

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

FACULDADE DE DIREITO

KARLO ERIC GALVÃO DANTAS

**A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO
ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO**

Brasília

2015

Karlo Eric Galvão Dantas

**A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília (UnB) como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Antônio de Moura Borges

Brasília

2015

Karlo Eric Galvão Dantas

**A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO
BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da
Universidade de Brasília (UnB) como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Brasília, de de 2015.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges
Orientador

Prof. Dr. Othon de Azevedo Lopes

Prof. Msc. Bruno Rangel Avelino da Silva

À minha filha Valentina, que há onze meses
enche meus dias de alegria.
Te amo!

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me permitir completar mais uma etapa acadêmica. A Tatiana, minha esposa, por ter se sacrificado para que eu pudesse concluir este curso. A meus pais, pela formação humana e pelo constante incentivo. Ao meu orientador, Antônio de Moura Borges, pela colaboração e pelo estímulo na elaboração deste trabalho. Aos demais familiares e amigos que, de alguma forma, estiveram ao meu lado durante o curso, muito obrigado!

RESUMO

A presente monografia trata da preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário federal brasileiro, em afronta à legitimidade e à autonomia dos demais Poderes. São analisados os diversos mecanismos que o Executivo utiliza para tanto, em detrimento da independência e da harmonia que devem reger a relação entre os Poderes da República, em flagrante violação ao processo democrático. Este cenário de amplo predomínio na gestão dos recursos públicos, aliado à fiscalização deficiente, favorece práticas nocivas ao país.

Palavras chave: Orçamento Público. Preponderância do Poder Executivo. Independência e Harmonia entre os Poderes.

ABSTRACT

The present monograph deals with the prevalence of the Executive Branch in the Brazilian federal budgetary process, affront the legitimacy and the autonomy of the others Branches of Power. The several mechanisms which the Government uses are analyzed, to the detriment of the independence and the harmony which must conduct the relations with the others Branches of the Republic, in flagrant violation of the democratic process. This scenery of large predominance in the management of the public resources, associated with poor control, favors harmful practices in our country.

Keywords: Public Budget; Prevalence of the Executive Branch; Independence and the Harmony between the Powers.

LISTA DE SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF – Constituição Federal
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público
CNT – Confederação Nacional do Transporte
DPU – Defensoria Pública da União
EM – Exposição de Motivos
ESF – Esfera Orçamentária
GND – Grupo de Natureza de Despesa
IU – Identificador de Uso
LOA – Lei Orçamentária Anual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MF – Ministério da Fazenda
MP – Medida Provisória
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU – Ministério Público da União
MTO – Manual Técnico de Orçamento
OI – Orçamento de Investimento das Empresas Estatais
PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias
PDG – Programa de Dispêndios Globais
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PPA – Plano Plurianual
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
RP – Identificador de Resultado Primário
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento
SOF – Secretaria de Orçamento Federal
STN – Secretaria do Tesouro Nacional
STF – Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 TRIPARTIÇÃO DOS PODERES E A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	11
2 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PODERES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	16
3 A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO	19
3.1 INICIATIVA PARA OS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS	20
3.2 ESCOLHA DOS CARGOS-CHAVE	21
3.3 CONTINGENCIAMENTO	25
3.4 ANÁLISE DAS DESPESAS DOS PODERES	29
3.4.1 ESTRUTURA FUNCIONAL E CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA	30
3.4.2 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL	31
3.4.3 CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA	31
3.4.4 CLASSIFICAÇÃO POR FONTE DE RECURSOS	33
3.5 CRÉDITOS ADICIONAIS	39
3.6 DEFINIÇÃO DOS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS	48
3.7 EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO ORÇAMENTO	54
3.8 EMENDAS PARLAMENTARES COMO INSTRUMENTO DE BARGANHA	56
3.9 RECURSOS PARA ATENDIMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES	58
3.10 VETOS	59
3.11 ORÇAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS	62
4 PRECEDENTES JUDICIAIS	68
4.1 ADI 2.925/DF	68
4.2 ADI 4.048 MC/DF	70
4.3 MS 33.186 MC/DF	74
CONCLUSÃO	76
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	82

INTRODUÇÃO

O papel dos Poderes da República, no que tange ao processo orçamentário brasileiro, tem oscilado bastante relativamente às competências constitucionais. A Constituição Federal de 1988, aclamada como a Constituição Cidadã, buscou resgatar a participação do Legislativo no processo do qual estava afastado no período da ditadura militar.

Nesse sentido, a presente monografia tem como objetivo principal avaliar se o processo orçamentário, após o advento da nova Carta, é de fato democrático, e se a competência e a autonomia dos Poderes da República no processo têm sido resguardadas.

O primeiro capítulo cuida das origens do princípio da separação dos Poderes e a maneira como esse princípio foi tratado nas diversas constituições federais brasileiras no tocante ao orçamento público, destacando as leis que compõem o atual sistema orçamentário.

O capítulo seguinte aborda diversos dispositivos constitucionais que tratam da autonomia dos Poderes, especialmente no tocante aos aspectos administrativo, orçamentário e financeiro.

No terceiro capítulo, analisamos alguns mecanismos e a forma como o Poder Executivo os utiliza no processo orçamentário brasileiro. Em resumo, são eles: a iniciativa atribuída pela Constituição Federal, ao Executivo, para os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária; a escolha dos parlamentares responsáveis pela condução do processo, diante do chamado “presidencialismo de coalizão”; o contingenciamento das despesas; a evolução das despesas orçamentárias; a abertura de créditos adicionais; a competência para definição dos limites orçamentários dos diversos órgãos; a execução provisória do orçamento, em caso de não aprovação da lei orçamentária anual até o início do exercício financeiro; a execução das emendas parlamentares; o poder de veto do Presidente da República; a gestão dos recursos das empresas estatais.

No quarto capítulo, apresentamos três precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal, a fim de mostrar a evolução da jurisprudência daquela Corte no que tange ao tema.

Por fim, na conclusão, resgatamos os diversos mecanismos abordados na monografia, apontamos as consequências advindas de sua utilização pelo Executivo e apresentamos algumas sugestões com vistas a aprimorar o processo orçamentário.

1 TRIPARTIÇÃO DOS PODERES E A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

A teoria da tripartição dos Poderes, defendida por Montesquieu (2000), baseia-se na atuação harmônica e independente dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), com o objetivo de evitar a concentração de poderes nas mãos de uma só pessoa, para que não haja abusos, como ocorria no Estado Absolutista, no qual o soberano não era submetido a controle algum.

O orçamento público pode ser entendido como um dos primeiros instrumentos desse controle. Sua origem, segundo alguns estudiosos, remonta à Magna Carta, outorgada pelo Rei João Sem Terra, na Inglaterra. Tratava-se da tentativa de os barões feudais escaparem do ilimitado poder discricionário do rei em matéria tributária (GIACOMONI, 2012, p. 31). No entanto, segundo o autor, a aceitação dessa forma de controle pelo Parlamento nem sempre era tranquila, haja vista o poder absolutista dos monarcas que dominavam a Coroa Britânica. Havia constantes embates entre a Monarquia e o Parlamento, principalmente em razão do volume de recursos de que a Coroa dispunha por meio da tributação.

Em certa medida, esse embate entre os dois Poderes em matéria orçamentária persiste até os dias atuais em diversos países. No Brasil, a situação não é diferente, como é possível verificar pela evolução do tema nas constituições brasileiras. Segundo Rocha (2008, p. 55), “a relação entre Executivo e Legislativo no orçamento público tem consistido num dos mais persistentes problemas da história institucional brasileira”.

De acordo com a lição de Giacomoni (2012, p. 40), é na Constituição Imperial de 1824 que surgem as primeiras exigências no sentido da elaboração de orçamentos formais. Assim dispunha seu art. 172:

O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Note-se que a elaboração da proposta orçamentária competia ao Poder Executivo, mas a aprovação da lei ficava a cargo do Parlamento. Desde então, algumas competências, em matéria orçamentária, têm oscilado entre os Poderes.

A Constituição de 1891, primeira constituição da República, diferentemente da Constituição anterior, atribuía ao Congresso Nacional a função exclusiva para a elaboração orçamentária, nos termos do art. 34, *verbis*:

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;

Aquela Constituição também atribuiu ao Poder Legislativo a tomada de contas do Executivo e instituiu um Tribunal de Contas para auxiliar o Congresso em sua função fiscalizatória. Em que pese o dispositivo constitucional, defende Arizio de Viana (1950, *apud* GIACOMONI, 2012, p. 41), que a iniciativa da proposta orçamentária sempre partia do gabinete do Ministro da Fazenda que, “mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.

A Constituição outorgada de 1934 destacava a maior centralização das funções públicas no âmbito federal, em contraposição ao federalismo da Constituição de 1891, representado pela maior autonomia dos Estados. O orçamento foi tratado com destaque na Constituição de 34 e atribuía ao Presidente da República a competência para a elaboração da proposta orçamentária. Ao Poder Legislativo ficaram reservados a votação da peça orçamentária e o julgamento das contas do Presidente. Vale ressaltar que não havia limitação ao poder de emendamento da proposta pelo Legislativo, o que caracterizou, nas palavras do Professor Giacomoni (2012, p. 43), a “coparticipação dos dois Poderes” na elaboração da lei orçamentária.

Em 1937, diante da crise política que resultou no surgimento do Estado Novo, a nova Constituição decretada atribuiu a elaboração da proposta orçamentária a um departamento administrativo que seria criado na estrutura da Presidência da República, cuja votação ficaria a cargo da Câmara dos Deputados em conjunto com um Conselho Federal (espécie de Casa Legislativa, com nomeação de dez membros pelo Presidente da República). Ocorre que essas duas Casas Legislativas nunca foram instaladas, de forma que o orçamento federal sempre foi elaborado e decretado pelo chefe do Poder Executivo. Rocha (2008, p. 59) argumenta que “sob o comando de Getúlio Vargas, o Poder Legislativo ou funcionou precariamente ou, simplesmente, foi impedido de funcionar”.

A Constituição Federal de 1946 veio com a redemocratização do país. Segundo Rocha (2008, p. 58), buscou-se, nessa Constituição, uma “solução populista” ao conflito entre os Poderes Executivo e Legislativo na questão orçamentária. Ela dispunha que a competência para a elaboração do projeto de lei orçamentária era do Poder Executivo e a discussão e a votação eram atribuídas ao Congresso Nacional, que possuía amplos poderes para emendar a proposta, não havendo normas disciplinadoras para as emendas dos parlamentares nem mecanismos para compatibilizar as despesas e as receitas votadas no Legislativo. Tamanha abertura no exercício das prerrogativas orçamentárias do Congresso Nacional poderia, no

entanto, comprometer a integridade dos programas de governo e até mesmo acarretar uma indisciplina fiscal. De fato, essa propensão ao déficit se confirmou, na medida em que a lei aprovada no Congresso apresentava, recorrentemente, despesas em montante superior às receitas orçadas (ROCHA, 2008, p. 60). Atribuiu-se, portanto, ao Congresso, a piora nas condições econômicas do país, de forma que o Legislativo foi o primeiro alvo das reformas da nova Carta.

Dessa forma, a Constituição de 1967, outorgada no período autoritário, acabou por diminuir o papel do Poder Legislativo no que tange à elaboração da lei orçamentária, retirando sua competência para emendar a proposta em caso de criação ou aumento de despesas, conforme o § 1º do art. 67:

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.

A Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, outorgada pela Junta Militar, alterou a Constituição de 67 em diversos aspectos, mas não alterou substancialmente a parte relativa à elaboração orçamentária. Vale destacar que a “solução autoritária” imposta pelos militares, excluindo o Parlamento do processo, também fracassou, já que, “ao final de 1984, o cenário era de dispersão ainda maior da peça orçamentária, déficit público, crise econômica e inflação superior a 200% ao ano” (ABREU, 1990 *apud* ROCHA (2008, p. 63)). Para Rocha (2008, p. 63), “ficava evidente que a remoção do Congresso Nacional do circuito decisório não garantiria, portanto, a racionalidade do processo orçamentário”.

A Constituição Cidadã – Constituição Federal de 1988 – representou uma ruptura com relação ao regime autoritário. Rocha (2008, p. 58) defende que sua configuração buscava uma participação responsável relativamente ao papel do Legislativo e do Executivo na elaboração do orçamento. Com grande apelo popular, a matéria orçamentária recebeu grande destaque desde as primeiras discussões, pois era visto como símbolo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário.

O autor (2008, p. 64) defende que três foram os princípios gerais que comandaram os debates constituintes acerca da matéria:

- a) a continuidade e conclusão do processo de reunificação orçamentária;
- b) o restabelecimento da capacidade de planejamento de médio prazo na Administração Pública, mediante a criação de novos instrumentos orçamentários; e
- c) a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo na formulação e implementação do orçamento público.

Dessa forma, dentre as alterações no tocante ao tema, a Constituição de 88 resgatou a prerrogativa do Poder Legislativo de propor e aprovar emendas ao projeto de lei orçamentária (com algumas limitações, como veremos adiante) e instituiu mais duas importantes leis que compõem o sistema orçamentário: o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, cujas propostas são de iniciativa do Executivo, mas submetidas à deliberação do Legislativo.

O Plano Plurianual (PPA) está previsto no art. 165 da Constituição Federal e objetiva delinear o planejamento estatal de médio prazo, sem descontinuidade em razão de mudança de governo (ele tem vigência de quatro anos, avançando até o primeiro ano do mandato do Presidente da República seguinte). Consta do PPA o conjunto das políticas públicas do governo, materializado pelo chamado Programa. Tem, portanto, em teoria, o condão de orientar o Estado e a sociedade no sentido de viabilizar os objetivos da República.

O Plano Plurianual, em outras palavras, representa o modelo de planejamento estratégico governamental para quatro anos, com vistas a atingir as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal, nos termos do § 1º do art. 165 da CF, *verbis*:

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O Plano Plurianual vigente (PPA 2012-2015) aprovado pela Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, contempla quatro grupos de políticas: sociais; de infraestrutura; de desenvolvimento produtivo e ambiental; e políticas e temas especiais. Essas políticas estão materializadas em Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem a principal função de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dentre outras funções constantes do § 2º do art. 165 da CF, que assim dispõe:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Nesse sentido, a LDO para 2015 – Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015 – está estruturada nos seguintes capítulos: I - Das metas e prioridades da administração pública federal; II - Da estrutura e organização dos orçamentos; III - Das diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos da União; IV - Das disposições para as transferências; V - Das disposições relativas à dívida pública federal; VI - Das disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais e benefícios aos servidores, empregados e seus dependentes; VII -

Da política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento; VIII - Das disposições sobre alterações na legislação e sua adequação orçamentária; IX - Das disposições sobre a fiscalização pelo Poder Legislativo e sobre as obras e os serviços com indícios de irregularidades graves; X - Das disposições sobre transparência; e XI - Das disposições finais.

Adicionalmente, as LDOs trazem consigo importantes anexos, que visam a dar transparência à sociedade acerca de relevantes informações, quais sejam: Relação dos Quadros Orçamentários Consolidados; Relação das Informações Complementares ao Projeto de Lei Orçamentária; Despesas que não serão Objeto de Limitação de Empenho; Metas Fiscais, constituído por Metas Fiscais Anuais e Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado; Riscos Fiscais; Objetivos das Políticas Monetária, Creditícia e Cambial; e, por fim, o anexo com as prioridades e metas da Administração Pública Federal.

2 AUTONOMIA ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS PODERES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Segundo Abreu (2013, p. 59),

o fundamento da separação de Poderes é evitar a concentração nas mãos de uma só pessoa, o que gera situações de abuso de poder, o que era a característica do Estado absolutista, em que todo o poder concentrava-se nas mãos de uma pessoa só, o Rei.

Para o autor, foi a separação dos Poderes que caracterizou a passagem do Estado Absolutista para o Estado Liberal, quando houve o reconhecimento dos direitos individuais.

Nesse sentido, em vista do regime democrático, nossa Constituição Federal (CF) dispõe, em seu art. 2º, que os Poderes da União – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário – são independentes e harmônicos entre si. Vale dizer que a Carta Magna elevou o princípio da separação de Poderes ao *status* de cláusula pétrea, conforme disposto no art. 60, § 4º, III.

Esse princípio baseia-se no sistema de freios e contrapesos, instituto necessário para a democracia, que só terá efetividade se os Poderes possuírem, de fato, autonomia e independência, tanto no aspecto político quanto no administrativo, o que, por óbvio, só podem ser garantidos se houver autonomia financeira¹.

Júnior e Cortez (2004, p. 167) defendem que a “harmonia entre os poderes contata-se pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito”. Ademais, os autores argumentam que “os trabalhos dos três Poderes só se desenvolverão a bom termo se eles se subordinarem ao princípio da harmonia, isto é, o princípio segundo o qual cada um exercerá as suas atribuições sem dominar e usurpar as funções dos outros”.

A Carta Magna vigente trata, em diversos dispositivos, da autonomia dos Poderes. Relativamente ao Poder Legislativo, a Constituição Federal dispõe, em seus arts. 51 e 52, acerca da competência privativa, respectivamente, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

No tocante ao Poder Judiciário, a questão da autonomia é ainda mais explícita na Constituição Federal, conforme disposto no art. 99: “Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira”.

¹ Compartilhamos o posicionamento de Kiyoshi Harada, para o qual a autonomia financeira dos Poderes, prevista na Constituição Federal, refere-se à autonomia orçamentária (HARADA, 2001).

O art. 96 explicita a competência privativa dos órgãos do Poder Judiciário para propor alterações no que tange à política de pessoal, nos seguintes termos:

Art. 96. Compete privativamente:

(...)

II - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

(...)

b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;

De forma análoga, a Constituição Federal, nos arts. 127, § 2º e 134, § 3º, atribui autonomia funcional e administrativa ao Ministério Público e à Defensoria Pública da União, respectivamente.

No que se refere ao Poder Executivo, o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (CF), atribui competência privativa ao Presidente da República a iniciativa de leis que tratem, dentre outros assuntos, de sua estrutura administrativa e financeira:

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;

Pelo exposto, verifica-se, sem resquício de dúvidas, que a Constituição Federal, em diversas passagens, garante a autonomia e a independência dos Poderes, seja de forma explícita, seja implicitamente.

Pode-se argumentar que, em determinadas situações, a autonomia dos Poderes é restringida pelo crivo do Poder Legislativo, já que a iniciativa privativa de propor certas leis não garante sua aprovação da maneira inicialmente desejada – em se tratando de projetos de lei, obrigatoriamente deverão ser submetidos ao Parlamento. Corrobora tal restrição, por exemplo, a necessidade de observância dos parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (aprovada previamente pelo Congresso Nacional) em caso de reajustes de remuneração.

De fato, em que pesem os preceitos constitucionais, é possível afirmar que a autonomia dos Poderes não é ilimitada, até mesmo em razão do sistema de freios e

contrapesos. No entanto, como veremos adiante, apesar de os projetos de lei serem submetidos ao Poder Legislativo, a restrição à autonomia dos Poderes, especialmente no que tange a aspectos orçamentários e financeiros, decorre da hipertrofia do Poder Executivo.

3 A HIPERTROFIA DO PODER EXECUTIVO

Neste capítulo, abordaremos os diversos mecanismos que garantem ao Poder Executivo amplo controle no tocante aos aspectos orçamentários e financeiros, em detrimento da autonomia dos outros Poderes.

Schneider (2005, p. 87), em estudo sobre a realidade brasileira, defende que “a maioria dos titulares do Poder Executivo monopoliza a capacidade institucional, política e técnica para desempenhar um papel poderoso no complexo processo de administração dos recursos públicos”.

Por sua vez, Abreu (2013, p. 277), juiz federal, relativamente ao Poder Judiciário, assim expõe: “embora definido na Constituição como um dos Poderes da República, desde 1891, o Judiciário tem sido submisso ao Executivo, e a maior evidência da acomodação está no orçamento, tanto no plano federal quanto no estadual”.

Nessa linha, o autor (p. 173) defende que enquanto o Poder Executivo mantiver qualquer tipo de ingerência na elaboração ou na execução da política judicial, mesmo que na forma de “resistência sutil ou ostensiva à plena autonomia financeira e administrativa” não se pode qualificar o Estado como verdadeiramente de Direito. Ele ainda argumenta que a lei orçamentária anual é de iniciativa do Poder Executivo, “que transformou a elaboração conjunta em subsidiária”, na medida em que aquele Poder manipula a peça orçamentária.

Macedo (2014, p. 42), por sua vez, defende que é o Congresso Nacional, diante da prática no uso dos mecanismos constitucionais, “o órgão mais apto a deliberar acerca dos temas de interesse da sociedade civil”, mesmo com seus inúmeros defeitos. Nesse sentido, o autor argumenta que “as galerias do Congresso Nacional são bem mais transparentes para se discutir a deliberação e a execução do orçamento do que o escritório do Presidente da República”.

Para Rocha (2008, p. 69) há “uma série de instrumentos e estratégias de que lançou mão o Poder Executivo para subtrair ao Congresso as novas prerrogativas orçamentárias”. Segundo o autor, “os recursos institucionais que compõem o poder de propor e o poder de executar garantiram ao governo um controle estrito da agenda orçamentária”, sendo possível concluir que o Executivo age visando dois objetivos: manter inalterada a proposta orçamentária que remete ao Congresso e obter o máximo de flexibilidade na execução da lei votada.

A seguir, apresentamos os indícios que corroboram essa tese.

3.1 INICIATIVA PARA OS PROJETOS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo, em seu art. 165, a iniciativa para os projetos que tratam das leis orçamentárias, *verbis*:

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

Perezino (2008, p. 21) defende que “o preceito constitucional é cristalino: o Executivo inicia, propõe os limites de gastos e delimita a discussão, e o Legislativo autoriza ou não a despesa pública”.

O simples fato de o Executivo possuir iniciativa privativa para os referidos projetos de lei já é um grande fator de preponderância deste Poder, principalmente em razão das limitações que o Congresso tem para emendar tais projetos. Ademais, segundo estudo realizado por Figueiredo e Limongi (1999, p. 51), o Executivo é responsável pela iniciativa de 85% das leis sancionadas após o advento da Constituição Federal de 1988.

Com efeito, em que pese o retorno da prerrogativa, pela Constituição Cidadã, de o Poder Legislativo emendar os projetos de lei relativos à matéria orçamentária, permitindo amplas possibilidades constitucionais de o Parlamento participar do processo de alocação dos recursos públicos, as normas regimentais, bem como o parecer preliminar elaborado pelo relator-geral do projeto de lei orçamentária anual (PLOA), engessam significativamente a possibilidade de o Poder Legislativo alterá-lo.

Perezino (2008, p. 29) argumenta que a transferência de poderes legislativos ao Executivo, observada na ditadura militar, além de todo o controle dos trabalhos legislativos, perpetuou-se no sistema constitucional vigente, por meio do denominado “presidencialismo de coalizão”.

Para Codato e Costa (2006), o termo “presidencialismo de coalizão” foi formulado pelo cientista político Sérgio Abranches em 1988, para definir o mecanismo de funcionamento do regime político-institucional brasileiro. Trata-se, em linhas gerais, de acordos entre o partido do Presidente da República e os outros diversos partidos, para que os últimos votem favoravelmente nos projetos do governo em troca de benesses, tais como cargos importantes nos órgãos públicos, distribuição de pastas ministeriais, postos de comando nas empresas estatais, ou até mesmo mediante o pagamento de “propinas” ou “mesadas”, haja vista a história política recente em nosso país.

De fato, o Brasil é, na visão do pesquisador Nic Cheeseman (PRESIDENCIALISMO..., 2013), da Universidade de Oxford, um dos países que mais dependem das coalizões. Segundo Abranches (1988, p. 22), os efeitos políticos de nossa tradição constitucional, de constituições extensas, que extravasam o campo dos direitos fundamentais para incorporar privilégios e prerrogativas particulares, bem como questões substantivas, exigem, mesmo no eixo partidário-parlamentar, “que o governo procure controlar pelo menos a maioria qualificada que lhe permita bloquear ou promover mudanças constitucionais”.

O autor (p. 26), no entanto, aponta o efeito perverso que tal coalizão pode acarretar:

tanto o alto fracionamento governamental, quanto uma grande coalizão concentrada, representam uma faca de dois gumes. O primeiro confere maiores graus de liberdade para manobras internas, por parte do presidente, que pode retirar força exatamente da manipulação das posições e dos interesses dos vários parceiros da aliança. Porém, ao mesmo tempo, na medida em que seu partido não detenha maioria parlamentar, ou mesmo governamental, o presidente torna-se, em parte, prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais.

Diante dessa coalizão, portanto, o partido do Presidente consegue maioria no Parlamento para aprovar seus projetos e implementar suas políticas. Em última instância, é o Poder Executivo que determina o que, como, e quando será votado determinado projeto.

Na verdade, o Poder Executivo consegue, com raras exceções, aprovar o projeto de lei orçamentária da forma como foi enviado ao Congresso Nacional. Perezino (2008, p. 83) pontua que as alterações do PLOA no Congresso são marginais, de forma que “não há intervenção substancial na distribuição de recursos entre as diversas políticas públicas sugeridas pelo Poder Executivo”. Para ele, “o que resta bastante evidenciado é que a proposta original é preservada, já que a contribuição do Congresso Nacional não chega a 1% em nenhuma área”.

3.2 ESCOLHA DOS CARGOS-CHAVE

Diante do presidencialismo de coalizão, é razoável imaginar que o governo eleja parlamentares da base aliada para cargos-chave na elaboração das peças orçamentárias, de forma a facilitar a aprovação de seu programa de trabalho sem muitas alterações.

Um levantamento dos principais cargos na página eletrônica na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), composta por Deputados e Senadores, instituída pelo art. 166, § 1º, da Constituição Federal de 1988, confirma essa tese.

Destaque-se a relevância da CMO no Congresso Nacional, considerada, junto às Comissões de Constituição e Justiça das duas Casas do Parlamento, as mais importantes do

Poder Legislativo. Vale dizer, no tocante à matéria orçamentária, praticamente todas as decisões são lá tomadas, de forma que o Plenário do Congresso Nacional, na grande maioria das vezes, apenas chancela suas deliberações – Pereira e Mueller (2002, p. 270) confirmam que o Congresso não modifica substancialmente o relatório ratificado pela CMO.

A importância da CMO consiste, principalmente, na competência que possui para deliberar sobre as leis orçamentárias, sobre as prestações de contas do Presidente da República e dos demais Chefes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, bem como sobre a fiscalização da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, nos termos do art. 2º da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, *verbis*:

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:
 (...)

Diante de tamanha relevância, os principais cargos na Comissão são de fundamental interesse do governo (especialmente o presidente e os relatores), já que são dotados de forte influência na formatação final das leis orçamentárias.

A tabela abaixo mostra os presidentes da referida comissão de 2004 a 2015.

Tabela 1 – Presidentes da CMO

Ano	Parlamentar	Partido
2004	Deputado Paulo Bernardo	(PT/PR)
2005	Senador Gilberto Mestrinho	(PMDB/AM)
2006	Deputado Gilmar Machado	(PT/MG)
2007	Senador José Maranhão	(PMDB/PB)
2008	Deputado Mendes Ribeiro Filho	(PMDB/RS)
2009	Senador Almeida Lima	(PMDB/SE)
2010	Deputado Waldemir Moka	(PMDB/MS)
2011	Senador Vital do Rêgo	(PMDB/PB)
2012	Deputado Paulo Pimenta	(PT/RS)
2013	Senador Lobão Filho	(PMDB/MA)
2014	Deputado Devanir Ribeiro	(PT/SP)
2015	Senadora Rose de Freitas	(PMDB/ES)

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor.

Note-se que, no período analisado, apenas parlamentares de dois partidos ocuparam a presidência da CMO – o partido do Presidente da República e seu principal aliado. A figura do presidente da Comissão é decisiva para o governo, tendo em vista as competências

previstas no art. 15 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional, dentre as quais se destacam: convocar e presidir as reuniões; designar os relatores; desempatar as votações, quando ostensivas; e declarar a inadmissibilidade das emendas.

No tocante à relatoria dos projetos das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), a tendência é a mesma, conforme se depreende das tabelas abaixo. A tabela 2 mostra que todos os relatores dos projetos de leis do PPA, no período analisado, foram do partido governista.

Tabela 2 – Relatores do Projeto de lei do PPA

PPA	Parlamentar	Partido
2004-2007	Senador Sibá Machado	(PT/AC)
2008-2011	Deputado Vignatti	(PT/AC)
2012-2015	Senador Walter Pinheiro	(PT/BA)

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor.

Relativamente às relatorias do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (PLDO), há um maior espectro nos partidos dos relatores, mas todos compunham a base do governo no período analisado, conforme tabela 3, a seguir. A LDO, assim como outros instrumentos, a exemplo do parecer preliminar do PLOA, possui importante papel na manutenção da agenda do Poder Executivo, especialmente no tocante ao contingenciamento e às regras para execução provisória do orçamento.

Tabela 3 – Relatores do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

Ano	Parlamentar	Partido
2004	Deputado Paulo Bernardo	(PT/PR)
2005	Senador Garibaldi Alves Filho	(PMDB/RN)
2006	Deputado Gilmar Machado	(PT/MG)
2007	Senador Romero Jucá	(PMDB/RR)
2008	Deputado João Leão	(PP/BA)
2009	Senadora Serys Slhessarenko	(PT/MT)
2010	Deputado Wellington Roberto	(PR/PB)
2011	Senador Tião Viana	(PT/AC)
2012	Deputado Márcio Reinaldo Moreira	(PP/MG)
2013	Senador Antônio Carlos Valadares	(PSB/SE)
2014	Deputado Danilo Forte	(PMDB/CE)
2015	Senador Vital do Rêgo	(PMDB/PB)

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor.

Com relação aos projetos de lei orçamentária, a preponderância do partido governista é ainda maior. De forma análoga à presidência da CMO, apenas os dois mesmos partidos titularizaram a relatoria-geral do projeto de lei orçamentária. Dos doze projetos de lei avaliados, parlamentares do partido do Presidente da República foram relatores-gerais em oito ocasiões e o principal partido aliado em quatro, de acordo com a tabela seguinte.

Tabela 4 – Relatores-Gerais do Projeto de Lei Orçamentária

Ano	Parlamentar	Partido
2004	Deputado Jorge Bittar	(PT/RJ)
2005	Senador Romero Jucá	(PMDB/RR)
2006	Deputado Carlito Merss	(PT/SC)
2007	Senador Valdir Raupp	(PMDB/RO)
2008	Deputado José Pimentel	(PT/CE)
2009	Senador Delcídio Amaral	(PT/MS)
2010	Deputado Magela	(PT/DF)
2011	Senadora Serys Shhessarenko	(PT/MT)
2012	Deputado Arlindo Chinaglia	(PT/SP)
2013	Senador Romero Jucá	(PMDB/RR)
2014	Deputado Miguel Corrêa	(PT/MG)
2015	Senador Romero Jucá	(PMDB/RR)

Fonte: página eletrônica da CMO; elaboração do autor.

É possível afirmar, sem dúvida, que o relator-geral do projeto de lei orçamentária é um dos parlamentares mais influentes do Congresso, tendo em vista seu poder para determinar a alocação dos recursos públicos em ações de seu interesse e distribuir os recursos para os relatores setoriais, de forma que o parlamentar designado para esta função é escolhido a dedo pelo governo. Em levantamento realizado por Perezino (2008, p. 99), pelo menos 45% dos recursos disponíveis para o relator-geral durante a tramitação do PLOA, entre 2004 e 2007, foram concedidos a ações de interesse do Poder Executivo.

Adicionalmente, o autor argumenta (2008, p. 77) que os recursos disponíveis para o relator-geral têm representado, sistematicamente, mais da metade das emendas no Congresso Nacional. Em outras palavras, o relator-geral se apropria, via *emendas de relator*, da maioria dos recursos destinados às emendas parlamentares (reestimativa de receitas, de parcela da Reserva de Contingência e dos cortes de dotações), sendo que ao menos 45% destes recursos são alocados de acordo com o interesse do governo.

Dentre as competências do relator-geral do PLOA estão a elaboração do parecer preliminar (que estabelece os parâmetros e os critérios a serem obedecidos na apresentação de emendas e na elaboração do relatório), a apreciação da Reserva de Contingência e do texto do projeto, a proposição de acréscimos e cancelamentos aos valores aprovados para as emendas coletivas de apropriação nos pareceres setoriais e a apresentação de emendas de relator, as quais, obviamente, são automaticamente inseridas em seu relatório. Isso explica a importância da escolha do relator-geral para o governo.

Diante disso, o relator-geral é escolhido por ser dotado de habilidade política na condução do processo orçamentário, com vistas à manutenção do projeto encaminhado pelo

Poder Executivo, principalmente em função das regras restritivas estabelecidas por ele no parecer preliminar para modificação do PLOA.

Perezino (2008, p. 46) corrobora esse entendimento quando afirma que “os relatores são sempre escolhidos entre representantes da coalizão partidária”. Segundo ele, até mesmo as relatorias setoriais mais importantes (na CMO, o projeto de lei orçamentária é dividido em dez áreas temáticas, cuja votação dos relatórios setoriais precede o relatório final), “a exemplo das áreas de saúde, transportes e infraestrutura urbana, são quase sempre ocupadas por representantes da coalizão partidária”. Os efeitos da coalizão são ainda mais marcantes, conforme argumenta o autor (2008, p. 46):

na hipótese de indisciplina do relator em relação às orientações determinadas pela coalizão partidária, a consequência da insubordinação é a substituição. Isso aconteceu na relatoria do PPA 2004-2007, quando o relatório do Senador Roberto Saturnino foi substituído pelo relatório do Senador Sibá Machado, ambos do PT.

Ou seja, os parlamentares fiéis são recompensados; em contrapartida, em caso de insubordinação, há punição do parlamentar. Nesse sentido, Perezino (2008, p. 68), em estudo detalhado, conclui que os relatores e os presidentes da CMO são premiados, seja pela reeleição como parlamentar, seja pela obtenção de cargos importantes na hierarquia do Executivo (Ministros de Estado, presidente de autarquias, etc) ou do próprio Legislativo (líderes do governo, líderes partidários, ministros do TCU, dentre outros). O autor conclui que a ocupação dos cargos de presidente da CMO e de relator-geral do PLOA trazem, individualmente, resultados políticos bastante favoráveis.

3.3 CONTINGENCIAMENTO

O mecanismo do contingenciamento está previsto na Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), com a finalidade de permitir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas para o exercício financeiro. Assim dispõe o art. 9º:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, **segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** (grifo nosso)

Dessa forma, as leis de diretrizes orçamentárias têm disciplinado algumas regras acerca desse instituto. Importante ressaltar que as LDOs têm sempre remetido ao Poder Executivo a competência para apurar o valor a ser contingenciado, tanto por ele quanto pelos

outros Poderes. A LDO para 2015 (Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015), em seu art. 52, repetindo a redação das LDOs anteriores, assim dispõe:

Art. 52. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, **o Poder Executivo apurará o montante necessário e informará a cada órgão orçamentário dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União**, até o vigésimo segundo dia após o encerramento do bimestre, observado o disposto no § 4º. (grifo nosso)

As LDOs também contemplam um anexo específico do qual constam uma relação de despesas que não são objeto de contingenciamento. A título exemplificativo, o Anexo III da LDO para 2015, atendendo a exigência do § 2º do art. 9º da LRF (que veda o contingenciamento de despesas obrigatórias e legais, inclusive as destinadas ao pagamento do serviço da dívida, bem como demais despesas ressalvadas pela LDO), apresenta, na Seção I, um rol de sessenta e cinco despesas que constituem obrigações constitucionais e legais da União, dentre as quais destacamos: benefícios do Regime Geral da Previdência Social; pessoal e encargos sociais; sentenças judiciais; serviço da dívida; transferências constitucionais e legais por repartição de receita; financiamentos no âmbito dos fundos constitucionais do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste – FNO, FNE e FCO; e assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão carente.

O contingenciamento, tecnicamente denominado “limitação de empenho e movimentação financeira” é uma das principais formas de o Poder Executivo controlar a execução do orçamento. Esse mecanismo recai, por exigência da LRF, sobre as despesas discricionárias, as quais comportam a quase totalidade das emendas parlamentares. Trata-se, portanto, de um efetivo instrumento de controle do Executivo em detrimento das alterações realizadas na lei orçamentária anual pelo Parlamento. Na tentativa de coibir os constantes contingenciamentos das emendas parlamentares, a partir de 2014, o Congresso Nacional inseriu nas LDOs a obrigatoriedade da execução das emendas individuais, exceto em casos de impedimentos de ordem técnica (esta obrigatoriedade foi posteriormente inserida no texto constitucional por meio da EC nº 86, de 17 de março de 2015). Não obstante, as emendas não ficaram livres do contingenciamento, já que, nos termos do § 5º do art. 52 da LDO para 2014, as emendas individuais ainda poderiam sofrer limitações. Veja-se:

Art. 52. **É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária**, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.

§ 1º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, **sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.**

§ 2º As programações orçamentárias previstas no **caput** deste artigo **não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica**; nestes casos, no empenho das despesas, que integre a programação prevista no **caput** deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas:

(...)

§ 5º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, **o montante previsto no caput deste artigo poderá ser reduzido** em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (grifamos)

A LDO para 2015 traz dispositivos semelhantes, e foi ainda mais explícita no tocante à possibilidade de contingenciamento das emendas individuais:

Art. 62. (...)

Parágrafo único. O contingenciamento de programações decorrentes de emendas individuais:

I - não constitui impedimento de ordem técnica, mas suspende a execução no valor contingenciado;

II - não afasta a verificação de eventuais impedimentos de ordem técnica, para cumprimento do prazo a que se refere o inciso I do art. 59;

O contingenciamento acarreta o atraso na execução de determinada rubrica orçamentária ou acaba, até mesmo, por inviabilizar sua execução (quando, por exemplo, a ampliação dos limites de empenho não se dá em tempo hábil para os procedimentos que devem proceder a sua emissão).

Gontijo (2010, p. 61) revela que o “processo utilizado pelo Poder Executivo para promover o contingenciamento apresenta falhas e os respectivos decretos presidenciais excedem os termos dispostos na LRF”. O autor defende, portanto, que o processo carece de “maior transparência, melhor comunicação e entendimento”.

O autor (2010, p. 65) argumenta que, nos termos do art. 9º da LRF, o contingenciamento só poderia ser decretado em caso de frustração de receitas *realizadas* (e não com base em frustração estimada), já que assim a lei, explicitamente, determina (e o Poder Público só pode fazer o que a lei autoriza). Apesar disso, o autor mostra que o Executivo tem utilizado deste instrumento em situações diversas, tais como: aumentos imprevistos nas despesas obrigatórias; créditos extraordinários sem fontes financiadoras; créditos adicionais abertos para cobrir despesas primárias com fontes financeiras, impactando, portanto, o resultado primário; pagamento de restos a pagar de exercícios anteriores sem a correspondente receita de exercícios anteriores; e aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária pelo Congresso Nacional.

Além disso, o autor demonstra que o Executivo já lançou mão do contingenciamento com base em frustração *projetada* de receitas e já, até mesmo, contingenciou despesas obrigatórias, em flagrante arrepio da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda expressamente tal prática, nos termos do § 2º do art. 9º da LRF:

Art. 9º

(...)

§ 2º **Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente**, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (grifamos)

De fato, no Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011, que trata do contingenciamento naquele exercício, consta o Anexo VI que se refere a **despesas obrigatórias sujeitas a contingenciamento**. Com relação ao referido decreto, Gontijo (2010, p. 67) defende que “convenientemente a Presidente da República não citou o art. 9º da LRF como base para o contingenciamento decretado”.

Não se discute a necessidade de se efetuar o contingenciamento, já que a obtenção da meta de resultado primário é importante fator para as contas públicas e para a credibilidade do país junto ao mercado. Discute-se, sim, a forma com que o Poder Executivo impõe tal medida, com falta de transparência na metodologia de cálculo e com afronta às modificações feitas pelo Congresso Nacional. Conforme Gontijo (2010, p. 68-69), “tornou-se prática ignorar o texto do art. 9º da LRF”, já que “o governo faz contingenciamento mesmo quando não tem informação certa de que realmente houve arrecadação insuficiente”. Ademais, o autor explica:

o que mais incomoda aos parlamentares, é que, apesar de as despesas discricionárias se constituírem em uma pequena parte do orçamento, o governo sempre elege como prioridade de contingenciamento aquelas que não constavam da proposta orçamentária encaminhada ao Congresso, ou seja, aquilo que foi acrescentado pelo Congresso Nacional por meio de emendas. E, ao fazer isso, transforma um instrumento técnico em instrumento de negociação política.

Outro problema decorrente do contingenciamento é que, por sua ocasião, as ações de governo que são contingenciadas não são publicadas ou tornadas disponíveis, já que é a autoridade ministerial que as define, *a posteriori*, a partir do valor que lhe cabe. Dessa forma, há uma falta de transparência, uma deturpação do orçamento aprovado pelo Congresso Nacional, que é privado, segundo Gontijo (2010, p. 69), de exercer o mandamento constitucional contido no art. 70 da Carta Magna (que trata da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial que deve ser exercida pelo Congresso Nacional), “prerrogativa essa que exige o acompanhamento fidedigno da execução da programação orçamentária e financeira dos órgãos setoriais do Poder Executivo”.

O contingenciamento é, portanto, um dos principais instrumentos nas mãos do Poder Executivo na prática de seu poder discricionário na execução do orçamento federal. Além

disso, segundo Nota Técnica realizada pela Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados (*apud* Gontijo, 2010), trata-se de uma total distorção da matriz orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional, que acarreta ampla redefinição das prioridades e permite ao Poder Executivo grande margem de manobra, em afronta ao legítimo processo legislativo. Para o autor (2010, p. 70), “o pior é que, depois de contingenciado, apenas algumas autoridades privilegiadas do Executivo têm conhecimento do que realmente restou da lei aprovada”.

Para Perezino (2008, p. 78), o contingenciamento é “um instrumento *poderoso e silencioso* de manutenção da preponderância executiva no processo legislativo orçamentário”. No entanto, ele argumenta que o contingenciamento explícito é até desnecessário, já que o Executivo tem a “faculdade de impor sua agenda pela simples inexecução de despesas, devido à prática de se considerar autorizativa a lei orçamentária anual”.

Dallaverde (2013, p. 140) evidencia a importância do método de previsão de receitas como mecanismo de flexibilização orçamentária nas mãos do Poder Executivo. Ela defende que, se a receita prevista for bastante superior à arrecadada, o governo “terá ampla margem para o contingenciamento das despesas cuja implementação não seja de seu interesse”. Por outro lado, caso a arrecadação supere a previsão inicial, o governo pode usar o excesso de arrecadação para abertura de créditos adicionais conforme sua conveniência.

Vale ressaltar, ainda, que, conforme mostraremos na próxima seção, o montante das despesas, especialmente as discricionárias, dos Poderes Legislativo e Judiciário é irrisório se comparado às despesas do Poder Executivo. Dessa forma, os efeitos do contingenciamento são bem mais perversos para os dois primeiros – o Executivo pode distribuir o contingenciamento entre os diversos ministérios, enquanto os órgãos dos demais Poderes ficam bastante engessados.

3.4 ANÁLISE DAS DESPESAS DOS PODERES

Nesta seção, faz-se uma análise acerca da evolução da execução orçamentária dos três Poderes, no período de 2006 a 2014, principalmente no que se refere aos aspectos quantitativos. A escolha do período analisado se deu unicamente em razão da disponibilidade dos dados, já que apenas as informações referentes a estes exercícios financeiros estão disponíveis no Siafi Gerencial (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), base de dados eleita para o levantamento dos valores que subsidiaram o presente

trabalho. Não foi considerado o exercício de 2015, pois se optou por trabalhar com os exercícios financeiros encerrados.

Primeiramente, para melhor compreensão dos conceitos utilizados nesta seção, apresenta-se uma breve explanação acerca da estrutura do orçamento público federal brasileiro, bem como das diversas classificações da despesa e dos estágios da execução orçamentária.

3.4.1 ESTRUTURA FUNCIONAL E CLASSIFICAÇÃO PROGRAMÁTICA

Segundo DANTAS (2009, p. 27),

a compreensão da execução da despesa exige o conhecimento da estrutura e da organização do orçamento, as quais são implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado com o propósito de atender às exigências de informações demandadas por todos os interessados nas questões das finanças públicas, como os poderes públicos, as organizações públicas e privadas e os cidadãos em geral.

Nesse intuito, a atual estrutura de nosso orçamento público baseia-se nos chamados Programas de Trabalho, que definem qualitativamente a programação orçamentária. O Programa de Trabalho é codificado por 17 dígitos, detalhados da maneira descrita a seguir.

Os cinco primeiros dígitos representam a classificação funcional (sendo os dois primeiros representativos da Função e os outros três da Subfunção). Esta classificação busca responder “em que” área de ação governamental a despesa será realizada. A classificação funcional vigente foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e é composta por um rol de funções e subfunções prefixadas, que servem como agregadores dos gastos públicos por área de ação governamental nas três esferas de governo. Trata-se de uma classificação independente dos programas, e de aplicação comum e obrigatória para todos os entes federativos, permitindo, assim, a consolidação nacional dos gastos no setor público.

A Função é definida pela referida portaria como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. A Subfunção, por sua vez, representa uma partição da Função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

Os doze dígitos restantes do Programa de Trabalho representam a estrutura programática, sendo que quatro dígitos representam o Programa, outros quatro a Ação Orçamentária e os últimos quatro, o Subtítulo ou Localizador de Gasto.

O Programa é o módulo integrador entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária. Ele é assim conceituado pela Portaria nº 42/99:

instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no Plano Plurianual, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade.

A organização das ações de governo sob a forma de programas visa a proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública e a ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos.

A Ação Orçamentária, representada pelos quatro dígitos seguintes ao Programa, é, segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO) para 2015, a “operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa”, e subdividem-se em atividades, projetos e operações especiais.

A classificação programática termina pelo Subtítulo, que visa, principalmente, segundo o MTO para 2015, “identificar a localização física da ação orçamentária, não podendo haver, por conseguinte, alteração de sua finalidade, do produto e das metas estabelecidas”. O MTO dispõe, ainda, que “a adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental”.

Além da classificação programática, a Lei Orçamentária é classificada por outros critérios, com vistas a conferir maior transparência à execução da despesa, dentre os quais destacamos as seguintes.

3.4.2 CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A classificação institucional é representada pelo Órgão e pela Unidade Orçamentária, sendo que as dotações orçamentárias são atribuídas a esta última.

3.4.3 CLASSIFICAÇÃO POR NATUREZA DA DESPESA

Esta classificação está consubstanciada no Anexo II da Portaria Interministerial (STN/MF e SOF/MPOG) nº 163, de 4 de maio de 2001, e é codificada por seis dígitos, assim distribuídos: o primeiro dígito se refere à Categoria Econômica, o segundo é relativo ao Grupo de Natureza de Despesa (GND), os dois dígitos seguintes mostram a Modalidade de Aplicação e os dois últimos o Elemento de Despesa.

A Categoria Econômica, segundo Giacomoni (2012, p. 109), “tem o papel de dar indicações sobre os efeitos que o gasto público tem sobre a economia” e subdivide-se em: Despesas Correntes (representada pelo dígito 3), que são as despesas que não contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital; e Despesas de Capital (dígito 4), que são as despesas que contribuem diretamente para tanto.

O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. O MTO para 2015 assim discrimina os GNDs:

Tabela 5 – Descrição dos Grupos de Natureza de Despesa (GNDs)

GND	DESCRIÇÃO
1 - Pessoal e Encargos Sociais	Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o caput do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000.
2 - Juros e Encargos da Dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.
3 - Outras Despesas Correntes	Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.
4 – Investimentos	Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.
5 - Inversões Financeiras	Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo.
6 - Amortização da Dívida	Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

Fonte: MTO para 2015.

A despeito de não se tratar propriamente de um Grupo de Natureza Despesa, a Reserva de Contingência é representada pelo GND ‘9’. Essa Reserva agrupa os recursos alocados com o objetivo de atender o disposto no art. 8º da portaria Interministerial nº 163/2001 e nas leis de diretrizes orçamentárias (utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e para o atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos).

A principal finalidade do GND é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária e vincula-se à Categoria Econômica de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 6 – Classificação Econômica da Despesa

CATEGORIA ECONÔMICA	GND
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais
	2. Juros e Encargos da Dívida
	3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos
	5. Inversões Financeiras
	6. Amortização da Dívida

Fonte: MTO para 2015.

A Modalidade de Aplicação, por sua vez, destina-se a indicar se os recursos serão aplicados diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de governo, ou mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outras esferas de governo, seus órgãos ou entidades, para outros entes federados ou para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições. A Modalidade de Aplicação objetiva, principalmente, evitar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

O Elemento de Despesa, representado pelos dois últimos dígitos da classificação por natureza da despesa, tem por finalidade identificar os objetos de gasto, como, por exemplo, vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, obras e instalações, equipamentos e material permanente, dentre outros. Os códigos dos elementos de despesa estão definidos no Anexo II da Portaria Interministerial nº 163/2001. Ressalte-se que o detalhamento do elemento de despesa só se dá na execução orçamentária, no âmbito do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), e não consta, portanto, da Lei Orçamentária Anual.

3.4.4 CLASSIFICAÇÃO POR FONTE DE RECURSOS

A Fonte de Recursos surgiu da necessidade de classificar a receita conforme a destinação legal dos recursos arrecadados, e constitui-se de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias. Refere-se, portanto, à origem ou à

procedência dos recursos que devem ser gastos com determinada finalidade. As fontes de recursos são codificadas por três dígitos. O primeiro dígito representa o Grupo de Fontes, quais sejam:

Tabela 7 – Grupo de Fontes de Recursos

CÓDIGO	DESCRIÇÃO
1	Recursos do Tesouro – exercício corrente
2	Recursos de outras fontes – exercício corrente
3	Recursos de outras fontes – exercícios anteriores
6	Recursos de outras fontes – exercícios anteriores
9	Recursos condicionados

Fonte: MTO para 2015.

Os outros dois dígitos representam a especificação das fontes de recursos. Ilustrativamente, a fonte 00 representa os recursos ordinários, de livre alocação (os recursos desvinculados por força da DRU – Desvinculação das Receitas da União – enquadram-se aqui).

Para melhor elucidar os conceitos acima descritos, apresentamos, a título meramente exemplificativo, um quadro síntese do orçamento da Universidade de Brasília, bem como parte dos detalhamentos dos créditos constantes da Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 (lei orçamentária vigente neste exercício), extraídos da própria LOA.

Figura 1 – Quadro síntese do orçamento da FUB

Órgão: 26000 Ministério da Educação
 Unidade: 26271 Fundação Universidade de Brasília

Quadro Síntese

Código/Especificação	Exec 2013	LOA 2014	PLD 2015	LOA 2015				
Total	1.685.383.780	1.575.450.885	1.633.403.628	1.652.428.228				
Programa								
0089 Previdência de Inativos e Pensionistas da União	251.912.347	252.431.868	285.393.953	285.393.953				
0901 Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais	6.242.957	9.243.955	10.769.052	10.769.052				
0909 Operações Especiais: Outros Encargos Especiais	0	32.500	32.313	32.313				
2030 Educação Básica	4.709.121	4.808.976	4.030.362	4.280.362				
2032 Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão	698.883.870	583.811.720	485.237.867	504.012.467				
2109 Programa de Gestão e Manutenção do Ministério da Educação	723.635.485	725.121.866	847.940.081	847.940.081				
Função								
09 Previdência Social	251.912.347	252.464.368	285.426.266	285.426.266				
12 Educação	1.427.228.476	1.313.742.562	1.337.208.310	1.356.232.910				
28 Encargos Especiais	6.242.957	9.243.955	10.769.052	10.769.052				
Subfunção								
122 Administração Geral	136.042.851	141.332.980	149.075.353	149.075.353				
128 Formação de Recursos Humanos	775.089	950.000	1.500.000	1.500.000				
272 Previdência do Regime Estatutário	251.912.347	252.431.868	285.393.953	285.393.953				
274 Previdência Especial	0	32.500	32.313	32.313				
301 Atenção Básica	7.519.355	8.184.984	8.802.260	8.802.260				
306 Alimentação e Nutrição	20.316.300	0	0	0				
331 Proteção e Benefícios ao Trabalhador	2.206.635	23.380.643	25.334.201	25.334.201				
364 Ensino Superior	1.254.983.126	1.135.084.979	1.148.466.134	1.167.240.734				
365 Educação Infantil	676.000	0	0	0				
368 Educação Básica	4.709.121	4.808.976	4.030.362	4.280.362				
846 Outros Encargos Especiais	6.242.957	9.243.955	10.769.052	10.769.052				
Grupo de Despesa								
1 Pessoal e Encargos Sociais	950.079.470	954.148.045	1.107.081.104	1.107.081.104				
3 Outras Despesas Correntes	688.957.262	509.216.183	447.529.612	450.154.212				
4 Investimentos	46.347.049	112.086.657	78.792.912	95.192.912				
Fonte								
	1- PES	2- JUR	3- ODC	4- INV	5- IFI	6- AMT	9- RES	Total
100	443.852.837	0	32.203.108	17.059.702	0	0	0	493.115.647
108	0	0	4.030.362	0	0	0	0	4.030.362
112	663.228.267	0	135.813.983	63.133.210	0	0	0	862.175.460
250	0	0	265.478.353	15.000.000	0	0	0	280.478.353
280	0	0	12.628.406	0	0	0	0	12.628.406
Total	1.107.081.104	0	450.154.212	95.192.912	0	0	0	1.652.428.228

Fonte: LOA/2015.

Pelo quadro acima, é possível identificar diversas classificações anteriormente apontadas. Em resumo, o orçamento total inicialmente aprovado em 2015, para a Unidade Orçamentária 26271 – Fundação Universidade de Brasília, constante do órgão 26000 – Ministério da Educação, é de R\$ 1.652.428.228,00, distribuídos por três funções, onze subfunções, seis programas, três grupos de natureza de despesa (GNDs) e cinco fontes de recursos. As diversas classificações apresentadas denotam a autorização que o Congresso Nacional outorgou à Universidade de Brasília, de forma que qualquer alteração no nível de despesas aprovado deverá se dar mediante abertura de crédito adicional. Essa estrutura se repete para todas as unidades orçamentárias.

O quadro abaixo representa parte dos créditos orçamentários, de forma detalhada, autorizados para a Universidade de Brasília em 2015.

Figura 2 – Detalhamento dos créditos orçamentários da FUB

Órgão: 26000 Ministério da Educação
 Unidade: 26271 Fundação Universidade de Brasília
 Quadro dos Créditos Orçamentários

Programática	Programa/Ação/Localização	Funcional	Esf	000	RP	Mod	IU	Pre	Valor
0089	Previdência de Inativos e Pensionistas da União								285.393,953
	Operações Especiais								285.393,953
0089.0181	<i>Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis</i>								285.393,953
0089.0181.0053	Pagamento de Aposentadorias e Pensões - Servidores Civis - No Distrito Federal	09.272							285.393,953
			S	1-PES	1	90	0	100	285.393,953
0901	Operações Especiais: Cumprimento de Sentenças Judiciais								10.769,852
	Operações Especiais								10.769,852
0901.00G5	<i>Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor</i>								670,875
0901.00G5.0053	Contribuição da União, de suas Autarquias e Fundações para o Custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais decorrente do Pagamento de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor - No Distrito Federal	28.846							670,875
			F	1-PES	0	91	0	100	670,875
0901.0005	<i>Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios)</i>								10.098,177
0901.0005.0053	Cumprimento de Sentença Judicial Transitada em Julgado (Precatórios) - No Distrito Federal	28.846							10.098,177
			F	1-PES	1	90	0	100	8.712,656
			F	3-ODC	1	90	0	100	1.385,521
0909	Operações Especiais: Outros Encargos Especiais								32.313
	Operações Especiais								32.313
0909.0536	<i>Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais</i>								32.313
0909.0536.0053	Benefícios e Pensões Indenizatórias Decorrentes de Legislação Especial e/ou Decisões Judiciais - No Distrito Federal	09.274							32.313
			S	3-ODC	1	90	0	100	32.313
2030	Educação Básica								4.280,362
	Atividades								4.280,362
2030.20R1	<i>Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica</i>								4.280,362
2030.20R1.0053	Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada para a Educação Básica - No Distrito Federal	12.368							4.280,362
	• Projeto apoiado (unidade): 54								3.722,814
			F	3-ODC	2	90	0	108	307,548
			F	3-ODC	2	91	0	108	250,000
			F	3-ODC	6	90	0	100	504,012,467
2032	Educação Superior - Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão								504.012,467
	Atividades								504.012,467
2032.20GK	<i>Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão</i>								9.127,846
2032.20GK.0053	Fomento às Ações de Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão - No Distrito Federal	12.364							9.127,846
	• Iniciativa apoiada (unidade): 21								4.411,132
			F	3-ODC	2	90	0	112	127,438
			F	3-ODC	2	91	0	112	1.874,600
			F	3-ODC	6	90	0	100	2.714,676
			F	4-INV	2	90	0	112	382.918,597
2032.20RK	<i>Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior</i>								382.918,597
2032.20RK.0053	Funcionamento de Instituições Federais de Ensino Superior - No Distrito Federal	12.364							167,000
	• Estudante matriculado (unidade): 52.825								167,000
			F	3-ODC	2	50	0	250	

Fonte: LOA/2015.

O quadro acima apresenta a classificação funcional e a estrutura programática completa, dentre outros elementos dos quais ainda não nos referimos, que brevemente passamos a expor, a título de informação, de acordo com a seguinte legenda:

Esf – refere-se à esfera orçamentária, que se subdivide em F – Fiscal, S – Seguridade Social e I – Investimento das Estatais; *RP* – indica o indicador de Resultado Primário, que tem por principal objetivo distinguir as despesas financeiras e as primárias com vistas à obtenção do resultado fiscal; *IU* – Identificador de Uso, código destinado a indicar se os recursos compõem contrapartida nacional de empréstimos ou de doações ou destinam-se a outras aplicações.

Cabe apresentar, ainda, para os fins do presente trabalho, uma breve explanação acerca dos estágios da despesa pública, quais sejam: empenho, liquidação e pagamento. O empenho

é definido por Giacomoni (2012, p. 310) como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O empenho constitui uma garantia ao credor de que os valores tem respaldo orçamentário na referida classificação legal. A liquidação é a verificação do direito adquirido pelo credor, após a entrega do bem ou da prestação do serviço contratado, tomando-se por base os títulos e documentos comprobatórios do referido crédito. O pagamento, por fim, é o crédito do numerário na conta do credor, que se dá por meio da emissão do documento denominado Ordem Bancária, registrado no Siafi, mediante autorização do ordenador de despesa do órgão.

Após esta breve explanação acerca de alguns conceitos orçamentários, passemos à análise comparativa da execução orçamentária dos três Poderes.

Apresentamos, portanto, as despesas *executadas* para os três Poderes, de 2006 a 2014. Essas despesas correspondem às despesas liquidadas ao longo do exercício, bem como as despesas empenhadas, mas não efetivamente liquidadas, porém inscritas em restos a pagar (que são consideradas liquidadas no encerramento do exercício, por força do inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320/64).

Vale ressaltar que, para os fins deste trabalho, a análise limita-se aos GNDs 1, 3 e 4 – Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos, respectivamente. Tal escolha se deu em razão de os GNDs 2, 5 e 6 (Juros e Encargos da Dívida, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida) estarem, por sua natureza, quase em sua totalidade concentradas no Poder Executivo.

A tabela 8, a seguir, detalha as despesas executadas no tocante ao GND 1 (Pessoal e Encargos Sociais).

Tabela 8 – Despesas Executadas – GND 1

R\$ milhões

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	%Exec	%Jud	%Leg
2006	93.090,31	17.400,16	5.468,36	115.958,83	80,28	15,01	4,72
2007	103.309,79	18.923,85	5.621,10	127.854,73	80,80	14,80	4,40
2008	118.291,92	21.382,07	5.974,81	145.648,79	81,22	14,68	4,10
2009	137.168,35	25.312,51	5.950,69	168.431,54	81,44	15,03	3,53
2010	156.099,83	22.138,89	6.588,22	184.826,94	84,46	11,98	3,56
2011	169.378,82	22.434,90	7.335,98	199.149,71	85,05	11,27	3,68
2102	175.063,91	23.673,49	7.471,10	206.208,50	84,90	11,48	3,62
2013	190.915,74	25.181,82	7.919,68	224.017,24	85,22	11,24	3,54
2014	206.496,29	26.795,02	8.217,99	241.509,30	85,50	11,09	3,40

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor.

Note-se que, no período considerado, o Poder Executivo executou mais de 80% da despesa com pessoal da União. Interessante notar que essa despesa cresceu, no período analisado, mais de cinco pontos percentuais, passando de 80,28% para 85,5%. Em

contrapartida, a despesa com pessoal dos Poderes Judiciário e Legislativo reduziu, relativamente à despesa total, de 15,01% para 11,09% e de 4,72% para 3,40%, respectivamente. Essa redução percentual representa 26% no Judiciário e 28% do Legislativo.

No tocante ao GND 3 – Outras Despesas Correntes – que se refere, em linhas gerais, às despesas de custeio dos órgãos, a participação do Poder Executivo é ainda maior e, de forma análoga, também cresceu no período considerado, atingindo, ao final de 2014, 99,15% da despesa total da União neste grupo de despesa. A participação percentual do Poder Judiciário, em 2014, foi de 0,69% e a do Legislativo de apenas 0,16%, conforme mostra a tabela 9.

Tabela 9 – Despesas Executadas – GND 3

R\$ milhões

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	%Exec	%Jud	%Leg
2006	365.094,94	7.725,29	946,84	373.767,06	97,68	2,07	0,25
2007	411.276,60	8.680,59	1.019,06	420.976,25	97,70	2,06	0,24
2008	473.491,33	4.315,61	1.091,81	478.898,75	98,87	0,90	0,23
2009	522.787,84	4.592,24	1.043,15	528.423,23	98,93	0,87	0,20
2010	592.835,54	3.933,08	1.148,53	597.917,15	99,15	0,66	0,19
2011	678.316,91	4.200,19	1.171,26	683.688,35	99,21	0,61	0,17
2102	752.547,90	5.161,70	1.296,70	759.006,30	99,15	0,68	0,17
2013	850.044,74	5.399,96	1.464,41	856.909,12	99,20	0,63	0,17
2014	952.237,78	6.659,52	1.493,60	960.390,91	99,15	0,69	0,16

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor.

Com relação às despesas com investimentos (GND 4), a situação é similar a dos outros dois grupos analisados acima, com tendência de crescimento na despesa no Executivo em detrimento dos outros Poderes. Em 2014, a participação nas despesas executadas no GND 4 do Poder Executivo foi de 97,52%, contra 2,12% do Judiciário e apenas 0,36% do Legislativo, de acordo com os dados da tabela 10.

Tabela 10 – Despesas Executadas – GND 4

R\$ milhões

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	%Exec	%Jud	%Leg
2006	19.104,23	560,18	76,30	19.740,70	96,78	2,84	0,39
2007	33.333,01	737,95	118,60	34.189,56	97,49	2,16	0,35
2008	35.448,19	780,09	124,61	36.352,89	97,51	2,15	0,34
2009	45.202,30	926,77	87,40	46.216,46	97,81	2,01	0,19
2010	52.430,49	1.155,48	137,58	53.723,54	97,59	2,15	0,26
2011	47.696,97	913,21	163,71	48.773,89	97,79	1,87	0,34
2102	66.067,34	951,44	91,37	67.110,15	98,45	1,42	0,14
2013	65.691,48	1.012,77	194,75	66.899,00	98,20	1,51	0,29
2014	54.877,77	1.192,78	202,27	56.272,82	97,52	2,12	0,36

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor.

Essa análise superficial denota o predomínio do Poder Executivo em detrimento dos demais Poderes, considerando a evolução das despesas executadas no período. A identificação

das causas que justificam o aumento da participação relativa do Executivo no orçamento federal foge ao escopo do presente trabalho, mas é possível afirmar que uma das causas consiste no aumento considerável do número de ministérios ocorrido nos últimos anos no âmbito do Poder Executivo, o que certamente demanda mais pessoal e acarreta mais gastos de custeio e investimentos. Em contrapartida, as notícias relacionadas à deficiência do número de magistrados e de servidores do Poder Judiciário são fartas, acarretando crescente estoque de processos judiciais aguardando julgamento.

3.5 CRÉDITOS ADICIONAIS

Segundo o art. 40 da Lei nº 4.320, de 1964, os créditos adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em: suplementares, quando destinados a reforçar dotação orçamentária já existente; especiais, os destinados a despesas para as quais não há dotação orçamentária específica; e extraordinários, aqueles destinados a despesas urgentes e imprevisíveis, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

A partir de levantamento de dados extraídos no Siafi Gerencial, para o período de 2006 a 2014, apresentamos a tabela 11, abaixo, com os valores líquidos dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) abertos nos três Poderes para os GNDs 1, 3 e 4.

Tabela 11 – Créditos Adicionais – GNDs 1, 3 e 4

R\$ milhões

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	%Exec	%Jud	%Leg
2006	26.030,63	720,70	618,58	27.369,90	95,11	2,63	2,26
2007	30.659,93	-43,43	50,80	30.667,29	99,98	-0,14	0,17
2008	36.470,60	368,16	270,12	37.108,88	98,28	0,99	0,73
2009	30.400,57	564,59	-38,11	30.927,06	98,30	1,83	-0,12
2010	33.976,57	286,83	79,70	34.343,09	98,93	0,84	0,23
2011	31.746,98	577,47	2,00	32.326,45	98,21	1,79	0,01
2012	51.183,41	1.080,60	400,81	52.664,82	97,19	2,05	0,76
2013	33.659,26	1.512,10	204,02	35.375,38	95,15	4,27	0,58
2014	42.578,71	709,59	39,38	43.327,69	98,27	1,64	0,09

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor.

A tabela mostra que, em média, no período analisado, aproximadamente 98% dos créditos adicionais foram abertos em favor do Poder Executivo. Em 2007, quase a totalidade dos créditos, que representam R\$ 30,6 bilhões, foi destinada àquele Poder. Nesse mesmo ano, as dotações orçamentárias do Poder Judiciário foram reduzidas em relação ao valor inicialmente sancionado, haja vista o valor negativo apontado na tabela. Situação idêntica

ocorreu no Poder Legislativo em 2009. Nesses casos, é possível afirmar que parte da dotação desses Poderes financiou os demais (vide, por exemplo, a Lei nº 12.184, de 29/12/2009, na qual a Câmara dos Deputados sacrificou R\$ 37,9 milhões de seu orçamento em favor de alguns ministérios do Executivo, sem nenhuma contrapartida).

É praxe, quando da solicitação de abertura de crédito adicional, que os órgãos ofereçam, em compensação, recursos de seu orçamento, no mesmo montante do crédito, os chamados recursos compensatórios. No entanto, a tabela 11 apresenta apenas o saldo líquido dos créditos abertos, ou seja, os valores recebidos diminuídos dos valores oferecidos em compensação.

O saldo positivo significa, portanto, que os créditos se deram à conta das demais fontes disponíveis para abertura de créditos, que constam do § 1º do art. 40 da Lei nº 4.320/1964, quais sejam: superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; excesso de arrecadação; e produto de operações de crédito autorizadas.

Dessa análise conclui-se, portanto, que o Poder Executivo se apropria da quase totalidade desses recursos, os quais não constam inicialmente da lei orçamentária aprovada. Ademais, por diversas vezes, tais créditos não são submetidos ao crivo do Poder Legislativo, já que o próprio texto das leis orçamentárias autoriza, atendidos alguns critérios (que são amplos!), a abertura de crédito por ato próprio (no caso do Poder Executivo, geralmente o crédito é aberto via decreto presidencial).

Veja-se, ademais, a subserviência dos outros Poderes ao Executivo, conforme se depreende dos dispositivos legais a seguir descritos.

O inciso I do art. 4º da LOA para 2015 (Lei nº 13.115, de 20/4/2015) trata da autorização para abertura de créditos suplementares, no limite de até 20% do valor do subtítulo, e dispõe, nas alíneas de “a” a “e”, de cinco possibilidades de fontes de recursos para financiar o referido crédito:

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei, excluídas as alterações decorrentes de créditos adicionais, desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício de 2015 e sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e as condições estabelecidos neste artigo, vedado o cancelamento de valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais, para o atendimento de despesas:

I - em cada subtítulo, até o limite de 20% (vinte por cento) do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) anulação parcial de dotações, limitada a 20% (vinte por cento) do valor do subtítulo objeto da anulação;
- b) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observado o disposto no art. 5º, inciso III, da LRF;

- c) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;
- d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e
- e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei nº 4.320, de 1964;

Por sua vez, a Secretaria de Orçamento Federal edita, anualmente, duas portarias que estabelecem procedimentos para abertura de créditos, sendo uma destinada aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público da União (MPU) e à Defensoria Pública da União (DPU) – grupo denominado de “LEJU” no âmbito da SOF – e outra destinada a todos os Poderes, mas aplicada basicamente pelo Executivo. Para 2015, foram editadas a Portaria nº 15, de 28/4/15 (para o “LEJU”) e a Portaria nº 16, de 29/4/15 (destinada a todos os órgãos).

No que tange à autorização constante do inciso I, art. 4º da LOA para 2015, as duas portarias assim dispõem, conforme as figuras abaixo:

Figura 3 – Portaria SOF nº 15/2015

ANEXO

TABELA DE TIPOS DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE USO EXCLUSIVO DOS ÓRGÃOS
DOS PODERES LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO, DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO E DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

TIPO	DESCRIÇÃO	FONTES DE RECURSOS	AUTORIZAÇÃO	DATA-LIMITE PARA PUBLICAÇÃO DO ATO
400	Suplementação de subtítulos de projetos, atividades e operações especiais até o limite de 20% do respectivo valor constante na Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015, Lei Orçamentária de 2015 - LOA- 2015.	Anulação parcial de dotações, limitada a 20% do valor de outros subtítulos, à conta de quaisquer fontes de recursos, observadas as restrições constantes do art. 3º desta Portaria.	LOA-2015, art. 4º, caput , inciso I, alínea “a”, c/c o art. 40, §§ 1º, 2º e 3º, da LDO-2015.	15/12/2015

Fonte: Portaria SOF nº 15/2015.

Figura 4 – Portaria SOF nº 16/2015

ANEXO

TABELA DE TIPOS DE ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

I - CRÉDITOS SUPLEMENTARES AUTORIZADOS NA LEI Nº 13.115, DE 20 DE ABRIL DE 2015, LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2015 - LOA-2015

TIP O	DESCRIÇÃO	FONTES DE RECURSOS	AUTORIZAÇÃO	DOCUMENTO A SER PUBLICADO
100	Suplementação de subtítulos de projetos, atividades e operações especiais até o limite de 20% do respectivo valor constante da LOA-2015.	a) Anulação de até 20% das dotações de outros subtítulos, constantes da LOA-2015, à conta de quaisquer fontes de recursos; b) Reserva de Contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados; c) excesso de arrecadação de receitas próprias; d) excesso de arrecadação de receitas do Tesouro Nacional; e e) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2014.	LOA-2015, art. 4º, caput , inciso I, alíneas “a”, “b”, “c”, “d” e “e”.	Decreto do Poder Executivo.

Fonte: Portaria SOF nº 16/2015.

Note-se que, apesar de o art. 4º da LOA ser válido para todos os órgãos da Administração Pública, independente de vinculação a Poder, percebe-se, diante dos quadros acima, que a descrição do tipo de crédito é o mesmo para os dois casos, mas, no que tange às fontes de recursos que financiarão o referido crédito, o “LEJU” está restrito apenas à alínea “a” do inciso I do art. 4º da LOA (anulação de 20% de dotações), enquanto ao Poder Executivo franqueia-se todas as hipóteses do referido inciso (utilização da Reserva de

Contingência, do excesso de arrecadação e superávit financeiro). Ou seja, mesmo em caso de excesso de arrecadação de receitas próprias ou de superávit financeiro apurado em seu balanço patrimonial, todos os órgãos deverão solicitar ao Poder Executivo a edição de um decreto presidencial para abertura do crédito.

Tal restrição decorre do art. 40 da LDO para 2015 (Lei 13.080, de 2/1/2015), que dispõe que os créditos autorizados na lei orçamentária deverão ser submetidos ao Presidente da República, exceto se houver indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do MPU e da DPU:

Art. 40. As propostas de abertura de créditos suplementares autorizados na Lei Orçamentária de 2015, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 5º, **serão submetidas ao Presidente da República**, acompanhadas de exposição de motivos que inclua a justificativa e a indicação dos efeitos dos cancelamentos de dotações, observado o disposto no § 5º do art. 39.

§ 1º Os créditos a que se refere o caput, com indicação de recursos compensatórios dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, nos termos do inciso III do § 1º do art. 43 da Lei nº 4.320, de 1964, serão abertos, no âmbito desses Poderes e Órgãos, observados os procedimentos estabelecidos pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o disposto no § 2º deste artigo, por atos:

(...)

§ 5º O Presidente da República poderá delegar, no âmbito do Poder Executivo, aos Ministros de Estado, a abertura dos créditos suplementares a que se refere o caput.

Para ilustrar esta primazia do Executivo em detrimento dos outros Poderes, analisemos solicitação de abertura de crédito suplementar pela Câmara dos Deputados em 2014, com base no excesso de arrecadação de **receitas próprias** (o qual, como vimos, depende de decreto presidencial). Naquela ocasião, o pedido de crédito foi rejeitado pela Secretaria de Orçamento Federal “em razão do cenário fiscal vigente”. A figura abaixo, extraída do SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento –, mostra a rejeição do pedido de crédito.

Figura 5 – Rejeição de Crédito Suplementar solicitado pela Câmara dos Deputados

Você está aqui » Início » Alterações Orçamentárias » Pedidos » Consulta e Edição

PPA LDO LOA Receitas Alterações Orçamentárias Classificações Gestão do Sistema

SIOP LEGIS SIOP GERENCIAL-BI

Pedidos Editar Pedido 34251 Localizadores/Dotações

Informações do Pedido 34251

Código: 34251 Situação: Não Verificado Momento: Alteração Orçamentária - Órgão Setorial Agregador: Não

Descrição: recursos provenientes de excesso de arrecadação de receitas próprias Órgão Solicitante: 01000 - Câmara dos Deputados

Classificação: Crédito Suplementar Tipo: 120 - Suplementação acima dos limites autorizados na LOA ou não-autoriza

Tipo de Instrumento Legal para Efetivação: Lei

Suplem. por Cancelamento: 0 Cancelamento: 0 Diferença: 0
 Suplem. por Excesso: 15.948.615 Suplem. por Superavit: 0 Total Suplementado: 15.948.615

Operações: Salvar Suspender Enviar Excluir Espelho Fechar

Funcionais Detalhamento Justificativas Links e Anexos Acompanhamento

Cadastro / Edição

Data: 29/09/2015 Descrição do Evento: Gravar

Novo Acompanhamento

Data	Descrição do Evento	Usuário
15/07/2014	Retorno do Pedido do Momento Alteração Orçamentária - Órgão Central para o Momento Alteração Orçamentária - Órgão Setorial. Justificativa: Pedido devolvido em razão do cenário fiscal vigente	
15/07/2014	Pedido Ativado	
20/05/2014	Pedido Suspenso. Justificativa: Substituído pelo pedido nº 34927, de 16/05/2014, conforme orientação do Diretor do DEPES.	
10/04/2014	Envio do Pedido do Momento Alteração Orçamentária - Órgão Setorial para o Momento Alteração Orçamentária - Órgão Central	

Pág. 1/1 Registros por página 5 4 registro(s)

Versão 2.149 - Build 20150925-1603

SIOP - Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

Fonte: SIOP.

Não obstante a rejeição do pedido de crédito da Câmara dos Deputados (CD), de R\$ 15,9 milhões, com base em excesso de arrecadação, o Poder Executivo abriu, por meio de diversos decretos, naquele mesmo ano de 2014, vários créditos suplementares cujas fontes de recursos foram superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do ano anterior ou excesso de arrecadação, cujos efeitos no resultado fiscal do exercício são os mesmos que motivaram a rejeição do crédito para a Câmara dos Deputados (já que são despesas primárias novas sem contrapartida de receitas já constantes do orçamento).

A tabela abaixo apresenta os decretos de 2014 que foram editados *exclusivamente* em favor de órgãos do Poder Executivo, cuja fonte de financiamento foram superávit financeiro ou excesso de arrecadação (a tabela não inclui despesas com encargos financeiros da União, despesas relacionadas à dívida pública e transferências a estados, Distrito Federal e municípios).

Tabela 12 – Créditos Suplementares via Decreto no Poder Executivo – 2014 R\$ milhões

Data Decreto	Órgãos	Fonte de Recursos		
		Superávit Financeiro	Excesso de Arrecadação	Anulação de Dotações
19/2	Presidência da República	3,94	0,00	0,00
6/3	Ministério das Cidades	68,45	0,00	0,00
11/4	Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e do Turismo	22,00	0,00	0,00
2/5	Ministérios de Minas e Energia, da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	3,75	0,00	0,00
23/5	Ministérios da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	793,45	1,20	1.324,26
16/6	Ministério da Educação	3.135,84	164,80	180,11
16/6	Diversos órgãos do Poder Executivo	556,42	51,78	221,71
26/6	Ministérios de Minas e Energia, das Comunicações, do Meio Ambiente, da Integração Nacional e das Cidades e de Operações Oficiais de Crédito	696,87	31,64	43,61
3/7	Diversos órgãos do Poder Executivo	793,02	0,00	742,12
24/7	Ministério do Esporte	8,90	0,00	10,50
24/7	Operações Oficiais de Crédito	305,42	0,00	0,00
29/8	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	15,33	0,00	0,00
9/9	Ministério da Saúde	667,00	0,00	118,02
28/10	Ministério da Educação	315,56	284,89	579,91
30/10	Ministério da Educação	560,40	0,05	114,67
7/11	Ministérios da Previdência Social, da Saúde, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	104,50	1,24	909,70
12/11	Diversos órgãos do Poder Executivo	20,34	8,05	67,55
3/12	Diversos órgãos do Poder Executivo	2,61	72,41	334,08
3/12	Diversos órgãos do Poder Executivo	0,00	11,01	51,21
15/12	Ministérios da Educação, do Trabalho e Emprego, da Cultura, do Esporte e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	1.011,48	345,99	793,02
15/12	Ministério da Saúde	306,50	0,00	1.368,45
15/12	Ministério da Saúde	400,00	0,00	0,00
30/12	Ministérios da Educação e do Planejamento, Orçamento e Gestão	50,00	0,00	7,00
TOTAL		9.841,76	973,06	6.865,91

Fonte: www.planalto.gov.br; elaboração do autor.

Note-se que pelo menos R\$ 9,8 bilhões advindos do superávit financeiro e R\$ 973 milhões do excesso de arrecadação foram utilizados para abertura de créditos suplementares via decreto presidencial para os órgãos do Poder Executivo, mas este mesmo Poder rejeitou um pedido de abertura de crédito de R\$ 15,9 milhões para a CD com base em excesso de arrecadação de receitas próprias daquele órgão.

Se considerarmos todos os créditos suplementares abertos por decreto em 2014 (incluindo despesas com encargos financeiros da União, despesas relacionadas à dívida pública e transferências a estados, Distrito Federal e municípios), o superávit financeiro e o excesso de arrecadação financiaram, respectivamente, R\$ 194,5 bilhões e R\$ 9,5 bilhões dos créditos.

É de se concluir, portanto, que o crédito solicitado pela Câmara dos Deputados era insignificante diante dos créditos similares (no que tange à fonte financiadora) abertos no

Poder Executivo, mas aquele foi rejeitado sob o argumento que o Executivo ignorou em benefício próprio.

Se levarmos em conta apenas a abertura de créditos extraordinários, a situação é ainda mais favorável ao Poder Executivo. O § 3º do art. 167 da CF disciplina que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”. O referido artigo 62, por sua vez, dispõe que as medidas provisórias só poderão ser adotadas em caso de urgência e relevância.

A tabela 10 apresenta os valores dos créditos extraordinários abertos, considerando os GNDs 1, 3 e 4, para os três Poderes. Percebe-se que quase totalidade desses créditos foram abertos em prol do Poder Executivo.

Tabela 13 – Créditos Extraordinários – GNDs 1, 3 e 4 R\$ milhões

Ano	Executivo	Judiciário	Legislativo	Total	%Exec	%Jud	%Leg
2006	21.480,15	12,82	0,00	21.492,97	99,94	0,06	0,00
2007	41.872,66	0,00	0,00	41.872,66	100,00	0,00	0,00
2008	5.307,95	0,00	0,00	5.307,95	100,00	0,00	0,00
2009	8.191,51	0,00	0,00	8.191,51	100,00	0,00	0,00
2010	12.351,82	0,015	0,00	12.351,83	100,00	0,00	0,00
2011	3.219,32	0,015	0,00	3.219,34	100,00	0,00	0,00
2012	35.228,19	422,31	105,51	35.756,00	98,52	1,18	0,30
2013	32.604,06	413,59	105,51	33.123,15	98,43	1,25	0,32
2014	7.440,94	0,00	0,00	7.440,94	100,00	0,00	0,00

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor.

No âmbito do Poder Judiciário, em 2006, houve um crédito extraordinário de R\$ 12,8 milhões, objeto da Medida Provisória nº 299, de 27/6/2006, em favor da Justiça Eleitoral, para, conforme a Exposição de Motivos nº 102/2006, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, assegurar “a disponibilidade, manutenção, transporte e suprimentos de materiais de urnas eletrônicas, com a finalidade de garantir o transcurso normal do pleito eleitoral de 2006”. Segundo a EM, a urgência e relevância da demanda justificavam-se pelo prazo exíguo para a prestação de serviços necessários à realização das eleições previstas para outubro do corrente ano. Em 2010 e 2011, o crédito extraordinário aberto foi de R\$ 15.000,00, para cumprimento de decisão judicial no âmbito da Justiça do Trabalho.

Em 2012 e 2013, o Poder Executivo utilizou-se de artifício para driblar a não aprovação da lei orçamentária antes do início do exercício subsequente. Por meio da Medida Provisória nº 598, de 27/12/2012 (no final do exercício financeiro, portanto), a Presidente da República, diante do fato de que o PLOA para 2013 não havia sido aprovado pelo Congresso

Nacional, abriu crédito extraordinário, no valor total de R\$ 65,3 bilhões, contemplando os diversos órgãos federais com determinado percentual das dotações relativas aos investimentos constantes da LOA para 2012, que era a lei orçamentária vigente à época.

Por sua vez, a Constituição Federal autoriza a reabertura de créditos extraordinários caso tenham sido abertos nos últimos quatro meses do exercício, nos termos do art. 167, § 2º:

Art. 167 (...)

§ 2º Os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, **serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.** (grifo nosso)

Dessa forma, o saldo dos créditos extraordinários apurados em 31 de dezembro de 2012 foi incorporado ao orçamento de 2013, sem qualquer deliberação prévia do Congresso Nacional e sem oferecimento de suficiente fonte de recursos para financiamento do crédito, já que, em se tratando de créditos extraordinários, não se exige tal contrapartida.

A justificativa declinada na Exposição de Motivos nº 341/2012, do Ministério do Planejamento, que acompanhou a minuta da medida provisória para a apreciação da Presidente da República, foi a seguinte:

(...) além de outras despesas, o crédito permitirá a continuidade da execução de investimentos prioritários no exercício de 2013, com destaque para grandes obras de infraestrutura implementadas pelo Governo Federal, de forma a evitar atrasos em seus cronogramas de execução que, de outro modo, resultariam em prejuízos financeiros e postergação de benefícios previstos à população de diversas localidades do País.

(...)

Acrescente-se, ainda, que a relevância e urgência do presente crédito justificam-se, também, pelo fato da não-aprovação do Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2013 – PLOA-2013 até o presente momento, o que requer do Poder Executivo providências inadiáveis para dar continuidade a diversos investimentos relevantes e a ações governamentais prioritárias, cuja interrupção, durante o exercício de 2013, causaria prejuízos incontornáveis, inviabilizando, inclusive, a obtenção dos resultados previstos em políticas públicas determinantes para melhoria das condições de vida em diversas regiões do País.

Vale ressaltar que este procedimento (edição de MP de crédito extraordinário diante da não aprovação da lei orçamentária) voltou a acontecer em 2015, com a edição da MP nº 667, de 2 de janeiro de 2015, com valor total de R\$ 74 bilhões.

Os fatos descritos acima comprovam, mais uma vez, que o Poder Executivo detém o controle tanto da elaboração quanto da execução do orçamento federal, ignorando a legitimidade do Poder Legislativo na elaboração das políticas públicas.

Pederiva e Lustosa (2007), em trabalho publicado sobre o tema, apontam a incompatibilidade entre as medidas provisórias e os créditos extraordinários e concluem pela abusividade na utilização de tais instrumentos por parte do Poder Executivo.

Os autores mostram (2007, p. 106) que, “dentre outros possíveis abusos na utilização das medidas provisórias, a inexecução integral dos créditos extraordinários sugere a utilização imprópria da medida excepcional”, o que denota, portanto, a inobservância dos seus requisitos formais e que a medida não era tão relevante, urgente ou imprevisível quanto alegado. Tal prática “cria instâncias adicionais no relacionamento entre os Poderes Legislativo e Executivo, sem contrapartida evidente no ganho democrático”.

A medida provisória, por se tratar de instrumento excepcional nas mãos do Presidente da República, representando uma função atípica (a de legislar) do Poder Executivo, deve ser utilizada, conforme mandamento constitucional, apenas em situações de urgência e relevância. Deve haver critério na interpretação destes conceitos, já que, em análise despreziosa, é possível que se entenda que toda ação de governo é urgente e relevante. Como, certamente, não há palavras inúteis na Constituição, é de se concluir que a MP só deve ser editada em situações excepcionalíssimas. Ademais, a edição de tal instrumento deveria ser revestida de grande cautela, tendo em vista que a MP representa uma esquivia ao necessário debate público que deve ocorrer no Parlamento, antes da produção dos efeitos de uma norma, já que a MP é dotada de vigência imediata.

Nessa linha, Barioni (2004, p. 70) nos ensina:

(..) infere-se, destarte, que se todo interesse público é relevante e, da mesma forma, não se concebe que a lei venha a balizar matérias irrelevantes, a relevância a que se refere o art. 62 da Constituição Federal é excepcional, incomum, proveniente de situações anômalas, além dos parâmetros ordinários, que justifiquem a edição de medida provisória.

Não cabe ao Presidente da República definir o que é relevante e urgente conforme sua conveniência. A análise desses pressupostos deve ser entendida como algo que justifique o relativo abandono ao princípio da separação dos Poderes, transferindo-se a competência legislativa para o Chefe do Executivo, ainda mais considerando que não há análise prévia pelo Congresso Nacional na utilização dos recursos advindos do crédito extraordinário, em razão da eficácia imediata das medidas provisórias.

O Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI-MC 162/DF, pronunciou-se acerca da medida provisória como instrumento que afronta a separação dos Poderes:

Há dois instrumentos básicos de legislação pelo Governo no Direito brasileiro: um é a medida provisória, outro é a delegação legislativa. Qual é o mais grave para o sistema de separação de poderes? Creio ser patente que é a medida provisória, porque, aí, a iniciativa, o impulso original, a decisão é do governo, ao passo que na delegação legislativa o ato normativo governamental sucede a prévia habilitação do Congresso que ele pode limitar, que ele pode restringir; (...) não consigo entender, no pressuposto da racionalidade de um texto normativo, que onde se limitou a delegação legislativa que, como mostrei, é uma derrogação muito menos violenta do

sistema fundamental da separação dos poderes, se possa permitir, em matéria de medida provisória, que por um ato individual do Chefe do Governo, em sistema presidencialista, se gerem efeitos imediatos e muitas vezes irreversíveis.

O Poder Executivo, valendo-se deste instrumento, tem, recorrentemente, editado medidas provisórias de créditos extraordinários, violando seus pressupostos. As situações exemplificadas no § 3º do art. 167 da CF (guerra, comoção interna ou calamidade pública) dão ideia do grau de excepcionalidade de que devem se revestir as MPs.

Sem dúvida, é um artifício que tem sido bastante usado pelo governo. Os créditos extraordinários abertos em 2007, por exemplo, representaram quase 6% da dotação inicial prevista na lei orçamentária daquele ano. A situação demonstra uma grande afronta ao Parlamento, agravada pela limitação que o Congresso tem para emendar as medidas provisórias que tratam dos créditos extraordinários – já que o art. 111 da Resolução nº 1/2006, do Congresso Nacional, só autoriza emendas ao texto da MP ou para suprimir total ou parcialmente alguma dotação constante dela; ou seja, não se admite remanejamentos, suplementações, tampouco a inclusão de outra ação orçamentária não contemplada no crédito extraordinário.

Trata-se de verdadeira burla à apreciação do Congresso Nacional à sua legítima competência de influir no planejamento estatal e nas políticas públicas. Vale dizer, ainda, que não há, sequer, a necessidade de o Executivo indicar quais recursos irão financiar a medida. Ocorre, portanto, a abertura de crédito extraordinário, e, posteriormente, via decreto de contingenciamento, o Executivo deixe de executar determinadas despesas aprovadas pelo Legislativo, haja vista o caráter autorizativo do orçamento.

3.6 DEFINIÇÃO DOS LIMITES ORÇAMENTÁRIOS

Não obstante a autonomia financeira dos Poderes conferida pela Constituição Federal, o Poder Executivo é quem define o chamado limite orçamentário que cabe a cada órgão. Vejamos.

O projeto da LDO para 2016, encaminhado pelo Poder Executivo (ainda não votado pelo Congresso Nacional), em seu art. 22, assim dispôs acerca das diretrizes para elaboração das propostas orçamentárias, no tocante aos GNDs 3, 4 e 5, dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

Art. 22. Para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias para 2016, **os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União** terão, como **parâmetro**, no que se refere às despesas classificadas nos GNDs 3 - Outras Despesas Correntes, 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, excluídas as despesas com auxílio-alimentação, assistência

pré-escolar, assistência médica e odontológica, auxílio-transporte, benefícios e pensões especiais concedidas por legislação específica ou sentenças judiciais, auxílio-funeral e auxílio-natalidade, **a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira estabelecidos no exercício de 2014**, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifo nosso)

O referido artigo consta do capítulo III do PLDO (Diretrizes para Elaboração e Execução dos Orçamentos da União), especificamente da Seção II, intitulada “Diretrizes Específicas para os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União”.

Há que se destacar, primeiramente, que não há regra similar imposta ao Poder Executivo, ou seja, seu orçamento não está, *a priori*, limitado por nenhum **parâmetro**. Em segundo lugar, o termo “parâmetro” é vago, dando margem a diversas interpretações. Seria razoável interpretá-lo como o limite inferior, ou seja, o ponto de partida para os órgãos programarem suas despesas. Interpretação diversa desta tornaria desnecessário o referido dispositivo. No entanto, o Executivo não interpreta desta maneira, conforme se depreende do limite divulgado para a Câmara dos Deputados para 2016.

O parâmetro calculado para aquele órgão, no que se refere aos GNDs 3 e 4 (a CD não possui programação no GND 5), nos termos do art. 22 do PLDO, equivale a R\$ 798,8 milhões (conforme valor apurado no Siafi - figura 6 - e confirmado pela SOF - figura 7, extraída do SIOP).

Figura 6 – Parâmetro para o PLOA 2016 – Câmara dos Deputados (Siafi)

Projeto/Atividade		Grupo de Despesa	Dotação Atualizada
007F	CONTRIBUICAO AO PARLAMENTO LATINO-AMERICANO	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	61.000,00
007G	CONTRIBUICAO A UNIAO INTERPARLAMENTAR	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	516.000,00
00D2	CONTRIBUICAO A ASSOCIACAO DOS SECRETARIOS-GERAIS DO PARLAMENTO	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.400,00
0416	RESSARCIMENTO DAS CONTRIBUICOES AOS PENSIONISTAS DO EXTINTO IPC	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	1.107.000,00
0531	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA ENTRE ENTIDADES DE PREVIDENCIA FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	424.000,00
10AT	AMPLIACAO DO EDIFICIO ANEXO IV	4 INVESTIMENTOS	32.435.000,00
10C4	CONSTRUCAO DO CENTRO DE GESTAO E ARMAZENAGEM DE MATERIAIS DA CAMARA DOS DEPUTADOS	4 INVESTIMENTOS	11.851.140,00
10S2	CONSTRUCAO DO CENTRO DE TECNOLOGIA DA CAMARA DOS DEPUTADOS	4 INVESTIMENTOS	5.647.000,00
12F2	REFORMA DOS IMOVEIS FUNCIONAIS DESTINADOS A MORADIA DOS DEPUTADOS FEDERAIS	4 INVESTIMENTOS	20.433.000,00
2543	COMUNICACAO E DIVULGACAO INSTITUCIONAL	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	56.863.252,00
		4 INVESTIMENTOS	6.949.518,00
4061	PROCESSO LEGISLATIVO, FISCALIZACAO E REPRESENTACAO POLITICA	3 OUTRAS DESPESAS CORRENTES	544.815.065,00
		4 INVESTIMENTOS	61.804.120,00
7110	CONSTRUCAO DO ANEXO V	4 INVESTIMENTOS	14.595.000,00
TOTAL			817.503.495,00
OUTRAS DESPESAS CORRENTES			603.788.717,00
INVESTIMENTOS			213.714.778,00
SOMA			817.503.495,00
(-)			
VALOR CONTINGENCIADO AO FINAL DE 2014			18.433.292,00
DOACOES RECEBIDAS			302.220,00
PARÂMETRO PARA PLOA 2016			798.767.983,00

Fonte: Siafi Gerencial; elaboração do autor.

Figura 7 – Parâmetro para o PLOA 2016 – Câmara dos Deputados (SIOP)

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão Secretaria de Orçamento Federal		SIOP - Elaboração da Proposta Quadro de Detalhamento da Despesa e Expansões Sumário							Exercício: 2016 Momento: Pré-proposta - Órgão Setorial		
Grupo Tipo Detalhamento / Tipo Detalhamento / Órgão / Unidade											
Fonte	Operações Especiais	Reserva de Contingência	Recursos do Tesouro	Recursos de Outras Fontes	Pessoal e Enc. Sociais	Dívida	Outras Despesas	Despesas de Capital	Total		
Grupo 2 - Demais Despesas Discricionárias dos Demais Poderes, MPU e DPU											
	666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
F	666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
S	0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	349.251	0	349.251
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2 - Demais Despesas Discricionárias dos Demais Poderes, MPU e DPU											
	666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
F	666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
S	0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	349.251	0	349.251
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01000 - Câmara dos Deputados											
	666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
F	666.463.239	130.393.515	1.911.229	0	798.767.983	0	0	0	575.135.816	223.632.167	798.767.983
S	0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	349.251	0	349.251
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01101 - Câmara dos Deputados											
	611.593.678	38.242.620	1.911.229	0	651.747.527	0	0	0	567.181.994	84.565.533	651.747.527
F	611.593.678	38.242.620	1.911.229	0	651.747.527	0	0	0	567.181.994	84.565.533	651.747.527
S	0	0	349.251	0	349.251	0	0	0	349.251	0	349.251
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
01901 - Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados											
	54.869.561	92.150.895	0	0	147.020.456	0	0	0	7.953.822	139.066.634	147.020.456
F	54.869.561	92.150.895	0	0	147.020.456	0	0	0	7.953.822	139.066.634	147.020.456
S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
I	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fonte: SIOP.

Em que pese o *parâmetro* ser de R\$ 798,8 milhões, o limite inicial divulgado para a Câmara dos Deputados por aquela Secretaria foi de apenas R\$ 742 milhões (figura 8).

Figura 8 – Limite inicial divulgado para a Câmara dos Deputados – PLOA 2016

Órgão	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10	Grupo 11	Grupo 12	Totais
01000 - Câmara dos Deputados	0	742.000.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	742.000.000
Total	0	742.000.000	0	742.000.000									

Fonte: SIOP.

Há que se destacar, ainda, que o referido artigo 22 impõe aos demais Poderes (mas não para o Executivo), como parâmetro para a proposta orçamentária de 2016, a posição final dos limites de empenho e movimentação financeira do **exercício de 2014**. Ou seja, tenta-se estabelecer um limite orçamentário defasado em dois anos, descontando-se ainda os valores que permaneceram contingenciados ao final daquele exercício. Ademais, não considera a (elevada) inflação do período (2014 a 2016), já que não há qualquer previsão de correção

monetária no PLDO. E, apesar deste restritivo cenário, o limite orçamentário divulgado foi ainda bastante inferior ao diminuto parâmetro.

A Nota Técnica Conjunta nº 2, de 2015 (Subsídios à apreciação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016), elaborada pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal (CONORF-SF) em conjunto com a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF-CD) assim se posicionou sobre este dispositivo:

(...) o novo parâmetro é pouco transparente e de obtenção não trivial, além de ser bem mais restritivo, já que se refere à execução de despesas que foram limitadas em razão de frustração de receitas que comprometeram as metas de resultado fiscal no ano de 2014. Convém destacar, enfim, que o parâmetro proposto tem como referência a situação orçamentária do exercício de 2014, sem que tenha sido definida qualquer forma de atualização dos valores para a proposta de 2016. Tal situação é agravada pela expectativa de elevada inflação contida no próprio Projeto, que estima para o IPCA 8,2% e 5,6%, para 2015 e 2016, respectivamente.

No que diz respeito a despesas de pessoal e encargos sociais (GND 1) o projeto da LDO para 2016 também estabelece uma base de projeção, nos termos do art. 72:

Art. 72. Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União terão como base de projeção do limite para elaboração de suas propostas orçamentárias de 2016, relativo a pessoal e encargos sociais, **a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015**, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais, inclusive o disposto nos arts. 78, 80 e 81, ou outro limite que vier a ser estabelecido por lei superveniente. (grifo nosso)

Nesse caso, não obstante o Poder Executivo ter sido incluído na regra acima, o PLDO encaminhado propõe uma restrição à concessão de aumentos de remuneração, criação de cargos ou funções, alteração de carreiras e de até mesmo de novas admissões, nos termos do § 1º ao art. 78 do referido projeto de lei, que assim dispõe:

Art. 78. Para atendimento ao disposto no inciso II do § 1º do art. 169 da Constituição Federal, observado o inciso I do mesmo parágrafo, ficam autorizadas as despesas com pessoal relativas à concessão de quaisquer vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções, alterações de estrutura de carreiras, bem como admissões ou contratações a qualquer título, de civis ou militares, até o montante das quantidades e dos limites orçamentários constantes de anexo específico da Lei Orçamentária de 2016, cujos valores deverão constar da programação orçamentária e ser compatíveis com os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º As despesas de que trata o caput deverão manter a **mesma distribuição proporcional entre os Poderes**, o Ministério Público da União e a Defensoria Públicas da União, das despesas de pessoal, nos termos do caput do art. 72 desta Lei, excluídas as sentenças judiciais constantes do Programa 0901 - Sentenças Judiciais, e os montantes serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 14 de agosto de 2015, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo da distribuição proporcional. (grifamos)

Veja-se que o § 1º impõe a manutenção da mesma distribuição proporcional nas despesas de pessoal entre os Poderes, o que, sem dúvida, favorece o Executivo, já que,

conforme verificado anteriormente na tabela 8, a despesa daquele Poder é a maior dos últimos anos, em termos percentuais, atingindo 85% em 2014.

O Informativo Conjunto nº 1/2015 elaborado pelas Consultorias de Orçamento da Câmara dos Deputados e do Senado Federal acerca do PLDO tratou do tema:

O Projeto inovou ao estabelecer que os Poderes, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União observarão o mesmo limite percentual de crescimento das despesas relativas a aumentos de remunerações e provimento de cargos. O cálculo desse limite tomará como base a despesa com a folha de pagamento vigente em março de 2015, compatibilizada com as despesas apresentadas até esse mês e os eventuais acréscimos legais. Os montantes disponíveis para cada Poder, MPU e DPU serão divulgados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão até o dia 14 de agosto de 2015, acompanhado da respectiva metodologia de cálculo.

A Nota Técnica Conjunta nº 2/2015, elaborada pelas mesmas consultorias, por sua vez, argumenta que o dispositivo é uma tentativa de quebrar o paradigma das LDOs anteriores, nas quais toda alteração que impactasse o orçamento de pessoal dos demais Poderes ficava sob a dependência do Executivo. Veja-se:

A ausência na LDO de parâmetros específicos relacionados à ampliação de gastos com pessoal contribuiu, em exercícios anteriores, para o conflito institucional em torno da questão do reajuste da remuneração dos membros e servidores dos Poderes Legislativo, Judiciário e do Ministério Público da União. Isso porque, na LDO vigente e nas anteriores, a definição das possibilidades de alterações de gastos com pessoal para todos os Poderes e MPU era remetida unicamente para o momento da elaboração da proposta orçamentária, integrando anexo específico dessa Lei (Anexo V). Como a iniciativa da elaboração da LOA, o que inclui também o Anexo V, é privativa do Poder Executivo, **os demais Poderes, o MPU e a DPU ficavam subordinados à discricionariedade do Executivo para a inclusão de suas proposições, sem que houvesse critérios objetivos.** (grifamos)

No entanto, o dispositivo proposto em nada muda tal aspecto, já que pretende a manutenção do *status quo*, exatamente no ano em que as despesas com pessoal do Poder Executivo é a mais elevada, considerando o período analisado na presente monografia. Na verdade, o dispositivo favorece o Executivo, que pretende perpetuar (caso o dispositivo se repita nas LDOs posteriores, o que tem sido tendência quando algum dispositivo “novo” passa a integrar seu texto) uma relação proporcional que é a mais vantajosa dos últimos anos. A referida Nota Técnica apresenta outras críticas ao dispositivo, conforme se depreende dos trechos abaixo transcritos:

outro relevante argumento contra a sistemática é que as crescentes demandas sociais não necessariamente se distribuem de forma proporcional entre os órgãos e Poderes, pois cada setor do Estado tem sua dinâmica própria

(...)

o estabelecimento do mesmo limite percentual de aumento de despesas de pessoal para todos os Poderes e órgãos poderá prejudicar aqueles que obtiveram menores reajustes de remuneração nos últimos exercícios, ou ainda os que possuam atualmente elevada carência de servidores

(...)

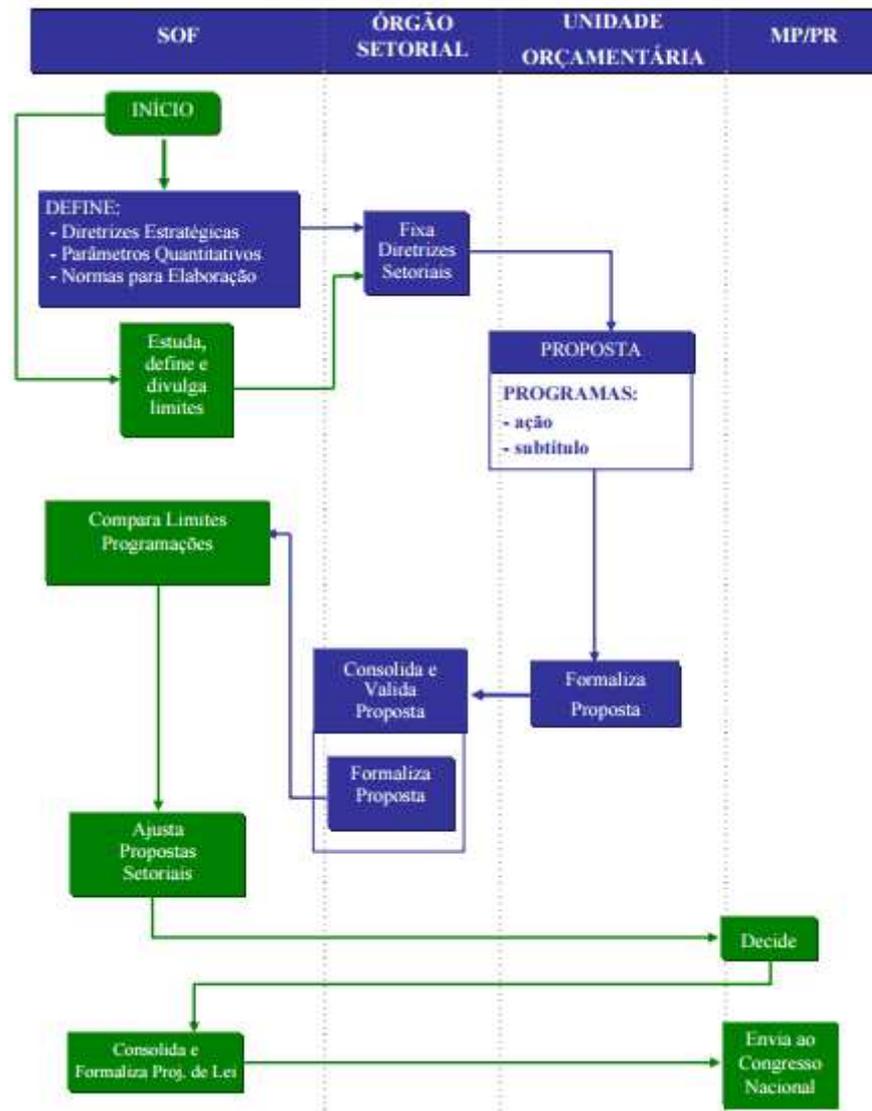
na fixação desses limites, deve-se respeitar a autonomia orçamentária e financeira dos Poderes Legislativo e Judiciário, da DPU e do MPU, elemento estrutural e necessário à preservação do equilíbrio e da separação dos Poderes.

Vale mencionar, ainda, que o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2016 propõe uma série de limitações à autonomia orçamentária e financeira dos órgãos/poderes, dentre as quais destacamos, exemplificativamente: vedação (esdrúxula!) de cancelamento de despesas discricionárias para suplementação de despesas obrigatórias (art. 39, § 3º, III); imposição de prazo para os órgãos efetuarem descontingenciamento (art. 51, § 12); imposição de data (21 de agosto) para início de tramitação de proposição no Congresso Nacional, para que a despesa possa constar do anexo específico da LOA que trata de autorização relativa à concessão de vantagens, aumentos de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alterações de estrutura de carreiras (art. 78, § 2º); exigência de que os valores referentes à criação de cargos e funções, ao aumento de remunerações, alteração de carreiras, dentre outros, quando relativos a projetos de lei ou similares referidos no item anterior, sejam alocados em Reserva de Contingência, e não na programação orçamentária dos órgãos, demandando, assim, pedido de abertura de crédito ao Poder Executivo (art. 78, § 10); e vedação de reajuste de alguns benefícios aos servidores, caso o valor *per capita* seja superior ao valor praticado pela União (art. 89).

Interessante ressaltar que alguns dos dispositivos listados no parágrafo anterior já constaram de projetos de LDOs anteriores e foram derrubados no Congresso Nacional via emendas. Contudo, o Poder Executivo insiste na tentativa de emplacar tais dispositivos no texto da LDO, afrontando a autonomia dos demais Poderes.

A preponderância do Executivo no processo de definição dos limites fica explícita na figura abaixo, extraído do Manual Técnico de Orçamento para 2015 (p. 76), que representa o fluxograma da elaboração da lei orçamentária.

Figura 9 – Fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária



Fonte: MTO 2015.

O gráfico mostra que aos órgãos setoriais e às unidades orçamentárias cabe apenas a formalização de suas propostas. A SOF (Secretaria de Orçamento Federal) é quem “estuda, define e divulga limites” e até mesmo “ajusta propostas setoriais”. Fica claro que o “decide” cabe ao Ministério do Planejamento e à Presidência da República.

3.7 EXECUÇÃO PROVISÓRIA DO ORÇAMENTO

As leis de diretrizes orçamentárias têm regulado a execução orçamentária no caso de a sessão legislativa terminar sem que a proposta orçamentária tenha sido apreciada pelo Congresso. Para Rocha (2008, p. 72), tal regra implica em o Legislativo “abrir mão das

prerrogativas de apreciar e votar o orçamento público – precisamente a prerrogativa que historicamente responde pela razão de ser do Parlamento”.

É preciso observar que a morosidade do Congresso não pode, obviamente, acarretar uma paralisação da condução da Administração Pública, de forma que é necessária a existência de regras que permitam a execução provisória do orçamento, caso este não seja votado antes do início do exercício financeiro. No entanto, as regras previstas nas LDOs têm sido demasiadamente permissivas, tendo em vista que, conforme estudo de Perezino (2008, p. 86), “as leis de diretrizes orçamentárias possibilitam, em caso de não aprovação da LOA, uma execução superior a 90% dos recursos aprovados”.

O autor (2008, p. 85) sustenta que “a execução provisória do orçamento é um vigoroso exemplo do continuísmo autoritário de preponderância do Executivo em matéria orçamentária”. A situação é inquietante, já que, nos últimos dez anos, em apenas um deles o exercício financeiro iniciou-se com a lei orçamentária aprovada.

Apesar de a Constituição Federal vedar o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual, acabou-se por admitir essas regras transitórias na LDO que permitem a realização da despesa sem a aprovação da LOA correspondente, em razão da necessidade de não se “parar” o Estado.

A Nota Técnica Conjunta nº 2 (2015), ao tratar da questão, assim se posiciona: “o tema é sensível, porque tem relação com renúncia de prerrogativas (...); cada despesa incluída na excepcionalidade de execução antecipada implica sacrifício de prerrogativa legislativa”.

Conforme explicitado anteriormente, as regras constantes das LDOs têm sido bastante permissivas nesse aspecto. O PLDO para 2016, por exemplo, permite a execução total das programações constantes do PLOA 2016, em caso de não aprovação antes do início do exercício financeiro, nos termos do art. 52 do PLDO: o *caput* trata de despesas que poderão ser executadas ilimitadamente, a qualquer tempo (até o valor constante do projeto) – são todas as despesas obrigatórias, mais um rol de outras despesas distribuídas em treze incisos; por sua vez, o § 1º autoriza a execução de todas as demais despesas que não constam do *caput*, mas limita a execução a um doze avos do valor previsto para cada órgão no projeto de lei orçamentária de 2016, multiplicado pelo número de meses decorridos até a sanção da lei.

Além disso, segundo a referida Nota Técnica, o PLDO prevê a possibilidade de diversas alterações por ato próprio, mesmo sem aprovação do PLOA, tais como trocas de GND, de indicador de RP e de modalidade de aplicação. E assim, conclui:

Como se verifica, as regras do PLDO 2016 **praticamente dispensam a atuação do Congresso Nacional para aprovar o orçamento de 2016,**

porque fica assegurada a plena execução das programações, embora limitada ao duodécimo em casos específicos. (grifamos)

Paralelamente à execução provisória do orçamento, vale lembrar que os Restos a Pagar inscritos podem ser executados sem a aprovação da lei orçamentária do exercício, já que se referem a despesas empenhadas e não pagas relativas a leis orçamentárias de exercícios financeiros pretéritos. Deve-se apenas respeitar os limites de pagamentos impostos pelos decretos de contingenciamento, tendo em vista que, nesse aspecto, os restos a pagar competem com as despesas da lei orçamentária vigente no que tange aos limites financeiros (a propósito, este é um assunto que deve ser tratado com bastante seriedade pelo governo, a julgar pelo elevado estoque de restos a pagar: no encerramento do exercício de 2014, os restos a pagar inscritos e reinscritos foram superiores a R\$ 220 bilhões).

3.8 EMENDAS PARLAMENTARES COMO INSTRUMENTO DE BARGANHA

Em que pese a Constituição Federal de 1988 ter devolvido ao Parlamento as prerrogativas históricas de emendar o projeto de lei orçamentária, as regras constantes da Resolução da CMO e do parecer preliminar do PLOA limitam sobremaneira as hipóteses de emendamento, restringindo as possibilidades constitucionais.

De fato, segundo Pereira e Mueller (2002, p. 275), as regras do processo orçamentário brasileiro impõem poucos riscos à alteração da proposta orçamentária enviada pelo Executivo contra sua vontade.

Além disso, os autores (2002, p. 278) argumentam que, embora as emendas afastem o projeto do ponto preferido pelo governo, o Presidente da República sai beneficiado, porque a execução delas aumenta seu cacife na barganha com os parlamentares. Neste sentido, vale destacar que cabe ao Executivo a incumbência de liberar os recursos das emendas, tratando-se de um importante instrumento para recompensar ou punir os congressistas de acordo com o grau de apoio ou de oposição que proporcionam ao governo durante o ano.

Com efeito, até a vigência da LDO para 2014 (quando a referida lei passou a tratar da obrigatoriedade da execução orçamentária e financeira das programações incluídas por emendas individuais), cabia ao Executivo determinar quais delas eram executadas, de acordo com sua conveniência (PEREIRA e MUELLER, 2002, p. 273). Segundo os autores (2002, p. 274), o Presidente da República libera a execução das emendas parlamentares estrategicamente, de forma a recompensar ou incentivar os parlamentares a votarem

favoravelmente a projetos de interesse do governo. Por outro lado, os parlamentares que votam de forma contrária são punidos pela não execução das emendas propostas por eles.

Segundo modelo desenvolvido por Alston e Mueller (2001, *apud* PEREIRA e MEULLER, 2002, p. 282), restou comprovado que o uso estratégico da execução das emendas dos congressistas é uma importante moeda para incentivar esses atores a cooperarem, sendo um dos principais meios usados pelo governo em troca de apoio a suas propostas.

Na visão de Rocha (2008, p. 57), a participação parlamentar via emendas aos projetos das leis orçamentárias reajusta “os distanciamentos das prioridades nacionais e procuram adequar o orçamento aos interesses locais e regionais que politicamente representam”. No entanto, cabe ressaltar que essa participação é relativamente irrisória, já que, conforme o autor (2008, p. 75), a participação do Congresso nunca ultrapassou o patamar de 10% do total. Para Pereira e Mueller (2002, p. 289), no entanto, “o montante que sobra para as emendas individuais e coletivas dos parlamentares é extremamente baixo (...), e significa, em média, apenas 2% de toda a despesa do governo”. Os autores concluem (2002, p. 290) que “as ações dos parlamentares na esfera orçamentária são limitadas e condicionadas pelas iniciativas do Executivo”.

Pereira e Mueller (2002, p. 280) defendem que o Executivo não só *permite* deliberadamente que os parlamentares façam emendas ao orçamento, como *incentiva* (p. 295), a fim de usá-las estrategicamente para coordenar e disciplinar a sua coalizão no Congresso, pois assim mantém o controle sobre a execução orçamentária e lhe garante evitar consequências indesejáveis. Os autores argumentam que o Executivo não somente detém a prerrogativa exclusiva de definir o *status quo*, ao determinar a proposta original, mas também de estabelecer as diretrizes do processo em combinação com a sua coalizão majoritária que controla a Comissão Mista de Orçamento. Além disso, segundo os autores, ainda existem outras salvaguardas que impedem que o Congresso modifique a proposta do governo, principalmente a pequena parcela das despesas que é passível de emenda pelos parlamentares.

Por meio de modelo de regressão, os autores concluem que a frequência com que o Deputado vota a favor do governo “aumenta a probabilidade de as suas emendas serem executadas e, da mesma forma, quanto maior a proporção de emendas executadas de um Deputado, mais vezes ele vota com o governo”. Ademais, segundo eles (2002, p. 287),

a estratégia do Governo é esperar até o último momento para executar investimentos orçamentários, inclusive emendas individuais ou coletivas dos parlamentares, como forma de pressioná-los a votar de acordo com as preferências do Executivo ao longo do período legislativo.

A despeito disso, seguem os autores: “o Governo *eventualmente* tem de autorizar mais cedo a execução dos pedidos e projetos dos parlamentares, seja para resolver votações nominais controvertidas, seja para barrar iniciativas indesejáveis da oposição”.

Perezino (2008, p. 71) confirma que a execução das emendas individuais dos partidos da base de sustentação do governo foi, entre 2005 e 2007, sempre superior a 50% em relação aos partidos de oposição.

O autor aponta, ainda, que, dentre as emendas coletivas, as emendas de bancada estadual são bem mais favorecidas pelo relator-geral, em detrimento das emendas de comissão (em contrariedade ao discurso que surgiu após a CPI do Orçamento, de que as comissões permanentes deveriam ter maior participação na alocação dos recursos públicos). Este artifício é uma moeda de negociação política para a aprovação do PLOA, caracterizando apoio (ou, ao menos, não interposição de obstáculos) ao Executivo.

Ainda no que tange às emendas parlamentares, vale destacar que a Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que trata da obrigatoriedade da execução das emendas parlamentares individuais, exigiu que metade dessas emendas seja destinada a ações e serviços públicos de saúde. Diante disso, o governo passou a enviar o PLOA deficitário neste ponto, de forma que somente com as emendas parlamentares é possível o cumprimento da EC nº 29, que se refere à aplicação de recursos mínimos em serviços de saúde anualmente. Perezino (2008, p. 92) defende que este artifício é “uma nova modalidade de apropriação dos recursos da reestimativa de receitas”.

3.9 RECURSOS PARA ATENDIMENTO DAS EMENDAS PARLAMENTARES

A principal fonte de recursos para o atendimento das emendas parlamentares é proveniente da reestimativa de receitas feita pelo Congresso Nacional, sob o fundamento de erros e omissões (previsto no art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição Federal).

Os erros e omissões alegados pelo Congresso Nacional referem-se, geralmente, a modificações nos parâmetros macroeconômicos que embasam a estimativa de receitas para o exercício. Perezino (2008, p. 77) aponta que “essas revisões são sempre positivas, ou seja, uma revisão negativa do crescimento do PIB, no momento de apreciação do PLOA, é ignorada pelo Congresso, pois haveria necessidade de diminuição das estimativas de alguns tributos”.

Analisando o período de 2006 a 2015, houve substantiva reestimativa de receitas pelo Congresso Nacional, conforme se depreende do confronto do valor total da receita constante

dos projetos de lei orçamentária e do autógrafo dos referidos projetos enviados à sanção. Excetua-se apenas o exercício financeiro de 2009, em decorrência da crise econômica mundial, quando o Congresso teve que reduzir a estimativa da receita para aquele ano.

A tabela abaixo apresenta os referidos valores da receita constantes dos projetos de lei orçamentária e das respectivas leis aprovadas.

Tabela 14 – Reestimativa de receitas no CN R\$ milhões

Ano	PLOA	LOA	Diferença
2006	1.676.709,55	1.702.917,69	26.208,15
2007	1.560.926,78	1.575.880,63	14.953,85
2008	1.414.643,30	1.424.390,71	9.747,40
2009	1.664.747,86	1.660.729,66	-4.018,20
2010	1.832.823,01	1.860.428,52	27.605,51
2011	2.048.104,13	2.073.390,15	25.286,02
2012	2.225.103,84	2.257.289,32	32.185,48
2013	2.250.868,08	2.276.516,54	25.648,46
2014	2.467.589,44	2.488.853,32	21.263,88
2015	2.969.088,32	2.982.546,57	13.458,25

Fonte: CMO; elaboração do autor.

A reestimativa de receitas pelo Congresso Nacional acaba por favorecer o Executivo, pois praticamente anula a possibilidade de alteração do projeto original, já que os parlamentares não precisam buscar outras fontes de receitas (anulações de dotações) para atender suas emendas. É comum, no entanto, o Executivo contingenciar despesas no início do ano, com vistas a reequilibrar as expectativas de arrecadação com as despesas aprovadas.

Outra fonte de recursos utilizada para as emendas parlamentares é a Reserva de Contingência. Na verdade, o Poder Executivo envia o projeto de lei orçamentária com recursos da ordem de 2% da receita corrente líquida alocada na Reserva de Contingência, sendo que metade deste valor destina-se exclusivamente para as emendas parlamentares. Esse artifício visa, mais uma vez, a minimizar a alteração do projeto original no Parlamento, já que dispensa o corte em dotações com destinação estipulada pelo governo.

3.10 VETOS

O poder de veto atribuído ao Presidente da República é outro importante instrumento que outorga ao Poder Executivo a preponderância no processo legislativo, incluindo as matérias de cunho orçamentário.

Essa situação é agravada em razão da inércia do Poder Legislativo em apreciar os vetos e, ainda, o quórum qualificado para rejeitá-lo (maioria absoluta de Deputados e Senadores).

No período de 2006 a 2015, o veto às leis orçamentárias foi pouco utilizado pelo Poder Executivo. Para Pereira e Mueller (2002, p. 278), o fato de o orçamento receber tantas emendas sem serem vetadas sugere que o Executivo se beneficia na execução das emendas parlamentares, no que se refere ao apoio político, e que o veto pode implicar um alto custo político para o governo (neste caso, o custo do veto seria maior que o benefício de trazer o orçamento mais próximo à proposta original).

Em algumas situações, no entanto, o Presidente da República já se valeu deste instituto para vetar dispositivos das leis afetas ao orçamento público (PPA, LDO e LOA). Não pretendemos avaliar todos os dispositivos vetados, haja vista a inviabilidade de esgotar o tema no âmbito desta monografia. Vejamos, ilustrativamente, alguns dispositivos vetados em relação à Lei Orçamentária para 2011 (Lei nº 12.381, de 09/02/2011), que comprovam a usurpação – discricionária – das atribuições do Congresso Nacional, uma vez que, em nosso entendimento, o veto não atendeu aos critérios de inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, conforme exige o § 1º do art. 66 da CF.

No tocante àquela lei orçamentária (LOA para 2011), a Presidente da República vetou o § 7º do art. 4º (que trata da autorização para abertura de créditos suplementares), o qual dispunha que, caso o Poder Executivo fosse remanejar dotações relativas a programações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em percentual acima de 25%, tal medida deveria ser apreciada previamente pelo Comitê de Acompanhamento da Execução Orçamentária da CMO.

A justificativa apresentada pela Presidente da República na Mensagem nº 20, de 09/02/2011, foi no sentido de que a referida restrição às programações do PAC “poderia acarretar prejuízos ao andamento de obras e projetos que necessitem de suplementação de suas dotações para adequar os cronogramas financeiros aos cronogramas físicos”.

Ora, se o Congresso Nacional autorizou o remanejamento de 25% das dotações do PAC, dispensada a deliberação parlamentar, entendemos que não cabia ao Poder Executivo afrontá-lo para dispor de maior margem de manobra orçamentária.

Naquele mesmo ano, a Presidente vetou diversas dotações incluídas pelos parlamentares destinadas a uma série de projetos, sob o seguinte argumento:

os recursos alocados são insuficientes para cobrir os custos totais dos projetos e assegurar sua conclusão dentro dos prazos estipulados no Plano Plurianual 2008-2011, o que prejudica a inclusão de novos investimentos no próximo Plano

Plurianual e, ainda, resulta em maior risco de pulverização de recursos, aumento de custos, dilatação dos prazos de execução e paralisação de obras. (grifo nosso)

Dentre as ações vetadas, inclui-se a ação “Construção de Edifícios-Sedes de Promotoria de Justiça do MPDFT”, em flagrante intervenção na autonomia administrativa e financeira daquele órgão.

Vale ressaltar que não há qualquer regra legal que imponha que as obras devam ser inteiramente construídas dentro do período de vigência de um PPA. Se assim fosse, uma obra mais complexa, que demandasse mais de 4 anos para sua construção, nunca teria início.

Outro veto ocorrido na lei orçamentária daquele exercício refere-se à exclusão de dotações de mais de uma centena de programações orçamentárias (subtítulos) incluídas pelo Parlamento no anexo das despesas que não se submeteriam a contingenciamento. A Presidente justificou o veto exatamente por essa razão, *verbis*:

As ações e subtítulos objeto do veto estão incluídas entre as programações constantes de Anexo IV, Seção II da LDO, as quais não poderão ser objeto da limitação de empenho prevista no art. 9º, § 2, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal. A exclusão de dotações orçamentárias do cálculo da base contingenciável dificulta o gerenciamento das finanças públicas no tocante ao alcance da meta de resultado primário, notadamente em função da significativa participação das despesas obrigatórias e ressalvadas no conjunto das despesas primárias. A expansão desse grupo de ações importaria, por consequência, a **necessidade do contingenciamento de valores em outras ações no âmbito do Poder Executivo**, o que poderia resultar em prejuízos à otimização dos recursos disponíveis. (grifo nosso)

Este veto deixa patente a arbitrariedade do Poder Executivo em decidir onde gastar e onde não gastar, desconsiderando a legítima participação do Congresso Nacional no processo de alocação e priorização do gasto público.

Por vezes, o veto não é oposto à lei orçamentária, mas decorre diretamente dela. Ilustramos, nesse sentido, o recente veto integral ao projeto de lei nº 28, de 2015 (numeração no Senado Federal), de autoria do Supremo Tribunal Federal, que trata da alteração do plano de carreira dos servidores do Poder Judiciário da União.

Na Mensagem nº 263/2015, a Presidente da República comunica sua decisão pelo veto em razão de inconstitucionalidade e de contrariedade ao interesse público. Foram estas as razões do veto:

A proposta não leva em consideração a regra prevista no art. 37, inciso XII, da Constituição, nem foi precedida pela dotação orçamentária e pela autorização específica tratadas pelo art. 169, § 1º, incisos I e II, da Constituição. Além disso, sua aprovação geraria um impacto financeiro na ordem de R\$ 25.700.000.000,00 (vinte e cinco bilhões e setecentos milhões de reais) para os próximos quatro anos, ao fim dos quais passaria dos R\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de reais) por exercício. Um impacto dessa magnitude é contrário aos esforços necessários para o equilíbrio fiscal na gestão de recursos públicos.

De fato, não havia prévia dotação orçamentária suficiente para atender as despesas decorrentes daquele projeto de lei, conforme determina o inciso I, § 1º, do art. 169 da Constituição. No entanto, essa condição não foi cumprida por intervenção do Poder Executivo, em manifesta afronta aos princípios da separação e da autonomia dos Poderes, que não admitiu que os necessários valores constassem do projeto de lei orçamentária – como visto anteriormente, é o Poder Executivo que define o limite orçamentário que constará do PLOA, mesmo para os outros Poderes. Essa situação pouco pode ser alterada no Congresso Nacional, haja vista a coalizão e as restrições impostas às emendas parlamentares.

É notório que, há diversos anos, tenta-se aprovar um novo plano de carreira para os servidores do Judiciário, pleito que conta com o apoio dos ministros dos tribunais superiores. Além disso, também é sabido que os servidores daquele Poder recebem remuneração inferior aos dos Poderes Executivo e Legislativo, considerando cargos análogos. Trata-se, portanto, de indevida intromissão na autonomia do Poder Judiciário. Essa intromissão é ainda mais significativa quando se verifica que a despesa liquidada apenas com “gratificação pelo exercício de cargos em comissão” (natureza da despesa 3.3.90.11.36), no âmbito do Poder Executivo, saltou de R\$ 448 milhões, em 2013, para R\$ 1,6 bilhão, em 2014².

3.11 ORÇAMENTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

A lei orçamentária anual é composta pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Estatais (OI). Conforme veremos a seguir, apenas parte do orçamento das Estatais consta do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, outra parcela consta do Orçamento de investimento, mas a maior e significativa parcela dos gastos das Estatais não constam de orçamento algum (são aprovados mediante decreto presidencial).

As empresas estatais *dependentes* economicamente de seu ente controlador (empresas públicas e sociedades de economia mista e demais entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que dela recebam recursos do Tesouro Nacional) devem constar do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, nos termos do art. 6º da LDO para 2015 (Lei nº 13.080/2015).

² Informação apurada pelo autor, no Siafi, em 2out15, considerando o encerramento dos exercícios financeiros de 2013 e 2014.

Excluem-se apenas, nos termos do parágrafo único deste artigo, as seguintes empresas, *verbis*:

Parágrafo único. Excluem-se do disposto neste artigo:

(...)

III - as empresas públicas ou sociedades de economia mista que recebam recursos da União apenas em virtude de:

- a) participação acionária;
- b) fornecimento de bens ou prestação de serviços;
- c) pagamento de empréstimos e financiamentos concedidos; e
- d) transferência para aplicação em programas de financiamento, nos termos do disposto na alínea "c" do inciso I do caput do art. 159, e no § 1º do art. 239, da Constituição Federal.

Fazem parte deste rol, por exemplo, a Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU), a Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Empresa Brasil de Comunicação S.A. (EBC), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Indústrias Nucleares do Brasil S.A. (INB), VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., dentre outras.

Segundo Vieira (2014, p. 20), as estatais dependentes, em geral, não são exploradoras de atividade econômica (CF, art. 173), mas, sim, prestadoras de serviços públicos. O autor ressalta que não existem estatais dependentes do setor financeiro, que explorem atividade econômica ou que sejam de capital aberto, de forma que tais empresas possuem mais características governamentais do que empresariais.

Em razão disso, as leis de diretrizes orçamentárias as alocam no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social e a Lei de Responsabilidade Fiscal as consideram para todos os cálculos de endividamento, resultado nominal e primário e limites para as despesas (VIEIRA, 2014, p. 21).

O orçamento dessas empresas consta integralmente da lei orçamentária anual devendo, nos termos do art. 6º da LDO para 2015, “a correspondente execução orçamentária e financeira, da receita e da despesa, ser registrada na modalidade total no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi”.

No tocante ao Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais (OI), este contempla apenas as empresas que não constam do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e abrange, nos termos do art. 37 da LDO para 2015, “as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”. Apenas as empresas que não estejam na situação de dependência econômica da União compõem o OI.

No entanto, no caso do Orçamento de Investimento das Estatais, só constam as despesas relacionadas com investimentos das entidades que o integram, independente da fonte

de financiamento utilizada. Conforme dispõe o § 1º do art. 37 da LDO para 2015, são consideradas investimentos, exclusivamente, as despesas com:

- I - aquisição de bens classificáveis no ativo imobilizado, excetuados os que envolvam arrendamento mercantil para uso próprio da empresa ou de terceiros e os valores do custo dos empréstimos contabilizados no ativo imobilizado;
- II - benfeitorias realizadas em bens da União por empresas estatais; e
- III - benfeitorias necessárias à infraestrutura de serviços públicos concedidos pela União.

Excetuando-se a parcela relativa a investimentos, que constam do OI, as receitas e despesas das empresas estatais *não dependentes* não constam de orçamento algum. Na verdade, o Poder Executivo, mediante decreto presidencial, aprova, utilizando a denominação de Vieira (2014, p.27), uma espécie de “mini-orçamento”, denominado Programa de Dispêndios Globais (PDG). O PDG contempla todo o conjunto de receitas e despesas das empresas não dependentes, mas **não** é submetido à apreciação do Poder Legislativo. Vale dizer que, por exigência das LDOs, é publicado, anualmente, um anexo aos projetos de leis orçamentárias com informações complementares, dentre as quais consta o plano de aplicação dos recursos apenas das agências financeiras oficiais de fomento, que são empresas estatais. No entanto, tais relatórios são extremamente sintéticos, das quais constam apenas valores globais, sem qualquer informação sobre os critérios de sua execução orçamentária e financeira.

Vieira (2014, p. 27) apresenta a figura abaixo, que demonstra o enquadramento das estatais relativamente aos diversos orçamentos.

Figura 10 – Enquadramento das Empresas Estatais Federais nos orçamentos



Fonte: VIEIRA, 2014, p. 27

Para se ter uma ideia da ordem de grandeza do montante de recursos constantes do PDG, em confronto ao Orçamento de Investimento das Estatais constante da LOA, vale destacar que, em 2015, o valor do PDG aprovado pelo Decreto nº 8.383, de 29 de dezembro de 2014, foi de R\$ 1.617.398.733.556,00 (1,6 trilhões de reais), contra R\$ 105.869.618.210,00 (106 bilhões) do OI. Além disso, o valor do PDG é apenas 20%

inferior à totalidade do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (R\$ 1,97 trilhão, excluindo-se a parcela relativa ao refinanciamento da dívida pública federal).

Percebe-se, portanto, que o montante de recursos federais que não são submetidos à análise prévia do Poder Legislativo é enorme. Vale lembrar que as empresas integrantes do PDG não estão submetidas às disposições da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), uma vez que não se enquadram no art. 2º, inciso III, daquela lei (não recebem recursos do Tesouro Nacional para pagamento de despesas com pessoal ou com custeio em geral). Adicionalmente, não executam suas despesas no Siafi, estando, em consequência, distante da fiscalização da sociedade.

Enquadram-se, nesta categoria, por exemplo, as seguintes empresas: Dataprev, Telebrás, Infraero, Petrobrás, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES, dentre outras.

Importante destacar que os recursos das empresas estatais são provenientes, em boa parte, do recebimento de empréstimos previamente concedidos, da venda de títulos públicos, dos fundos constitucionais (FCO, FNE, FNO), de recursos do FGTS e do FAT, de recursos do Tesouro Nacional e de empréstimos junto a agentes financeiros internacionais.

Tratam-se, desse modo, em última análise, de recursos dos cidadãos brasileiros. Não obstante, as despesas das estatais são praticamente imunes ao controle popular. Não há aprovação prévia pelo Poder Legislativo e o controle *a posteriori* é praticamente inexistente. Tome-se como exemplo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), empresa pública vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. Sua missão é apoiar empreendimentos que visem ao desenvolvimento nacional mediante financiamentos de longo prazo a juros subsidiados. No entanto, com consequências duvidosas acerca do desenvolvimento nacional, o BNDES foi um dos maiores financiadores das obras destinadas à Copa do Mundo do Brasil de 2014 (a propósito, os maiores investidores da Copa foram empresas públicas – Caixa Econômica Federal (R\$ 6,6 bilhões), Infraero (R\$ 5,2 bilhões) e BNDES (R\$ 4,8 bilhões)).

De fato, é meritório que recursos públicos subsidiados sejam investidos por empresas em prol do desenvolvimento social e que os procedimentos sejam desburocratizados para garantir competitividade às empresas com vistas ao desenvolvimento nacional. Contudo, são fartas as notícias de que a aplicação dos recursos das estatais é uma verdadeira “caixa-preta”.

Por lidarem com recursos públicos, as empresas estatais não podem alegar que a exibição de seus dados compromete a competitividade por aturem em mercados concorrenciais, tampouco alegar dificuldade de operar no Siafi. O ex-ministro da CGU, Jorge

Hage (EMPRESAS..., 2009) afirmou que algumas estatais se pautam em tais alegações para não dar transparência a seus gastos.

Nesse sentido, Piscitelli (EMPRESAS..., 2009) defende que a transparência relativa à utilização dos recursos públicos é mais que desejável. Para ele, no entanto, as decisões sobre a aplicação dos recursos das estatais estão praticamente à margem do Congresso Nacional e da sociedade de um modo geral. O economista esclarece:

(...) acompanhar a execução orçamentária e financeira dessas empresas é até um eufemismo, porque precisaríamos discutir os critérios de alocação de recursos e sua aplicação por elas; a possibilidade de um acompanhamento sistemático de seus dispêndios é quase uma resultante do necessário e inadiável processo de democratização de suas decisões, da seleção de seus projetos e das modalidades de aplicações de seus recursos.

Com efeito, a imprensa tem recorrentemente noticiado a aplicação de recursos das estatais para fins nada transparentes, haja vista os recentes escândalos (CPI dos Correios/Mensalão, CPI da Petrobrás/Operação Lava-Jato, CPI do BNDES, pedaladas fiscais, etc). Na verdade, tais empresas têm se tornado grandes fontes de corrupção.

É de se concluir, portanto, que se faz necessária a análise prévia dos cidadãos (por meio de seus representantes) acerca da meritocracia, da conveniência e da legalidade da aplicação dos recursos das estatais e se tais recursos serão revertidos em desenvolvimento econômico e social do país.

O pleno controle de tais empresas pelo Poder Executivo tem se mostrado ineficaz e ineficiente, incentivando a corrupção. Da mesma forma que indica seus dirigentes, o governo impõe a política de gastos das estatais. A precariedade na transparência e no controle desses vultosos recursos públicos facilita, sem dúvida, o favorecimento de empreiteiros influentes.

Parece-nos que nem mesmo as próprias empresas têm controle sobre a aplicação de seus recursos. Veja-se, por exemplo, parte do relatório do BNDES constante das informações complementares ao PLOA para 2016, no que tange aos recebimentos no período:

No caso dos recursos já desembolsados, as informações de retorno são obtidas diretamente dos contratos. No entanto, **não estão disponíveis em um detalhamento preciso** quanto a setor, Estado, porte da empresa e fonte de recursos, já que os sistemas de controle de operações e de cobrança são distintos. (grifo nosso)

No tocante aos saldos dos empréstimos, a (des)informação é análoga: “as informações sobre saldos também **não estão disponíveis em um detalhamento preciso** quanto a setor, Estado, porte da empresa e fonte de recursos (...)”.

Apenas no âmbito do BNDES, o orçamento anual é da ordem de R\$ 140 bilhões, sendo aproximadamente R\$ 43 bilhões destinados a aplicações em operações de crédito, dos quais R\$ 1 bilhão destina-se a operações a Fundo Perdido (não reembolsáveis). O saldo (valores emprestados) em 31 de dezembro de 2014 era da ordem de R\$ 657 bilhões. Não se

pode admitir, diante deste montante, que o Banco não tenha um detalhamento sobre a aplicação de seus recursos. A mensagem passada pelo BNDES, quando ele próprio afirma que *não há um detalhamento preciso*, seja ele qual for, é de que há um total descontrole sobre os recursos públicos.

Vieira (2014) corrobora a falta de transparência na aplicação dos recursos das estatais em diversas passagens de seu premiado trabalho:

(...) em virtude da natureza empresarial desses elementos, não são aplicados diversos dispositivos da Lei 4.320/1964, como, por exemplo, o princípio da universalidade (pois somente constam daquela peça as despesas relacionadas com investimentos) e o princípio da unidade de tesouraria. Essa característica torna menos enrijecida a atuação da estatal, **mas diminui a transparência que poderia se dar via peça orçamentária** (p. 14). (grifamos)

(...) mais autonomia para as empresas estatais não-dependentes é perfeitamente válido. **Deve, no entanto, vir acompanhado de um sólido sistema de evidência contábil e de um robusto sistema de gestão de riscos corporativos e de controles internos** (p.25). (grifamos)

O fato de estarem fora dos orçamentos e do jogo orçamentário faz com que essas empresas possam se enquadrar na situação de “insulamento burocrático” (Nunes, 1997). Isso pode **não ser desejável devido ao alto nível de autonomia associada à consequente falta de controle político, social e de responsabilização**, o que confirma, assim, o risco apontado (p.38). (grifamos)

Fica evidente que a falta de transparência na gestão orçamentária das estatais, cujo controle fica apenas a cargo do Poder Executivo, favorece sobremaneira a ineficiência e o desvio de tão valiosos recursos.

4 PRECEDENTES JUDICIAIS

Neste capítulo, apresentamos três precedentes judiciais do Supremo Tribunal Federal (STF) relacionados à temática da presente monografia. Nos três casos, o STF afastou situações em que estava caracterizada a preponderância do Poder Executivo relativamente a aspectos relacionados à abertura de créditos adicionais autorizados na lei orçamentária, à utilização abusiva de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários e à ingerência do Executivo nas propostas orçamentárias dos outros órgãos/poderes, em afronta ao princípio da separação e da autonomia dos poderes.

4.1 ADI 2.925/DF

Esta Ação Declaratória de Inconstitucionalidade foi importante porque inaugurou a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade relativamente às leis orçamentárias anuais.

Nesta ADI foram impugnados dispositivos da LOA para 2003 que estabeleciam regras voltadas ao mecanismo de abertura de créditos suplementares com a utilização da receita da CIDE-Combustíveis.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2925 foi ajuizada em 2003 pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT) visando à declaração, sem redução de texto, da inconstitucionalidade da aplicação das alíneas “a”, “b”, “c” e “d” do inciso I do art. 4º da Lei nº 10.640/2003 (Lei Orçamentária para 2003), que tratavam da autorização, ao Poder Executivo, para suplementação e respectivo cancelamento de dotações orçamentárias.

O texto impugnado assim dispunha:

Art. 4º Fica o **Poder Executivo** autorizado a abrir créditos suplementares, observados os limites e condições estabelecidos neste artigo e desde que demonstrada, em anexo específico do decreto de abertura, a compatibilidade das alterações promovidas na programação orçamentária com a meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2003, para suplementação de dotações consignadas:

I - a cada subtítulo, até o limite de dez por cento do respectivo valor, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- a) anulação parcial de dotações, limitada a dez por cento do valor do subtítulo objeto da anulação, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;
- b) reserva de contingência, inclusive de fundos e de órgãos e entidades das Administrações direta e indireta, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e no § 6º deste artigo;
- c) excesso de arrecadação de receitas diretamente arrecadadas, desde que para alocação nos mesmos subtítulos em que os recursos dessas fontes foram

originalmente programados, observado o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal; e
d) até dez por cento do excesso de arrecadação;

O objetivo da ADI era resguardar os dispositivos constitucionais que tratam da vinculação do produto da arrecadação da CIDE-Combustíveis a determinadas finalidades, quais sejam: pagamento de subsídios a preços ou transporte de álcool combustível, gás natural e seus derivados e derivados de petróleo; financiamento de projetos ambientais relacionados com a indústria do petróleo e do gás; e financiamento de programas de infraestrutura de transportes.

A alegação da autora é que seria inconstitucional impedir que os recursos da CIDE-Combustíveis não fossem aplicados nas destinações previstas no art. 177 da Constituição ou que fossem aplicados em finalidades não previstas.

No que tange às alíneas “b” e “c” (utilização da reserva de contingência e do excesso de arrecadação), alegou-se a inconstitucionalidade de aplicação de apenas 10% de tais recursos, pois impediria a destinação de toda a arrecadação da contribuição nas finalidades constitucionalmente previstas. Ademais, alegou-se a inconstitucionalidade de anulação de recursos da CIDE-Combustíveis para suplementação de outras dotações que não as veiculadas no art. 177, § 4º, II, da CF.

A Ministra Ellen Gracie, relatora, entendeu que não havia abstração, generalidade e impessoalidade, em linha com a jurisprudência do STF, que não atribuíra tais qualidades às regras de natureza orçamentária. Para ela, tratava-se de ato formalmente legal, de efeitos concretos e, portanto, não suscetível ao controle abstrato de constitucionalidade, de forma que ela não conheceu do recurso.

O Ministro Marco Aurélio inaugurou a divergência, defendendo que “afastar a possibilidade de controle concentrado nessa hipótese equivaleria a colocar a lei orçamentária acima da Carta da República”, de forma a torná-la flexível e passível de modificação por uma lei orçamentária.

O Ministro Gilmar Mendes, por sua vez, afirmou ter ressalvas com relação à jurisprudência daquele Tribunal, e seria um momento propício para revê-la, votando pela admissibilidade da ação.

O Ministro Carlos Ayres Brito ressaltou a relevância da lei orçamentária anual, considerando-a, abaixo da Constituição Federal, a lei mais importante para a Administração Pública, destacando que seu descumprimento implica em crime de responsabilidade, de forma que seria temerário blindar a lei orçamentária contra o controle abstrato.

Os Ministros Cezar Peluso, Carlos Velloso, Sepúlveda Pertence e Maurício Corrêa também conheceram da ação, entendendo que o dispositivo atacado se tratava de norma de caráter geral e abstrato.

No mérito, o Ministro Marco Aurélio ressaltou a necessidade de se proclamar a impossibilidade de utilização de recursos da CIDE-Combustíveis para os fins não previstos constitucionalmente, daí a importância de se partir para a interpretação conforme a Constituição, até mesmo para se evitar controvérsias futuras. Seu voto foi acompanhado pelos Ministros Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso (que argumentou, ainda, que o Governo poderia se valer da limitação do teto de 10% para não aplicar todo o recurso da CIDE-Combustíveis, alegando impedimento legal), Gilmar Mendes, Carlos Velloso (afirmando que os recursos da CIDE-Combustíveis estavam sendo desviados de sua finalidade) e Maurício Corrêa.

Por fim, a ADI foi julgada procedente, em parte, por maioria, para dar interpretação conforme a Constituição, no sentido de que a abertura de crédito suplementar deve ser destinada às três finalidades enumeradas no artigo 177, § 4º, inciso II, alíneas “a”, “b” e “c” da Carta Federal. Foram vencidos a ministra Ellen Gracie (relatora) e os ministros Joaquim Barbosa, Nelson Jobim e Sepúlveda Pertence.

O acórdão restou assim ementado:

PROCESSO OBJETIVO - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA - CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL - CIDE - DESTINAÇÃO - ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas "a", "b" e "c" do inciso II do citado parágrafo. (ADI 2.925, Relator(a): Min. ELLEN GRACIE, Relator(a) p/ Acórdão: Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/2003)

4.2 ADI 4.048 MC/DF

A Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4048 foi proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB – para impugnar a Medida Provisória nº 405, de 18 de dezembro de 2007, que abria crédito extraordinário em favor de diversos órgãos no valor

global de R\$ 5.445.677.660,00 (cinco bilhões, quatrocentos e quarenta e cinco milhões, seiscentos e setenta e sete mil, seiscentos e sessenta reais).

O julgamento desta ADI inaugurou a mudança na jurisprudência daquela Corte relativamente à abertura de crédito extraordinário mediante medidas provisórias, já que, até então, a jurisprudência que havia se estabelecido não permitia a análise da questão, deixando grande lacuna para que o Poder Executivo ficasse sem fiscalização pela via concentrada. O não conhecimento, até então, se pautava por fundamentos diversos, alegando-se que: essas MPs veiculam atos de efeitos concretos, não sujeitos, portanto, ao controle abstrato (ADI 1716/DF); tais MPs não se configuram como atos normativos, mas, sim, atos administrativos com objeto determinado e destinatário certo (ADI 1496/DF); a Corte não poderia se manifestar acerca da imprevisibilidade e da urgência do crédito extraordinário, por ofensa ao princípio da separação dos poderes (ADI 3709/DF).

Neto (2013) destaca que os primeiros sinais de mudança na jurisprudência do Supremo relativamente ao controle abstrato das leis orçamentárias foram notados em 2003, no julgamento da ADI 2.925, mas a orientação da Corte só veio a mudar, de forma mais consistente, a partir da decisão na ADI 4.048, em 2008.

De fato, na ADI 4.048, a maioria da Corte entendeu que, no caso de abertura de créditos extraordinários por meio de medida provisória, é preciso atender aos quesitos de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, conforme especifica o artigo 167 (XI, parágrafo 3º, da Constituição Federal).

Em seu voto, o Ministro Marco Aurélio reconheceu “um verdadeiro impasse institucional”. Para ele, a consequência prevista pela Constituição Federal era que não houvesse uma “avalanche de medidas provisórias” para que o Executivo “não inviabilize os trabalhos das duas Casas Legislativas”. O ministro argumentou que caberia ao STF apreciar os requisitos para a edição de medida provisória, pois é aquele Tribunal que possui a guarda da Carta Magna, e, portanto, não poderia se despedir deste papel.

Ademais, embora a medida provisória objeto da impugnação tenha sido aprovada pelo Congresso Nacional (convertida na Lei nº 11.658, de 18/4/2008), a Corte entendeu que isso não afastava os vícios de constitucionalidade. O Ministro Celso de Mello defendeu que “a aprovação congressional, ainda que por unanimidade, não tem a virtude de operar a convalidação de medida provisória comprometida, em sua integridade jurídica, pelo defeito gravíssimo que a incompatibiliza com o texto da Constituição”. Para o ministro, o “caráter

inconvalidável do vício da ilegitimidade constitucional impede que a mera vontade dos poderes constituídos se sobreponha à autoridade da própria Constituição”.

Importante destacar alguns trechos dos votos dos ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes, que teceram duras críticas à utilização abusiva das medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários. O primeiro ministro afirmou:

O chefe do poder Executivo da União transformou-se em verdadeiro legislador solitário da República.

(...)

as instituições do Estado, ao usurparem atribuições que lhes não são próprias, transgridem o postulado da separação de poderes, dando indevida expansão às suas prerrogativas políticas e jurídicas, e, com esse comportamento revestido de ilicitude constitucional, culminam por desprezitar a Constituição e por lesar, de maneira inaceitável, as liberdades civis, as franquias democráticas e os parâmetros cuja estrita observância deve condicionar o exercício do poder estatal.

(...)

Ainda assim revela-se profundamente inquietante – na perspectiva da experiência institucional brasileira – o progressivo controle hegemônico do aparelho de Estado, decorrente da superposição da vontade unipessoal do Presidente da República, em função do exercício imoderado da competência extraordinária que lhe conferiu o art. 62 da Constituição.

O relator, Ministro Gilmar Mendes, assim se posicionou:

Impressiona a quantidade elevada de medidas provisórias editadas, no último ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários. Desde o início do ano de 2007 (...), já se podem contar mais de 20 medidas provisórias destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária.

(...)

É papel desta Corte assegurar a força normativa da Constituição e estabelecer limites aos eventuais excessos legislativos dos demais Poderes.

Com efeito, importante ressaltar que, desconsiderando-se a dívida pública, as medidas provisórias de créditos extraordinários somaram mais de 10% do orçamento de 2007.

De fato, o abuso na edição de MPs era enorme. A medida provisória atacada referia-se a despesas das mais diversas, das quais destacamos: aquisição de imóveis; participação da União no capital de companhias; manutenção de sistemas informatizados; dissolução e extinção de companhias; controle de velocidade em rodovias; fomento a projetos cinematográficos e audiovisuais; instalação de espaços culturais, dentre outros. A fim de mostrar a variedade de despesas que constavam da MP, o autor da ação afirmou que ela totalizava “nada mais, nada menos, que 24 páginas do Diário Oficial”, o que certamente mostrava a ausência dos quesitos constitucionais para sua edição.

No julgamento da ADI, a Corte considerou que os créditos abertos seriam destinados a prover despesas correntes que não estariam qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência.

Dessa forma, em 14 de maio de 2008, o Plenário daquela Suprema Corte deferiu (com efeitos *ex nunc*, não atingindo os créditos já empenhados pelos órgãos), por votação majoritária (6 votos a 5), o pedido de medida cautelar formulado para “suspender a vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008”, com a seguinte ementa:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 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 nº 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 nº 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 nº 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 nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

(ADI 4048 MC, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)

Em 2011, tendo em vista o fim da vigência da Lei nº 11.658/2008 (lei de conversão da MP), a ação foi extinta sem resolução do mérito, em razão da perda superveniente de seu objeto.

No caso das medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, o fator temporal é muito relevante, de forma que a demora no julgamento pode reduzir o resultado útil do processo, já que várias despesas podem ter sido empenhadas pelos órgãos. Para Neto (2013), “o tempo faz o papel de magistrado e assim legitima-se a realização cada vez mais frequente de gastos ordinários e previsíveis, que não observaram o devido processo legal, nem passaram previamente pelo crivo do Poder Legislativo”.

4.3 MS 33.186 MC/DF

O Mandado de Segurança 33.186, com pedido de liminar, foi impetrado pelo Procurador-Geral da República contra ato da Presidência da República relativamente ao envio da proposta orçamentária para 2015, que suprimiu os valores previstos nas propostas orçamentárias elaboradas pelo Poder Judiciário (incluído o Conselho Nacional de Justiça – CNJ) e pelo Ministério Público da União (incluído o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP).

Alega o impetrante ser vedado ao Poder Executivo a alteração da proposta orçamentária de instituições com autonomia financeira e administrativa outorgada pela Constituição Federal, sendo cabível ao Executivo apenas a consolidação das propostas e envio do projeto de lei orçamentária global ao Legislativo, a quem cabe a última palavra sobre o orçamento da União.

Sustenta a violação dos artigos 2º (separação dos poderes), 127, § 2º (autonomia funcional e administrativa do Ministério Público) e 99 (autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário), todos da Constituição Federal. Defende, ainda, que estaria vedado ao Executivo fazer juízos de valor sobre as propostas orçamentárias redigidas sobre o pátio da autonomia administrativa e financeira, ressaltando que as referidas propostas foram enviadas no prazo legal e não estavam em desacordo com a lei de diretrizes orçamentárias, razões únicas que autorizariam tal medida.

Critica a prática, recorrente, de envio das rubricas glosadas em anexos ao PLOA, o que levaria, inexoravelmente, à rejeição das propostas destacadas, já que, nesse caso, ausente a demonstração obrigatória das fontes de custeio das referidas despesas. Neste caso, argumenta o Procurador-Geral que o Poder Executivo estaria a criar um segundo poder de veto (além do poder de veto tradicional, posterior à aprovação da lei), antecedente à deliberação do Congresso, em desacordo com o art. 66, § 1º, da CF.

Em sua decisão, a Ministra Rosa Weber argumentou que o Poder Executivo só estaria constitucionalmente autorizado a promover ajustes nas propostas orçamentárias dos demais Poderes e órgãos autônomos da União em caso de as despesas projetadas estiverem em desacordo com os limites estipulados na lei de diretrizes orçamentárias, o que não ocorrera naquele caso. Sendo assim, reconhecendo a inexistência de incompatibilidade daquelas propostas com a LDO, a Ministra afirmou que carecia de amparo jurídico a alteração das referidas propostas unilateralmente pelo Poder Executivo.

A Ministra cita alguns precedentes daquela Corte, dentre as quais destacamos alguns trechos:

(...) a rigor, a Presidência da República deve assegurar ao Congresso Nacional o conhecimento amplo e irrestrito das expectativas do Ministério Público Federal. O acesso à proposta original é condição inafastável para que os representantes políticos dos cidadãos brasileiros exerçam esse poder-dever de verificar a conveniência e a oportunidade de autorização dos dispêndios previstos. (MS 31618 MC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe de 19.11.2012)

(...)

Há muito tempo, o Supremo fixou competir ao Poder Executivo a consolidação da proposta orçamentária, observando, conforme apresentada, a alusiva ao Judiciário. Cumpre ao Legislativo, em fase subsequente, apreciá-la. É incompreensível que o Executivo, mesmo diante de pronunciamento do órgão máximo da Justiça brasileira, insista, a partir de política governamental distorcida, porque conflitante com a Constituição Federal em certa ótica e invada campo no qual o Judiciário goza de autonomia. (MS 28405, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 25.11.2009)

A Ministra conclui que a modificação nas propostas encaminhadas pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público da União (incluído o CNJ e o CNMP) é carente de legitimidade constitucional, até mesmo porque, até aquela data, a lei de diretrizes orçamentárias ainda não tinha sido aprovada no Congresso Nacional (o que não autorizava a atuação do Executivo na adequação das propostas dos demais Poderes e órgãos autônomos). Ademais, não havia qualquer afronta à lei de responsabilidade fiscal.

Diante disso, presentes o *fumus boni juris* e o *periculum in mora*, a Ministra deferiu o pedido liminar no sentido de que o Poder Legislativo tomasse, de forma irrestrita, as propostas orçamentárias originais dos órgãos do Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público como integrantes (e não como meros anexos) do projeto de lei orçamentária para 2015.

Ela conclui afirmando que “é do Congresso Nacional o papel de árbitro da cizânia, pois, ao examinar, em perspectiva global, as pretensões de despesas dos Poderes e órgãos autônomos da União, exercerá o protagonismo que lhe é inerente na definição das prioridades”.

CONCLUSÃO

Ao longo do período republicano brasileiro, a competência atribuída pela Constituição Federal, no que tange ao orçamento público, tem oscilado entre os Poderes Executivo e Legislativo, a depender do momento histórico.

A Constituição Federal de 88 foi aclamada, nesse aspecto, como bastante democrática, na medida em que, ao menos no campo teórico, devolveu as prerrogativas do Poder Legislativo de influir na elaboração das peças orçamentárias, representando um rompimento com o regime autoritário.

De fato, a Magna Carta dispõe, em diversas passagens de seu texto, acerca da autonomia e da independência dos Poderes da República, pressuposto básico de um Estado Democrático.

A despeito disso, o sistema orçamentário brasileiro privilegia sobremaneira o Poder Executivo, em detrimento dos demais. Com efeito, o Executivo utiliza diversos artifícios para impor a sua agenda, até mesmo intervindo nas propostas orçamentárias de órgãos autônomos ou vinculados a outros Poderes. Ademais, aquele Poder usa vários instrumentos com vistas a evitar que a proposta orçamentária seja alterada no âmbito do Parlamento, bem como para direcionar a execução orçamentária, o que, em última instância, significa afastar a legítima e desejável participação da sociedade na elaboração e na execução das políticas públicas.

Sem dúvida, tamanha preponderância do Executivo só se sustenta em razão do chamado “presidencialismo de coalizão”, mecanismo que, em linhas gerais, refere-se à troca de favores entre o governo e os parlamentares – estes votam os projetos de interesse e conforme a orientação daquele em troca de benesses. Em outras palavras, trata-se de um jogo ganha-ganha com a finalidade de garantir o sucesso político das partes envolvidas, mas que, certamente, acarreta perdas para a sociedade, haja vista a falta de transparência na execução do orçamento, a carência de fiscalização, a pulverização de recursos, os escândalos de corrupção e a ineficiência do gasto público, dentre outras mazelas.

A iniciativa atribuída ao Executivo para os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária é o primeiro fator de sua preponderância abordado na presente monografia, devido à dificuldade de se alterar os referidos projetos em razão das regras regimentais e do poder exercido pelo presidente e pelos relatores no âmbito da CMO, que são convenientemente escolhidos dentre os parlamentares da base aliada do governo.

Conforme verificado nos últimos anos, os presidentes da CMO, bem como os relatores dos projetos dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais, foram todos da base aliada do partido da Presidente da República.

O contingenciamento é outro fator de preponderância do Executivo no que tange à execução orçamentária. Tal mecanismo carece de transparência e incide principalmente sobre as emendas parlamentares, que são, via de regra, despesas discricionárias. Há diversas ilegalidades no processo de contingenciamento, sendo que governo utiliza tal instrumento para compensar situações diversas que não autorizam esta prática. O contingenciamento configura uma deturpação do orçamento aprovado pelo Legislativo e, além disso, não há divulgação das despesas contingenciadas, dificultando a fiscalização pelo Congresso Nacional. Ademais, os efeitos desta limitação são sofridos em maior intensidade pelos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e pelos órgãos autônomos, já que seus orçamentos são irrisórios se comparados ao orçamento do Poder Executivo (e este pode distribuir as despesas contingenciadas dentre os diversos ministérios/secretarias, o que é impossível para os órgãos dos outros Poderes). O contingenciamento, além de engessar o orçamento dos órgãos vinculados aos demais Poderes, acaba por afastar o Parlamento da execução de políticas públicas.

As tabelas 5, 6 e 7 comprovam a grande superioridade do orçamento do Poder Executivo em relação aos demais, especialmente as despesas com custeio e investimentos (GNDs 3 e 4, respectivamente), que são, basicamente, as despesas passíveis de serem contingenciadas. Além disso, considerando o período analisado (2006 a 2014) as despesas do Poder Executivo têm aumentado em detrimento dos outros Poderes.

Com respeito aos créditos adicionais, constatou-se que quase totalidade deles favorece o Poder Executivo, sendo que, em boa medida, este Poder se apropria do superávit financeiro, do excesso de arrecadação ou de operações de crédito para abrir créditos suplementares já autorizados na lei orçamentária. Tais créditos são abertos mediante decreto presidencial e, portanto, não passam por análise do Poder Legislativo. Trata-se de verdadeiro orçamento paralelo, no qual o Executivo abre créditos de um lado (utilizando-se de recursos não constantes do orçamento inicial), ao largo do Legislativo, e contingencia as despesas aprovadas por este Poder, de outro. Ademais, viu-se que, quando a Câmara dos Deputados necessitou do aval do Executivo para que este enviasse um projeto de lei de abertura de crédito com base em excesso de arrecadação de receitas *próprias* (cujo esforço arrecadatório é do órgão), o pedido foi rejeitado, sob o argumento de que não havia espaço fiscal para tanto. Entretanto, no mesmo exercício financeiro, o Executivo ignorou esta justificativa quando o

crédito o favorecia (e os valores eram bastante superiores ao solicitado pela Câmara dos Deputados).

Considerando apenas os créditos extraordinários (abertos por medida provisória), o quadro é ainda mais favorável ao Executivo, conforme se depreende da tabela 10. O governo tem abusado da edição de MPs para abrir créditos extraordinários, sem a observância dos pressupostos para tanto. Esta situação é agravada pelo fato de que não há necessidade de se indicar as fontes de recursos para abertura desses créditos, não há análise prévia do Congresso, em decorrência da imediata eficácia das MPs e pela quase impossibilidade de o Parlamento emendar tais medidas (que deveriam ser) excepcionais, em flagrante violação do processo democrático. Por vezes, conforme verificado nos exercícios de 2012/2013, o Executivo utilizou-se do instrumento da medida provisória para burlar a não aprovação da lei orçamentária, valendo-se da autorização constitucional para reabertura dos referidos créditos no ano subsequente (em caso de abertura nos quatro últimos meses do ano anterior). Em 2015, o governo utilizou-se novamente deste artifício, com a edição da MP nº 667, de 2 de janeiro de 2015, com valor total superior a R\$ 74 bilhões.

Outro aspecto que caracteriza o domínio do Executivo é a sua competência para definir os limites orçamentários de cada órgão, nos termos das leis de diretrizes orçamentárias. As LDOs têm imposto parâmetros para os limites dos órgãos do Legislativo e do Judiciário, MPU e DPU, mas não para o Executivo. Além disso, conforme verificamos, tal parâmetro é interpretado conforme a conveniência do Executivo, haja vista a divulgação de limites orçamentários com valores inferiores a ele. Em que pese todas essas restrições, nota-se que o governo tem tentado emplacar dispositivos nas LDOs ainda mais restritivos para os outros Poderes e órgãos autônomos no que tange a seus orçamentos, de forma a favorecer o orçamento do Poder Executivo. O PLDO para 2016 corrobora esta afirmação, na medida em que tenta impor um limite para 2016 (somente para os outros Poderes), relativamente aos GNDs 3, 4 e 5, baseado nos limites finais de 2014 (diminuído dos valores contingenciados naquele ano e ignorando a elevada inflação do período). No que diz respeito às despesas com pessoal, o Executivo tenta garantir uma distribuição proporcional entre os Poderes, exatamente quando aquele possui o maior percentual dos últimos anos.

Com relação à execução provisória, em caso de não aprovação das leis orçamentárias até o início do exercício financeiro, as LDOs têm sido bastante permissivas, possibilitando uma execução superior a 90% das despesas constantes do PLOA. Apesar disso, o Executivo tem editado medidas provisórias de crédito extraordinário para executar a parcela relativa a investimentos, o que, certamente, garante a quase totalidade da execução dos

recursos constantes do PLOA, mesmo sem sua aprovação. Tais regras representam uma renúncia das prerrogativas do Legislativo em favor do Executivo.

Relativamente às emendas parlamentares, vale dizer que, a despeito de as hipóteses de emendamento serem limitadas, e a execução ser baixa, o governo as utiliza, estrategicamente, como instrumento de barganha no processo político, recompensando ou punindo os parlamentares, mediante a execução (ou não) das emendas, de acordo com o apoio parlamentar. Nesse sentido, o Executivo até mesmo incentiva que os parlamentares apresentem emendas ao orçamento. Tais emendas não são suficientes para alterar substancialmente as propostas enviadas pelo Executivo, e são importantes para o governo exercer controle sobre os parlamentares, que também são favorecidos politicamente em decorrência da liberação de suas emendas.

A partir do exercício de 2014, conforme disposto na LDO, as emendas parlamentares passaram a ter execução obrigatória (com algumas exceções previstas na lei). Esse mecanismo foi posteriormente ratificado pela Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015. Não obstante, desde então, metade das emendas parlamentares devem ser destinadas a ações e serviços públicos de saúde, com vistas a dar cumprimento à EC nº 29, já que o governo passou a enviar a proposta deficitária no que tange a tal aspecto. Este artifício é uma forma de apropriação dos recursos da reestimativa de receitas elaborada pelo Congresso Nacional, que é a principal fonte de recursos para atendimento das emendas. A propósito, a reestimativa de receitas (e também a Reserva de Contingência) acaba por favorecer o Executivo, na medida em que dificulta a alteração do projeto de lei enviado.

O poder de veto, garantido constitucionalmente ao Presidente da República, é outro importante mecanismo que outorga ao Poder Executivo a predominância no processo orçamentário, situação agravada pela inércia do Poder Legislativo em apreciar os vetos e o quórum qualificado para rejeitá-lo. Apesar de tal instrumento não ser utilizado com frequência, verificamos que o governo vetou alguns dispositivos inseridos pelo Parlamento com a finalidade de flexibilizar a execução orçamentária de suas despesas. Em outras oportunidades, utilizou-se do poder de veto para intervir na autonomia administrativa e financeira de órgãos vinculados a outros Poderes.

Abordamos, ainda, a questão do orçamento das empresas estatais, em que apenas ínfima parcela consta da lei orçamentária anual. Os vultosos recursos das estatais que não dependem economicamente da União, da ordem de R\$ 1,6 trilhões, constam somente do chamado Programa de Dispêndios Globais, que é aprovado mediante decreto presidencial, não sendo, portanto, submetido ao Poder Legislativo. Essas estatais (não dependentes) não se

submetem às disposições da LRF, tampouco executam suas despesas no Siafi. Em outras palavras, a execução orçamentária das empresas estatais carece de transparência e são praticamente imunes à fiscalização pela sociedade. Sem dúvida, isso favorece desperdício de recursos, desvios de finalidade, ineficiência do gasto público e corrupção, a considerar os recentes escândalos envolvendo diversas empresas estatais.

Relativamente ao controle judicial, importante salientar que o Supremo Tribunal Federal tem mudado de postura no que tange às matérias orçamentárias, passando a apreciá-las pela via do controle abstrato, no intuito de coibir os excessos do Poder Executivo. Faz-se necessária, ainda, a consolidação da jurisprudência daquela Suprema Corte, com vistas ao fortalecimento do regime democrático.

É de se concluir, portanto, que a concentração de poderes quase ilimitados, no que se refere ao manejo dos recursos públicos, nas mãos do Poder Executivo, remonta ao período autoritário, em que o Presidente define quando, quanto e onde gastar. As prerrogativas dos demais Poderes, conferidas pela Constituição Cidadã, não tiveram o condão de garantir a almejada participação democrática no processo orçamentário. A autonomia dos Poderes tem sido mitigada pela atuação do Executivo, seja pela imposição de sua vontade, seja por meio do presidencialismo de coalizão.

Com efeito, a concessão de poderes desenfreados ao Poder Executivo, aqui escida pelo Poder Legislativo, sem a adoção das cautelas de controle colocadas à disposição deste Poder, podem ocasionar consequências nefastas tanto com relação ao regime democrático, quanto à própria sanidade financeira do país.

Ao liberar gastos de maneira seletiva, suplementando ou remanejando as dotações e contingenciando outras, o Executivo cria virtualmente um novo orçamento, à margem do Poder Legislativo. Verifica-se, dessa forma, a transferência do poder efetivo de decisão no processo de escolhas públicas dos congressistas para o governo.

Assim, é preciso se pensar em mecanismos para garantir a independência e autonomia efetiva dos Poderes, para aumentar a participação popular (via Congresso Nacional) na definição das prioridades orçamentárias, bem como para aumentar a eficiência dos gastos públicos. Em iniciativa louvável, a Secretaria de Orçamento Federal tem demandado sugestões dos diversos órgãos para subsidiar a elaboração do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Esta prática poderia ser aplicada também aos projetos de leis orçamentárias, envolvendo ativamente as comissões temáticas do Congresso Nacional, que são integradas por parlamentares das diversas partes do país, conhecedores de distintas realidades.

Aliado a isso, a adoção do orçamento impositivo no Brasil, conforme defendido por diversos doutrinadores, é outro mecanismo que pode vir a diminuir a cooptação dos parlamentares pelo governo, de forma a tornar o processo orçamentário mais democrático. Tal medida proporcionaria maior democracia ao processo de planejamento e orçamento, tendo em vista que tanto as maiorias quanto as minorias estão representadas no Congresso Nacional, diferentemente do Poder Executivo, o qual é representado por um eleito pela maioria.

De forma análoga, a implantação do Conselho de Gestão Fiscal previsto no art. 67 da LRF, a ser constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade civil, seria bastante significativa. Tal conselho, previsto na LRF desde 2001, mas ainda não regulamentado, tem como atribuições o acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal, visando aos seguintes objetivos: harmonização e coordenação entre os entes da Federação; disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal; adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata aquela Lei Complementar; adoção de normas e padrões mais simples para os pequenos municípios, bem como outros, necessários ao controle social; e divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

Note-se que a regulamentação deste conselho vai ao encontro do que propomos na presente monografia. Como órgão independente dos Poderes, ele deveria ficar responsável pela estimativa das receitas orçamentárias e pelo levantamento da necessidade de contingenciamento. Ademais, deveria ser um órgão responsável pela coordenação dos trabalhos entre os diversos Poderes, com vistas à elaboração e a execução do orçamento, buscando maior transparência (o processo de elaboração e execução no âmbito do Executivo é hermeticamente fechado para a sociedade) e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Por fim, faz-se necessário que o Poder Legislativo resgate seus poderes fiscalizatórios previstos constitucionalmente e que haja uma efetiva cooperação entre os Poderes voltada para o bem-comum. É preciso, apenas, que se faça cumprir o disposto no art. 2º da Constituição Federal – independência e harmonia entre os Poderes, e cada um execute seu papel conforme os preceitos constitucionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. vol. 31, n. 1, 1988, pp. 5 a 34. Disponível em <https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>

ABREU, João Paulo Pirôpo de. *A autonomia financeira do Poder Judiciário: limites traçados pelo princípio da independência e harmonia dos Poderes*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2013.

BARIONI, Danilo Mansano. *Medidas provisórias*. São Paulo: Pillares, 2004.

BRASIL. Congresso Nacional. *Resolução CN nº 1/2006*. Disponível em http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao01_2_006cn.html. Brasília, 2006.

_____. CONOF-CD; CONORF-SF. *Informativo Conjunto nº 1/2015*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/lido/lido2016/lido-2016-tramitacao-no-congresso-nacional-ciclos/ntc.html>. Brasília, 2015.

_____. CONOF-CD; CONORF-SF. *Nota Técnica Conjunta nº 2/2015*. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/lido/lido2016/lido-2016-tramitacao-no-congresso-nacional-ciclos/ntc.html>. Brasília, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

_____. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 29*, de 13 de setembro de 2000.

_____. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 86*, de 17 de março de 2015.

_____. Decreto nº 7.445, de 1º de março de 2011.

_____. Decreto nº 8.383, de 29 de dezembro de 2014.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

_____. Lei nº 12.184, de 29 de dezembro de 2009.

_____. Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

_____. Lei nº 13.080, de 2 de janeiro de 2015.

_____. Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

_____. Medida Provisória nº 299, de 27 de junho de 2006.

_____. Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2002.

_____. Medida Provisória nº 667, de 2 de janeiro de 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Exposição de Motivos nº 341/2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 20, de 9 de fevereiro de 2011.

_____. Presidência da República. Mensagem nº 263, de 21 de julho de 2015.

_____. Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Manual Técnico de Orçamento para 2015.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 15, de 28 de abril de 2015.

_____. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 16, de 29 de abril de 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 162 MC/DF

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.925/DF

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI 4.048 MC/DF

_____. Supremo Tribunal Federal. MS 33.186 MC/DF

CODATO, Adriano; COSTA, Luiz Domingos. *O que é o presidencialismo de coalizão?* Folha de Londrina, Londrina - PR, p. 2, 27 dez. 2006. Disponível em <http://adrianocodato.blogspot.com.br/2006/12/o-que-o-presidencialismo-de-coalizo.html>

DALLAVERDE, Alexsandra Katia. *As relações entre os Poderes na gestão das Finanças Públicas*. Nuria Fabris. Porto Alegre, 2013.

DANTAS, Karlo Eric Galvão. *A vinculação de receitas pós-Constituição Federal de 1988 - rigidez ou flexibilidade? : o caso da CIDE-Combustíveis*. XIV Prêmio Tesouro Nacional. Brasília, 2009. Disponível em

http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIVPremio/qualidade/3qualidadeXIVPTN/Monografia_Tema4_Karlo_Eric.pdf

EMPRESAS estatais: Gastos elevados e pouca transparência. Disponível em <<http://oabma.jusbrasil.com.br/noticias/598144/empresas-estatais-gastos-elevados-e-pouca-transparencia>>. 2009.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2012.

GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência*. Caderno Aslegis, n. 39, p. 61-72, jan/abr 2010. Disponível em <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/11312>>

HARADA, Kiyoshi. *Autonomia Orçamentária*. Revista Tributária e de Finanças Públicas, RT, n. 37, 2001.

JÚNIOR, Ulysses de Oliveira Gonçalves; CORTEZ, Luís Francisco Aguiar. *Federalismo e orçamento: autonomia financeira do Executivo, do Legislativo e do Judiciário*. In: *Federalismo Fiscal*, CONTI, José Maurício (org.). Barueri, SP: Manole, 2004.

MACEDO, Rodrigo Roriz. *Orçamento impositivo no Brasil. Proposta para o futuro ou realidade constitucionalizada?* Brasília, 2014. Disponível em <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/9005/1/2014_RodrigoRorizMacedo.pdf>.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

NETO, Celso de Barros Correia. *O STF, o orçamento e os créditos extraordinários*. 2013. Disponível em <<http://www.conjur.com.br/2013-fev-23/observatorio-constitucional-stf-orcamento-creditos-extraordinarios>>

PEDERIVA, João Henrique; LUSTOSA, Paulo Roberto Barbosa. *Créditos extraordinários e medidas provisórias no Brasil: uma análise sistêmica*. RAC-Eletrônica, v. 1, nº 2, art. 7, p. 97-113. 2007. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/rac-e>>. Acesso em 19 set. 2015.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. *Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002, p. 265-301. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-2582002000200004&script=sci_arttext>

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. *A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário*. Brasília, 2008. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/162776/Preponder%C3%A2ncia%20no%20Processo%20Or%C3%A7ament%C3%A1rio_Mono%20Luiz%20F%20M%20Perezino.pdf?sequence=7>

PRESIDENCIALISMO do Brasil é um dos que mais dependem de coalizão. 2013. Disponível em <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2013/09/19/presidencialismo-do-brasil-e-um-dos-que-mais-dependem-de-coalizao-diz-pesquisador-de-oxford>>

ROCHA, Antônio Sérgio Carvalho. *As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil*. Perspectivas, São Paulo, v. 34, p. 55-78, jul./dez. 2008. Disponível em <<http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/viewFile/2234/1841>>

VIEIRA, Laércio Mendes. *Empresas Estatais e transparência orçamentária: casos de informação para-fiscal e extraorçamentária*. VII PRÊMIO SOF DE MONOGRAFIAS. Brasília, 2014. Disponível em <<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria/premio-sof-de-monografias/vii-premio/2o-lugar-laercio-mendes-vieira.pdf>>

SCHNEIDER, Aaron. *Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil*. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, jun. 2005. Disponível em <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/3718>>