Ao dispor sobre as competências do Comitê, dispõe o art. 23 da resolução em comento:

---

[118]Conforme se extrai da literalidade do disposto no artigo 1º da LRF:

"Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrições em restos a pagar...." (g.n.).

> "Ao Comitê de Avaliação da Receita cabe:
>
> I – acompanhar a evolução da arrecadação das receitas;
>
> II – analisar a estimativa das receitas constantes dos projetos de lei do plano plurianual e da lei orçamentária anual;
>
> III – analisar as informações encaminhadas pelo Tribunal de Contas da União concernentes à arrecadação e à renúncia de receitas.
>
> Parágrafo único. O Comitê realizará bimestralmente reuniões de avaliação de seus relatórios com os representantes dos órgãos do Poder Executivo responsáveis pela previsão e acompanhamento da estimativa de receitas."

O trabalho apresentado pelo Comitê resulta na elaboração de um relatório a ser apreciado e votado em separado pela Comissão mista, precedendo a apreciação da programação de despesas contida no projeto de lei orçamentária e nas emendas de despesas apresentadas.

A Resolução n.º 1, de 2006, conferiu detalhada disciplina à tramitação das leis orçamentárias, tendo editado novas regras e procedimentos para a formulação, apreciação e aprovação das emendas de receita, que anteriormente obedeciam ao mesmo rito das emendas de despesa.

Previu, assim, a nova resolução, a possibilidade de apresentação de três espécies de emendas de receitas: as de aumento, as de redução e as de renúncia de receitas, possibilitando, neste último caso, que o impacto causado com medidas que concedem ou ampliam benefício fiscal seja compensado na própria lei orçamentária, bastando, para tanto, que o projeto de lei que institui ou amplia o benefício tenha recebido parecer favorável pelas Comissões Permanentes respectivas.

Abre-se, assim, ao parlamentar a possibilidade de apresentação de emendas à receita contida na lei orçamentária anual, diante da constatação de que a receita prevista pelo Poder Executivo deixou de considerar algum fator relevante que possa ocasionar um aumento ou diminuição da receita. Tal previsão vai ao encontro dos objetivos de ampliação da transparência e participação parlamentar na elaboração das leis orçamentárias.

3.2.2. Critérios para a realização das estimativas de receitas

A Lei de Responsabilidade Fiscal procurou impor critérios à previsão de receitas orçamentárias, consoante previsto em seu artigo 12, "caput":

> "As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, na variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo da sua evolução nos últimos 3 (três) anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas."

Complementa, ainda, o §3º do mesmo dispositivo:

> "O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo 30 (trinta) dias antes do prazo final para o encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subseqüente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo."

Desde a edição da Lei n.º 4.320/64, o legislador pátrio já havia demonstrado sua preocupação com a elaboração de uma previsão de receitas que fosse o mais consonante possível com a realidade, evitando-se, assim, a projeção de um quadro irreal de receitas. Nesse sentido, os requisitos constantes do artigo 12 da LRF já haviam sido contemplados pelo artigo 22 da Lei n.º 4.320/64[119], sempre com a finalidade de conferir

---

[119]"TÍTULO II
Da Proposta Orçamentária
CAPÍTULO I
Conteúdo e Forma da Proposta Orçamentária
Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:
I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;
II - Projeto de Lei de Orçamento;
III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação:
a) A receita arrecadada nos três últimos exercícios anteriores àquele em que se elaborou a proposta;
b) A receita prevista para o exercício em que se elabora a proposta;
c) A receita prevista para o exercício a que se refere a proposta;
d) A despesa realizada no exercício imediatamente anterior;
e) A despesa fixada para o exercício em que se elabora a proposta; e
f) A despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta.

uma margem de transparência e confiabilidade aos cálculos efetuados, cercando-os de cuidados em razão da importância do manejo da estimativa de receitas, não somente pelos órgãos do Poder Executivo, mas também na própria fase legislativa de tramitação da proposta.

Além da previsão contida no artigo 22, os artigos 29 e 30 da Lei n.º 4.320/64[120] já traziam uma definição acerca da forma com que se deveria proceder à previsão de receitas.

Contudo, muito embora a necessidade de apresentação da estimativa de receita, acompanhada da receita arrecadada nos últimos três anos já constituísse requisito constante da Lei n.º 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi mais explícita, determinando, inclusive, que a previsão fosse acompanhada da metodologia de cálculo empregada e das premissas utilizadas, disponibilizando, dessa forma, ao Poder Legislativo, meios que possibilitem a efetiva conferência dos cálculos empregados.

Por meio da metodologia de cálculo, deve-se descrever minuciosamente os procedimentos utilizados para o alcance do *quantum* projetado a título de receitas, relativamente a cada rubrica orçamentária. Esse dado é bastante importante, tendo em vista que o objetivo da lei não foi simplesmente exigir que fosse apresentada uma descrição genérica da metodologia empregada na previsão das receitas como um todo, mas sim possibilitar o controle e o acompanhamento específico de cada rubrica, não apenas pelo Poder Legislativo, mas também pelos responsáveis pelo controle das finanças públicas, assim como por parte de todos os membros da sociedade interessados. Nesse sentido, apenas uma descrição minuciosa e relativa a cada rubrica, permite alcançar o objetivo de transparência perseguido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

IV - Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.
Parágrafo único. Constará da proposta orçamentária, para cada unidade administrativa, descrição sucinta de suas principais finalidades, com indicação da respectiva legislação."

[120] Assim dispõem mencionados dispositivos legais:
"Art. 29. Caberá aos órgãos de contabilidade ou de arrecadação organizar demonstrações mensais da receita arrecadada, segundo as rubricas, para servirem de base a estimativa da receita, na proposta orçamentária.
Parágrafo único. Quando houver órgão central de orçamento, essas demonstrações ser-lhe-ão remetidas mensalmente.
Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita."

Contudo, a eleição de um método-padrão de projeção de receitas torna-se bastante dificultosa, diante da existência de uma multiplicidade de critérios, com adequação variável ao tipo de receita que se pretende projetar, devendo-se considerar, ainda, que a própria arrecadação governamental também irá variar de acordo com as escolhas políticas feitas pelos governantes.

Nesse sentido, aponta WILLIAM RANGEL DE MOURA:

> "As previsões das receitas podem ser aplicadas tanto à receita total agregada quanto às suas fontes individuais, como aquelas oriundas de impostos sobre o consumo (ICMS, IPI, IVA etc.) ou as originadas de impostos sobre a propriedade (IPVA, IPTU, ITR etc.) entre outras. Obviamente, não há nenhum método único para se projetar receitas. Assim, sendo, os diferentes métodos existentes tendem a trabalhar melhor em função do tipo de receita que se pretende prever. Além disso, deve-se observar que a previsão de receitas está intimamente ligada ao processo de política pública e, portanto, sujeita ao escrutínio e até mesmo à pressão política, fatores que influenciarão decisivamente os resultados da arrecadação." [121]

Ainda, independentemente do método utilizado, é de extrema importância a consideração das diversas variáveis que podem influenciar no cálculo das receitas públicas, tais como os incentivos fiscais, a evasão e sonegação fiscal, o esforço de arrecadação, que podem variar muito de acordo com o momento político e a própria ideologia do Governo, bem como as chamadas variações institucionais, veiculadas por medidas de ordem legal.

A metodologia de cálculo também se presta a fornecer os índices utilizados, consoante oportunamente mencionado por FLÁVIO DA CRUZ TOLEDO JR. e SÉRGIO CIQUERA ROSSI:

> "Os profissionais da área orçamentária informarão de que maneira se quantificam variáveis que, como visto, influenciam no tamanho da receita (PIB, inflação, impostos próprios elevados pela nova legislação tributária etc.). Exemplo: os dados sobre a evolução do PIB foram obtidos junto ao IBGE; os informes quanto à inflação na FIPE, da Universidade de São Paulo; a majoração na quota-parte do ICMS foi informação conseguida em publicação oficial da Secretaria Estadual da Fazenda; a magnitude do

[121] MOURA, Willian Rangel de. *Métodos de investigação, acompanhamento e previsão da receita pública*: o caso da receita do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso – DETRAN/MT. p. 33. Monografia (Curso MBA em Gestão Pública) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/A_28b3fe668fa160f0b1e195ecedd368e4Monografia%20Receita%20Publica.pdf>.

> IPTU adveio da multiplicação dos novos valores da Planta Genérica de Valores pelas novas alíquotas diferenciadas, e assim por diante."[122]

A Resolução n.º 1, de 2006, do Congresso Nacional, em seu artigo 33, parágrafo único, aponta que "a metodologia a ser utilizada na análise da estimativa da Receita deverá ser a estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias", explicitando comando existente na Lei de Responsabilidade Fiscal, cujo artigo 4º, §2º, inciso II, determina a inclusão da metodologia no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias:

> "Art. 4º...
>
> §2º O Anexo conterá, ainda:
>
> ...
>
> II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;"

Ainda, consoante disposto no art. 34 da Resolução n.º 1, a análise da receita deverá levar em conta: (a) a conjuntura macroeconômica e do endividamento e seu impacto sobre as finanças públicas; (b) a evolução da arrecadação das receitas e da sua estimativa no projeto, com ênfase na metodologia e nos parâmetros utilizados; (c) a avaliação, em separado, das receitas próprias das entidades da administração indireta, em especial as pertencentes às agências reguladoras; (d) o montante de eventuais recursos adicionais decorrentes da reestimativa de receitas; e (e) o atendimento às normas constitucionais e legais pertinentes à Receita, especialmente quanto à compatibilidade do projeto com a lei do plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A metodologia de cálculo difere, por sua vez, da memória de cálculo, referida no §3º do artigo 12, acima transcrito, visto que enquanto esta se refere a aspectos procedimentais, aquela diz respeito ao detalhamento do montante financeiro.

Nesse sentido, ao comentar os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, extrai-se de obra coordenada por FLÁVIO DA CRUZ:

---

[122]TOLEDO JR., Flávio da Cruz; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal*: comentada artigo por artigo. São Paulo: Ed. NDJ, 2001. p. 81.

> "No caso da metodologia de cálculo, recomenda-se descrever minuciosamente os procedimentos que resultaram nos quantitativos físicos e monetários que integram a formação do montante financeiro de cada rubrica da receita orçada. Já a memória de cálculo é a descrição detalhada do montante financeiro referente a cada rubrica da receita orçamentária."[123]

Ao lado da metodologia de cálculo, as previsões de receitas devem também vir acompanhadas das premissas utilizadas, que representam as hipóteses, os elementos considerados no cálculo das receitas orçamentárias.

Citação feita na obra de FLÁVIO DA CRUZ é bastante útil para delimitar o conceito e a própria finalidade da utilização de premissas na elaboração da peça orçamentária:

> "Em material publicado pela *Suma Econômica de 1995 (p. 14-15),* afirma-se que:
>
> 'a preparação das projeções orçamentárias da empresa pressupõe uma certa 'visão do futuro'. Ou seja, é necessária a formulação de hipóteses, com determinadas PREMISSAS, acerca do desenvolvimento do 'cenário de negócios' da empresa. Como estará a inflação? O poder aquisitivo da clientela? Os custos da matéria-prima e mão-de-obra? O que fará a concorrência? Questões como estas precisam receber respostas antes de se preparar os orçamentos. As premissas podem ser agrupadas em dois grandes conjuntos: PREMISSAS INTERNAS e PREMISSAS EXTERNAS. As primeiras dizem respeito a fatores internos à organização: Capacidade de produção; Objetivos e metas da direção e das áreas; Poder de 'fogo' para responder ações inesperadas da concorrência etc.'[124]

Resulta, assim, a atividade de previsão das receitas na compatibilização entre os fatores que afetam as receitas, tais como, entre outros, as variáveis macroeconômicas, as alíquotas aplicadas, a projeção do volume de vendas e a arrecadação governamental.

Além da complexidade dos fatores envolvidos, a atividade de projeção de receitas envolve, ainda, interesses políticos e administrativos, diante da necessidade de alcançar o equilíbrio orçamentário, em que as receitas sejam suficientes ao financiamento das despesas previstas, o que torna ainda mais complexo o procedimento.

---

[123]TOLEDO JR., Flávio da Cruz; ROSSI, Sérgio Ciquera. op. cit., p. 56.
[124]Id., loc. cit.

3.2.3. Reestimativas de receitas verificadas nos últimos exercícios e a correlação entre a estimativa de receitas e os mecanismos de flexibilidade orçamentária

Contudo, a despeito de todo o arcabouço legislativo que envolve a matéria, mesmo a inserção de precauções legais não se mostram hábeis a afastar a ocorrência de previsão de receitas dissonantes da realidade.

O descompasso entre as receitas previstas e aquelas efetivamente arrecadadas, observado nos últimos anos, foi consignado no Relatório da Receita relativo ao Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN – CN) n.º 38/08, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2009, elaborado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização, nos seguintes termos:

> "16. As estimativas de receita constantes das propostas de orçamento encaminhadas ao Congresso pelo Executivo têm sido muito inferiores ao efetivamente realizado, não obstante maior realismo que o Executivo tem imprimido a suas projeções desde 2006. Em exercícios mais recentes, mesmo as reestimativas incorporadas ao orçamento pelo Congresso foram excedidas."

Ilustrando a constatação, passou o Relatório a apontar quantitativamente o excesso verificado, desde o exercício de 2004:

> "17. Em 2004, a receita arrecadada ultrapassou em R$ 9,4 bilhões o previsto na lei orçamentária e, em relação à proposta orçamentária daquele exercício, a diferença foi mais que o dobro. Em 2005, o excesso bruto alcançou R$ 8,3 bilhões. Em relação à proposta, a diferença foi 4 vezes maior. Esse desempenho deveu-se ao impressionante aumento da arrecadação de tributos sobre a renda. Impostos dependentes do câmbio, assim como compensações financeiras, comportaram-se mal. Em 2006, as receitas realizadas praticamente empataram com o estimado no orçamento e o projeto de lei do executivo, como sempre, foi superado.
>
> 18. Em 2007, novamente houve uma diferença notável entre o efetivamente arrecadado e as estimativas, como mostra a tabela a seguir.
>
> ...
>
> 19. Em relação à lei aprovada pelo Congresso, arrecadou-se mais R$ 2,1 bilhões, mas a diferença foi 8 vezes maior comparando-se com a proposta do Executivo. Refletindo as diferentes composições da receita, em termos líquidos a arrecadação realizada superou a lei em R$ 4,1 bilhões, e mais quatro vezes a proposta."

Situação bastante semelhante ocorreu com o Relatório da Receita de 2008[125], no qual houve uma reestimativa das receitas que resultou em um acréscimo líquido de R$ 9,481 bilhões, alcançando a cifra de R$ 13,8 bilhões, se considerada a receita bruta. Apenas a título exemplificativo, foram reestimadas, a maior, as receitas decorrentes do Imposto de Importação, do IPI, do Imposto de Renda e do IOF, e, a menor, o Imposto de Renda sobre outros rendimentos e o PIS/PASEP. Da mesma forma como ocorrido com o Relatório de Receitas de 2007, houve também uma reestimativa a maior das receitas do INSS, de dividendos e dos *royalties* de petróleo.

---

[125]A respeito do tema, extraiu-se a seguinte notícia: "Entregue o Relatório da Receita - Dornelles propõe ampliar em 13,8 bilhões receitas para 2008

"A receita bruta prevista no projeto de Lei do Orçamento da União (LOA) para 2008 foi ampliada em R$ 13,8 bilhões, passando para R$ 696,5 bilhões. O aumento foi anunciado nesta quinta-feira (11) pelo senador Francisco Dornelles (PP-RJ), relator da Receita da proposta, que chegou ao Congresso em 31 de agosto. Em decorrência da revisão, Dornelles disse que as transferências aos estados e municípios estão sendo acrescidas de R$ 4,3 bilhões. Desse modo, restam ainda R$ 9,5 bilhões de receita extra para dar suporte aos gastos federais no próximo ano, ampliados em valor líquido para R$ R$ 575,1 bilhões. Para que a reestimativa seja incorporada à proposta orçamentária, o relatório de Dornelles terá de ser ainda aprovado pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Públicos e Fiscalização (CMO). Ao receber o documento do relator, o presidente do colegiado, José Maranhão (PMDB-PB), informou que a votação ocorrerá no próximo dia 17, um dia após a data antes fixada, mas sem que a mudança comprometa os demais prazos de tramitação da matéria. Este é o primeiro ano em que a tramitação do Orçamento conta com uma relatoria específica para analisar a previsão para as receitas orçamentárias, como fixado pela resolução nº 1, aprovada no final do ano passado. Até então, era constituído, na CMO, um comitê de receita, com a função de assessorar o relator-geral do Orçamento em relação ao tema, acumulada com as funções de dispor sobre despesas. Do aumento bruto anunciado, um montante de R$ R$ 10,9 bilhões corresponde a esperado aumento das receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF). Um acréscimo de R$ 1,1 bilhão tem origem na revisão da receita com royalties do petróleo, enquanto R$ 900 milhões devem vir do aumento da receita do INSS. Cerca de R$ 600 milhões estão relacionados aos dividendos recebidos pela União (sobretudo Petrobras e Banco do Brasil). Além disso, a reestimativa inclui R$ 300 milhões de receita adicional esperada da licitação anunciada pela Câmara dos Deputados para escolha de banco destinado a processar sua folha de pagamento. Dornelles esclareceu que R$ 5,4 bilhões do acréscimo bruto às receitas de 2008 refletem o impacto do próprio aumento da arrecadação deste ano, que serve de base para a projeção das receitas para o exercício seguinte. Ao fazer a revisão, ele disse que tomou como referência a última - quarta do ano - avaliação do comportamento das receitas divulgadas pelo governo. Os demais R$ 8,3 bilhões estão sendo acrescentados como resultado da aplicação de modelo de projeção de receitas desenvolvido pelo Congresso. De acordo com o relator, esse modelo, embora utilizando os mesmo parâmetros macroeconômicos definidos pelo Executivo, atribui impactos diferentes das diversas variáveis sobre a arrecadação - entre as variáveis, para 2008, uma evolução de 5% para o Produto Interno Bruto (PIB), a taxa de câmbio média em R$ 1,98; os juros (Selic) em 10,10% até o final do ano e o IPCA acumulado de 4% no período. - Foi uma avaliação até conservadora. Estou sentido que a economia está reagindo com mais força do que esperávamos - observou Dornelles. O relator tanto acredita no desempenho da economia acima das projeções oficiais que chegou a estimar que o PIB chegue a 6% no ano que vem. Ainda nesse exercício, como afirmou, caso as projeções da arrecadação sejam mais uma vez elevadas pelo governo, a CMO poderá fazer uma nova reestimativa das receitas para o ano que vem. Esclareceu que as regras de tramitação da peça orçamentária permitem que se faça mais uma reavaliação antes da votação do relatório final. Se for o caso, disse que essa nova revisão ocorrerá em meados de novembro, depois que o governo divulgar o quinto relatório de avaliação das receitas." (ENTREGUE o Relatório da Receita - Dornelles propõe ampliar em 13,8 bilhões receitas para 2008. *Senado Federal*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Noticias?codigo=41>. Acesso em: 15 nov. 2007).

Das considerações aqui efetuadas, verifica-se que a arrecadação de receitas, invariavelmente, acaba superando até mesmo as reestimativas efetuadas pelo Congresso Nacional, permitindo o uso do excesso de arrecadação enquanto recurso para a abertura de créditos adicionais, incrementando, assim, importante instrumento de flexibilidade orçamentária colocado à disposição do Poder Executivo.

Por outro lado, o manejo da estimativa de receitas também pode resultar em uma superestimativa, com vistas ao atendimento de despesas para as quais não haveria suficiente quadro de recursos. Nesse sentido, a proposta orçamentária de 2007, ao apresentar uma aparente elevação no volume de receitas, recebeu diversas críticas dos opositores do Governo e da imprensa[126], por entenderem que as estimativas efetuadas eram irreais, projetadas de forma a cobrir o aumento de despesas correntes.

---

[126]V. a respeito, matéria publicada no jornal "O Estado de São Paulo", de 20/09/2006:"GOVERNO INFLA ORÇAMENTO DE 2007 EM R$ 10,2 BI COM RECEITAS INCERTAS:

O governo federal inflou em R$ 10,2 bilhões a previsão de arrecadação de impostos e contribuições federais da proposta de Orçamento da União encaminhada ao Congresso Nacional para cobrir o rombo nos gastos provocado pelas "bondades" concedidas pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva neste ano eleitoral.

O caixa será reforçado, segundo fontes do governo, por meio de novas medidas para recuperação de débitos, aperto na fiscalização e combate à sonegação e à evasão fiscal, entendida como o mecanismo em que o contribuinte utiliza as brechas na lei para pagar menos impostos. Na prática, isso significa contar com um dinheiro que não existe ou, no mínimo, não está garantido."

A possibilidade de a iniciativa do governo fracassar e essas receitas extraordinárias não se confirmarem é admitida pelo ministério do planejamento na própria proposta orçamentária. "As receitas extraordinárias, ou receitas atípicas, correspondem essencialmente à recuperação, não previsível, de débitos passados", afirma o texto que acompanha o projeto de lei. "São receitas incertas que não se processam em períodos regulares em todos os anos."

CONTRAMÃO

O artifício de tentar bancar despesas com receitas incertas dificultará a negociação do texto no Congresso - que, invariavelmente, aumenta ainda mais as despesas e as receitas incluídas na proposta orçamentária – e tornará temerária a execução do orçamento no próximo ano.

O governo, na contramão do que sempre fez, no entanto, aposta nas receitas extraordinárias. O orçamento prevê, por exemplo, que as receitas administradas pela Receita Federal passarão de R$ 362,317 bilhões (17,24% do Produto Interno Bruto) em 2006 (valor previsto na última reprogramação orçamentária) para R$ 400, 313 bilhões (17,41% do PIB) no próximo ano.

"Isso é temerário. O orçamento é irreal. O que vai acontecer em 2007, em termos de receitas e despesas, não tem nada a ver com a proposta apresentada", disse uma fonte da Comissão de Orçamento, no Congresso.

A inclusão de receitas "generosas" para servir como "cobertor" do aumento das despesas correntes, segundo esse técnico, traz um problema adicional e de maior risco para as contas em 2007. Acostumados a receber propostas com receitas subestimadas pelo governo, os parlamentares da Comissão de Orçamento deste ano terão de lidar com dificuldade adicional para a votação da peça orçamentária: acomodar as suas demandas num quadro de previsão de receitas já elevadas.

COFINS

A maior desconfiança dos técnicos da Comissão de Orçamento é com a previsão de arrecadação da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que, pela proposta, saltaria de R$ 91,425 bilhões neste ano para R$ 102,56 bilhões, em 2007.

Os técnicos consideram o crescimento muito elevado, levando em conta que o desempenho da arrecadação da Cofins não está tão favorável este ano e há o risco de o governo perder no Supremo Tribunal Federal

Contudo, ao término do exercício financeiro, pôde-se verificar não apenas o excesso de arrecadação, mas também uma arrecadação muito superior àquela prevista na peça orçamentária.

Notadamente em relação à realidade vivenciada pelos Municípios, apontam FLÁVIO C. DE TOLEDO JR. e SÉRGIO CIQUERA ROSSI:

> "Depois que se estabilizou a moeda nacional, a tarefa de prever receitas ficou relativamente facilitada. O intrincado exercício da projeção inflacionária já não é mais tão importante. Mesmo assim, a prática tem-nos mostrado receitas superestimadas, o que chancela o déficit da execução orçamentária. Exemplificativamente, se, no Município, todos sabem que a capacidade arrecadatória não supera R$ 14 milhões, por que apresentar e aprovar, um orçamento da ordem de R$ 20 milhões? A diferença de R$ 6 milhões avaliza empenhos sem cobertura de caixa, o que redunda em desequilíbrio fiscal e, portanto, acúmulo de dívida flutuante.[127]"

Além dos efeitos relacionados ao crescimento do *déficit* público, também se encontra na eventual superestimativa de receitas o nascedouro de um dos instrumentos de flexibilidade, concebido para o aumento do poder de contingenciamento de despesas pelo Poder Executivo, tendo em vista que, caso as receitas não se confirmem, haverá a necessidade de limitar os gastos previstos no orçamento.

Assim, quer se fale em superestimativa ou em subestimativa, a conclusão que se alcança é que a distorção do método empregado na previsão de receitas possui importância fundamental na concepção de um importante mecanismo utilizado pelo Executivo para o aumento da flexibilidade orçamentária, devendo, assim, o processo de previsão de receitas ser revestido de maiores cautelas.

(STF) uma demanda em relação à cobrança do tributo. Somente com a recuperação de débitos em atraso da Cofins, o governo previu no orçamento de 2007 uma arrecadação de R$ 3,9 bilhões.
Os técnicos do governo reconhecem a dificuldade de aumentar a arrecadação, mas garantem que tanto a Receita Federal quanto a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional esperam conseguir esse megarreforço no caixa não só intensificando a fiscalização, mas também por meio de decisões judiciais favoráveis ao governo e mediante a recuperação de débitos tributários em atraso, com iniciativas como o Refis 3 - o mais novo programa de renegociações de dívidas, cujo prazo de adesão terminou na última sexta-feira.
Ainda esta semana, a Receita deve divulgar um balanço com a previsão de arrecadação até o fim deste ano e em 2007. É com a ajuda do dinheiro do Refis 3 que o governo espera alcançar a previsão de R$ 7,1 bilhões de receitas extraordinárias para 2006, incluída no último decreto de programação orçamentária. Até julho, segundo uma fonte, a arrecadação dessas receitas extraordinárias somava cerca de R$ 3 bilhões." (FERNANDES, Adriana; GRANER, Fabio. Governo infla Orçamento de 2007 em R$ 10,2 bi com receitas incertas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 set. 2006. Disponível em: <http://www.estado.com.br/editoriais/2006/09/20/eco-1.93.4.20060920.43.1.xml>).

[127]TOLEDO JR., Flávio da Cruz; ROSSI, Sérgio Ciquera. op. cit., p. 77.

3.2.4. Propostas que visam a aproximar da realidade as receitas previstas

Pode-se afirmar que, apesar de não se consubstanciar na solução definitiva para os vícios que envolvem a estimativa de receitas por parte do Poder Executivo, houve um avanço no controle do domínio absoluto que o mesmo exerce sobre a estimativa das receitas, com a promulgação da Resolução n. º 1, de 2006, que, além de instituir o Comitê de Avaliação de Receita, previu a submissão à votação de um relatório próprio da receita. Assim, a apresentação de emendas de receitas e a votação do Relatório de Receitas passaram a constituir fases específicas do processo legislativo orçamentário, contribuindo para uma redução, ainda que incipiente, dos mecanismos de flexibilidade colocados nas mãos do Poder Executivo.

Contudo, mesmo diante da instituição de um órgão da estrutura do próprio Poder Legislativo como forma de balizar a análise a ser efetuada, ainda é o Poder Executivo o detentor de toda a estrutura e aparato técnico necessários à realização das projeções, além de informações imprescindíveis à sua consecução, tornando bastante difícil a tarefa do órgão legislativo.

Por sua vez, os interesses políticos que envolvem a própria atuação parlamentar tornam, por vezes, a alteração de receitas propugnada pela Casa Legislativa mero instrumento de acolhimento das emendas parlamentares, por meio do incremento de receitas, nem sempre fundada em dados objetivos da realidade.

Assim, ainda que a instituição do Comitê tenha constituído um grande avanço, novas propostas devem ser estudadas. Ao se debruçar sobre o tema, CLAUDIANO DE ALBUQUERQUE, MÁRCIO MEDEIROS e PAULO HENRIQUE FEIJÓ sugerem que a tarefa de previsão das receitas passe a constituir atribuição de um órgão distinto da estrutura dos Poderes Legislativo e Executivo, como forma de alcançar uma maior neutralidade no desempenho das atribuições:

> "O governo brasileiro ainda não conta com mecanismos institucionais sólidos, que garantam a elaboração de estimativas de receitas seguras e precisas. As estimativas, realizadas inicialmente no âmbito dos órgãos de arrecadação e de planejamento do governo, são encaminhadas ao Legislativo, no qual não contam com credibilidade irrestrita. Por isso, o Legislativo costuma refazer as estimativas das receitas, e o faz em um ambiente altamente desfavorável. De fato, no palco legislativo aflora todo o conflito que se impõe no processo de alocação da despesa pública. É um cenário onde não se espera outra postura senão a busca pela

> acomodação, no Orçamento, do maior volume possível de demandas da sociedade. Portanto, ainda que os trabalhos do legislativo possam ser pautados pelos melhores princípios e contem com os melhores instrumentos técnicos disponíveis, a tendência certamente será de adotar as estimativas de receita que melhor permitam acomodar os conflitos naturais do processo alocativo. Uma terceira instância, neutra no sentido de não se vincular ao poder Executivo nem ao Legislativo, poderia ser instituída no País, para garantir maior precisão às estimativas, de forma a eliminar a necessidade de posteriores ajustes ou contingenciamentos orçamentários. Proposta nesse sentido poderia ser viabilizada mediante constituição do conselho de gestão fiscal, previsto no artigo 67 da Lei de Responsabilidade Fiscal."[128]

A viabilidade prática da sugestão apresentada, no entanto, somente se manifestaria caso a instância concebida para a projeção das estimativas de receitas contasse não apenas com a neutralidade em relação a ambos os Poderes, mas também com o acesso a um quadro de informações totalmente integrado à realidade das finanças do ente federado, cujo conhecimento integral hoje é restrito aos órgãos do Poder Executivo.

Trata-se, assim, de questão cuja discussão se torna imprescindível ao aprimoramento da elaboração e da tramitação da proposta orçamentária, permitindo que todos os atores envolvidos no processo orçamentário disponham do mesmo quadro de informações, a fim de se elaborar um orçamento que atenda às suas reais finalidades, e não represente uma mera peça de ficção.

3.3. Presidencialismo de coalizão

Tema recorrente nos dias de hoje, quando se aborda as relações traçadas entre os Poderes Executivo e Legislativo, o *presidencialismo de coalizão* pode ser classificado enquanto prática institucional do sistema presidencialista, típica dos países sul-americanos, onde, conforme definição de SÉRGIO ABRANCHES, "o presidente constrói base de apoio concedendo postos ministeriais a membros dos partidos com representação no Congresso, e estes, em troca, fornecem os votos necessários para aprovar sua agenda no Legislativo".[129]

---

[128]ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. op. cit., p. 282.
[129]ABRANCHES, Sérgio. Reforma política no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). op. cit., p. 225.

Representa, assim, um importante instrumento de fortalecimento do Poder Executivo, na medida em que constitui uma maneira de se assegurar a maioria parlamentar em um contexto onde nenhum partido detenha o controle da maioria das cadeiras do Parlamento, sendo necessária a utilização de mecanismos que garantam ao Executivo o domínio sobre o processo decisório.

A centralização da distribuição de recursos orçamentários em mãos do Poder Executivo, ao lado do poder de nomeação para cargos em comissão na estrutura organizacional da Administração Pública, constituem instrumentos que garantem ao Poder Executivo o domínio não apenas sobre o processo decisório, mas sobre o próprio Parlamento, culminando no controle da pauta de votações das Casas Legislativas, e até mesmo em seu resultado.

Por meio de tais instrumentos, o Poder Executivo acaba por angariar os votos dos parlamentares, necessários ao implemento das alterações e autorizações legislativas pretendidas.

3.3.1. Correlação entre o atendimento às emendas individuais e o apoio às medidas executivas

Afastando-se por completo qualquer alusão a posicionamentos ideológicos e/ou políticos, mesmo porque a constatação aqui efetuada envolve uma realidade que inclui governos opositores entre si, os parlamentares que mais votam de acordo com os interesses do Executivo obtêm a execução de um número maior de emendas individuais ao orçamento, assim como de indicação para a ocupação de cargos em comissão.[130]

Assim, além de importantes instrumentos de participação na tramitação legislativa, o Poder Executivo detém a prerrogativa constitucional de controle da execução

[130]Ao comentar as relações Executivo-Legislativo no Governo de Fernando Henrique, esclarece HELENA CHAGAS:
"Apesar das negativas do governo e de seus líderes – que tentavam manter as aparências – e do discurso antifisiologismo do sociólogo Fernando Henrique - , os deputados que mais votavam com o Executivo foram os que conseguiram ver executados maior número de suas emendas individuais ao Orçamento da União; bem como os cargos federais de maior importância na administração foram distribuídos entre os principais aliados." (CHAGAS, Helena. op. cit., p. 351).

orçamentária, dentro da qual se insere a liberação de recursos para financiamento das emendas parlamentares e a destinação de verbas aos ministérios e órgãos públicos.

Inegável se mostra o caráter político na liberação de verbas e dotações previstas nas emendas individuais e de bancada, criando uma correlação direta entre a aprovação de medidas legislativas de interesse do Executivo e a liberação de recursos para a consecução de emendas parlamentares.

Diante de tal correlação, tem início uma espécie de barganha política entre os dois Poderes, envolvidos em um verdadeiro jogo de interesses, onde, de um lado, o Poder Executivo precisa do Legislativo para a aprovação de medidas de governo, e, de outro, os detentores de mandato legislativo buscam a liberação de recursos para o custeio das emendas orçamentárias que atendam às suas respectivas bases eleitorais.

Tal não significa que o Legislativo e o Executivo disponham sempre de interesses contrapostos ou mesmo que, ao liberar recursos para o atendimento de uma despesa decorrente de emenda parlamentar individual, esteja o Poder Executivo agindo de forma contrária aos interesses da sociedade como um todo ou mesmo ao seu plano de governo. Com efeito, os interesses do Executivo e do Legislativo podem ser absolutamente coincidentes, posto que a opção pela adoção desta ou daquela medida deve ter sempre como fundamento básico o atendimento ao interesse público. O que se contesta, no caso, é a questão da oportunidade de realização de dado gasto que, eventualmente, com fulcro na discricionariedade do Poder Executivo, ao sopesar as prioridades por ele eleitas, poderia ser realizado em outro momento.[131]

Contudo, há quem combata a correlação efetuada entre a votação dos parlamentares de acordo com os interesses do Poder Executivo e a liberação de recursos voltados à consecução das emendas individuais. Ilustrando a assertiva, apontam

---

[131]Nesse sentido, posicionaram-se FERNANDO LIMONGI e ARGELINA FIGUEIREDO: "Quanto às prioridades de um e outro poder expressas na alocação de recursos orçamentários, mostramos que as diferenças são muito pequenas. Ou seja, não há agendas conflitantes. Mais especificamente, ao executar recursos alocados pelos parlamentares por meio de emendas individuais, o Executivo não está cedendo a pressões e deixando de executar a sua agenda. A alocação de recursos feita pelos legisladores é complementar, e não contrária, à do Executivo. Isso porque o controle que o Executivo detém sobre o processo orçamentário é maior do que usualmente se supõe. O Executivo é capaz de canalizar as demandas dos parlamentares e acomodá-las no interior de seu programa. Por isso mesmo, executa também emendas de parlamentares da oposição e/ou da situação que não votam segundo os interesses do governo." *In* LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. p. 5. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. *Scielo Brazil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>. Acesso em: 23 out. 2007.

FERNANDO LIMONGI e ARGELINA FIGUEIREDO[132], que as emendas parlamentares individuais não representam o mais importante meio de participação legislativa no processo orçamentário, visto que convivem com as emendas coletivas e as emendas dos relatores, adicionando-se a tanto o fato de que em termos de recursos alocados, cujos limites são impostos no âmbito do próprio Poder Legislativo, as emendas individuais possuem recursos inferiores aos das demais espécies de emendas.

Dessa forma, não se justificaria a importância que a imprensa, a opinião pública e os cientistas políticos conferem às emendas individuais enquanto eixos centrais sobre os quais se estrutura o processo orçamentário.

Com vistas a concluir que o Executivo não liquida as emendas individuais como retribuição ao comportamento parlamentar, apontam os autores para a existência de um grande número de casos de alto apoio parlamentar e baixa execução de emendas – que se dá nas hipóteses em que o parlamentar vota constantemente de forma favorável ao Poder Executivo sem a contrapartida de liberação de recursos orçamentários – ao lado da grande quantidade de recursos liberados para a consecução de emendas parlamentares da oposição.

Assim, além do peso das emendas individuais em relação ao total de recursos alocados pelo Legislativo ser pequeno, corroborando a tese da impossibilidade de se estabelecer a relação causal entre o comportamento em Plenário e a liberação de recursos, aduzem os autores que "há um sem número de deputados que votam a favor dos interesses do Executivo sem participarem do processo orçamentário, e há os que participam e têm suas emendas executadas apesar de não mais exercerem mandatos."[133]

Muito embora o estudo tenha se baseado em dados e estatísticas concretas, que buscam corroborar as conclusões nele alcançadas, não há como negar que a liberação de recursos voltados às emendas parlamentares constitui relevante instrumento de que se vale o Poder Executivo para obter o apoio parlamentar à aprovação das medidas legislativas necessárias ao implemento de políticas de seu interesse.

Ademais, o fato de membros da oposição possuírem um alto grau de liberação de emendas não parece constituir óbice ao alcance da conclusão, na medida em que, tal como já apontado, não há – ou não deveria haver – propriamente um antagonismo de

---

[132]LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. op. cit., p. 4.
[133]Id., loc. cit.

interesses entre oposição e governo na consecução de certas políticas públicas, especialmente aquelas relacionadas a emendas individuais, que versam, em sua maioria, sobre melhorias a serem efetuadas nos sistemas de saúde, educação, segurança pública e infra-estrutura, condizentes com toda e qualquer política governamental.

Em relação ao atendimento de emendas de autoria de parlamentares que não mais exercem mandato, dados do SIAFI divulgados pela imprensa[134], são, em parte, hábeis a confirmar a constatação efetuada pelos autores, mas também servem para contraditá-la, ao apontarem para o surgimento de um fenômeno apelidado de "apadrinhamento de emendas", observado no âmbito das Casas Legislativas, em especial, no Congresso Nacional.

Por meio de tal expediente, quando um parlamentar não se reelege, as emendas por eles apresentadas e ainda porventura pendentes de execução, acabam sendo alvo de disputa pelos novos parlamentares, com interesses comuns aos do autor das emendas[135], dando continuidade à negociação das emendas com o Poder Executivo.

Não obstante as conclusões alcançadas pelos referidos autores, recentes matérias publicadas pela imprensa apontam para dados que demonstram a superioridade quantitativa do atendimento das emendas apresentadas por parlamentares da base aliada quando comparada às emendas dos oposicionistas.[136]

Por fim, tornou-se freqüente o aumento no ritmo de liberação de recursos diante da iminência de votação de alguma matéria de interesse do Governo, tal como ocorrido recentemente com a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

---

[134]Cf. GOVERNO libera emendas de ex-deputados. *Folha on line*, 18 ago. 2007. Disponível em: <http://www.tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%...>. Acesso em: 01 nov. 2007.

[135]Aponta a mesma notícia para a existência, em alguns partidos, de um fundo de emendas a ser rateado entre os novos deputados: "Na bancada do PR, foi criada uma espécie de 'fundo', formado pelas emendas de ex-deputados, que pode ser usado pelos novatos. 'É uma maneira pela qual os deputados que entram têm possibilidade de influenciar no Orçamento federal', diz o líder Luciano Castro (RR)".

[136]Em matéria publicada pela "Folha on line" em 28/10/07, assentou-se que: "A cerca de um ano das eleições, os governistas receberam em média R$ 1 milhão, contra R$ 500 mil por oposicionista. As emendas incluídas no Orçamento destinam verba para obras como pavimentação de ruas e construção de postos de saúde nos redutos eleitorais dos congressistas. Mas a liberação efetiva do dinheiro depende do governo. Com isso, é prática comum o benefício a aliados." O 'campeão' de destinação neste ano é o senador do PRB e pré-candidato a prefeito do Rio Marcelo Crivella, com R$ 4.3 milhões. Os dados obtidos pela reportagem mostram que o grupo de 55 congressistas governistas tiveram suas emendas atendidas em 2007 em um total de R$ 55 milhões. O governo nega haver privilégios aos aliados e diz que vai liberar mais R$ 3,5 bilhões neste ano. PLANALTO favorece emendas de candidatos governistas. *Folha on line*. Disponível em: <http://www.tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%...>. Acesso em: 01 nov. 2007.

(CPMF)[137], que apenas vem reafirmar as correlações estabelecidas entre o atendimento a emendas individuais e a votação de acordo com o interesse do Executivo.

3.3.2. O papel das lideranças partidárias

As relações do Poder Executivo com a Mesa das Casas Legislativas e com os líderes partidários constituem outro elemento que contribui para sua predominância no quadro orçamentário.

Com efeito, no contexto das coalizões partidárias, ressalta o papel desempenhado pelos líderes partidários, figuras centrais dentro do Parlamento, que exercem influência na determinação da pauta dos trabalhos legislativos, podendo priorizar os projetos de interesse do Executivo, após a articulação política junto às bancadas.

Podem também os líderes apresentar requerimento de urgência[138], sujeito à deliberação do Plenário, cuja aprovação tem o condão de retirar os projetos em andamento da análise das comissões e submetê-los diretamente ao Plenário, ocasionando as mesmas conseqüências da urgência requerida pelo Presidente, no sentido de inviabilizar uma análise mais aprofundada do projeto, sem, no entanto, implicar no trancamento da pauta legislativa.

---

[137]Ilustrando a constatação, extrai-se de matéria publicada no "Folha on Line" em 10/10/2007, intitulada "Governo acelera a liberação da emendas parlamentares": "O ritmo de liberação de emendas parlamentares ao Orçamento federal continuou a aumentar no início de outubro, período que antecede a votação em segundo turno da emenda da CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira).
Nos cinco primeiros dias do mês, foram liberados pelo governo R$ 77,9 milhões em emendas, média diária de R$ 15,59 milhões. Em setembro, a média diária foi de R$ 13,71 milhões, o que já representava forte aceleração com relação à média do ano, de R$ 7,53 milhões. Em outras palavras, o governo dobrou o ritmo de liberação de emendas na primeira semana de outubro com relação à média do ano.
Os dados são do SIAFI (sistema de acompanhamento de gastos orçamentários) e foram levantados pela assessoria de Orçamento do DEM. Eles incluem emendas pagas e empenhadas (autorizadas) do Orçamento do DEM. Eles incluem emendas pagas e empenhadas (autorizadas) do Orçamento de 2007, mais os chamados 'restos a pagar' dos anos de 2005 e 2006...
O governo vem conseguindo aprovar a prorrogação da CPMF à base da dosagem na liberação de cargos e emendas para aliados." GOVERNO acelera a liberação da emendas parlamentares. *Folha on line*. Disponível em: <http://www.tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%...>. Acesso em: 01 nov. 2007.

[138]A previsão está contida no artigo 154, inciso II do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:
"Art. 154. O requerimento de urgência somente poderá ser submetido à deliberação do Plenário se for apresentado por:
I - dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta;
II - um terço dos membros da Câmara, ou Líderes que representem esse número;
III - dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição."

Também aos líderes é conferida a competência para propor o adiamento de discussão e de votação[139] das matérias colocadas em pauta, permitindo que se ganhe tempo para eventuais composições e articulações, com a finalidade de se alcançar o resultado esperado da votação.

Os líderes também influenciam diretamente na composição das comissões parlamentares, sendo os responsáveis pela indicação de seus membros, lembrando que referidos órgãos exercem um papel fundamental no desenvolvimento dos trabalhos legislativos, daí a importância da escolha de sua composição.

3.3.3. Direito de oposição e minorias parlamentares

A prática do presidencialismo de coalizão acaba, de certa forma, por dificultar o exercício do direito de oposição, especialmente pelas minorias parlamentares.

O direito de oposição não se confunde com o direito de minoria, reconhecido como um direito vinculado ao direito de oposição, mas que nele não se esgota, consistindo em uma faculdade das minorias parlamentares em ver executadas suas prerrogativas sem subordinação às maiorias.

Assim, a oposição exercida ao governo pode ou não ter contornos de minoria, que constituem conceitos desvinculados.

Exemplo bastante emblemático do reconhecimento dos direitos de minoria parlamentar reside no requerimento de constituição das comissões parlamentares de inquérito, que prescindem da aprovação do Plenário, consoante decidido em emblemática decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal:

> "A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em

[139] A possibilidade encontra-se expressa no "caput" dos artigos 177 e 193 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:
"Art. 177. Antes de ser iniciada a discussão de um projeto, será permitido o seu adiamento, por prazo não superior a dez sessões, mediante requerimento assinado por Líder, Autor ou Relator e aprovado pelo Plenário."
"Art. 193. O adiamento da votação de qualquer proposição só pode ser solicitado antes de seu início, mediante requerimento assinado por Líder, pelo Autor ou Relator da matéria."

> indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo.
>
> Existe, no sistema político-jurídico brasileiro, um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, cujas prerrogativas – notadamente aquelas pertinentes ao direito de investigar – devem ser preservadas pelo Poder Judiciário, a quem incumbe proclamar o alto significado que assume, para o regime democrático, a essencialidade da proteção jurisdicional a ser dispensada ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.
>
> A norma inscrita no art. 58, §3º, da Constituição da República destina-se a ensejar a participação ativa das minorias parlamentares no processo de investigação legislativa, sem que, para tanto, mostre-se necessária a concordância das agremiações que compõem a maioria parlamentar."[140]

Conforme se verifica dos dados apontados ao longo do presente estudo, constata-se um maior índice de atendimento às emendas apresentadas pelos parlamentares que apóiam o governo em relação aos parlamentares integrantes da oposição.

Dessa forma, não nos cabe falar aqui que o direito das minorias estaria sendo ferido, mas sim o próprio direito de oposição, ínsito ao Estado Democrático de Direito.

Ante a previsão do pluralismo político entre os fundamentos da República Federativa do Brasil, e da liberdade de pensamento enquanto um dos direitos fundamentais previstos no artigo 5º, pode-se concluir que a "sanção" aplicada pelo Poder Executivo aos membros da oposição que não manifestem apoio às diretrizes governamentais constitui medida que afronta aos referidos princípios, e acaba por violar a natureza democrática da Federação Brasileira.

Dessa forma, ainda que a atuação do Executivo esteja inserida no âmbito do jogo político abarcado pela Carta Constitucional, existe uma clara violação a preceitos basilares contidos na mesma Constituição da República.

Nessa medida, ressalta a urgência da criação de mecanismos de controle de tal prática, fazendo-se necessária a instituição de critérios objetivos de atendimento das

---

[140]MS 24.831/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, DJ de 04.08.06.

emendas parlamentares, inclusive mediante responsabilização do Presidente da República por atentar contra princípios constantes da Constituição.

É certo que o estabelecimento de critérios objetivos não se afigura tarefa fácil, nem tampouco se mostra conveniente a limitação em caráter absoluto da discricionariedade do Poder Executivo, mas há de se reconhecer a necessidade de dosagem dos poderes conferidos, como forma de defesa da integridade do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

3.3.4. Propostas voltadas à diminuição dos efeitos decorrentes do presidencialismo de coalizão

Como forma de refrear os efeitos do presidencialismo de coalizão e restringir a incidência dos instrumentos tradicionalmente aplicados em sua consecução, é oportuno apontar para a existência de diversas propostas em tramitação no âmbito do Congresso Nacional.

Apenas a título ilustrativo, passa-se a elencar algumas proposições em andamento a respeito do tema:

> **1. PEC-96/2007**
>
> Ementa: Altera o art. 166 da Constituição Federal, para determinar que os recursos incluídos na lei orçamentária anual em decorrência da aprovação de emendas de autoria de Parlamentares serão de execução impositiva. Explicação: Altera a nova Constituição Federal.
>
> **2. PEC-46/2007**
>
> Ementa: Acrescenta § 3º-A ao art. 66 da Constituição Federal. Explicação: Veda o contingenciamento de emendas individuais dos parlamentares pelo Poder Executivo. Altera a nova Constituição Federal.
>
> **3. PEC-574/2006**
>
> Ementa: Acrescenta inciso ao parágrafo 3º do art. 166, para vedar a aprovação de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Explicação: Altera a Nova Constituição Federal.

4. PEC-550/2006

Ementa: Altera os arts. 166, 167 e acrescenta o art. 169-A ao texto constitucional. Explicação: Proíbe a apresentação de emendas de caráter individual ao projeto de lei orçamentária anual; exige a identificação das emendas parlamentares ao orçamento, por meio de sistema eletrônico; e determina que a abertura de crédito extraordinário seja exclusivamente para situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Altera a nova Constituição Federal.

5. PEC-385/2005

Ementa: Acrescenta o art. 165-A à Constituição Federal, tornando obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual de emendas parlamentares. Explicação: Alterando a nova Constituição Federal.

Nesse contexto, muito se discute sobre o fim das emendas parlamentares de iniciativa individual e a aptidão da medida como forma de limitar o poder do Chefe do Executivo na liberação dos recursos. Com efeito, a supressão se mostraria hábil a evitar a barganha política em troca de votos, na medida em que o interesse na liberação dos recursos voltados às emendas orçamentárias estaria difundido entre diversos parlamentares.

Verifica-se que as propostas não param por aí. Com efeito, além das diversas iniciativas visando à supressão das emendas individuais, vislumbram-se outras, como a de tornar compulsória a execução das emendas, sem falar na proposta de se conferir impositividade ao próprio orçamento.

O caráter compulsório eventualmente atribuído às emendas, de certa forma, contribuiria para a neutralização das tratativas efetuadas com vistas à aprovação de determinada matéria, tendo em vista a supressão da principal “moeda de troca”, mas tornaria sua aprovação um ato muito mais complexo.

Ressalta, assim, a importância do debate e da busca de alternativas para minimizar os efeitos da influência exercida pelo Poder Executivo no contexto do presidencialismo de coalizão, sendo de fundamental importância a vontade política em se alterar a sistemática atual, cujas mudanças irão interferir diretamente no quadro político das relações entre os Poderes.

3.3.5. Orçamento Impositivo

A principal proposta de alteração, discutida amplamente no Congresso Nacional, consiste na implantação do chamado *orçamento impositivo.*

Nesse sentido, visando conferir uma maior efetividade à peça orçamentária, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda n.º 22, de 2000, atualmente na Câmara dos Deputados, onde recebeu o número 565, de 2006, que altera disposições da Constituição Federal, tornando obrigatória a programação constante da lei orçamentária.

Especialmente no tocante ao dispositivo que ora nos interessa, foi aprovada pelo Senado, em segundo turno de votação, a seguinte proposta de alteração, com o acréscimo do artigo 165-A ao texto constitucional:

> "Art. 165-A – A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.
>
> §1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de ordem técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.
>
> §2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.
>
> §3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.
>
> §4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.
>
> §5º A não execução da programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.
>
> §6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do §6º do art. 166."

Verifica-se, dessa forma, a intenção perseguida, no sentido de diminuir a discricionariedade do Poder Executivo no cumprimento da peça orçamentária, autorizando-o a afastar-se dos preceitos contidos na lei apenas em situações excepcionais, cujas razões

deverão ser pormenorizadas, e desde que formuladas no prazo máximo de cento e vinte dias anteriores ao término da sessão legislativa ou, ainda, a qualquer tempo, diante de situações excepcionalíssimas, que comprometam significativamente a arrecadação de receitas.

A atual sistemática de ausência de vinculação do Chefe do Poder Executivo à peça orçamentária apresenta pontos positivos e negativos. Sua vantagem reside na possibilidade de afastamento do risco de aprovação e eventual obrigatoriedade de execução de um orçamento que venha a se tornar irreal, em razão de conjecturas políticas, em evidente prejuízo ao bom funcionamento dos serviços regulares.

Aponta FERNANDO LEMME WEISS que a não-vinculação do Poder Executivo à peça orçamentária decorreria do princípio da conseqüência, "que impõe uma ponderação entre feitos de duas soluções opostas". Ainda segundo o mesmo autor, "a regra da vinculação garantiria a realização de algumas despesas, mas proporcionaria o surgimento de problemas financeiros e conseqüências mais graves do que a mera postergação de algumas obras em razão da mudança de prioridades ou falta de recursos."[141]

Por sua vez, a total discricionariedade na execução da peça orçamentária, mediante o oferecimento de inúmeros meios para que o Poder Executivo se afaste do fiel cumprimento da lei orçamentária, coloca em risco a segurança jurídica, fazendo do orçamento uma mera peça de ficção, em que os "atores" incumbidos de sua elaboração acabam exercendo mero papel figurativo, na medida em que todos os debates, estudos e demais atividades realizadas com vistas à elaboração da peça orçamentária, acabam se esvaindo na discricionariedade conferida ao Poder Executivo.

A adoção do orçamento impositivo se revela uma importante medida que visa a implementar uma maior efetividade às atribuições cometidas aos atores políticos pelo constituinte de 1988 em matéria orçamentária, e preservar a integridade da peça orçamentária, de modo a executá-la da forma mais próxima possível àquela legitimamente aprovada.

---

[141]WEISS, Fernando Lemme. *Princípios tributários e financeiros.* Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006. p. 265.

V. ELEMENTOS EXTRAÍDOS DAS CONSTITUIÇÕES ANALISADAS EM COTEJO COM A SISTEMÁTICA ORÇAMENTÁRIA NACIONAL

No direito comparado, verifica-se que as atribuições relativas à apresentação e administração orçamentárias são, via de regra, conferidas ao Poder Executivo, em moldes próximos aos delineados pela Constituição Federal de 1988.

No entanto, o constituinte pátrio optou por regular a matéria de forma mais detida do que aquela observada na maioria dos ordenamentos em estudo.

Como característica dos diplomas analisados, ressalta que as Constituições latino-americanas prolongam-se mais no detalhamento de suas matérias, incluindo aí a disciplina orçamentária, do que em relação às Constituições européias e norte-americana. No entanto, o direito norte-americano é bastante fértil na disciplina da competência de natureza financeira e orçamentária, destacando-se o *Impoundment Control Act* de 1974 como importante mecanismo voltado ao controle da atuação executiva à frente da gestão orçamentária.

A análise aqui efetuada objetiva reunir elementos dos ordenamentos jurídicos de alguns países, a fim de retratar a experiência por eles vivenciada e obter contribuições para a solução de algumas incongruências verificadas na sistemática orçamentária brasileira.

1. Panorama da dinâmica orçamentária nos Estados Unidos

Inicialmente, partiremos do exame da evolução da matéria no direito norte-americano, cuja riqueza de dados é capaz de contribuir com alternativas para a solução de alguns dos problemas aqui enfrentados.

Deve-se apontar, no entanto, que o regime norte-americano diferencia-se fundamentalmente daquele adotado no Brasil, constatando-se uma relevante, e até mesmo predominante, atuação do Poder Legislativo no campo orçamentário.

1.1. Constituição norte-americana de 1776

Partindo-se da análise da Constituição norte-americana, verifica-se que seu texto foi expresso ao exigir a edição de lei previamente à realização de gastos e a publicação periódica de um balanço envolvendo as receitas e despesas públicas, conforme previsto no artigo 1º, Seção 9, Cláusula 7[142]. Por sua vez, constata-se que o texto constitucional não exige a periodicidade anual do orçamento, muito embora constitua prática regular no direito norte-americano.

Em continuidade, a Seção 8 do Artigo I remete ao Congresso, composto pelo Senado e pela Câmara de Representantes, a competência para orçar os gastos públicos e autorizar a criação de tributos e a contratação de empréstimos.[143]

Conforme aponta CARLOS ALBERTO LONGO[144], com base na competência conferida pela Constituição, o Congresso delegou ao Departamento do Tesouro, em 1798, a atribuição de preparar e relatar as estimativas das receitas e despesas públicas, a serem encaminhadas ao Parlamento.

Não havia, propriamente, a submissão de uma peça orçamentária pelo Poder Executivo ao Legislativo, mas sim o mero encaminhamento, pelo Secretário do Tesouro, das estimativas efetuadas por cada uma das agências do Governo.

No entanto, cumpre apontar que o Secretário carecia de autonomia para a elaboração de uma proposta geral de orçamento, assim como para alterar as propostas

---

[142]"No money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; and a regular Statement and Account of Receipts and Expenditures of all public Money shall be published from time to time."

[143]"Section 8.
The Congress shall have Power To lay and collect Taxes, Duties, Imposts and Excises, to pay the Debts and provide for the common Defence and general Welfare of the United States; but all Duties, Imposts and Excises shall be uniform throughout the United States;
To borrow Money on the credit of the United States;
...
To coin Money, regulate the Value thereof, and of foreign Coin, and fix the Standard of Weights and Measures;
...
And
To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof."

[144]LONGO, Carlos Alberto. op. cit., p. 41.

departamentais que lhes eram encaminhadas, remanescendo o grande poder decisório sob as competências do Parlamento.

O quadro apresentado perdurou até 1921, quando, visando a uma maior centralização das despesas, foi concebido um novo sistema orçamentário, mediante a concentração do encaminhamento anual da proposta orçamentária nas mãos do Presidente da República.

1.2. *Budget and Accounting Act*

Importantes mudanças foram introduzidas com a promulgação da nova Lei do Orçamento e Controle, em 1921(*Budget and Accounting Act*), que representa, ao lado do *Budget and Impoundment Act* de 1974, os diplomas básicos do arcabouço legislativo que envolve a matéria.

Conforme relata CARLOS ALBERTO LONGO[145], com a aprovação da nova regulamentação, os departamentos passaram a remeter suas expectativas de despesas ao Presidente, por intermédio da Secretaria de Orçamento (*Bureau of the Budget*), e não mais ao Departamento do Tesouro. Outra alteração importante foi a criação de duas Comissões de Alocação (*Appropriation Committee*), uma na Câmara, e outra no Senado. Conforme aponta LONGO, "daí em diante, nenhuma apropriação poderia ser efetivada – ao menos essa era a intenção – sem que tivesse sido aprovada antes pelo presidente e pelas duas comissões de apropriação."

Muito embora a definição das políticas públicas tenha sido mantida nas mãos do Poder Legislativo, os dados e justificativas apresentados pelo Presidente deveriam ser considerados na formulação da política fiscal, assim como na adoção de estratégias para o manejo da economia e para a manipulação do *déficit*.

Em virtude da visão da realidade das contas públicas de que dispunha o Executivo e do aparelhamento que o instruía, o novo procedimento atribuiu, ainda, ao Presidente, a competência para a apresentação de proposta de cortes.

---

[145]LONGO, Carlos Alberto. op. cit., p. 42.

O mais importante reflexo decorrente do *Budget and Accounting Act* de 1921 teria se dado no âmbito do próprio Poder Executivo, ao atribuir ao Presidente a obrigação de encaminhar anualmente ao Congresso suas recomendações em matéria orçamentária.

Nesse sentido, caberia ao Presidente estabelecer as prioridades orçamentárias, em relação às quais o Congresso poderia proceder a alterações, de acordo com as conclusões dos estudos adotados em seu âmbito ou conforme as aspirações do eleitorado. Para tanto, o Parlamento deveria dispor do instrumental necessário à avaliação do quadro como um todo, que o permitisse justificar eventuais alterações propostas ao "orçamento do Presidente".

Nesse contexto, foi criado o GAO – *General Accounting Office*, sob comando geral de um controlador nomeado pelo próprio Senado e não mais sujeito à remoção pelo Presidente, com a finalidade de conferir ao Congresso os meios necessários ao exercício do controle sobre o orçamento, enquanto freio do Executivo na execução das operações orçamentárias, remetendo-lhe as funções de contabilidade e auditoria antes cometidas ao Tesouro.

Conforme apontam JOSEPH WHITE e AARON WILDAVSKY[146], o *Budget and Accounting Act* de 1921 foi facilmente aprovado diante do quadro vivenciado no cenário internacional, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, que reclamava a contenção dos gastos exorbitantes e a redução dos tributos impostos à população. A proposta de um novo sistema de orçamento atendia, em tese, aos reclamos de um governo mais eficiente, ao dispor sobre um processo de revisão e coordenação nacional das contas públicas.

1.3. A eclosão da crise entre a Casa Branca e o Congresso

No início da década de 1970, o governo federal deparou-se com a falta de recursos para fazer frente a todos os seus compromissos.

---

[146]WHITE, Joseph; WILDAVSKY, Aaron. *The deficit and the public interest*: the search for responsible budgeting in the 1980s. Berkeley New York: University of California Press, 1989. cap. 1, p. 6.

O aumento de despesas voltadas especialmente aos programas iniciados ou expandidos durante a era conhecida como "Great Society"[147], do Presidente Johnson, combinado com os gastos escalonados para suportar os esforços militares no Vietnã, aumentaram a preocupação do Congresso sobre o *déficit* orçamentário e o controle de gastos, tornando bastante conflituosas as relações entre o Executivo e o Legislativo.

O agravamento do embate entre o Congresso e a Casa Branca se deu durante a campanha de reeleição do Presidente Nixon, em 1972. Diante da crise financeira que assolava o país, Nixon pediu ao Congresso autorização para o corte de gastos federais, de forma a mantê-los abaixo do limite de 250 bilhões que havia sido aprovado para o exercício de 1973. Em razão de sua amplitude, a autorização restou recusada pelo Congresso[148].

Diante desse quadro, Nixon passou a utilizar-se de um mecanismo de contingenciamento de despesas denominado *impoundment*, por meio do qual o Presidente da República poderia deixar de efetuar gastos autorizados pelo Congresso, em razão da alteração das condições existentes à época de sua aprovação, tornando-os não mais necessários ou apropriados ao atendimento do interesse público.[149]

Conforme observa OSVALDO MALDONADO SANCHES, o uso do contingenciamento por parte do Presidente Nixon revestiu-se, no entanto, de interesses eminentemente políticos, tendo em vista que a não-implementação de programas patrocinados pelos Democratas, estando caracterizada, nessa medida, o uso desvirtuado do mecanismo:

> "...O grande desvirtuamento do instituto ocorreu no período de 1970 a 1973, no Governo Nixon, quando esse foi utilizado com fins políticos, isto é, com o propósito de desgastar os Democratas pela não implementação das programações que esses patrocinavam. A reação do Congresso foi a formulação do "Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974", que proibiu, quase integralmente, o "impoundment" pelo Presidente da República."[150]

---

[147]O projeto "Great Society", do Presidente *Lyndon B. Johnson*, defendia, entre outros aspectos, a ajuda à educação, ataque a doenças, Medicare (atendimento de saúde para maiores de 65 anos), reforma urbana, embelezamento, conservação e desenvolvimento de regiões depreciadas, uma luta em grande escala contra a pobreza, controle e prevenção do crime e da delinqüência, e remoção dos obstáculos ao direito de voto, culminando até mesmo nas explorações ao espaço.

[148]Informações extraídas da página da U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. Disponível em: <http://www.house.gov/>.

[149]WHITE, Joseph; WILDAVSKY, Aaron. op. cit., cap. 1, p. 8.

[150]SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento e áreas afins*. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: OMS, 2004. p. 185.

Assim, em 1972, como reação às investidas de Nixon, o Congresso criou o *Joint Study Committee on Budget Control*, composto de membros das Comissões de Impostos e Dotações da Câmara de Representantes e do Senado Federal, assim como de dois membros de cada Casa, com a finalidade de reformular o processo orçamentário.

Os estudos realizados pela Comissão recém-criada resultaram na apresentação de duas recomendações básicas: a primeira, no sentido de que o Congresso passasse a examinar o orçamento sob um ponto de vista geral, com o desenvolvimento de um sistema de eleição de prioridades; e a segunda, da necessidade de edição de uma legislação que limitasse a autoridade do Presidente para restringir os gastos, medida esta que estaria incorporada aos esforços legislativos para aumentar o controle sobre o orçamento[151].

1.4. *Budget and Impoundment Control Act*

Nesse contexto, foi aprovado o *Impoundment Control Act* de 1974, com o principal objetivo de reassentar o papel desempenhado pelo Congresso no orçamento, por meio da centralização do processo orçamentário federal e da limitação ao uso dos mecanismos de contingenciamento (*impoundment)*[152].

Ao veicular a disciplina legal da atuação congressual no processo orçamentário, o diploma introduziu a resolução conjunta anual editada pelo Congresso enquanto mecanismo fundamental na tomada das decisões congressuais em matéria orçamentária, na medida em que tinha por função traçar as diretrizes da atuação governamental.

Da mesma forma, o *Impoundment Control Act* de 1974 conferiu uma restrição maior à atuação do Poder Executivo à frente do orçamento público, proibindo o contingenciamento, pelo Presidente, de dotações orçamentárias sem a prévia autorização do Congresso. A partir de então, institui-se o chamando orçamento mandatório, modelo

---

[151]Informações extraídas da página da U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. Disponível em: <http://www.house.gov/>.

[152]OSVALDO MALDONADO SANCHES nos traz a seguinte definição do mecanismo de "impoundment", extraída de seu "Dicionário de Orçamento": "Ação antigamente facultada ao Presidente dos EUA, com o propósito de controlar os gastos públicos e de não permitir a realização de certos gastos autorizados pelo Legislativo ou a execução de programações incluídas pelo Congresso no orçamento federal..." (SANCHES, Osvaldo Maldonado. op. cit., p. 185).

orçamentário em que todas as despesas previstas no orçamento devem necessariamente ser efetuadas, sob pena de responsabilização do agente.

Nesse sentido, medida bastante importante introduzida pelo referido Ato, relacionada não à fase de tramitação da proposta, mas sim à própria execução orçamentária, consistiu na criação do instituto da Solicitação Governamental, dirigida pelo Presidente da República ao Congresso, com o objetivo de obter autorização para a não realização de determinada despesa prevista no orçamento.

Ao disciplinar a competência do Presidente para o contingenciamento (*impoundment*), impondo-lhe um novo processamento, a lei acabou por dividi-lo em duas modalidades, cada qual com diferentes procedimentos a serem adotados pelo Congresso. De um lado a *rescission*, consistente no pedido de anulação, de cancelamento definitivo da dotação, necessitando de autorização do Congresso para a sua prática; e de outro, o *temporary deferral of expenditures*, representativa do adiamento da despesa, salvo se a proposta fosse rejeitada pelo Congresso dentro de determinado período.

Ainda, o Ato tentou fortalecer o papel do Congresso na elaboração do orçamento por meio da centralização da competência orçamentária, da criação de novas Comissões e do aumento de pessoal, conferindo-lhe, ainda, competência para dispor sobre política fiscal.

Nesse contexto, com a finalidade de conferir o adequado suporte técnico ao Congresso para o exercício de suas novas atribuições, foi criado o *CBO* (*Congressional Budget Office)*, em um paralelo às funções desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo pelos membros do OMB (*Office of Management and Budget*)[153], conferindo maior autonomia e credibilidade à análise orçamentária efetuada pelo Congresso, que se mostrava de extrema relevância diante das novas competências assumidas.

Em 1985, durante o governo Reagan, diante do *déficit* fiscal e da recessão econômica que atingiram o país, houve uma tentativa de retomada da centralização do poder orçamentário pelo Executivo, que culminou na edição do *Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985,* também conhecido por *Gramm-Rudman-Hollings*

[153]Conforme apontam JOSEPH WHITE e AARON WILDAVSKY, "If Congress were to make fiscal policy, it needed its own economists. If it were to considerer program costs, it needed neutral analysts, separate from its committee staffs, just as the executive had an OMB independent of the agencies. Therefore the Act created a new staff institution, the Congress Budget Office (CBO)." *In* WHITE, Joseph; WILDAVSKY, Aaron. op. cit., cap. 1, p. 10.

Act – GRH *(*Lei de Controle da Redução do Déficit Orçamentário). Referido diploma estabeleceu níveis decrescentes de *déficit* público a serem alcançados até o exercício de 1991, prevendo a realização de cortes automáticos, por meio de um mecanismo denominado *"sequestration"* (seqüestro)[154], caso os limites estabelecidos pela lei fossem ultrapassados.

Assim, uma vez excedido o limite fixado, o Ato previa a realização de cortes nos gastos federais a fim de alcançar os níveis propostos. A redução dar-se-ia com base em cálculos efetuados por um Controlador Geral, sujeito à nomeação e exoneração pelo Congresso, com supedâneo nas estimativas efetuadas pelo OMB (*Office of Management and Budget*) e pelo CBO (*Congressional Budget Office*). Diante deste quadro, o Presidente deveria emitir a ordem de seqüestro, a menos que o Congresso adotasse, dentro de um prazo determinado, medidas de redução do *déficit* que viessem a tornar desnecessária a medida.[155]

Contudo, referido Ato teve sua constitucionalidade questionada, entendendo a Suprema Corte, no julgamento do caso BOWSHER v. SYNAR, não ser possível a atribuição de funções executivas a um órgão controlado pelo Parlamento, como a Controladoria Geral, reconhecendo, assim, a inconstitucionalidade da norma quanto a esse aspecto.[156]

Dessa forma, as medidas preconizadas pelo GRH não obtiveram o sucesso esperado na contenção do *déficit*, não tendo sido cumpridas as metas por ele fixadas. [157]

Em 1990, com a edição do *Budget Enforcement Act* (BEA), novas medidas voltadas ao controle das ações orçamentárias foram apresentadas, entre as quais (a) a imposição de limites anuais aos níveis de gastos discricionários, adaptáveis de acordo com os processos de alocações anuais e (b) o processo PAYGO, importante mecanismo

---

[154]KEITH, Robert. Introduction to the Federal Budget Process. *CRS Report for Congress*. Congressional Research Service, Updated March 7, 2008. p. 18. Disponível em: <http://budget.house.gov/crs-reports/98-721.pdf>. Acesso em: 09 set. 2008.

[155]Informações extraídas da página da U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. Disponível em: <http://www.house.gov/>.

[156]U.S. SUPREME COURT, BOWSHER v. SYNAR, 478 U.S. 714 (1986). Disponível em: <http://caselaw.lp.findlaw.com>. Acesso em: 01 out. 2008.

[157]Cf. OLIVEIRA, Wéder de. *Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal.* Brasília: ESAF, 2004. p. 22. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Lei de Responsabilidade Fiscal - Tema Especial. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IXPremio/lrf/1lrfIXTN/1premio_lrf.pdf>.

introduzido pelo BEA mediante o qual a instituição de um novo programa mandatório[158] ou a expansão de um já existente, ou, ainda, a proposta de redução de tributos, deveriam prever a adoção de medidas compensatórias.

A respeito do funcionamento do PAYGO, esclarece WÉDER DE OLIVEIRA:

> "O PAYGO não determina a compensação para aumento de despesas com programas mandatórios ou redução de receitas decorrentes de inflação, recessão, crescimento do número de beneficiários ou e qualquer outro fator externo que afetem os programas mandatórios e as receitas sob as condições das leis vigentes. Nem requer que cada projeto de lei que disponha sobre despesas obrigatórias ou receitas seja neutro do ponto de vista do déficit orçamentário. Somente o efeito líquido de todas as legislações dessa natureza aprovadas durante a sessão legislativa deve ser compensado."[159]

Assim, de acordo com a sistemática veiculada pelo BEA, caso os gastos discricionários ultrapassassem os limites fixados ou as medidas legislativas propostas implicassem no aumento das despesas mandatórias ou na redução de receitas, sem a devida compensação, o Presidente, com base em relatório elaborado pelo OMB (*Office of Management and Budget*)[160], procederia a cortes nos recursos orçamentários, por meio do "*sequestration*".

Outro desdobramento do *Impoundment Control Act* de 1974 consistiu no chamado *Line-Item Veto Act*, editado em 1996, que veiculou a possibilidade do pedido de *rescission* (cancelamento definitivo de dotação) efetuado pelo Presidente ser implementado sem a necessidade de prévia aprovação pelo Congresso, salvo se viesse a ser expressamente rejeitado, em um período curto de tempo. Ainda, a lei autorizava o Presidente a identificar itens individuais da legislação que ele poderia não colocar em vigor[161].

Quanto a esse último aspecto, o Ato teve sua inconstitucionalidade reconhecida, sob a justificativa de que violaria o procedimento previsto na Seção 7 do

---

[158]Entende-se por programa mandatório aquele que envolva a realização de gastos não discricionários, veiculados por meio de leis permanentes e desvinculados do processo de alocação por meio das *appropriation*s, que serão melhor analisadas adiante.
[159]OLIVEIRA, Wéder de. op. cit., p. 23.
[160]Id. Ibid., p. 28.
[161]KEITH, Robert. op. cit., p. 13.

Artigo 1 da Constituição dos EUA[162], ao permitir que o Executivo emendasse o projeto aprovado pelo Congresso antes de sancioná-lo.[163]

1.5. O procedimento orçamentário norte-americano

Conforme delineado pelo *Budget and Accounting Act* de 1921, que disciplina a atuação do Poder Executivo no processo orçamentário, o Presidente da República deve apresentar ao Parlamento, até a primeira segunda-feira de fevereiro, a sua proposta orçamentária para o próximo exercício, a ter início em 1º de outubro. A proposta do Executivo deve conter o quadro geral das finanças para o próximo exercício e para os quatro subseqüentes, suas recomendações políticas e legislativas, assim como todas as informações relacionadas às atividades e funções desenvolvidas pelo governo federal.

Conforme aponta ROBERTA CLEMENTE[164], a elaboração da proposta do Executivo resulta de dados fornecidos pelos diversos órgãos que compõem a estrutura financeira governamental, como o OMB (*Office of Management and Budget*), o CEA (*Council of Economic Advisors*) e o próprio Departamento do Tesouro Americano (*Treasury Department*).

---

[162]"Section 7 - Revenue Bills, Legislative Process, Presidential Veto
All bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with Amendments as on other Bills.
Every Bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a Law, be presented to the President of the United States; If he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his Objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the Objections at large on their Journal, and proceed to reconsider it. If after such Reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the Bill, it shall be sent, together with the Objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, it shall become a Law. But in all such Cases the Votes of both Houses shall be determined by Yeas and Nays, and the Names of the Persons voting for and against the Bill shall be entered on the Journal of each House respectively. If any Bill shall not be returned by the President within ten Days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the Same shall be a Law, in like Manner as if he had signed it, unless the Congress by their Adjournment prevent its Return, in which Case it shall not be a Law.
Every Order, Resolution, or Vote to which the Concurrence of the Senate and House of Representatives may be necessary (except on a question of Adjournment) shall be presented to the President of the United States; and before the Same shall take Effect, shall be approved by him, or being disapproved by him, shall be repassed by two thirds of the Senate and House of Representatives, according to the Rules and Limitations prescribed in the Case of a Bill."

[163]Caso Clinton v. City of New York, julgado pela Suprema Corte em 25 de junho de 1998.

[164]CLEMENTE, Roberta. Executive and Legislative relations over the budget process: a comparison between Brazil and the United State. p. 4. *Assembléia Legislativa*. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/artigos/paper_orcamento.doc>. Acesso em: 05 dez. 2007.

O Executivo edita a sua proposta orçamentária (*The president's budget*), contendo um sumário detalhado das receitas e despesas a serem realizadas, inseridas em um amplo contexto representativo da política fiscal do governo e de seu plano financeiro, submetendo ao Congresso as projeções orçamentárias departamentais para um período de cinco anos.

Apesar de representar apenas uma proposta, confere ao Presidente uma efetiva participação no debate orçamentário, tendo em vista que as informações prestadas em sua proposta acabam sendo consideradas com os demais dados colacionados ao longo do procedimento no âmbito do Congresso.

Dessa forma, o orçamento apresentado pelo Presidente funciona apenas como um ponto de partida para o trabalho do Parlamento, que pode acabar por formular uma proposta orçamentária própria, até mesmo dissonante daquela apresentada pelo Executivo. Conforme aponta ROBERT KEITH[165], a influência da proposta do Presidente nas decisões tomadas pelo Congresso em matéria orçamentária é bastante variável, de acordo com as condições políticas e fiscais enfrentadas pelo país[166].

Assim, na sistemática orçamentária procedimental norte-americana, após a apresentação da proposta pelo Presidente da República, inicia-se um complexo procedimento no âmbito das Casas legislativas componentes do Congresso norte-americano, a Câmara de Representantes e o Senado – *House of Representatives* e *Senate.*

Nas seis semanas seguintes à apresentação da proposta orçamentária pelo Presidente ao Congresso, com o fim de orientar a atuação das Comissões de Orçamento, são coletados dados relacionadas a projeções econômicas e orçamentárias, informações programáticas e prioridades orçamentárias, provenientes de diversos órgãos, como o CBO, OMB, o *Federal Reserve* (Banco Central americano), as secretarias do Poder Executivo e as lideranças congressionais, além das informações emanadas das comissões temáticas do

---

[165]KEITH, Robert. op. cit., p.10.

[166]O papel desempenhado pelo "President's budget" é assim resumido por ROBERT KEITH:

"The President's budget is only a request to Congress; Congress is not required to adopt his recommendations. Nevertheless, the power to formulate and submit the budget is a vital tool in the President's direction of the executive branch and of national policy. The President's proposals often influence congressional revenue ans spending decisions, though the extent of the influence varies year to year and depends more on political and fiscal conditions than on the legal status of the budget." (KEITH, Robert. op. cit., p. 10).

Congresso (*Congressional committees*) e daquelas obtidas por meio da realização de audiências públicas.[167]

Conforme aponta ROBERTA CLEMENTE[168], com base nas informações extraídas do relatório elaborado pelo Presidente acerca da situação das finanças do Estado, apresentado com sua proposta orçamentária, nos dados coletados nas audiências públicas, na análise efetuada pelas Comissões temáticas, assim como no relatório do CBO (*Congressional Budget Office)*, as Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado elaboram o plano orçamentário do Congresso.

Uma vez encerrado o ciclo de reuniões e a coleta de informações, as Comissões de Orçamento da Câmara e do Senado elaboram uma resolução conjunta sobre o orçamento ("*concurrent resolution on the budget*"), estabelecendo seus elementos básicos para determinado exercício, que veiculam, entre outros aspectos, uma estimativa das dotações por áreas de atuação.

A resolução do orçamento, editada para cada exercício fiscal, reúne dados relacionados ao nível de despesas de cada categoria funcional contemplada no orçamento e inclui, ainda, o total de receitas, o total de novas despesas previstas, o *superávit* ou o *déficit*, assim como os limites da dívida[169]. Seu principal propósito, no entanto, é constituir um quadro fiscal para todas as comissões[170] e apontar as prioridades eleitas.

A resolução não tem força de lei, mas detém uma importância fundamental no processo orçamentário. Consubstancia um acordo firmado entre a Câmara e o Senado, por meio do qual são definidos os parâmetros para as ações orçamentárias subseqüentes.

Após a aprovação da resolução, tem início a deliberação acerca dos chamados "*annual apropriations bills*", que veiculam os atos de alocação de recursos propriamente ditos, dispondo sobre autorizações específicas aos órgãos nele contemplados para a realização de despesas públicas.

OSVALDO MALDONADO SANCHES apresenta a seguinte definição a respeito dos "*appropriation act"*:

---

[167]SATURNO, James V. The congressional budget process: a brief overview. *CRS Report for Congress.* Congressional Research Service. Updated January 28, 2004. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/34649.pdf>.
[168]CLEMENTE, Roberta. op. cit., p. 6.
[169]KEITH, Robert. op. cit., p. 13.
[170]OLIVEIRA, Wéder de. op. cit., p. 30.

> "Ato de alocação de recursos, consubstanciado em lei singular, baixada no âmbito da jurisdição das Comissões de Alocação ("Appropriation Committees") da Câmara dos Deputados e do Senado norte-americano, sem a necessidade de sanção pelo Presidente da República. É esse Ato que confere autoridade legal para que os órgãos federais nele indicados assumam obrigações e façam pagamentos, vinculados a propósitos determinados, às expensas do Tesouro. Este ato é indispensável para o cumprimento da norma do Artigo I, seção 9, da Constituição dos EUA, pela qual: "*no money shall be drawn from the Theasury, but in consequence of Appropriations made by Law*".[171]

O processo de *appropriations* fornece recursos para a consecução de programas de gastos discricionários por meio de 13 projetos de lei de apropriação anuais, que precisam ser aprovados pelo Congresso antes do início do ano fiscal. As Comissões de Alocação da Câmara e do Senado estão organizadas em 13 subcomissões, cada uma delas responsável pelo desenvolvimento de um projeto de apropriação.[172]

Pode-se, assim, afirmar que existem basicamente dois níveis de desenvolvimento no processo orçamentário norte-americano. O primeiro tem início com a apresentação da proposta orçamentária pelo Presidente da República e culmina na aprovação de resolução pelo Congresso, a qual define o quadro geral das finanças. O segundo visa fornecer o sustentáculo legal para a assunção de obrigações pelos órgãos governamentais, autorizando o Tesouro a realizar os pagamentos decorrentes das obrigações assumidas, o que se dá por meio dos chamados "*appropriations acts*"[173].

Verifica-se, assim, que a primeira fase do orçamento, ao contemplar o quadro geral das finanças, abarca tanto as receitas quanto as despesas, ao passo que a segunda fase tem por foco central as despesas públicas.

Outra perspectiva classificatória reside na distinção procedimental entre as despesas discricionárias e as obrigatórias. Os "*appropriations acts*" veiculam autorizações para gastos discricionários, anualmente aprovados, ao passo que os gastos obrigatórios

---

[171]SANCHES, Osvaldo Maldonado. op. cit., p. 31.

[172]SATURNO, James V. op. cit., p. 4.

[173]Conforme explica ROBERT KEITH, "An appropriations act is a law passed by Congress that provides federal agencies legal authority to incur obligations and the Treasury Department authority to make payments for designated purposes. The power of appropriation derives from the Constitution, which in Article I, section 9, provides that '[n]o money shall be drawn from the Treasury but in consequence of appropriations made by law.' The power to appropriate is exclusively a legislative power; it functions as a limitation on the executive branch. Na agency may not spend more than the amount appropriated to it, and may use available funds only for the purposes and according to the conditions provided by Congress." *In* KEITH, Robert. op. cit., p. 21.

decorrem de leis permanentes, que se situam fora do âmbito orçamentário, podendo, no entanto, ter suas diretrizes delineadas pela resolução conjunta do Congresso.

A esse propósito, assim se pronuncia WÉDER DE OLIVEIRA:

> "O BEA dividiu o gasto federal em duas categorias: despesas discricionárias controladas através do processo orçamentário anual, e despesas obrigatórias, controladas através de leis permanentes. Despesas discricionárias referem-se àqueles programas para os quais a decisão de alocação de recursos é tomada anualmente. Se o Congresso decidir reduzir as despesas com programas, basta reduzir-lhes a dotação durante o processo orçamentário."[174]

Cumpre, por fim, apontar, que as particularidades do sistema orçamentário norte-americano não se esgotam nas informações aqui resumidamente trazidas, tendo-nos cingido aos aspectos julgados relevantes para os propósitos do presente estudo, particularmente voltados à atuação dos Poderes Legislativo e Executivo na gestão dos recursos orçamentários.

1.6. A atuação dos poderes em matéria orçamentária no sistema norte-americano em confronto com a atuação observada no cenário nacional

Conforme se pode verificar pelas considerações acima trazidas, a atuação do Poder Legislativo norte-americano em matéria orçamentária é bastante acentuada, ao passo que no Brasil, muito embora a sistemática constitucional traçada garanta uma efetiva participação legislativa no procedimento de elaboração das leis orçamentárias, a prática evidencia que o grande ator da gestão orçamentária é mesmo o Chefe do Poder Executivo.

Nos Estados Unidos, o Legislativo alcança a posição de *main locus* das decisões relativas às políticas públicas, ao passo que no Brasil o Legislativo restringe suas ações para aquém das próprias determinações constitucionais e legais, em prol do Poder Executivo.

Ainda contrariamente ao verificado no Brasil, prevalece no sistema norte-americano a *origination clause*, segundo a qual a iniciativa dos projetos que impliquem em

[174]OLIVEIRA, Wéder de. op. cit., p. 23.

um aumento da arrecadação pertence à Câmara de Representantes, conforme previsto na própria Constituição norte-americana, em seu artigo 1º, Seção 7, Cláusula 1[175].

O processo orçamentário norte-americano é marcado por uma extrema complexidade. Afirma-se que em nenhum outro país do mundo existe uma legislação tão contundente na disciplina dos gastos públicos e na tomada de decisões, sem que isso signifique a eliminação da participação do Presidente da República[176].

Consoante já apontado, foram efetuadas, nos últimos anos, diversas alterações na legislação relativa aos procedimentos orçamentários, a fim de corrigir as falhas verificadas. O fato é que independentemente das alterações procedidas, entre as quais as de maior vulto consistiram na edição do *Budget and Accounting Act* de 1921 e do *Impoundment Control Act* de 1974, o Poder Legislativo mantém um importante papel na política orçamentária.

Verifica-se que o regime contempla uma enormidade de considerações efetuadas ao longo do processo orçamentário. Diante da complexidade dos instrumentos orçamentários, parte da doutrina qualifica o regime orçamentário norte-americano enquanto *Madisonian*[177], em uma alusão ao sistema de freios e contrapesos, em que o que se busca é assegurar o controle do poder, e não propriamente a eficiência do sistema.

Assim, a relação entre o Legislativo e o Executivo mostra-se de forma equilibrada, com um Legislativo tão forte quanto o Executivo, a ponto de o Congresso norte-americano representar a mais poderosa legislatura dos regimes presidencialistas.

Porém, antes do *Impoundment Control Act* de 1974, o quadro vivenciado era bastante distinto. O Poder Executivo exercia primazia absoluta no processo orçamentário, não apenas mediante o acesso a informações privilegiadas fornecidas por órgãos como o OMB (*Office of Management and Budget*), o CEA (*Council of Economic Advisors*) e o Tesouro, e pelo aparato técnico necessário para o acompanhamento e a análise dos efeitos macroeconômicos das decisões orçamentárias, mas também por dispor de instrumentos que o permitiam afastar-se das disposições orçamentárias aprovadas pelo Parlamento. Por sua vez, o Legislativo apresentava um suporte técnico deficiente, sem o devido acesso às

---

[175]"All Bills for raising Revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills."

[176]V. a respeito, WHITE, Joseph; WILDAVSKY, Aaron. op. cit.: "No other nation has a legislature so strong it actually dominates spending and taxing decisions, though, of course, without actually eliminating the important part played by the president and the executive branch."

[177]V. a esse respeito, WHITE, Joseph; WILDAVSKY, Aaron. op. cit.

informações necessárias a uma efetiva participação nas decisões orçamentárias, estando também alijado das decisões voltadas às alterações orçamentárias efetuadas pelo Presidente.

Apenas com a edição do referido ato, o Congresso passou a limitar os poderes atribuídos ao Executivo, procedendo a alterações no sistema de votação do orçamento e criando o CBO (*Congressional Budget Office*), enquanto órgão capaz de conferir maior capacidade de análise do processo orçamentário e dos impactos da política fiscal sobre a economia pelo Parlamento, tendo sido ainda criadas condições para a realização de cortes nos gastos aprovados.

Nesse contexto, apesar das diferenças encontradas entre os regimes norte-americano e o brasileiro, verifica-se a possibilidade de incorporação de alguns dos instrumentos concebidos pelo sistema norte-americano, tendo em vista que, ao longo da história, as condições que levaram à sua concepção decorreram justamente de problemas relacionados ao superdimensionamento do papel exercido pelo Poder Executivo à frente da gestão orçamentária.

Como exemplo dos mecanismos passíveis de incorporação, destaca-se a chamada Solicitação Governamental ao Congresso, aqui compreendidas as *rescissions* e os *deferrals*, que submetem à autorização legislativa específica, respectivamente, o cancelamento definitivo da despesa e o seu adiamento. Ainda que o instituto tenha sido criado em um sistema jurídico em que vigora o orçamento impositivo, não se vislumbra sua incompatibilidade com o nosso regime, no qual o orçamento representa uma peça meramente autorizativa. Nessa medida, a adoção dos mecanismos podem se consubstanciar em limites ao contingenciamento pelo Poder Executivo, que continuará a dispor da prerrogativa de contingenciar, mas dentro de condições preestabelecidas.

Tais limites, em verdade, já existem, tendo em vista que algumas despesas, como as dotações para pessoal e encargos, educação, saúde, serviço da dívida e transferências tributárias para os Estados, Municípios e Distrito Federal, não são passíveis de contingenciamento. Contudo, as restrições não se mostram suficientes enquanto barreira para a expansão das funções do Poder Executivo.

Outro mecanismo passível de adoção, também relacionado ao contingenciamento, refere-se à imposição de limites percentuais aos recursos passíveis de cortes.

Com efeito, ainda que se alegue que as restrições apontadas engessam o orçamento, o fato é que ainda é ampla a flexibilidade posta a cargo do Poder Executivo, sendo plenamente viável, em relação a tais verbas, ser atribuído um limite percentual, acima do qual o contingenciamento deverá ser precedido por autorização legislativa.

2. Panorama da tramitação orçamentária na Europa

2.1. Espanha

Partindo-se para a análise da matéria no contexto europeu, verifica-se que são significativas suas diferenças em relação à sistemática orçamentária norte-americana, caracterizando-se pela unicidade do orçamento, assim como por um maior poder de decisão em mãos do Executivo. Contudo, independentemente do regime de governo adotado, observa-se que a competência para a apresentação da proposta orçamentária remanesce em mãos do Executivo, cabendo sua aprovação ao Legislativo.

A Constituição da Espanha de 1978 contém previsão nesse mesmo sentido, subordinando, no entanto, a tramitação das emendas parlamentares à concordância do Governo. Por outro lado, submete diversos atos de administração financeira e orçamentária de competência do Poder Executivo à autorização legislativa.[178]

---

[178]"Artículo 66
1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.
2. Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución."
"Artículo 134
1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes Generales, su examen, enmienda y aprobación.
2. Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.
3. El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior.
4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automaticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.
5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.
6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

No campo orçamentário, merece referência a *Ley de Estabilidad Presupuestaria* (Lei n.º 18, de 12 de dezembro de 2001), que contém os princípios – como a estabilidade, a plurianualidade, a transparência e a eficiência – assim como outras normas básicas aplicáveis ao setor público nacional, entre as quais destacam-se (a) o estabelecimento do objetivo de estabilidade orçamentária; (b) a fixação de um limite máximo anual de gasto financeiro; (c) o estabelecimento de um plano orçamentário plurianual; (d) a previsão de um plano de correção de desequilíbrios orçamentários; (e) a dotação de um fundo de contingência de execução orçamentária.

Verifica-se que as normas contidas na referida lei buscam conferir instrumentos para se garantir o planejamento e o equilíbrio orçamentários, que constituem requisitos reclamados até mesmo em decorrência da condição do país de membro integrante da Comunidade Européia, que o compele a compartilhar de uma política econômica segundo critérios homogêneos entre os Estados, política esta em cujo núcleo se encontra a política orçamentária, e, em especial, o controle e o equilíbrio das finanças públicas.

Com efeito, o processo de integração na União européia exigiu da Espanha a redução do *déficit* público, sendo a edição da Lei de Estabilidade Orçamentária um reflexo da vontade política de dar continuidade ao processo de equilíbrio das finanças públicas.

Referido diploma prevê a aprovação de um Acordo de Governo, elaborado pelos Ministérios de Economia e da Fazenda, e submetido à aprovação do Congresso.

Verifica-se que houve uma preocupação específica com a *flexibilidade dos gastos previstos* no orçamento, por meio da previsão de um *fundo de contingência de execução orçamentária*, sem perder de vista o respeito ao orçamento aprovado.

O fundo de contingência é constituído anualmente, com dotação equivalente a 2% (dois por cento) do total das despesas, e visa atender às necessidades que se apresentem no curso da execução orçamentária, que não disponham de caráter discricionário e não tenham sido previstas no orçamento, ou o tenham sido de forma insuficiente.

---

7. La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea."
"Artículo 135
1. El Gobierno habrá de estar autorizado por ley para emitir Deuda Pública o contraer crédito.
2. Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión."

A instituição do fundo de contingência busca assegurar a credibilidade do orçamento enquanto instrumento de limitação dos gastos públicos, garantindo que o governo, ao executar o orçamento, respeite os gastos aprovados.

Existem alguns requisitos a serem observados pelos gastos custeados com os recursos do fundo, entre os quais pode-se destacar: (a) que se trate de necessidade não prevista por ocasião da elaboração do orçamento; (b) que a necessidade não possa aguardar o próximo exercício para sua satisfação; (c) que o gasto não possa operar-se mediante a redistribuição de outros créditos, e (d) que a necessidade a ser atendida não seja discricionária política ou administrativamente.

Verifica-se a semelhança do instituto com a *reserva de contingência*, contemplada pelo regime jurídico brasileiro. No entanto, os requisitos exigidos para a realização de gastos com os recursos do fundo são mais rigorosos do que os empregados na utilização da reserva de contingência.

Assim, a instituição de um fundo de contingência constitui instrumento hábil a restringir a flexibilidade orçamentária, limitando a utilização de um de seus instrumentos e tornando mais rigorosa a satisfação de despesas não previstas no orçamento.

2.2. França

Já a Constituição Francesa, de 4 de outubro de 1958, atribuiu a iniciativa legislativa, de forma geral, em caráter concorrente, ao Primeiro Ministro e aos membros do Parlamento, não fazendo distinção em relação às leis orçamentárias, salvo quanto à necessidade de serem primeiramente submetidas à Assembléia Nacional, que, ao lado do Senado, compõem o Parlamento francês:

> **"Artigo 39 -** A iniciativa das leis compete concorrentemente ao Primeiro Ministro e aos membros do Parlamento.
>
> Os projetos de lei são discutidos em Conselho de Ministros após parecer do Conselho de Estado e entregues à mesa de uma das duas assembléias. Os projetos de lei orçamentária e de financiamento da previdência social são submetidos primeiramente à Assembléia Nacional."[179]

[179]"**Article 39:**
L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement.

Por sua vez, o texto constitucional fez incluir entre as competências legislativas do Parlamento a votação das leis orçamentárias, dispondo, ainda, acerca de interessante procedimento de análise da proposta orçamentária pelo Parlamento, ao impor prazos que, uma vez inobservados, geram uma série de conseqüências. Nesse sentido, dispõem os artigos 34 e 47 do texto constitucional francês:

> **"Artigo 34 -**
>
> A lei é votada pelo Parlamento.
>
> A lei estabelece os regulamentos referentes:
>
> ...
>
> • " à base, à taxa e às modalidades de arrecadação de impostos de todo tipo ; ao sistema de emissão de moeda ".
>
> ...
>
> As leis orçamentárias determinam os recursos e os encargos do Estado nas condições e sob as reservas estabelecidas pela lei orgânica. ..."[180]
>
> **"Artigo 47** -
>
> O Parlamento vota os projetos de lei de finanças nas condições estabelecidas por uma lei orgânica.
>
> Se a Assembléia Nacional não se houver pronunciado em primeira leitura no prazo de quarenta dias após haver recebido um projeto, o Governo submete-o ao Senado, o qual deve deliberar no prazo de quinze dias. Subseqüentemente, procede-se de acordo com as condições previstas no artigo 45.
>
> Se o Parlamento não se houver pronunciado no prazo de setenta dias, as disposições do projeto podem ser postas em vigor por meio de decretos.
>
> Se a lei de finanças definindo os recursos e os encargos de um exercício não tiver sido apresentada em tempo hábil para ser promulgada antes do início desse exercício, o Governo pede ao Parlamento, em caráter de urgência, a autorização para receber os impostos e consignar por decreto os créditos relativos aos serviços votados.

Les projets de loi sont délibérés en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat et déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées. Les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. Sans préjudice du premier alinéa de l'article 44, les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation des collectivités territoriales et les projets de loi relatifs aux instances représentatives des Français établis hors de France sont soumis en premier lieu au Sénat."

[180]"**Article 34:**
La loi est votée par le Parlement.
La loi fixe les règles concernant :
...
• l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ; le régime d'émission de la monnaie.
Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.
..."

> Os prazos estabelecidos no presente artigo são suspensos quando o Parlamento não está em sessão.
>
> O Tribunal de Contas assiste ao Parlamento e ao Governo no controle da execução das leis orçamentárias."[181]

Assim, de acordo com os dispositivos transcritos, se o Parlamento não se manifestar dentro dos prazos ali previstos – quarenta dias após o recebimento do projeto – o Governo poderá colocar em vigor as disposições constantes da proposta por meio de decreto. Ainda, se a lei de finanças anual não estiver em condições de ser promulgada antes do início do exercício, o Governo solicita autorização ao Parlamento para o recolhimento de impostos, abrindo, por decreto, os créditos relativos aos serviços votados.

De acordo com VANDER GONTIJO, os "serviços votados" a que se refere o dispositivo consistem no "mínimo de créditos que o Governo julga indispensável para seguir executando os serviços públicos nas condições que foram aprovados no ano precedente pelo Parlamento. Eles não podem exceder o montante dos créditos abertos pela última lei de finanças do ano."[182]

Quanto à possibilidade de apresentação de emendas pelo Parlamento, o texto constitucional é claro ao vedá-las diante da diminuição dos recursos públicos ou da criação ou aumento da despesa pública. Em suma, não serão aceitas emendas que criem despesas nem tampouco aumentem as despesas propostas pelo governo. A conclusão é extraída do disposto no artigo 40 da Constituição:

---

[181]"**Article 47:**
Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.
Si l'Assemblée Nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.
Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.
Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés.
Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.
La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances."

[182]GONTIJO, Vander. A reformulação do processo orçamentário e financeiro na França: subsídios ao caso brasileiro. p. 18. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo180.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

> "Art. 40-
>
> As propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento são rejeitadas quando a sua adoção tiver por conseqüência seja uma redução dos recursos públicos, seja a criação ou aumento de um encargo público."[183]

Tal como se verifica da leitura dos dispositivos acima mencionados, em especial o teor do artigo 47, o texto constitucional fez referência à existência de uma "lei orgânica" específica responsável pela disciplina da matéria, lei esta cuja figura encontramos também em algumas Constituições latino-americanas.

A lei orgânica reclamada pela Constituição francesa foi promulgada em 1959, recebendo o número 59-2, sendo considerada pelos franceses como a "Constituição Financeira da França". Em 2001, em atendimento aos reclamos de reformulação do processo orçamentário francês, sobretudo em relação à renovação do papel do Parlamento, foi aprovada a Lei Orgânica n.º 2001-692, de 1º de agosto de 2001, que conferiu uma maior transparência na elaboração e execução orçamentárias, e atribuiu ao Parlamento uma atuação mais efetiva na definição dos programas constantes na lei orçamentária, resultando em uma maior participação na própria escolha e consecução das políticas públicas, por meio da realização de debates de orientação orçamentária entre representantes do Executivo e relatores das Comissões Parlamentares.

Ao deter-se no estudo das medidas veiculadas pelo referido diploma, esclarece-nos VANDER GONTIJO:

> "Em resumo, as medidas adotadas foram: a exigência de sinceridade da lei de finanças; a introdução de um debate sobre o conjunto de impostos e contribuições sociais, precedendo próprio projeto de lei de finanças; o exame das contas do exercício findo, antes das contas orçamentárias do exercício seguinte; a introdução de preocupação com a visibilidade e com a facilidade de identificação dos créditos orçamentários; a introdução de uma nova nomenclatura orçamentária; os esclarecimentos precisos sobre o direito de emendamento dos parlamentares; a exigência de votação sobre a variação líquida da dívida do Estado; a certificação pelo Tribunal de Contas da regularidade, da sinceridade e da fidelidade das contas públicas; e, enfim, a consagração, a nível orgânico, de disposições relativas ao controle parlamentar sobre as finanças públicas."[184]

---

[183]"**Article 40:**
Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique."

[184]GONTIJO, Vander. op. cit., p. 23.

Importantíssima norma orçamentária adotada no ordenamento francês, reside no **princípio da sinceridade**, segundo o qual as leis orçamentárias devem apresentar de maneira sincera o conjunto dos recursos e dos encargos do Estado. Nesse sentido, fica vedado o estabelecimento de previsões de receitas dissonantes da realidade, que permitiriam ao gestor a manipulação das dotações orçamentárias, prática essa bastante comum no Brasil.

O princípio vem expresso no artigo 32 da Lei orgânica n.º 2001-692[185], que introduziu a reforma orçamentária francesa, segundo o qual as contas do Estado devem ser regulares, sinceras e dar uma imagem fiel do patrimônio e de sua situação financeira[186].

Uma vez aprovado o orçamento, os remanejamentos permitidos são limitados a 2% dos créditos abertos para cada um dos programas.

Assim, da mesma forma como observado na análise das peculiaridades do regime norte-americano, a Constituição e a lei de finanças francesa oferecem uma série de subsídios à tentativa de solucionar a problemática enfrentada no desequilíbrio ocasionado pelo domínio do Poder Executivo à frente da elaboração e execução do orçamento público, em especial quanto à limitação da discricionariedade do Chefe do Poder Executivo na elaboração das estimativas de receitas, sendo de fundamental importância a imposição de obrigatoriedade de apresentação da real situação das contas públicas, nos moldes exigidos pelo regime francês.

3. Competência dos Poderes Legislativo e Executivo em matéria orçamentária nas Constituições Latino-Americanas

As Constituições latino-americanas dispõem sobre a divisão de competências orçamentárias entre os Poderes, assim como sobre os procedimentos de elaboração orçamentária e os mecanismos de flexibilidade atribuídos ao Poder Executivo de forma

---

[185]"Article 32
Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de État Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler."

[186]BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques.* 7e. éd. Paris: L.G.D.J., 2004. p. 273.

bastante próxima, apresentando apenas algumas peculiaridades que tornam os regimes centralizados em maior ou menor extensão.

A análise aqui efetuada terá por objetivo apenas situar a disciplina conferida pela Constituição Federal de 1988 no contexto latino-americano, apontando para as semelhanças e eventuais diferenças existentes.

3.1. Chile

Na Constituição chilena de 1980, também encontra guarida a disciplina de um procedimento específico para apresentação e deliberação do projeto de lei orçamentária, cuja iniciativa foi conferida expressamente ao Presidente da República.[187]

Algumas constatações importantes, relacionadas a questões vivenciadas na dinâmica orçamentária brasileira são encontradas na disciplina orçamentária instituída pela Constituição chilena.

Também no regime jurídico chileno, restou bem clara a predominância do Poder Executivo no tocante à matéria financeiro-orçamentária, representando, por certo, resquício do grande período de ditadura vivenciado por aquele país.

Nesse sentido, ao elencar as atribuições especiais do Presidente da República, o texto constitucional autoriza o Chefe do Poder Executivo a realizar dispêndios não previstos na lei orçamentária, ante a superveniência de situações excepcionais, todas bastante genéricas, como por exemplo, o esgotamento de recursos destinados ao custeio de

---

[187]"**Art. 64**. El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.
El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.
La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.
No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.
Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza." (g.n.).

serviços que não possam ser paralisados sem sérios prejuízos ao país. Confere, por certo, grande dose de flexibilidade ao Poder Executivo, ante a amplitude de algumas das hipóteses autorizadoras da realização de tais espécies de despesas, estando, no entanto, os gastos limitados a 2% do montante das despesas previstas na lei orçamentária.

As outras hipóteses referem-se às situações de calamidade pública, agressão externa, comoção interna, grave dano ou perigo à segurança nacional[188].

Reforçando o caráter centralizador da atuação do Poder Executivo veiculada pela Constituição chilena, entre as hipóteses de iniciativa legislativa do Presidente da República, previstas pelo artigo 62 do texto constitucional[189], encontram-se diversas matérias de cunho financeiro, não dando margem a interpretações em sentido diverso conforme ocorre com a Constituição de 1988.

Por fim, o artigo 61 da Constituição confere, ainda, ao Presidente da República, a possibilidade de obter autorização do Congresso para "legislar" sobre determinadas matérias durante prazo não superior a um ano. O texto constitucional elenca algumas questões que não poderão ser objeto de autorização, entre as quais não se encontram, no

---

[188]"**Art. 32.** Son atribuciones especiales del Presidente de la República:
...
22. Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley. El Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros de Estado, podrá decretar pagos no autorizados por la ley, para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país. El total de los giros que se hagan con estos objetos no podrá exceder anualmente del dos por ciento (2%) del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos. Se podrá contratar empleados con cargo a esta misma Ley, pero sin que el ítem respectivo pueda ser incrementado ni disminuido mediante traspasos. Los Ministros de Estado o funcionarios que autoricen o den curso a gastos que contravengan lo dispuesto en este número serán responsables solidaria y personalmente de su reintegro, y culpables del delito de malversación de caudales públicos."

[189]Nesse sentido, estabelece o artigo 62 da Constituição daquele país:
"Art. 62. ...
Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, <u>o con la administración financiera o presupuestaria del Estado</u>, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 60.
Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para:
1.Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;
...
3.Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquiera naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; ..." (g.n.).

entanto, as disposições relacionadas à matéria financeira, nem tampouco às leis orçamentárias[190].

Assim, pode-se afirmar que entre os países da América Latina, o Chile é aquele que possui um dos sistemas mais centralizados, tendo a Constituição de 1980 consagrado a primazia do Presidente, após um longo processo de evolução da diminuição do papel do Parlamento, verificado após a Constituição de 1925 e reiterado pela Lei Financeira de 1975.

3.2. Argentina

Da mesma forma como a maioria dos diplomas constitucionais, a Constituição argentina (1994) remete ao Congresso a competência para estabelecer o orçamento público anual, nos termos preconizados por seu artigo 75[191].

No tocante à iniciativa das leis orçamentárias, a Constituição atribuiu aos Ministros de Estado e ao Chefe de Gabinete de Ministros – figura subordinada ao Presidente da República – o encaminhamento dos projetos de lei relacionados ao orçamento, após prévio acordo e aprovação pelo Poder Executivo[192].

---

[190]"**Art. 61.** El Presidente de la República podrá solicitar autorización al Congreso Nacional para dictar disposiciones con fuerza de ley durante un plazo no superior a un año sobre materias que correspondan al dominio de la ley.
Esta autorización no podrá extenderse a la nacionalidad, la ciudadanía, las elecciones ni al plebiscito, como tampoco a materias comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado.
La autorización no podrá comprender facultades que afecten a la organización, atribuciones y régimen de los funcionarios del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional ni de la Contraloría General de la República.
La ley que otorgue la referida autorización señalará las materias precisas sobre las que recaerá la delegación y podrá establecer o determinar las limitaciones, restricciones y formalidades que se estimen convenientes.
A la Contraloría General de la República corresponderá tomar razón de estos decretos con fuerza de ley, debiendo rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización referida.
Los decretos con fuerza de ley estarán sometidos en cuanto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley."

[191]"Artículo 75- Corresponde al Congreso:
...
8. Fijar anualmente, conforme a las pautas establecidas en el tercer párrafo del inciso 2 de este Artículo, el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la Administración Nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión."

[192]Nesse sentido, estabelece o artigo 100 da Constituição argentina:
"Artículo 100. El Jefe de Gabinete de Ministros y los demás Ministros Secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito

Tal como vivenciado no Brasil, também ressalta, no sistema jurídico argentino, a problemática relacionada aos mecanismos de flexibilidade orçamentária atribuídos ao Poder Executivo, que permitem a redefinição unilateral das metas e objetivos orçamentários aprovados pelo Congresso, e propiciam a prevalência do critério político na realização dos gastos públicos.

A competência do Presidente da República para a realização de modificações e ajustes no orçamento é prevista na Lei de Administração Financeira (Lei n.º 24.156/92), que reservou, no entanto, ao Parlamento, a aprovação de alterações no orçamento global (art. 37)[193].

Em estudo publicado na Revista Internacional de Orçamento Público[194], SÉRGIO BERENZTEIN, HÉRNAN LERENA ORTIZ e MARCOS PEÑA relatam que com a edição da lei orçamentária de 1999, houve significativo incentivo à tendência de avanço do Poder Executivo, tendo em vista que mencionado diploma atribuiu ao Chefe de Gabinete de Ministros competência para alterar o orçamento, inclusive para efetuar

---

carecen de eficacia. Al Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:
...
6. Enviar al Congreso los proyectos de Ley de Ministerios y de Presupuesto Nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.
7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la Ley de Presupuesto Nacional."

[193]Segue a redação atual do dispositivo, conferida pela Lei n.º 26.124, de 02.08.06:
"Art. 37. — La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución.
Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto.
El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades.
A tales fines, exceptúase al Jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 25.917.
El incremento de las partidas que refieran gastos reservados y de inteligencia sólo podrá disponerse por el Congreso de la Nación."
Redação original:
"Art. 37.-La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución. Quedarán reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como los cambios que impliquen incrementar los gastos corrientes en detrimento de los gastos de capital o de las aplicaciones financieras, y los que impliquen un cambio en la distribución de las finalidades."

[194]BERENSZTEIN, Sergio; LERENA ORTIZ, Hérnan; PENA, Marcos. Transparencia, instituciones y reforma: la economía política del proceso de ejecución y ajuste presupuestario. *Revista Internacional del Presupuesto Público,* n. 44. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/revistas/44/berensztein/berensztein_01.php>. Acesso em: 05 dez. 2007.

modificações globais, sem que o Congresso participasse de tais alterações[195], em afronta ao disciplinado pela Lei de Administração Financeira.

Aduzem os autores que, com fulcro na aventada competência, ante a necessidade de revisão das metas originalmente previstas no orçamento do mencionado exercício, foi editado o Decreto n.º 455/99, dispondo sobre o ajuste de créditos, diploma este que se tornou bastante emblemático no desrespeito à vontade do Poder Legislativo, tendo alterado substancialmente os objetivos políticos traçados na lei orçamentária, vulnerando a divisão de competências entre os Poderes.

Conforme noticiado pelo estudo, diante da parcial perda de poder e da diminuição da popularidade do Presidente Menem, no contexto do momento político vivenciado, especialmente em razão dos cortes efetuados em áreas estratégicas como infra-estrutura e desenvolvimento, foi editada a Lei n.º 25.107, no esforço de conter o avanço do Poder Executivo e a amplitude dos instrumentos de flexibilização orçamentária, buscando, de certa forma, impor alguns critérios na utilização de referidos instrumentos.

Nessa medida, esclarecem os autores que, ao mesmo tempo em que previu expressamente a possibilidade de alterações na lei orçamentária, o diploma em questão restringiu-as, no entanto, apenas a alguns aspectos, excluindo da possibilidade de realização de ajustes e, conseqüentemente, de cortes orçamentários, as dotações destinadas à Secretaria de Desenvolvimento Social, ao Ministério da Educação e Cultura, ao Ministério do Trabalho e da Seguridade Social, e ao Ministério da Saúde e Ação Social.[196]

Contudo, remanescem no cenário argentino, de forma bastante acentuada, os poderes centralizadores do Executivo, que, assim como no Brasil, ainda dispõe da possibilidade de editar decretos de necessidade e urgência. Quanto a esse aspecto, muito embora a Constituição argentina tenha previsto a instituição de uma comissão bicameral

---

[195]Assim dispôs o artigo 16 do referido diploma:
"Facúltase al Jefe de Gabinete de Ministros a disponer las reestruturaciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por la presente ley, com las limitaciones dispuestas por el artículo 37 de la Ley N º 24.156, pudiendo delegar dichas facultades mediante el dictado de normas que regulen las modificaciones en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional."

[196]Conforme extraído do estudo mencionado:
"Finalmente, digamos que la Ley 25.107 confirma lo señalado en el párrafo anterior. Por um lado, e artículo 3 faculta '...al Poder Ejecutivo nacional para introducir las modificaciones que sean necesarias en los creditos autorizadas por la Ley 25.064, como, asimismo, en las Fuentes de Financiamiento y en las Aplicaciones Financieras enunciadas...' Pero el artículo 4 excluye 'de la facultad acordada en el artículo anterior a los créditos autorizados para las jurisdicciones 20-12 – Secretaria de Desarrollo Social, 70-Ministerio de Cultura ey Educación, 75 – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y 80 – Ministerio de Salud y Acción Social.' "

destinada a fiscalizar os decretos do Poder Executivo, ainda não houve a implantação efetiva da Comissão. Ademais, as leis de orçamento anual modificam continuamente a lei orgânica do orçamento, ante a ausência de hierarquia entre as mesmas.

BERENZTEIN, ORTIZ e PEÑA, no estudo já citado, expuseram a problemática vivenciada na Argentina, com vistas à apresentação de soluções para o alcance de uma maior transparência e controle nos ajustes orçamentários efetuados pelo Poder Executivo.

Nessa medida, apontam os autores para a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle existentes, não sendo esta, no entanto, a questão central, que residiria mesmo na vontade política em se conferir maior efetividade aos instrumentos já existentes, afastando-se a interferência de atores políticos poderosos. Defendem que o cerne do bom funcionamento da administração pública reside na fiscalização, e qualquer investimento efetuado acabará se esvaindo se não houver um bom sistema de controle, real e concreto.

Do exposto, pode-se concluir que os dados aqui apontados colocam a Argentina como um país onde a predominância do Poder Executivo constitui prática evidente e aquiescida expressa e tacitamente pelo Poder Legislativo, servindo como modelo das conseqüências nefastas que a concessão de poderes desenfreados ao Executivo, sem a adoção das cautelas de controle colocadas à disposição do Legislativo, podem ocasionar não apenas em relação à divisão das funções do Estado e ao regime democrático, mas também sobre a própria sanidade financeira do país.

3.3. Panorama geral da elaboração e execução orçamentárias na América Latina

Tal como já se verificou pela análise de alguns textos constitucionais, de uma forma geral, a América Latina vivencia um quadro em que o Poder Executivo possui total domínio sobre o processo orçamentário, ao passo que a maioria dos Parlamentos latino-americanos ostentam deficiências que restringem o cumprimento de suas atribuições, especialmente em matéria orçamentária.

Trata-se, assim, de prática verificada não apenas no Brasil, mas em diversos países de América Latina, onde se identifica um papel reativo dos Parlamentos, e proativo dos Executivos.

Estudo efetuado por CARLOS SANTISO[197] concluiu que as competências orçamentárias do Poder Legislativo dos países latino-americanos são bastante limitadas, cabendo ao Presidente a primazia do processo orçamentário.

Constatou-se que nos 17 países analisados, o Presidente detém a iniciativa exclusiva da lei orçamentária, por dispor da capacidade técnica e do conjunto de informações necessárias.

Já a competência para a aprovação do orçamento pertence, por natureza, ao Parlamento. Um dos poderes inerentes à competência aludida é a legitimidade para a apresentação de emendas alterando o projeto apresentado pelo Poder Executivo, verificando-se que a legislação da maioria dos países latino-americanos opõe limites e restrições à formulação de emendas que impliquem no aumento do *déficit* ou da despesa pública global.

Segundo aponta o estudo mencionado, a competência para a apresentação de emendas também encontraria resistência no poder de veto do Executivo, ainda possa ser, posteriormente, rejeitado pelo Parlamento. Quanto a esse aspecto, ressalta que apenas no Equador o Presidente não possui poderes de veto, ao passo que na Argentina, analisado o período de 1993 a 2003, constatou-se que diversas disposições orçamentárias foram vetadas, registrando-se, ainda, no período, o veto da lei orçamentária em sua totalidade.

Outro importante instrumento de participação formal do Legislativo residiria na fiscalização da execução orçamentária. Muito embora as Constituições e Leis orgânicas atribuam tal competência ao Poder Legislativo, na prática, ela se faria limitada, tanto em termos de fiscalização do cumprimento da lei quanto em termos de avaliação de desempenho. As incidências de práticas informais, a natureza política das instituições envolvidas, assim como a própria delegação de funções constituiriam os fatores que propiciariam o aumento das prerrogativas executivas.

---

[197]SANTISO, Carlos. Parlamentos y presupuestos: la economía política del control presupuestario en America Latina. *Revista Internacional del Presupuesto Público*, n. 62. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/revistas/62/carlos_santiso/santiso_01.php>. Acesso em: 05 dez. 2007.

Ressalta também uma dissonância entre os poderes formais conferidos aos Parlamentos e o papel efetivamente desempenhando no orçamento público. Nesse sentido, citando o próprio caso brasileiro, aponta CARLOS SANTISO:

> "...los parlamentos poseen una amplia gama de facultades presupuestarias, pero a menudo no llegan a ejercerlas en forma efectiva o responsable. Por ejemplo, la constitución brasileña de 1988 'brinda una extensa veriedad de mecanismos de fiscalización y un adecuado aparato legal para sancionar al gobierno[...] Estas condiciones institucionales favorables, sin embargo, no son suficientes para una fiscalización efectiva. La capacidad del congreso para llevar a cabo iniciativas de fiscalización es mucho más grande que su capacidad para lograr resultados concretos.' En consecuencia, los parlamentos deberían ser reformados tanto como deben ser fortalecidos. Como señala Saeigh, <<no podremos facultar a las legislaturas, si primero no establecemos los incentivos correctos para los legisladores individuales.>>"

A dissonância decorreria de uma série de fatores, entre os quais o predomínio do aspecto político no âmbito dos trabalhos desenvolvidos pelas Comissões, em detrimento da técnica, os critérios de escolha dos membros da Comissão, que prejudicariam a supervisão e o controle exercidos, assim como a deficiência técnica de assessoria.

A esse propósito, defende o autor que o assessoramento voltado ao desenvolvimento dos trabalhos parlamentares deve ter alta qualidade e integridade a fim de se evitar o partidarismo e as influências políticas. Dessa forma, ante a falta de pessoal qualificado, as comissões acabariam desenvolvendo suas funções com base nas informações fornecidas pelos sistemas de governo.

O autor excepciona a situação do Brasil, exaltando a qualidade técnica da CMO (Comissão Mista do Orçamento), assim como do México.[198]

---

[198]"Dos excepciones que vale la pena señalar son Brasil y México, que desarrollaron com éxito capacidad técnica dentro del parlamento en un nivel comparable al de las democracias avanzadas. En Brasil, una oficina de investigaciones compuesta por 35 profesionales asiste a la Comisión Conjunta sobre Planes, Presupuestos Públicos y Auditoría. La cámara baja tiene un órgano asesor, la Consultoria Legislativa, com 245 empleados, 190 de los cuales son consultores especializados en diversas áreas de la política pública. De igual modo, la cámara alta tiene su servício de soporte técnico, com 308 consultores. Estas personas son empleados parlamentarios full-time, seleccionados a través de un concurso y que gozam del benefício de las condiciones más generosas de la administración pública brasileña. En México, la investigación del parlamento y las capacidades de asesoramiento para un análisis de presupuesto independiente han mejorado significativamente desde fines de la década del noventa, com el establecimiento, en 1998, de un Centro para el Estudio de las Finanzas Públicas (CEFP) en la cámara baja, que fortalece aún más la capacidad de investigación general encontrada en los Servicios de Investigación y Análisis de la biblioteca parlamentaria y el Instituto para la Investigación Legislativa de la cámara alta del parlamento, establecido en 1985."

Salienta, ainda, que apenas raramente as contas governamentais são desaprovadas pelos órgãos de controle, até mesmo em decorrência da indefinição das conseqüências de eventual desaprovação. Novamente a Argentina figura como exemplo emblemático, tendo sido constatada a paralisação do procedimento de averiguação de contas de 1994 a 2004, em decorrência da indefinição dos trâmites a serem observados.

Outro fator considerado no desempenho do papel do Parlamento é concernente à influência do sistema político-partidário, considerando que a fragmentação e a volatilidade partidárias afetariam a fiscalização parlamentar do orçamento, tornando-se, assim, imperativa a realização de uma reforma política.

No entanto, tanto a realização da reforma política reclamada quanto o implemento de modificações na sistemática hoje existente, por meio da concepção de medidas jurídicas voltadas à realização de ajustes e ao aprimoramento do controle sobre as ações orçamentárias, dependem basicamente da vontade política para a sua concretização, tornando, assim, um ato muito mais complexo e dependente da atuação efetiva da sociedade na pressão junto aos seus representantes.

VI. CONCLUSÃO

Observadas as diferentes características que regem as relações entre os Poderes nos regimes parlamentarista e presidencialista de governo, verifica-se que as peculiaridades que os distinguem são mais tênues nos Estados que adotam o regime de governo parlamentarista, em que Legislativo e Executivo colaboram de forma bastante estreita, enquanto que nos regimes presidencialistas fica evidenciado o amplo domínio do Poder Executivo.

Já no contexto da relação de independência e harmonia entre os Poderes contemplada pela Constituição de 1988, muito embora o texto constitucional tenha feito referência expressa apenas à autonomia do Poder Judiciário, é certo que os Poderes Legislativo e Executivo também detêm tal característica, que irá interferir diretamente em diversos aspectos da elaboração e execução orçamentárias.

Entre os mecanismos constitucionais de autonomia financeira e orçamentária conferidos aos Poderes do Estado, toma destaque a elaboração de suas próprias propostas orçamentárias. A fim de conferir plena efetividade ao princípio, tendo em vista que, via de regra, o encaminhamento do projeto de lei orçamentária à Casa Legislativa respectiva se faz por intermédio do Chefe do Poder Executivo, deve-se afastar a possibilidade deste efetuar alterações nas propostas apresentadas pelos demais Poderes.

Da mesma forma, já na fase de execução do orçamento aprovado, ainda que as dotações referentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, assim como ao Ministério Público, sejam passíveis de submissão à limitação de empenho, esta só pode ser admitida por ato do próprio Poder, sendo defeso ao Poder Executivo imiscuir-se em esfera alheia de competências, sob pena de afronta à autonomia conferida constitucionalmente.

No tocante à distribuição constitucional das competências em matéria financeira e orçamentária, observou-se que sob a égide da atual Carta, houve um alargamento das competências conferidas ao Legislativo, quando comparadas com os anteriores diplomas, tendo sido reguladas, de forma bastante detida, as competências parlamentares de caráter autorizativo, elencando-se um número muito maior de atos de competência do Poder Executivo que reclamam prévia autorização legislativa para a sua realização.

Outro avanço bastante significativo trazido pela Carta de 1988 refere-se à iniciativa das leis que envolvem matéria financeira que, antes restrita ao Chefe do Poder Executivo, hoje já não mais comporta iniciativa exclusiva, ressalvadas as leis que instituem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Contudo, ao mesmo tempo em que houve um alargamento das atribuições financeiras do Poder Legislativo, a prática demonstra que o seu exercício, ao invés de reforçar as atribuições do Parlamento, acaba por ampliar a margem de flexibilidade do Poder Executivo, cujo exemplo mais elucidativo é fornecido justamente pela concessão de autorizações antecipadas para a realização de determinados atos, em especial as operações de crédito e a abertura de créditos adicionais.

Ainda, mesmo nas hipóteses não autorizadas antecipadamente, não encontra o Poder Executivo nenhuma dificuldade em obter a aprovação dos atos de seu interesse, constatando-se a ampla margem de aprovação dos projetos de lei de iniciativa executiva.

Assim, ainda que as determinações constitucionais apontem para uma atuação compartilhada entre os Poderes, o que se verifica é o amplo domínio do Poder Executivo à frente da definição das prioridades orçamentárias, especialmente na fase de execução do orçamento, valendo-se o mesmo de mecanismos que o permitem afastar-se das previsões contidas na peça orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo.

No contexto da análise do papel desempenhado por cada um dos Poderes em matéria financeira e orçamentária, também merece menção a crescente interferência exercida pelo Poder Judiciário na alocação de recursos orçamentários, por meio de decisões que visam a assegurar a consecução de direitos constitucionalmente previstos, decisões essas que implicam, muitas vezes, na necessidade de se proceder a alterações na lei orçamentária aprovada pela Casa Legislativa.

No entanto, a interferência do Poder Judiciário não pode ser admitida em todas as situações em que se vislumbre, em tese, a ocorrência de omissão do Poder Público na satisfação das necessidades dos administrados, devendo o Poder Judiciário atuar na garantia dos direitos constitucionais diante das ações e omissões que tendam a vulnerá-los, mas com a cautela de não se imiscuir na esfera de competências reservada aos demais Poderes. Deve-se ter em conta, ainda, que a atuação do Poder Judiciário importa em alterações no orçamento do ente federado, incidindo, por vezes, nas vedações contidas no artigo 167 da CF, que não podem ser olvidadas, sob pena de se franquear ao Poder

Judiciário participação ilimitada na distribuição dos recursos orçamentários, à qual não se subordinam os demais Poderes.

Pelo desenvolvimento das considerações aqui expostas, pode-se nitidamente observar que entre os esteios fundamentais da predominância exercida pelo Poder Executivo no quadro da separação de poderes, encontra-se a titularidade da gestão financeira e orçamentária, e os mecanismos dela decorrentes.

Dessa forma, necessário se faz repensar a extensão de tais mecanismos, tornando-se imperioso o estabelecimento de requisitos para a sua consecução, sem os quais a tendência será de crescente evolução das prerrogativas executivas. Bom exemplo da necessidade de imposição de requisitos e da eficácia de um controle mais efetivo foi recentemente vivenciado, por meio de decisão adotada pelo Supremo Tribunal Federal, que refreou a possibilidade de abertura de créditos extraordinários sem a observância de seus requisitos elementares.

A imposição de medidas legislativas também se faz importante, como a instituição de critérios mais rigorosos para a abertura de créditos adicionais, a restrição na concessão de autorizações antecipadas, e a imposição de limites à reserva de contingência, conforme, neste último caso, verificado no modelo espanhol, em que foi concebido um fundo de contingência, em moldes próximos à reserva de contingência contemplada por nosso sistema, mas cercado de requisitos mais rigorosos para a utilização de seus recursos.

Ademais, observa-se que os valores previstos nos orçamentos dos entes federados enquanto reserva de contingência apresentam-se elevados, ao passo que os demais ordenamentos analisados, mesmo aqueles que contam com um regime altamente centralizador como o do Chile, fixam limites bem inferiores para a instituição do fundo de contingência, normalmente restritos a 2% do montante das despesas previstas na lei orçamentária.

O contingenciamento de despesas também deve se revestir de maiores cautelas, além daquelas já previstas pelas leis de diretrizes orçamentárias que, contudo, não se mostram suficientes enquanto barreira para a expansão das funções do Poder Executivo.

Nesse sentido, apesar das diferenças encontradas entre os regimes norte-americano e o brasileiro, verifica-se a possibilidade de incorporação de alguns dos instrumentos concebidos por aquele sistema, tendo em vista que, ao longo da história, as condições que levaram à sua concepção decorreram justamente de problemas relacionados

ao superdimensionamento do papel exercido pelo Poder Executivo à frente da gestão orçamentária.

Toma-se como principal exemplo o rígido procedimento atribuído ao contingenciamento de despesas acima dos limites percentuais impostos aos recursos passíveis de cortes, que contempla o instituto *da Solicitação Governamental* ao Congresso, por meio do qual o cancelamento definitivo (*rescission)* e o adiamento das despesas (*deferral*) ficam submetidos à autorização legislativa específica.

Por sua vez, tendo em vista a correlação estabelecida entre os mecanismos de flexibilidade e a estimativa de receitas orçamentárias, torna-se de extrema relevância a instituição de um procedimento de previsão de receitas mais acurado, a fim de refrear as práticas do Poder Executivo, diante do manejo das estimativas apresentadas, auxiliado pela ausência de um efetivo controle.

Tomando-se por base o exemplo francês, que erige o princípio da sinceridade enquanto vetor da elaboração e da execução das leis orçamentárias, e o próprio princípio da transparência, consagrado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, novas medidas devem ser adotadas no sentido de impor à estimativa de receitas uma maior seriedade, mediante o implemento de um controle mais efetivo sobre o procedimento, além da responsabilização do agente público que tente criar uma realidade paralela das contas públicas como forma de alcançar a flexibilização da execução orçamentária.

A instituição do Comitê previsto pela Resolução n.º 1, de 2006 e as regras contempladas pela LRF constituem, sem dúvida, um avanço, mas que ainda carece de maior efetividade. Uma das propostas referidas no presente estudo reside na atribuição da competência para a previsão das receitas a um órgão distinto da estrutura dos Poderes Legislativo e Executivo que, no entanto, se mostraria eficaz apenas se o órgão concebido contasse, além da neutralidade em relação a ambos os Poderes, com o acesso a um quadro de informações totalmente integrado com a realidade das finanças do ente federado, cujo conhecimento integral hoje é restrito aos órgãos do Poder Executivo.

Trata-se, assim, de questão cuja discussão se torna imprescindível ao aprimoramento da elaboração e da tramitação da proposta orçamentária, permitindo que todos os atores envolvidos no processo disponham do mesmo quadro de informações, a fim de elaborar um orçamento que atenda às suas reais finalidades, e não represente uma mera peça de ficção.

Ainda, conforme restou demonstrado, ressaltam durante a fase de execução orçamentária os acordos entre o Poder Executivo e os membros do Legislativo, visando à obtenção de apoio às iniciativas executivas em troca da liberação de recursos orçamentários para fazer frente às despesas decorrentes das emendas parlamentares.

Nessa medida, faz-se necessária a instituição de critérios objetivos de atendimento das emendas, muito se discutindo sobre o fim emendas parlamentares de iniciativa individual, e sua aptidão como forma de limitar o poder do Chefe do Executivo na liberação dos recursos. Com efeito, a supressão se mostraria hábil a evitar a barganha política em troca de votos, tendo em vista que o interesse na liberação dos recursos voltados à satisfação das emendas estaria difundido entre os diversos parlamentares.

Por sua vez, a própria adoção do orçamento impositivo, nos moldes do modelo norte-americano, constitui uma forte proposta que visa impor maior efetividade às atribuições cometidas aos atores políticos pelo constituinte de 1988 e preservar a integridade da peça orçamentária, de modo a executá-la da forma mais próxima possível àquela legitimamente aprovada.

A importância do tema fica bastante evidenciada ante a dimensão das conseqüências que a concessão de poderes desenfreados ao Executivo, sem a adoção das cautelas devidas, pode ocasionar, não apenas em relação à divisão das funções do Estado e ao regime democrático, mas também sobre a própria sanidade financeira do País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, Claudiano Manoel de; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de finanças públicas*. Brasília, [s.l], 2006. (Coleção Gestão Pública).

ARISTÓTELES. *A política.* Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

BALEEIRO, Aliomar de Andrade. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito financeiro e de direito tributário.* 7. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BERENSZTEIN, Sergio; LERENA ORTIZ, Hérnan; PENA, Marcos. Transparencia, instituciones y reforma: la economía poítica del processo de ejecución y ajuste presupuestario. *Revista Internacional del Presupuesto Público,* n. 44. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/revistas/44/berensztein/berensztein_01.php>. Acesso em: 05 dez. 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado.* 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro.* 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques.* 7e. éd. Paris: L.G.D.J., 2004.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. COFF-CD/ CONORF-SF. Contingenciamento de setembro e metas fiscais. Tópicos selecionados. Nota técnica conjunta n.º 10/2003. Brasília, 2003. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: out.2006.

_____. CONGRESSO NACIONAL. Nota técnica conjunta n.º 02/06. Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2007 (PL n.º 2/2006 – LDO 2007). *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2006.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação de Recursos do Governo Federal.* Disponível em: <www.planejamento.gov.br>. Acesso em: 06 out. 2006.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada.* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BURDEAU, Georges. *O Poder Executivo na França.* Belo Horizonte: Ed. da Revista Brasileira de Estudos Políticos, 1961.

CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário.* São Paulo: Atlas, 1995.

CARRERA RAYA, Francisco Jose. *Manual de derecho financeiro*. Madrid: Tecnos, 1994. 2 v.

CASTRO, José Nilo de. *Responsabilidade fiscal nos Municípios.* Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CHAGAS, Helena. Relações Executivo-Legislativo. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC*: um balanço. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002.

CHEVALLIER, Jean Jacques. *As grandes obras políticas: de Maquiavel a nossos dias.* 4. ed. Rio de Janeiro: Agir, 1989.

CLEMENTE, Roberta. Executive and Legislative relations over the budget process: a comparison between Brazil and the United State. *Assembléia Legislativa*. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/web/instituto/artigos/paper_orcamento.doc>. Acesso em: 05 dez. 2007.

CLÉVE, Clèmerson Merlin. Poder Judiciário: autonomia e justiça. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 82, n. 691, p. 34-44, maio 1993.

CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário.* São Paulo: MP Ed., 2006.

_____. *Direito financeiro na Constituição de 1998.* São Paulo: Ed. Oliveira Mendes, 1998.

CRUZ, Flávio da (Coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal comentada*: Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

_____ et al. *Comentários à Lei n.º 4.320/64*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DAMÉ, Luiza; LIMA, Maria. Planalto tenta acordo após ameaça da oposição. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 abr. 2006. Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/portal/clipping/20060418_01>.

ENTREGUE o Relatório da Receita - Dornelles propõe ampliar em 13,8 bilhões receitas para 2008. *Senado Federal*. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Noticias?codigo=41>. Acesso em: 15 nov. 2007.

ESPADAS, Luis. La estabilidad presupuestaria em España. *Revista Internacional del Presupuesto Público,* n. 52. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/revistas/52/espadas/espadas_03.php>. Acesso em: 05 dez. 2007.

FEIJÓ, Paulo Henrique. Administração Financeira e Orçamentária. *Associação Brasileira de Serviço Público*, 2002. Disponível em: <www.abop.org.br>. Acesso em: out.2006.

FERNANDES, Adriana; GRANER, Fabio. Governo infla Orçamento de 2007 em R$ 10,2 bi com receitas incertas. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 20 set. 2006. Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2006/09/20/eco-1.93.4.20060920.43.1.xml>.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira.* 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.

_____. *O parlamentarismo.* São Paulo: Saraiva, 1993.

FIGUEIREDO, Paulo. Considerações em torno dos Poderes do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 70, p. 11-62, abr./jun. 1981.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos e a importância do orçamento público. *Revista da Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*, São Bernardo do Campo, v. 6, n. 1, p. 357-70, nov. 2000.

GIACOMONI, James. *Orçamento público.* São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio, ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: teoria e prática no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

GONTIJO, Vander. A reformulação do processo orçamentário e financeiro na França: subsídios ao caso brasileiro. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/Artigo180.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2007.

GOULART, Clóvis de Souto. *Formas e sistemas de governo*: uma alternativa para a democracia brasileira. Porto Alegre: Sérgio A. Fabris, 1995.

GOVERNO acelera a liberação da emendas parlamentares. *Folha on line*. Disponível em: <http://www.tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%...>. Acesso em: 01 nov. 2007.

GOVERNO libera emendas de ex-deputados. *Folha on line*, 18 ago. 2007. Disponível em: <http://www.tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%...>. Acesso em: 01 nov. 2007.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, p. 75-106, Nov. 2001.

HARADA, Kiyoshi. Autonomia orçamentária. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, v. 9, n. 37, p. 148-150, mar./abr. 2001.

_____. *Direito financeiro e tributário.* 11. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1998.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de direito financeiro e tributário.* 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000

KEITH, Robert. Introduction to the Federal Budget Process. *CRS Report for Congress*. Congressional Research Service, Updated March 7, 2008. Disponível em: <http://budget.house.gov/crs-reports/98-721.pdf>. Acesso em: 09 set. 2008.

LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens (Org.). *A era FHC*: um balanço. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 2002.

LIMONGI, Fernando. Presidencialismo e governo de coalizão. AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Org.). *Reforma política no Brasil.* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

_____; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, 2005. *Scielo Brazil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v48n4/28478.pdf>. Acesso em: 23 out. 2007.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o Governo*. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores).

LONGO, Carlos Alberto. O processo orçamentário: tendências e perspectivas. *Revista de Economia e Política,* v. 14, n. 2, abr./jun. 1994.

MAGALHÃES, Roberto Barcellos de. *A Constituição Federal de 1967*.tRio de Janeiro: José Konfino, 1967. t. 1.

MALBERG, Carré de. *Teoria general del Estado.* México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1948.

MARIOTTI, Alexandre. *Medidas provisórias.* São Paulo: Saraiva: 1999.

MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.* São Paulo: Saraiva, 2001..

MAZZILLI, Hugo Nigro. *O Ministério Público na Constituição de 1988*. São Paulo: Saraiva, 1989.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1967. t. 3.

MORAES, Alexandre de. *Presidencialismo.* São Paulo: Atlas, 2004.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Responsabilidade fiscal*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001..

MOURA, Willian Rangel de. *Métodos de investigação, acompanhamento e previsão da receita pública*: o caso da receita do Departamento Estadual de Trânsito de Mato Grosso – DETRAN/MT. Monografia (Curso MBA em Gestão Pública) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Faculdade de Administração, Economia e Ciências Contábeis. Disponível em: <http://www.seplan.mt.gov.br/arquivos/A_28b3fe668fa160f0b1e195ecedd368e4Monografia%20Receita%20Publica.pdf>.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2006.

OLIVEIRA, Wéder de. *Lei de Responsabilidade Fiscal, Margem de Expansão e o Processo Legislativo Federal.* Brasília: ESAF, 2004. 80 p. Monografia premiada em 1º lugar no IX Prêmio Tesouro Nacional – 2004. Lei de Responsabilidade Fiscal - Tema Especial. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/IXPremio/lrf/1lrfIXTN/1premio_lrf.pdf>.

PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*: um contributo para o estudo das suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Ed., 1989.

PLANALTO favorece emendas de candidatos governistas. *Folha on line*. Disponível em: <http://www.tools.folha.com.br/print?site=emcimadahora&url=http%3A%2F%2Fwww1.folha.uol.com.br%...>. Acesso em: 01 nov. 2007.

QUEM pedir vai ter dinheiro para executar seus programas. *Portal da Amazônia*. Disponível em: <http://www.portaldaamazonia.com/ler.php?id=3477&secao=&nome=em10/04/2006>. Acesso em: 24 out. 2007.

REIS, Heraldo da Costa. A reserva de contingência. *ACOPESP*. Disponível em: <http://www.acopesp.com.br/artigos/heraldo_costa/reserva_de_contingencia.htm>. Acesso em 14/09/2006.

RIBEIRO, José Joaquim Teixeira. *Lições de finanças públicas.* 5. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 1997.

RUSSOMANO, Rosah. *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

SABBAG, César de Moraes. *Orçamento e desenvolvimento*. Campinas: Millennium Ed., 2006.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr/jun 1998.

_____. *Dicionário de orçamento e áreas afins*. 2. ed. atual. e ampl. Brasília, DF: OMS, 2004.

_____. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. *Câmara dos Deputados*. Disponível em: <www.camara.gov.br/internet/orcament/principal/artigos/Papel_Legislat_Aval_Pol_Pub.pdf>. Acesso em: 14 set. 2006.

SANTISO, Carlos. Parlamentos y presupuestos: la economía política del control presupuestario en America Latina. *Revista Internacional del Presupuesto Público*, n. 62. Disponível em: <http://www.asip.org.ar/es/revistas/62/carlos_santiso/santiso_01.php>. Acesso em: 05 dez. 2007.

SANTOS JÚNIOR, Francisco Alves. *Curso de direito financeiro.* Campinas: Bookseller, 2006.

SATURNO, James V. The congressional budget process: a brief overview. *CRS Report for Congress.* Congressional Research Service. Updated January 28, 2004. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/34649.pdf>.

SILVA, José Afonso da. *Orçamento-Programa no Brasil*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, Moacir Marques da; AMORIM, Francisco Antonio de; SILVA, Valmir Leôncio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal para os Municípios:* uma abordagem prática. São Paulo: Atlas, 2004.

TOLEDO JR., Flávio da Cruz; ROSSI, Sérgio Ciquera. *Lei de Responsabilidade Fiscal*: comentada artigo por artigo. São Paulo: Ed. NDJ, 2001.

WEFFORT, Francisco C. (Org). *Os clássicos da política.* São Paulo: Ática, 2003.

WEISS, Fernando Lemme. *Princípios tributários e financeiros.* Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2006.

WHITE, Joseph; WILDAVSKY, Aaron. *The deficit and the public interest*: the search for responsible budgeting in the 1980s. Berkeley New York: University of California Press, 1989.

WILGES, Ilmo José. *Finanças públicas*: orçamento e direito financeiro. 2. ed. Porto Alegre: AGE, 2006.

SITES CONSULTADOS (NACIONAIS)

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <www.al.sp.gov.br>.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS. Disponível em: <www.abop.org.br>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Disponível em: <www.planalto.gov.br>.

SENADO FEDERAL. Disponível em: <www.senado.gov.br>.

TESOURO NACIONAL. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>.

SITES CONSULTADOS (INTERNACIONAIS):

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO. Disponível em: <www.asip.org.ar>.

FINDLAW. Disponível em: <http://caselaw.lp.findlaw.com>.

U.S. DEPARTMENT OF STATE – Foreign Press Centers. Disponível em: <http://fpc.state.gov/>.

U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES. Disponível em: <http://www.house.gov/>.

U.S. SENATE. Disponível em: <http://www.senate.gov>.

U.S. SUPREME COURT MEDIA. Disponível em: <http://www.oyez.or>.

U.S. SUPREME COURT, BOWSHER v. SYNAR, 478 U.S. 714 (1986). Disponível em: <http://caselaw.lp.findlaw.com>. Acesso em: 01 out. 2008.