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

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

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.

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.