



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
COORDENAÇÃO DE GRADUAÇÃO

Sérgio Bruno Aguiar Ursulino

**ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NA
ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE PESSOAL NA PROPOSTA DE LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DA UNIÃO**

Brasília – Distrito Federal

2017

SÉRGIO BRUNO AGUIAR URSULINO

**ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NA
ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE PESSOAL NA PROPOSTA DE LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DA UNIÃO**

Monografia de conclusão apresentada ao
Curso de Graduação em Direito da
Universidade de Brasília, como requisito
parcial à conclusão.

Orientador: Professor Doutor Antônio de
Moura Borges

Brasília – Distrito Federal

2017

URSULINO, Sérgio Bruno Aguiar.

Análise principiológica da independência dos Poderes na elaboração do orçamento de pessoal na Proposta de Lei Orçamentária Anual do Poder Judiciário e do Ministério Público da União.

Orientação do Professor Doutor Antônio de Moura Borges. – Brasília, 2017.

53 fls.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília – (UnB).

Sérgio Bruno Aguiar Ursulino

**ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NA
ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE PESSOAL NA PROPOSTA DE LEI
ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DA UNIÃO**

Monografia de conclusão de curso
apresentada ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade de Brasília,
como requisito parcial à conclusão do
curso.

Aprovada em 21 de junho de 2017.

Banca Examinadora:

Professor Doutor Antônio de Moura Borges
Examinador da Universidade de Brasília

Taíssa Couto Rosa Dagher
Especialista – Secretária de Planejamento Orçamentário do Conselho Nacional do
Ministério Público

Professor Doutorando Riezo Silva Almeida
Especialista – Ministério Público do Distrito Federal e Territórios

Brasília – Distrito Federal

2017

DEDICATÓRIAS

Dedico este trabalho a minha amada família, em especial aos meus pais – Lourdes e Carlos –, irmãos – Paulo e Matheus –, a minha querida esposa – Grace – e ao meu lindo filho – Theo.

AGRADECIMENTOS

Todas as vezes que lia agradecimentos em trabalhos acadêmicos, sentia-me entediado com a reprodução do que, à época, considerava a sobreposição de vários clichês. Porém, ao me preparar para redigir o meu, percebo que compartilho do mesmo objeto a agradecer. Quais sejam? Vamos a eles.

Gostaria de agradecer a minha esposa pela compreensão que teve quando a informei do meu projeto de ingressar em uma nova graduação. Como minha defesa, expliquei que se tratava da realização de um sonho. Mesmo com essa explicação seria esperado certo desânimo da parte dela, pois como professora universitária sabia das privações da minha companhia que estavam por vir. Porém, a despeito disso, ela, pelo contrário, estimulou-me a seguir em frente nos vários momentos de desalento por que passam os universitários.

Também agradeço ao meu filho, Theo, pelo simples fato de ter nascido. Esse foi o maior presente que recebi na vida, pois mudou o paradigma da minha existência. Agradeço também a Taíssa Couto Rosa Dagher, Secretária de Planejamento Orçamentário do Conselho Nacional do Ministério Público, que, de forma muito empática, debruçou-se na causa de me ajudar na elaboração desta pesquisa. Por fim, mas não menos importante, agradeço ao meu professor, Doutor Antônio de Moura Borges, que prontamente aceitou o convite de ser o meu orientador.

“A liberdade política, em um cidadão,
é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião
que cada um tem sobre a sua segurança;
e para que se tenha essa liberdade
é preciso que o governo seja tal
que um cidadão não possa temer outro cidadão”

(MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

RESUMO

Esta pesquisa trata sobre o ser humano e suas várias demandas para sobreviver. Para conseguir realizar as tarefas necessárias à sua sobrevivência, o homem percebeu que deveria se reunir com seus pares. Esses agrupamentos foram tornando-se cada vez mais complexos e estruturados. Assim se chegou a esse modelo de organização do planeta – divisão em Estados que abrange toda a esfera terrestre, prevalecendo a soberania entre eles. Nos Estados também houve a necessidade de se organizar, para dividir suas atribuições, impossibilitando a concentração de poder em uma pessoa ou grupo. Isso importou em divisão de funções e controle mútuo de suas atribuições, seguindo a ideia do sistema de pesos e contrapesos. Para manter essa divisão de forma harmônica, faz-se mister a independência entre eles. Essa imposição recai na necessidade de que tenham total autonomia, sem limitações ou subordinação entre eles. Esse modelo republicano abandonou definitivamente modelos autoritários e ditatoriais. Sem essa estruturação de repartição funcional jamais se chegaria ao modelo democrático e republicano em que, a despeito de ser uno, divide seus poderes. Essa independência deve atingir todas as esferas e os âmbitos de Governo, pois, caso contrário, deformidades pontuais poderiam terminar por colapsar todo o modelo. Não poderia ser diferente na área administrativa e financeira, pois os Poderes necessitam de autonomia para se organizarem e se estruturarem de forma eficiente e customizadas às suas peculiaridades e necessidades. Ante o exposto, um estudo sobre o respeito à independência dos Poderes no âmbito administrativo e financeiro torna-se de suma importância.

PALAVRAS-CHAVE: Independência dos Poderes. Autonomia Orçamentária. Proposta Orçamentária. Normas Constitucionais. Poder Executivo.

RESUMEN

Esta investigación trata sobre el ser humano y sus varias demandas para sobrevivir. Para lograr realizar todas esas tareas necesarias para su supervivencia, el hombre percibió que debía reunirse con sus pares. Estas agrupaciones se fueron cada vez más complejas y estructuradas. Así se llegó a ese modelo de organización del planeta - división en Estados que abarca toda la esfera terrestre, prevaleciendo la soberanía entre ellos. . Internamente a los Estados, también hubo la necesidad de organizarse, para dividir sus atribuciones imposibilitando la concentración de poder en una persona o grupo de ellas. Esto causó en división de funciones y control mutuo de sus atribuciones, siguiendo la idea del sistema de pesos y contrapesos. Para mantener esta división de forma armónica, se hace menester la independencia entre ellos. Esta imposición recae en la necesidad de que tengan total autonomía para actuar, sin ninguna limitación o subordinación entre ellos. Este modelo republicano abandonó definitivamente modelos autoritarios y dictatoriales. Sin esa estructuración de reparto funcional jamás se llegaría al modelo democrático y republicano en que, a pesar de ser uno, divide sus poderes. Esta independencia debe alcanzar todas las esferas y ámbitos de gobierno, pues de lo contrario, deformidades puntuales podrían terminar por colapsar todo el modelo. No podría ser diferente en el área administrativa y financiera, pues los Poderes necesitan autonomía para organizarse y estructurarse de forma eficiente y personalizada a sus peculiaridades y necesidades. Ante lo expuesto, un estudio sobre el respeto a la independencia de los Poderes en el ámbito administrativo y financiero se vuelve de suma importancia.

PALAVRAS-CLAVE: Independencia de los Poderes. Autonomía Presupuestaria. Propuesta Presupuestaria. Normas Constitucionales. Poder Ejecutivo.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CNMP – Conselho Nacional do Ministério Público

DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público

DEPES – Departamento de Programas Especiais

DPU – Defensoria Pública da União

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MPOG – Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão

MPU – Ministério Público da União

MTO – Manual Técnico de Orçamento

PJU – Poder Judiciário da União

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PPA – Plano Plurianual

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIOP – Sistema Integrado Planejamento e Orçamento do Governo Federal

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
1.1	Justificativa	15
2	OBJETIVOS	16
2.1	Objetivo geral.....	16
2.2	Objetivos específicos.....	16
3.1	Etimologia, conceito, natureza jurídica e histórico do orçamento	17
3.2	O orçamento brasileiro	19
3.2.1	Histórico.....	19
3.2.2	Aspectos gerais.....	22
3.3	Arcabouço normativo.....	24
3.3.1	Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.....	24
3.3.2	Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964	25
3.3.3	Lei do Plano Plurianual – PPA.....	27
3.3.4	Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.....	29
3.3.5	Lei Orçamentária Anual – LOA.....	31
3.3.6	Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000	32
3.3.7	Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001	33
3.3.8	Normas infra legais	34
4	O PROCESSO DE PROPOSIÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	35
4.1	Apresentação	35
4.2	Metodologia	36
4.3	Início do processo.....	37
4.4	Pré-proposta	37
4.5	O envio da proposta pelo Poder Executivo – <i>o cerne da questão</i>	38
5	CONCLUSÃO	46
6	REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

Quando se compara a sociedade atual com a forma de viver em clãs dos primeiros povos, percebe-se como ela se tornou complexa. Com o hodierno nível de desenvolvimento tecnológico, logístico e normativo mundial, o Governo dos países passou a ter extensa capilaridade, influenciando social, política, cultural e economicamente seus habitantes. Esse controle se dá por meio de eficientes aparatos de cobranças de tributos, divulgação e controle da informação e influência dos hábitos por meio de normas de conduta. Porém nem sempre se vive nesse nível de simbiose entre Estado e Cidadão. Foram muitas as etapas até que se chegasse a essa divisão internacional com mais de 193 Estados (NACIONES UNIDAS, [s.d.]), além disso a concentração do poder estatal nunca foi tão alta. Para se entender o momento atual, faz-se mister estudar como se deu sua formação.

Segundo Dalmo de Abreu Dallari (2012), o termo *Estado*, no sentido de *situação permanente de convivência e ligada à sociedade política* foi cunhado pela primeira vez por Maquiavel (1515). Apesar do surgimento do termo ter ocorrido somente no século XVI, Eduard Meyer entende que ele sempre existiu, pois o homem sempre se organizou socialmente (1921; 1925 *apud* DALLARI, 2012, p. 60). Porém a opinião de Meyer não reverbera entre os teóricos mais renomados que entendem que a formação do Estado foi se dando de forma gradual. Na longa história da humanidade, as relações interpessoais, que poderiam ser, por exemplo, de cunho social ou econômico, foram se desenvolvendo, tornando-se cada vez mais complexas. Nessa esteira de desenvolvimento, a formação do Estado foi um estágio avançado da dinâmica de interação entre os homens. Segundo Engels, o Estado “é antes um produto da sociedade, quando ela chega a determinado grau de desenvolvimento” (1960, p. 102; 60 *apud* DALLARI, 2012, p.63).

Com esse referido desenvolvimento, deu-se o aumento de atribuições advindas do surgimento de novas demandas ou subdivisões de atividades pré-existentes. Dalmo de Abreu Dallari (2012, p. 62) previu isso na sua obra: “[...] o Estado teria sido formado para se aproveitarem os benefícios da divisão do trabalho, integrando-se as diferentes atividades profissionais, caracterizando-se, assim, o motivo econômico”. Dessa forma, o autor classifica como econômica ou patrimonial essa teoria sobre a genealogia do Estado.

Outra escola que se enveredou pelo estudo da formação do Estado foi a dos contratualistas, que são de orientação jus naturalista. Entre os autores que mais se destacaram

nessa escola está Thomas Hobbes (1651, p. 59), que escreveu a obra *Leviatã*, que está relacionada ao tema. Na segunda parte de sua obra, em seu capítulo XVII, intitulado *Das causas, geração e definição de um Estado*, ele expõe sua teoria sobre a genealogia do Estado:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los da invasão de estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim que, por meio de sua própria indústria e dos frutos da terra, possam nutrir-se e viver satisfeitos, é conferir todo seu poder e força a um homem ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir todas as suas vontades, por pluralidade de votos, a uma única vontade... Isso é mais do que consentimento, ou concórdia; é uma verdadeira unidade de todos, numa única e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com cada homem, de maneira que seria como se cada homem dissesse a todo homem: autorizo e cedo meu direito de governar-me a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de cederes teu direito a ele, autorizando todas as suas ações da mesma maneira. Isso feito, a multidão assim unida numa pessoa é chamada de Estado, em latim *civitas*. Essa é a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar de modo mais reverente) daquele deus mortal ao qual devemos, abaixo do Deus imortal, nossa paz e defesa..., a essência do Estado que (para defini-lo) é: uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, por pactos mútuos de uns com os outros, cada um se fez autor, para que se possa usar a força e os meios de todos, do modo que julgar conveniente, para assegurar a defesa comum.

Seguindo a lógica de Dallari de como se deu o surgimento do Estado, ou seja, pelo aumento gradual da complexidade, dá-se a *gênesis* da teoria ou o Princípio da Separação dos Poderes. Essa teoria sobre a *gênesis* não é a única e nem a principal, mas é defendida por alguns teóricos, conforme pode ser lido: “[...] pretendendo-se então que a separação dos poderes tivesse o objetivo de aumentar a eficiência do Estado, pela distribuição de suas atribuições entre órgãos especializados” (DALLARI, 2012, p. 214). Dessa forma a crescente divisão de trabalho para uma maior eficiência proporcionou a origem do Estado, e essa mesma divisão é uma das explicações para a separação dos Poderes. Montesquieu (1996) relacionou a aspectos políticos a definição do modelo posto hodiernamente. Ele defende que para um homem se sentir livre se faz mister que perceba um determinado tipo de organização política no Estado que habita. O autor referia-se à separação de Poderes, em que um Poder se responsabilizaria pela elaboração das leis; outro seria responsável pelo julgamento, balizando-se por essas mesmas leis; e por fim um Poder que: “[...] faz paz ou guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões” (MONTESQUIEU, 1996, p. 167). Este último Poder trata-se claramente do Executivo,¹ com a descrição de atribuições pertinentes a ele até os dias atuais. Segundo ele, o homem somente teria a sensação de liberdade se se sentisse seguro, e para isso não poderia

¹ Montesquieu (1996) se referiu aos três poderes denominando-os de Poder Legislativo, Poder Executivo das coisas que emendem do direito das gentes e o Poder Executivo daquelas que dependem do Direito Civil.

viver sob a subordinação de um Governo que infligisse sobre ele um constante sentimento de temor.

A liberdade política, em um cidadão, é esta tranquilidade de espírito que provém da opinião que cada um tem sobre a sua segurança; e para que se tenha essa liberdade é preciso que o governo seja tal que um cidadão não possa temer outro cidadão (MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

Dessa forma o filósofo segue seu raciocínio analisando as consequências negativas das combinações possíveis da não Separação de Poderes, e todas elas são causa de grande temor para o homem em relação a outros homens. Uma delas refere-se a não separação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo, pois nesse caso ter-se-ia a junção da submissão e da elaboração das leis na mesma pessoa ou grupo de pessoas, provocando assim uma grande concentração de poder. A tendência seria que esse Governo se tornasse tirano, porquanto poderia promulgar quantas leis lhe conviesse para, cada vez mais, concentrar poder em suas mãos. Outras leis poderiam ser confeccionadas para se punirem determinados homens ou classes de homens que fossem adversários ou contrários ao Governo.

Na hipótese de a combinação ser da não separação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo, ter-se-ia outro tipo de deformidade, que Montesquieu denominou acertadamente de modelo *opressor*. Pode-se perceber essa hipótese materializada, no modelo processual penal inquisitivo, vigente em muitos momentos da história mundial. Nesse modelo inquisitivo, o rei, ou similar, exercia a atividade investigativa, atualmente atribuída à polícia, vinculada ao Poder Executivo no ordenamento pátrio, e ele mesmo julgaria o caso. Obviamente que o rei, na maioria das vezes, não agia de forma direta, ante a grande quantidade de responsabilidades a ele atribuídas, delegando-as a subordinados que as exerciam em seu nome. Porém essa delegação de forma nenhuma descaracterizaria a concentração dos dois Poderes em uma única pessoa, já que, conforme supracitado, os agentes não agiam de forma autônoma. Esse sistema proporcionava uma grande sensação de insegurança na população, que percebia que, na condição de réu, dificilmente se livraria de uma sentença desfavorável ante as garras desse modelo de persecução penal, que, utilizando-se de todo tipo de expediente, como a tortura, condená-lo-ia a duras penas. Aragonese Alonso muito bem se referiu a esse modelo de processo penal:

Trata-se de uma figura pseudoprocessual, que encobre, no fundo, um reparto unilateral e coativo. O processo penal inquisitório é, em certo sentido, uma autotutela processualizada, através da qual o juiz atua como parte (1997 *apud* LOPES JÚNIOR, 2012, p. 67).

Nesse escopo, a terceira hipótese refere-se a não separação entre o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, situação a qual Montesquieu entendeu que faria com que o Governo se tornasse arbitrário. Grande debate da ciência jurídica (KELSEN, 2009, p. 79), e que foi objeto de estudo de várias escolas, como as positivistas, as pós-positivistas, as pragmatistas e as realistas, refere-se à relação entre juiz e lei. O juiz seria um mero aplicador da lei no positivismo; entre pós-positivistas e pragmatistas haveria variados níveis de protagonismo no caminho entre a lei e a sentença até se chegar ao modelo realista, em que o direito seria estritamente o que é decidido pelos juízes. Com a junção desses dois Poderes, todas essas teorias cairiam por terra, pois tanto as leis como as decisões sairiam de uma mesma pessoa; dessa forma não haveria necessidade de entender a relação entre juiz e lei, pois simplesmente ela não existiria. Dessa maneira, a arbitrariedade se daria pela instrumentalização de leis na fundamentação de decisões. Assim, seria possível decidir em qualquer sentido, pois o julgador daquela causa fora o legislador de outrora. Esse Poder unificado entre Legislativo e Judiciário poderia revogar leis, anulá-las, dar outro sentido hermenêutico; poderia enfim atribuir qualquer tipo de tratamento para que se adequasse ao tipo de decisão desejada. Essa ubiquidade entre Poderes provocaria uma total sensação de insegurança jurídica no homem, pois a qualquer momento a legislação poderia ser cambiada, alterando-se os parâmetros axiológicos com uma deontologia casuística.

Por fim chega-se ao modelo mais abominado por Montesquieu, que se refere a não separação entre os três Poderes. Ele sofreu duras críticas a esse modelo, tendo o cuidado, inclusive, de exemplificar, diferentemente dos outros modelos, os locais no globo onde foi implementado:

Entre os turcos, onde estes três poderes estão reunidos na pessoa do sultão, reina um horrível despotismo. Nas repúblicas da Itália, onde estes três poderes estão reunidos, se encontra menos liberdade do que em nossas monarquias (MONTESQUIEU, 1996, p. 168).

Percebe-se, nesse último modelo, a concentração total de poder em uma pessoa ou grupo de pessoas. Reis absolutistas, imperadores, ditadores são outros exemplos de modelos de não separação dos três Poderes. Enfim, em quaisquer desses exemplos supracitados de ubiquidade de Poderes, percebem-se consequências negativas para o povo, que tem mitigada sua sensação de segurança jurídica por temer o poder de outro homem ou grupo de homens. O ser humano perde sua liberdade por medo do Governo, que concentra muito poder em suas mãos.

A partir desse pressuposto, a tripartição dos Poderes refere-se a um modelo que pode eventualmente ser implementado de formas e nomenclaturas sortidas. Por exemplo, no período

monárquico brasileiro houve um quarto Poder, porém esse modelo em nada desnatura a separação supracitada, já que o Poder Moderador não adicionava uma nova função estatal. Esse Poder adicional apenas concentrava mais poder nas mãos do imperador, que poderia rever decisões de qualquer um dos outros Poderes. Essa previsão encontra-se corporificada no art. 98 da Carta Constitucional de 1824:

O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos (BRASIL, 1824).

Cumprido destacar que, apesar de se falar em separação de Poderes, não está se falando que o poder do Estado soberano seja dividido com outro ente. O poder continua concentrado em uma única pessoa política; no caso específico brasileiro é a República Federativa do Brasil. Dessa forma ele se materializa na forma de Estado-Juiz, Estado-Legislator, Estado-*Parquet*, etc. A doutrina muito bem vem tratando o assunto, deixando claro em que âmbito se dá a separação do Poder.

Veja-se que, em rigor, o poder político é uno (não se biparte, esfacelando seu conteúdo) e indecomponível (não se divide, cindindo sua forma). Por isso, quando falamos em separação de Poderes estamos nos reportando a uma separação de funções estatais, conferidas a órgãos especializados para cada atribuição (BULOS, 2014, p. 513).

1.1 Justificativa

O homem, por conveniência material, social e econômica organizou-se em Estados, e por conveniência política separou seu poder em três partes. Por mais que seja discutível a existência de um modelo mais eficiente e justo, esse é o que se tornou o paradigma atual. Por essa razão é importante estudar se todos os pressupostos desse modelo estão sendo respeitados de maneira eficiente, ou seja, se os territórios estão realmente sob o domínio de algum Estado, e se internamente os três Poderes são independentes sob todas as óticas. A separação deve ser respeitada em todas as áreas; dentre elas a administrativa, a financeira, a política, a econômica e a orçamentária.

2 OBJETIVOS

Neste trecho do estudo apresentar-se-ão os objetivos a serem buscados. Temos com isso a pretensão de esclarecer ao leitor de antemão o que se pretende, para que vislumbre na obra.

2.1 Objetivo geral

Conforme supracitado, para que o Estado exerça suas atribuições, objetivos, metas, funções e prerrogativas com eficiência, é de suma importância que sejam respeitados todos os seus pressupostos e requisitos previstos em normas constitucionais e infraconstitucionais. Dentre os requisitos está o respeito ao princípio da independência dos Poderes, de previsão constitucional em seu art. 2º (BRASIL, 1988): “são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” A independência dos Poderes se materializa em variadas áreas de atuação, como a administrativa, a financeira, a política, a econômica e a orçamentária. Nessa esteira, torna-se deveras importante o estudo sobre o respeito dessas diretrizes em todas as áreas de atuação do Estado para compreender seu funcionamento, inclusive no corolário da autonomia orçamentária.

2.2 Objetivos específicos

Esta pesquisa se propõe a estudar o respeito à norma constitucional da independência dos Poderes, no âmbito específico de uma área de atuação, qual seja, a de elaboração do orçamento público. Mais pormenorizadamente, propõe-se a analisar se o procedimento de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA do ano de 2015, verificando se se coaduna com o princípio supracitado no que tange ao aumento dos vencimentos de seus servidores. Analisar-se-ão todas as etapas da sua elaboração, cotejando-as com as normas paradigmas. Ademais serão tema de estudo a análise detalhada das referidas normas-paradigma de estatura constitucional e infraconstitucional no que tange a sua constitucionalidade em relação ao respeito ao Princípio da Separação dos Poderes.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Passa-se agora ao delineamento do tema, apresentando, de forma panorâmica, aspectos importantes sobre orçamento. De suma importância saber, por exemplo, a natureza jurídica e o histórico do orçamento.

3.1 Etimologia, conceito, natureza jurídica e histórico do orçamento

Nesta etapa da pesquisa realizou-se uma pequena digressão sobre o tema *orçamento*, tendo em vista ser ele o escopo central da monografia, do qual gravitarão todos os outros temas abordados. Analisando-se etimologicamente a palavra *orçamento*, pode-se buscar sua origem provavelmente do italiano *orzare* (OLIVEIRA, 2015, p. 346), ou, segundo Uadi Lammêgo Bulos(2014, p. 1.498) “no latim *ordior, orsussum, oridir*”. Quanto ao conceito, antes de apresentá-lo, uma observação deve ser feita no que se refere a suas alterações com o passar dos anos, pois estão relacionadas às mudanças de enfoque que o instituto ia adquirindo e que de forma detalhada serão apresentadas. Empenharam-se no labor de elaborar um conceito para *orçamento* muitos doutrinadores brasileiros, dentre eles o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos:

Sem embargo, a palavra *orçamento* possui um sentido lato ou estrito, a depender do modo como for empregada.

No sentido lato, *orçamento* é a previsão da receita e das despesas de qualquer atividade econômica pública ou privada.

Na dimensão estrita, *orçamento* é o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa da União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, por certo lapso de tempo.

É nesse último sentido que podemos apreender o significado de *orçamento público*, por expressar o instrumento que documenta a atividade financeira das entidades estatais, contendo a receita e o cálculo das despesas autorizadas para o funcionamento dos serviços públicos e outros fins projetados pelos governos (2014, p. 1.499).

Ressalta-se que o enfoque dado nesta pesquisa é o de *orçamento público*, e nessa quadra as outras definições seguiram. Condizente com a realidade fática, Osvaldo Aranha Bandeira de Mello entende que é “ato jurídico em que se faz a previsão da receita, autorizando-se a sua arrecadação, e a fixação da despesa, autorizando-se, outrossim, a sua execução, relativas a

determinado exercício financeiro” (1969 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 603). Outra definição pode ser sacada do renomado financeirista, Aliomar Baleeiro, que apregoa que “sob certo ponto de vista, é um quadro de técnica contábil para coordenar comparativamente despesas e receitas públicas, de sorte que o Estado possa imprimir ordem e método na Administração” (2004 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 603).

Diante disso, outro tema demasiadamente discutido pela doutrina refere-se à natureza jurídica da lei orçamentária. Alguns teóricos defendem que ela seria um ato administrativo; outros defendem que seria lei no sentido formal; outros, em sentido material; e por fim quem defenda que é lei em sentido tanto formal como material. Compactua-se com a opinião de Louis Trobatas (1969 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 606), que defende que de forma inquestionável ela seria lei em sentido formal por respeitar o processo legislativo de trâmite das leis com previsão constitucional. Porém a lei orçamentária não seria lei no sentido material por não possuir algumas dessas características. A doutrina entende que, para uma determinada norma ser classificada como lei, ela precisa atender a alguns pré-requisitos, como, por exemplo, bilateralidade, coercibilidade e imperatividade. Outras duas características, segundo Trobatas (1969), não seriam atendidas, que seriam a generalidade e a abstração. Ela não seria geral, pois seria adstrita a um pequeno espaço de tempo de um ano. Também não seria abstrata por regular situações específicas delimitadas naquele curto espaço de um ano, sem com isso permitir a regulação de situações hipotéticas, premissa da abstratividade.

Após a apresentação da etimologia do conceito atual, passa-se de forma panorâmica pela história do orçamento conforme prelecionado anteriormente. Com o surgimento do Estado, o orçamento não tinha uma finalidade pública, pois servia única e exclusivamente para atender aos interesses do rei. Segundo Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 344), essa condição somente mudou em 1215, quando os Barões impuseram a Magna Carta ao rei inglês João Sem Terra. Nesse documento limitava-se a discricionariedade do rei em relação ao orçamento, pois condicionava a uma autorização de um conselho comum à ascensão de novos impostos. No ano de 1689, proclamou-se o *Bill of Rights*² sob o aval do novo rei Guilherme de Orange após a Revolução Gloriosa. Esse documento dava mais um passo no sentido de separação das contas privadas do rei e o orçamento do Estado. James Giacomoni esclarece esse caminho de estatização do orçamento.

² Foi uma carta de direitos, criada e aprovada pelo Parlamento da Inglaterra em 1689. Um importante avanço democrático na Inglaterra, em pleno século XVII, como também na questão dos direitos individuais.

Mesmo antes da implantação do orçamento formal, a Câmara dos comuns adotou o princípio de só aprovar propostas de despesas oriundas da Coroa. Tal regra visava respeitar as prerrogativas do Executivo, como o responsável pelas finanças do Estado. Ao Legislativo competia aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa proposta, bem como o controle da execução do orçamento. Tal modelo ainda hoje é seguido, não tendo sofrido modificações sensíveis quando da transferência das atribuições executivas da Coroa para o Gabinete (2012, p. 33).

Conforme se percebe, a Inglaterra avançava na aproximação do modelo atual de orçamento. Porém, como salienta Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 345), “a grande revolução ocorreu com o início do Estado liberal clássico e término do Estado absolutista.” Essa revolução ocorreu porque, desde essas importantes alterações, os governantes passaram a ter responsabilidades e precisavam prestar conta dos seus atos. Dessa forma, com o surgimento desse novo modelo de Estado, pode-se afirmar que o orçamento no sentido atual tem sua gênese.

Luiz Emydio F. da Rosa Júnior (2002 *apud* OLIVEIRA, 2015, p. 574) de forma brilhante conclui que a origem dessa nova ótica do orçamento tem razões mais políticas do que financeiras. Essa constatação é totalmente pertinente porque realmente reflete o que ocorreu naquele momento de virada ideológica. O orçamento deixou de ser uma benesse do príncipe para tornar-se uma ferramenta de gestão dos recursos com controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, ou seja, a dinâmica não se alterou por questões pragmáticas no âmbito financeiro, e sim por uma questão de diluição de poder entre Legislativo e Executivo, que está mais vinculado a questões políticas.

3.2 O orçamento brasileiro

O tema em estudo tem como pano de fundo o orçamento brasileiro. Por essa razão, repisar-se-ão aspectos correlatos a ele. Tem-se como ponto de partida para o entendimento do tema a compreensão dos pontos a serem abordados.

3.2.1 Histórico

Até o ano de 1822, ano de independência do Brasil, não existia orçamento próprio; por essa razão o povo ficava subordinado aos interesses da Coroa Portuguesa. A partir desse

momento, e em todos os períodos seguintes da história, houve a preocupação de se regular o tema orçamentário. A importância dada ao assunto foi grande, haja vista ter sido contemplado em todas as cartas constitucionais pátrias. Perpassando por todas as cartas magnas do Brasil com seus respectivos contextos históricos, é possível entender de que forma foi se dando a evolução do tema no território. A história do orçamento brasileiro começou então em 1824 com a carta imperial (BRASIL, 1824), que abordou o tema em alguns trechos, como, por exemplo, o art. 172 com a seguinte redação:

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 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.

Percebe-se que o fato de a independência *tupiniquim* ter sido tardia, teve como uma de suas consequências o fato de o tratamento dado ao orçamento ser muito mais próximo do modelo atual, ou seja, o rei não poderia mais se utilizar das verbas públicas de maneira discricionária e privada, pois deveria prestar contas por meio de seu Ministro de Estado da Fazenda. O Poder Legislativo ganhava espaço, aprovando, além de outras prerrogativas, a prevista no art. 15 (BRASIL, 1824), que seria ele o responsável por *autorizar a contrair empréstimos*. Outro ponto interessante dessa Carta Política foi a instituição do Princípio da Anualidade – até hoje praticado.

Já na primeira Constituição republicana (BRASIL, 1891a), tem-se outro avanço em relação à normatização do tema, pois além da previsão constitucional surgiu a figura da previsão orçamentária em lei. Na Lei Maior encontra-se prevista em seu inciso I do art. 34, que caberia ao Congresso “orçar a receita e fixar a despesa federal anualmente”. Quanto à parte legal infraconstitucional, a Lei nº 30 (BRASIL, 1891b), que alterou o Decreto nº 23 (BRASIL, 1891c), previa que o Ministro da Fazenda estaria responsável por “centralizar, harmonizar, alterar ou reduzir os orçamentos parciais dos ministérios para organizar a proposta”. Novamente ficava a cargo do Ministro da Fazenda fazer a gestão do orçamento em substituição ao chefe do Poder Executivo que delegava a ele esse encargo.

Quanto à segunda Constituição republicana (BRASIL, 1934), mais um avanço ocorreu no que tange à importância do tema, pois nesse documento, em vez de haver alguns trechos esparsos sobre o assunto, uma seção inteira foi dedicada ao tema. Porém um fato impediu que

ela avançasse mais, qual seja, a implantação da ditadura por Getúlio Vargas e a conseqüente outorga de uma Constituição no ano de 1937 (BRASIL, 1937). Apesar de ter interrompido as previsões normativas da Carta de 1934, a carta polaca, como ficou conhecida essa Constituição, não interrompeu o ciclo de progresso do tema. Muito pelo contrário, ela foi a mais frutífera, até aquele momento pelo menos, já que foram muitas as inovações em variados níveis e campos de atuação do Governo. Em primeiro lugar, o orçamento se tornou uma disciplina, com seus princípios, definições e abordagens próprias. Ademais houve a criação de órgãos responsáveis pelo encargo, como o Conselho Federal e o Administrativo, além da atribuição de funções orçamentárias a órgãos mais amplos como o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Seguindo com as inovações, a Polaca implantou dois novos princípios orçamentários, que inclusive são seguidos até hoje, quais sejam, o da Unidade e o da Exclusividade. Por fim, mas não menos importante, está a produção normativa, que foi extremamente vasta durante o período de vigência dessa Carta.

Dentre as muitas produções normativas supracitadas, as que mais se destacaram foram o Decreto-Lei nº 1.804 (BRASIL, 1939), que padronizava as regras orçamentárias em todo o território brasileiro. Além do Decreto-Lei nº 2.026 (BRASIL, 1940), que instituiu a Comissão de Orçamento, que viria a ser o primeiro órgão central de orçamento. O primeiro Decreto-Lei referente às regras orçamentárias; e foi tão importante que apenas foi revogado com a publicação da Lei nº 4.320 (BRASIL, 1964). Enfim, esse período foi muito rico para a produção da doutrina orçamentária e que obviamente tem reflexo até os dias atuais com alguns de seus institutos.

Após o advento da Constituição polaca, promulgou-se a Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946), que, a despeito de ser uma carta democrática, ao contrário da anterior, em muito pouco evoluiu no tema, mantendo os principais institutos, com exceção das regras claramente ditatoriais incompatíveis com o novo regime. Em 1964 promulgou-se a Lei nº 4.320, vigente até hoje, sendo essa lei de suma importância no enriquecimento da área de finanças. Esse novo código trouxe grande carga de transparência ao processo orçamentário, conforme pode ser lido no seu art. 2º (BRASIL, 1964):

a Lei de Orçamento conterà discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.

Além desse escopo democrático da transparência, ela também contribuiu sobremaneira no aspecto técnico, definindo e criando institutos de Finanças Públicas.

Conforme a promulgação da Constituição de 1946 as outorgas das Constituições de 1967 (BRASIL, 1967) e 1969 (BRASIL, 1969), que, a despeito da implementação de regras mais autoritárias, manteve a mesma estrutura instaurada pela Constituição Polaca, com seus institutos e preceitos doutrinários adicionados das grandes contribuições advindas da Lei nº 4.320. Sobre o tema, Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 349) afirma: “as Constituições que se seguiram não alteraram o perfil Constitucional do orçamento (Constituição de 1967, EC 1, de 1969 e, por fim, a atual Constituição de 1988)”. Quanto à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, outrora CF 88, referida por Oliveira, analisar-se-á em detalhes em tópico posterior, tendo em vista ser objeto mais central de estudo desta pesquisa.

3.2.2 Aspectos gerais

Apesar de ser amplamente intuitivo que o orçamento somente teria um prisma contábil ou financeiro de balanceamento entre receitas e despesas, ele não se restringe somente a isso. Seria possível relacionar mais alguns prismas como o político, o econômico e o social. O prisma político pode ser visualizado no processo de elaboração do orçamento, o qual existe um embate de forças entre os Poderes, que os exercem por meio de seu papel no planejamento orçamentário, mas que será explorado de forma mais detalhada posteriormente. Também na elaboração, o Governo preocupa-se em analisar de que forma e em que quantidade fará a arrecadação das receitas, far-se-ão empréstimos, que juros são atrativos, ou seja, a análise econômica é crucial nesse momento. Por fim, tem-se a ótica social quando o Governo avalia em quais áreas priorizará os gastos, se será mais em programas assistenciais ou em obras, qual região será mais priorizada.

Frisa-se outro aspecto importante; ele se refere ao estudo dos princípios que regem o Direito Financeiro, que é ramo do direito responsável pela doutrinação do orçamento. Alguns princípios já foram abordados anteriormente de forma esparsa pelo texto, mas serão apresentados agora de maneira esquematizada. Os relevantes princípios orçamentários são: Exclusividade, Anualidade, Unidade, Universalidade e da Não-Afetação. Todos eles serão

apresentados e corroboram para o regramento e a padronização do orçamento nas três esferas de Governo.

De início, tem-se o *Princípio da Exclusividade*, que prevê que a peça orçamentária não terá assunto estranho a ela. O *Princípio da Anualidade* reza que o orçamento será em ciclos de um ano, que podem ou não coincidir com o ano civil. Já o *Princípio da Unidade* define que o orçamento deverá estar em um único documento. Por sua vez, o *Princípio da Universalidade* condiciona a presença de todas as receitas e as despesas no orçamento. Por fim se apresenta o *Princípio da Não-Afetação*, que está relacionado à proibição de vincular receitas a determinadas despesas, salvo algumas exceções como a prevista no art. 158 da Constituição Federal de 1988, que vincula receitas a serem repassadas para os municípios.

Quanto às classificações do orçamento, pode-se dividir em dois grupos: um quanto aos *tipos* e outro quanto às *espécies*. Quanto ao tipo, existem o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA (todos os tipos foram previstos na Constituição, detalhando seus objetos e temas, e hierarquizados normativamente como leis). Por fim apresenta-se a classificação quanto às espécies de orçamento, que podem ser *fiscal*, *de investimento* e *da seguridade social*. O *Orçamento Fiscal* está previsto no inciso I do §5º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) com a seguinte redação: “o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público” e foi definido por Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 352) como contendo “o que se arrecada e o que se gasta e consiste em mera peça financeira de receita e despesa, sem qualquer tipo de incursão sobre os interesses em jogo”. Já o *Orçamento de Investimento* foi definido no inciso II do §5º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto”. Por sua vez, o *Orçamento da Seguridade Social* foi previsto no inciso I do §5º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988): “abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

3.3 Arcabouço normativo

Existe um estruturado arcabouço normativo que lastreia o tema orçamentário. Sem a pretensão de esgotar o tema, expor-se-ão as normas mais importantes, seguindo sua hierarquia legal.

3.3.1 Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988

O orçamento tem previsão constitucional. O diploma maior fez referência a ele em diferentes pontos. A primeira delas encontra-se em seu Título IV da Organização dos Poderes, no Capítulo II do Poder Executivo, Seção I do Presidente e do Vice-Presidente da República em seu art. 84, inciso XXIII, em que descreve que será de competência privativa do Presidente da República “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988). Além de outras referências esparsas, e algumas delas serão estudadas nesta pesquisa, uma Seção inteira do Capítulo II das Finanças Públicas do Título VI da Tributação e do Orçamento foi dedicado ao tema. Essa seção é a de número dois e foi intitulada *Dos Orçamentos*. Percebe-se que o legislador, ao distribuir dessa maneira os institutos, entendeu que o tema *orçamento* seria uma subdivisão do tema *finanças públicas*.

Ao seu turno, as normas gerais sobre Finanças Públicas foram tratadas na seção I do Capítulo II supracitado. Essa seção foi dividida em apenas dois artigos, tratando apenas de assuntos bem gerais, como por exemplo *A competência da União para emitir moeda será exercida exclusivamente pelo banco central*. Porém ficou delegado a uma lei complementar dispor sobre vários temas, dentre eles: *concessão de garantias pelas entidades públicas, emissão e resgate de títulos da dívida pública e finanças públicas*. Apesar de haver transcorrido 27 anos de promulgação da Constituição, o legislador, por alguma razão, não elaborou a referida legislação.

3.3.2 Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964

Tendo em vista o vácuo supracitado, a Lei Ordinária Federal nº 4.320 (BRASIL, 1964), para regular o tema, ao menos em parte, foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei complementar, pois é essa a espécie legal prevista constitucionalmente para tratar do tema. Essa lei foi promulgada, ainda em período anterior ao golpe de 1964, que ocorreu em 1º de abril. Essa lei é reconhecida pelo seu tecnicismo e sua contribuição à área ante o grande número de definições que trouxe ao mundo jurídico/contábil. “É a rainha das leis do sistema orçamentário, porque as outras nela deverão fundamentar-se” (BULOS, 2014, p. 1.490). Em sua ementa, o legislador a apresentou como definidora de normas de Direito Financeiro.

Essa Lei dedicou vários títulos aos temas relativos ao orçamento, como, por exemplo, receita, despesa, proposta e execução orçamentária, créditos adicionais e lei de orçamento. Como em sua ementa a lei se referiu a Direito Financeiro e, em seu conteúdo, abordou o orçamento, novamente é possível deduzir que o legislador entendeu que este seja uma subdivisão daquele. Essa lei, conforme exposto, preocupou-se em definir vários institutos como despesas correntes e de capital, subvenções sociais e econômicas, etc. Enfim ela, de forma atípica, definiu vários conceitos, trabalho normalmente exercido pelos doutrinadores.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 dedicar uma seção inteira para abordar o tema orçamento, ela pouco tratou sobre aspectos como o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização das leis orçamentárias. A Carta Magna, no inciso I do §9º do art. 165, delega essa atribuição à lei complementar. De forma similar ao que ocorreu com a lei complementar de finanças públicas, o legislador derivado ainda não elaborou a referida legislação, com a diferença de que, nesse caso, ainda não existe a recepção de nenhuma outra norma que supra sua falta. Ante esse vácuo normativo, coube ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT regulamentar o tema de forma precária. Essa regulamentação veio no inciso III do §2º do art. 35 do ADCT (BRASIL, 1988) com a seguinte redação: “o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.”

Sobre essa regulação cabem alguns comentários, no que se refere a alguns conceitos. Primeiramente a Lei nº 4.320, em seu art. 34, definiu que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, nessa esteira o exercício financeiro encerrará no dia 31 de dezembro. Retroagindo

quatro meses; assim o prazo final para o encaminhamento do PLOA é 31 de agosto. Quanto ao encerramento da sessão legislativa, ela está definida na Constituição Federal de 1988, em seu art. 57. A redação original previa seu encerramento no dia 15 de dezembro, porém a Emenda Constitucional nº 50 (BRASIL, 2006) alterou essa data. Esse prazo foi prorrogado para dia 22 de dezembro, sendo essa a data vigente para o encerramento da sessão legislativa. Dessa forma os Congressistas têm até esse dia para devolver o projeto para sanção presidencial.

Assim, questão polêmica refere-se a não aprovação da LOA até o encerramento dos trabalhos legislativos do ano anterior. O tema gravita na execução de despesas sem lei autorizando-as, o que fere de morte dois princípios, quais sejam, o da Legalidade e o da Universalidade. Aquele princípio, de estatura constitucional, prevê que o agente público somente agirá de forma legalmente prevista; dessa forma, sem lei aprovada, nenhuma despesa poderia ser executada – inclusive o Decreto-Lei nº 2.848 (BRASIL, 1940), Código Penal, prevê o crime de ordenar despesas sem prévia autorização legal. O outro princípio maculado é o da Universalidade. Ele prevê que a lei orçamentária deve compreender todas as receitas e todas as despesas pelos seus totais. Esse princípio também foi esculpido na Lei nº 4.320 no art. 6º, exigindo a presença da discriminação da despesa na lei de orçamento. Sendo assim, se não há lei aprovada, nenhuma despesa estará compreendida em lei orçamentária, ou seja, nenhuma despesa estaria autorizada a ser executada.

Surge dessa forma um impasse, pois não existe autorização para execução de despesas, mas o Governo não consegue executar suas atividades sem gastos ao menos com custeio. Houve anos, como por exemplo o de 2015, em que a LOA somente foi publicada em 20 de abril, o que torna impensável a interrupção das atividades até essa data para que comecem as atividades governamentais. O Poder Executivo não pode ficar à mercê da boa-vontade do Poder Legislativo em aprovar a lei quando bem entender. A doutrina e algumas legislações tentaram solucionar essas questões de variadas formas. Uma delas é a execução, em quotas duodecimais, do orçamento do ano anterior. Outra opção é a autorização de abertura de créditos adicionais extraordinários via medida provisória. Segue-se com a possibilidade de aprovação de lei autorizativa da abertura de créditos adicionais especiais. Por fim a execução do projeto de lei do orçamento anual é encaminhada pelo Poder Executivo para o Legislativo até que a LOA seja aprovada.

A fim de ilustração de como legislações tentaram sanar esse problema de vácuo autorizativo orçamentário, trazem-se as seguintes referências: Ricardo Lobo Torres (2000)

identificou a previsão de utilização de quotas duodecimais do orçamento do ano anterior nas Cartas Constitucionais brasileiras de 1934 (art. 50, §5º) e de 1946 (art. 74), e também constam em Constituições estrangeiras, como a da Espanha (art. 143, 4) (ESPANHA, 1978) e a da República Federal da Alemanha (arts. 110, 4 e 111) (ALEMANHA, 1998), sendo que esta enumera taxativamente as despesas que podem ser feitas provisoriamente pelo Executivo, autorizando, assim, um orçamento de urgência (TORRES, 2000, p. 247). A edição de lei que autorize a abertura de créditos adicionais especiais é a solução encontrada por José Afonso da Silva (2010, p. 747-748, grifo do autor), que expõe:

com base no artigo 166, §8º, da Constituição Federal, segundo o qual os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa – conclui que não é possível elaborar orçamento para o mesmo exercício financeiro, e que a Constituição dá a solução possível e plausível dentro da técnica do direito orçamentário: as despesas, que não podem efetivar-se senão devidamente autorizadas pelo Legislativo, terão que ser autorizadas prévia e especificamente, caso a caso, mediante leis de abertura de créditos especiais.

Apresentaram-se apenas algumas soluções, conforme já explicado, com o objetivo unicamente ilustrativo, pois não é objetivo da pesquisa se aprofundar nesse tema. O desinteresse advém pela perda do objeto, haja vista que a LDO, cumprindo uma de suas funções precípua que serão apresentadas em momento oportuno, desde o ano de 2003, pela Lei Ordinária Federal nº 10.524 (BRASIL, 2002), vem, anualmente, dando solução à questão. A partir dessa data, apenas as despesas constitucionais e legais, até que se aprove a LOA, devem ser cumpridas. Dentre essas despesas estão obrigações com pessoal, repasses e precatórios, que, de maneira nenhuma, podem ser adiadas.

3.3.3 Lei do Plano Plurianual – PPA

O PPA é a lei mais abstrata entre as leis orçamentárias e recebeu esse nome por razões bem intuitivas. Segundo Regis Fernandes de Oliveira (2015, p. 639), “o plano plurianual define o planejamento das atividades governamentais”, ou seja, essa lei fará a gestão sobre as finanças do Governo. O orçamento de um país não pode se limitar à definição de receitas e despesas a serem executadas em um ano, que, de forma resumida, a LOA faz. Por se tratar de dinheiro público, é necessário que se administrem essas finanças com total responsabilidade fiscal. Nesse

compasso é que Kiyoshi Harada (2015, p. 89) preconizou: “o orçamento anual já não basta para assegurar a execução do plano de governo como um todo que, geralmente, implica a execução de obras e serviços de duração prolongada”.

Para que a administração do orçamento público se dê de maneira responsável, elaborar um planejamento é uma necessidade *sinequanon*³. Nessa quadra é que José Maurício Conti (2011, p. 39-41) salienta: “planejamento responsável exige conjunto de ações transparentes focadas no equilíbrio das contas, obedientes a limites e condições para renunciar receitas e despender recursos públicos”. Segundo Etzioni (1984 *apud* DAFT, 2010, p. 238), o planejamento se relaciona com metas e planos da forma infra descrita:

Uma meta é um estado futuro desejável que a organização se propõe realizar. As metas são importantes porque as organizações existem para um propósito, e as metas definem e afirmam esse propósito. Um plano é um roteiro para atingir uma meta e especifica a necessária alocação de recursos, programações, tarefas e outras ações. As metas especificam os fins futuros; os planos especificam os meios de hoje. A palavra planejamento normalmente incorpora ambas as ideias; ela significa determinar as metas da organização e definir os meios para alcançá-las.

Consciente da importância das ferramentas da administração na gestão das finanças públicas, o legislador originário as importou quando regulou o orçamento na Constituição. Isso fica claro na análise de alguns trechos constitucionais (BRASIL, 1988) que tratam do assunto, como o seguinte: “essa lei 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” (art. 165, §1º). Nesse trecho, a referência à divisão geográfica demonstra a preocupação em se administrar de maneira customizada cada região. Além disso, a utilização de termos claramente oriundos da Administração como *diretrizes, metas e programas* corroboram a teoria defendida. Outra demonstração de utilização de teorias administrativas por meio de referência ao PPA está no art. 165, §4º (BRASIL, 1988): “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano PPA e apreciados pelo Congresso Nacional”. Nesse trecho percebe-se a preocupação do legislador em se concatenar o planejamento nacional, de previsão constitucional, nas diferentes esferas, com as diretrizes, os objetivos e as metas previstas na lei ordinária referente ao PPA. Essa lei é um planejamento a médio prazo do

³ Atribuição indisponível (tradução nossa).

Governo, que dura quatro anos. Dessa maneira, a referida lei serve de paradigma para a elaboração das outras leis orçamentárias, quais sejam, a LDO e a LOA.

Quanto a ser plurianual, refere-se a sua duração, que será superior a 1 ano – a definição exata de seu período é delegado à lei complementar. O período de vigência e seus prazos foram definidos de forma provisória no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. No inciso I do §2º do art. 35 definiu-se que sua duração será de quatro anos, e que o intervalo se dará entre o segundo ano de um mandato e o primeiro ano do mandato posterior do chefe do Executivo. Esse avanço em outro mandato é mais uma das hipóteses de mitigação da discricionariedade do chefe do Executivo em elaborar a lei orçamentária, já que, ao menos em parte, deverá aplicar o orçamento da gestão anterior.

Outro prazo definido no ADCT refere-se ao encaminhamento do projeto de PPA que se dará quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. Conforme prevê o art. 34 da Lei nº 4.320, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil; dessa forma, a data final para envio do projeto pelo Poder Executivo será o dia 31 de agosto do primeiro exercício financeiro. Para precisar a data de devolução do projeto para sanção, verifica-se a Constituição Federal, pois o seu art. 57, *caput*, previu que seria o dia 22 de dezembro o encerramento do período da sessão legislativa. O descumprimento da devolução do projeto por parte do Poder Legislativo implicará a proibição de interrupção da sessão legislativa. Entende-se que o descumprimento do prazo de envio por parte do Poder Executivo pode implicar crime de responsabilidade.

Por fim, os PPA's recebem títulos, que servem como *slogans* da orientação do plano de Governo. Pode-se citar como exemplo o que foi implementado no período de 1996 a 1999, denominado *Plano Brasil em Ação*. Alguns deixam mais evidentes qual seria a diretriz principal do Estado, como no exemplo implementado no período de 2008 a 2011, intitulado *Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade*. O Plano Plurianual atual de 2016 a 2019 foi batizado de *Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social*.

3.3.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO tem, de forma similar à lei do PPA, a função de orientar a elaboração da LOA. Conforme seu nome já preleciona, ela fornecerá as diretrizes para a elaboração do orçamento.

Essa norma, também como seu nome já deixa transparecer, é uma lei no sentido formal do termo, a despeito das peculiaridades que já foram debatidas no tópico anterior, no sentido de que poderiam não receber essa classificação. Essa lei está prevista no art. 165 da Constituição Federal.

Ressalta-se um ponto controverso na LDO: a duração de sua vigência; pois alguns doutrinadores têm entendido que seja anual, como, por exemplo, Francisco Glauber Lima Mota (2009, p. 25), porém, conforme será explicado a seguir, o início da vigência pode se dar em meados do ano anterior e encerrar-se no fim do ano da vigência da LOA, superando, conseqüentemente, o período anual aventado. Para se entender essa controvérsia, é mister entender os prazos da LDO que foram delegados à lei complementar pela Constituição Federal de 1988, em seu art. 165, §9º, porém essa lei, conforme já exposto, não foi elaborada até hoje. Nesse ínterim, está sendo regulada no ADCT, art. 35, §2º, inciso II. Esse dispositivo prevê que o projeto da LDO será encaminhado pelo Poder Executivo até oito meses e meio antes do encerramento do exercício, e que o prazo final para devolução para sanção será o último dia do primeiro período da sessão legislativa. Conforme prevê o art. 34 da Lei nº 4.320, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil. Dessa forma, a data final para envio do projeto pelo Poder Executivo será o dia 15 de abril de cada ano. Para precisar a data de devolução do projeto para sanção, verifica-se novamente a Constituição Federal, pois o seu art. 57, *caput*, previu que seria o dia 17 de julho o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. O descumprimento da devolução do projeto por parte do Poder Legislativo implicará, de forma similar ao PPA, a proibição de interrupção da primeira sessão legislativa. Entende-se que o descumprimento do prazo de envio, de forma similar ao PPA, por parte do Poder Executivo, pode implicar crime de responsabilidade.

Ante o exposto, com o cumprimento dos prazos, e levando em conta os prazos para sanção, o início da vigência pode se dar no final de julho ou em meados de agosto do ano anterior à vigência da LOA. Como a LDO pode servir de fonte parametrizadora da LOA até o fim de sua vigência, totalizar-se-ia, portanto, mais de doze meses. Claro que alguns pontos podem ser levantados no que tange a esses prazos como, por exemplo, nas mesmas datas do ano seguinte poder-se-ia ter a aprovação de uma nova LDO interrompendo a vigência da anterior, impedindo a superação do prazo anual. Em resposta a esse ponto, entende-se que a publicação da LDO posterior não encerra a vigência da anterior, já que seus objetos são diversos, quais sejam, LOA's de anos diferentes. Outros pontos poderiam ser debatidos no que

tange a esse tema, porém, como não se trata do escopo central do estudo, satisfaz-se com a profundidade do debate supracitado.

Essa lei (BRASIL, 1964), ademais do exposto, compreenderá as metas e as prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da LOA, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento (art.165, §2º). Ela tem sido muito importante na definição de diretrizes para a elaboração da LOA, esclarecendo vários pontos controversos como, por exemplo, a definição dos limites para aumento do benefício dos servidores públicos. Outra atribuição importante refere-se à definição de prazos para execução das atribuições financeiras e orçamentárias dos órgãos. Por fim reconhece-se a sua relevância na contribuição de melhorias na gestão financeira, nos programas econômicos e nas políticas de Governo.

3.3.5 Lei Orçamentária Anual – LOA

Analisa-se agora a terceira lei orçamentária prevista constitucionalmente: a LOA. Essa legislação realmente materializa o Orçamento Público, estabilizando juridicamente o planejamento orçamentário do Governo. Segundo o Decreto-Lei nº 4.657 (BRASIL, 1942), Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, o art. 2º, *caput*, prevê que uma lei somente pode ser alterada por outra lei, e essa regra não é diferente para as LOA's. Sendo assim, a estabilidade do orçamento advém do processo legislativo a ser respeitado para aprovação de outra lei para alterá-lo.

“Ao disciplinar o orçamento público em seu texto, a Carta de 1988 levou em conta que o Estado brasileiro necessita, comumente, delimitar e regular as suas finanças. Precisa, para tanto, de uma lei que submeta a disciplina da sua receita e da sua despesa” (BULOS, 2014, p. 1.490). Nesse trecho, ele reforça a importância da LOA por sua estabilidade e ferramenta de gestão do Governo. Todo Governo, para colocar seus planos em prática, deve se planejar prevendo suas receitas e definindo como vai utilizá-la. Os recursos são escassos; por essa razão, o Estado deve definir quais são as prioridades para aquele ano e de que forma serão distribuídos regionalmente seus gastos.

Há previsão, na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), nos incisos do §5º do art. 165, de quais espécies de orçamentos comporão essa lei:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Além disso, definiu-se no §6º do mesmo artigo (BRASIL, 1988) que a lei orçamentária virá acompanhada de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.” No §7º informa-se que os orçamentos fiscal e “de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (art. 165, II) (BRASIL, 1988) compatibilizados com o plano plurianual terão a função de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios populacionais. Por fim, no §8º, é positivado o Princípio da Exclusividade, que apregoa a impossibilidade de inclusão no orçamento de tema estranho a ele, com exceção da abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. Essas são algumas das regras, demonstradas exemplificativamente, pertinentes especificamente à LOA na Constituição Federal de 1988.

3.3.6 Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000

A Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, foi uma das leis brasileiras mais importantes da história do País. Explica-se o porquê: ela veio trazer variadas limitações à Administração Pública no que se refere ao gasto público. A partir da sua promulgação, os gestores públicos passaram a ter de respeitar diferentes limites, sejam fiscais, financeiros, legais e econômicos ao tratar da coisa pública. Por ser nacional, ela se aplica a todas as esferas: municipal, distrital, estadual e federal. Essa lei veio cobrar planejamento e programação. Enfim uma grande gama de expedientes que aumentariam a qualidade do gasto. Os gestores se responsabilizariam pela má gestão, mesmo que

anteriormente não fosse criminosa. Segue um exemplo extraído da norma que esclarece o espírito de preocupação com a eficiência na utilização de dinheiro público:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2000).

3.3.7 Lei 10.180 de 6 de fevereiro de 2001

A Lei Federal nº 10.180 (BRASIL, 2001) tem a seguinte ementa:

organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Apesar de estar mais direcionada aos entes e aos órgãos do Poder Executivo, definindo os órgãos responsáveis pelas áreas supracitadas, no art. 4º, a lei também trouxe a atribuição de definir os órgãos responsáveis pelo Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal: i) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central; ii) os órgãos setoriais; iii) os órgãos específicos. A Secretaria de Orçamento Federal – SOF subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG é o órgão mais diretamente ligado aos trâmites técnicos da condução dos trabalhos. Dentre os órgãos setoriais, estão as unidades definidas pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário da União – PJU,⁴ pelo Ministério Público da União – MPU⁵ e pela Defensoria Pública da União – DPU. Essas áreas técnicas dos seus respectivos órgãos são responsáveis diretas pela elaboração do PLOA. De toda sorte, a SOF estará em

⁴ Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos últimos anos, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ vem sendo incluído na programação orçamentária do Poder Judiciário da União a despeito de possuir orçamento próprio.

⁵ Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos últimos anos, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP vem sendo incluído na programação orçamentária do Ministério Público da União a despeito de possuir orçamento próprio.

contato mais próximo com esses órgãos setoriais. Esse sistema terá como finalidades precípua a elaboração, a organização e a codificação para a apresentação do projeto ao Poder Legislativo.

3.3.8 Normas infra legais

Além da Constituição Federal, da Lei nº 4.320 recepcionada como lei complementar, da Lei Ordinária Federal nº 10.180, da Lei Complementar Federal nº 101 e das leis orçamentárias, quais sejam, o PPA, a LDO e a LOA, existem normas infra legais orientadoras para a elaboração do orçamento. Dentre essas normas, pode-se citar as portarias expedidas pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Tais portarias definem prazos, orientam o preenchimento de formulários, regulamentam as leis supracitadas, dentre outras funções. Somente para exemplificar, no parágrafo único do art. 9º da Portaria nº 7 (BRASIL, 2017) do referido órgão, definiram-se os seguintes prazos para lançamentos no Sistema Integrado de Administração Federal do Governo Federal – SIAFI:

§1º. No prazo máximo de dois dias úteis após o recebimento da comunicação a que se refere este artigo, a SOF/MP providenciará a transmissão ao SIAFI dos dados dos créditos abertos, ressalvados os impedimentos de ordem técnico-operacional.

4 O PROCESSO DE PROPOSIÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

A elaboração da Lei Orçamentária segue um rito; não é feita de forma discricionária por cada ente. Esse rito é definido na Constituição Federal e será outrora esmiuçado, sem obviamente ter pretensão de esgotá-lo.

4.1 Apresentação

O tema de fundo deste estudo é a análise do processo de elaboração da proposta de aumento das retribuições pecuniárias dos agentes públicos do PJU e o MPU. Por essa razão, a definição dos conceitos é muito importante, para que se delimite o campo exato a ser tratado. A Lei Ordinária Federal nº 8.429 (BRASIL, 1992) – Lei de Improbidade Administrativa definiu *agentes públicos* em epígrafe nestes termos:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Assim, a referência supracitada da enumeração das entidades as quais esses agentes podem prestar suas atividades são as seguintes:

Art. 1º. [...] administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Como se percebe pela definição, *agente público* é uma classificação genérica que se subdivide em várias espécies como, por exemplo, agentes políticos e empregados públicos. Nessa conjuntura, tanto o PJU quanto o MPU têm suas atividades exercidas por eles. As espécies de agentes que exercem atividade nessas entidades e que serão tema de estudo neste estudo serão seus membros e servidores. Cada espécie de agente tem várias peculiaridades pertinentes a suas atribuições. Dentre elas está a forma de retribuição pelo trabalho prestado,

que é diferente para cada espécie supracitada. Por não ser o tema central do estudo, não se aprofundará no tema, apenas apresentando de forma panorâmica as definições. No caso dos membros do PJU e nos do MPU, que são os juízes e os promotores, respectivamente, a forma de retribuição pecuniária é o subsídio, que, de forma resumida, tem como característica principal ser efetuado em parcela única. Já os servidores são ressarcidos por meio de remuneração, que tem como característica principal o pagamento, e se realiza, diferentemente do subsídio, em um somatório de parcelas, como, por exemplo, vencimento básico, gratificação, etc.

4.2 Metodologia

Empeçou-se outrora a análise do processo de elaboração do PLOA do PJU e do MPU no que tange ao aumento dos vencimentos e dos subsídios de seus agentes públicos. O objetivo é analisar os atos do Poder Executivo no que concerne à condução do encadeamento de procedimentos para a referida elaboração, desde o introito até o envio do PLOA. Dentre os atos, incluem-se a definição de reuniões e prazos, a elaboração de regulamentos com metodologias e parâmetros, etc. Importante perceber que existe uma sensível fronteira entre atos regulamentadores e orientadores para uma hierarquização que se vislumbra quando do controle exercido pelo Poder Executivo sobre a proposta de pessoal legítima de outros Poderes e entes.

Para se analisar o processo de solicitação de aumento dos vencimentos e dos subsídios dos agentes públicos do PJU e do MPU no PLOA, faz-se necessária uma metodologia estruturada. Estudar-se-á de que maneira se dá o processo de elaboração do PLOA analisando as normas que o regulamentam e respaldam todo o seu trâmite. O processo fático, como também suas normatizações, serão confrontados com o preceito constitucional paradigma do estudo. Ademais, socorre-se da jurisprudência e da doutrina buscando entender de que forma essas duas fontes vêm abordando o tema. Assim é possível construir uma análise crítica mais fundamentada sobre o respeito à independência dos Poderes por parte do Poder Executivo na elaboração do PLOA.

4.3 Início do processo

Conforme supracitado, o Poder Executivo é o responsável por regulamentar o processo de elaboração do PLOA. Essa responsabilidade não se circunscreve a entidades subordinadas e vinculadas a esse Poder, pois se estende também ao PJU, ao Poder Legislativo, ao MPU e à DPU. O início do processo de elaboração se dá com um convite a uma reunião na sede da SOF, onde é feita uma apresentação geral e comentários preliminares sobre a proposta. Ademais, também são apresentados os valores pré-limites que deverão nortear a elaboração da proposta.

Dentro da SOF, o Departamento de Programas Especiais – DEPES é a unidade responsável pelo contato com a PJU, o Poder Legislativo, o MPU e, por fim, a DPU. Esse Órgão fica incumbido de repassar informações importantes como prazos, além de documentos relevantes como manuais e roteiros. Dentre os manuais, está o Manual Técnico de Orçamento – MTO, o qual define termos técnicos da área orçamentária, além de apresentar outros conceitos relevantes para a elaboração da proposta. Além desse manual, outros integram o acervo de documentos, dentre eles o de orientação ao manuseio do Sistema Integrado Planejamento e Orçamento do Governo Federal – SIOP, que é o responsável pela captura das propostas dos entes.

4.4 Pré-proposta

Apresentado o pré-limite, conforme supracitado, parte-se para a elaboração da proposta internamente aos Poderes e ao MPU e à DPU. Cada ente segue ritos próprios para sua elaboração, haja vista sua autonomia financeira, constitucionalmente prevista. Finalizada a elaboração em cada um deles, a informação é adicionada à proposta, que será remetida à SOF. De posse dessas informações, o Poder Executivo dará os tratamentos pertinentes e encaminhará a proposta consolidada ao Congresso Nacional.

Cumprido destacar que, a partir do ano fiscal de 2017, outra norma somou-se aos parâmetros norteadores da elaboração do PLOA. Refere-se ao Novo Regime Fiscal – NRF, definido pela Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016). Essa alteração traçou limites mais rígidos, diminuindo demasiadamente a discricionariedade dos Poderes na sua elaboração. Apesar disso, entende-se que essa inovação legislativa não macula em nada o presente estudo,

haja vista a possibilidade de, mesmo com menos margem, um Poder resolver incluir na sua proposta orçamento de pessoal. A partir dessa inclusão, surgiria, ao menos potencialmente, a possibilidade de novamente o Poder Executivo excluir a parte da proposta, concernente a pessoal.

4.5 O envio da proposta pelo Poder Executivo – o cerne da questão

Passa-se à análise fática do processo de elaboração do PLOA 2015 na esfera federal, que deu azo à gênese desta pesquisa. No ano de 2014, a PJU e o MPU incluíram suas propostas constando a previsão de aumento dos vencimentos e dos subsídios de seus servidores e membros respectivamente. A despeito dessa inclusão, esses Entes respeitaram todos os ditames legais impostos à época, repise-se: a LRF e a LDO. Inclusive foi salientado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, presidente da Corte, na Mensagem nº 34 (BRASIL, 2014a), que os ditames legais estavam sendo observados, como se percebe do excerto:

Foi previsto, para fazer face ao orçamento, proposta de parcelamento constante do art. 2º, razão pela qual o impacto orçamentário para o exercício de 2015 é de [...]. Ressalto que o projeto, ora proposto, observa o enquadramento previsto no art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000-LRF.

Mesmo após a confirmação do respeito às normas legais, exarado pela então Presidente do PJU, a Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não se incluíram os valores na proposta enviada ao Poder Legislativo. Ela apenas a apresentou em anexo à proposta, que, em verdade, não integrava o valor total. Essas informações constam da Exposição de Motivos nº 143 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão componente da Mensagem Presidencial nº 251 infra citada que clarifica o ato presidencial de retirar as propostas remuneratórias dos Poderes e dos Entes:

[...]

3. Cumpre-me ainda informar a Vossa Excelência que o Tribunal de Contas da União, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público da União encaminharam ao Poder Executivo propostas de elevação de remuneração do seu funcionalismo e de criação/provimentos de cargos e funções, objeto dos PLs nºs 7.560, de 2006; 319, de 2007; 6.613 e 6.697, de 2009; 7.429 e 7.785, de 2010; 2.201, de 2011; 5.426, 5.491, 6.218 e 6.230, de 2013; 7.717, 7.784 e 7.904, de 2014; e da PEC nº 63, de 2013, além de passivos administrativos, com impacto total de cerca de R\$16,9 bilhões em 2015.

4. Tais propostas, em sua maioria, não puderam ser contempladas no projeto de lei orçamentária ora encaminhado em razão do cenário econômico atual,

no qual o Brasil necessita manter um quadro de responsabilidade fiscal que permita continuar gerando resultados primários compatíveis com a redução na dívida pública em relação ao PIB e com a execução de investimentos e de políticas sociais, garantindo, assim, o controle da inflação e os estímulos ao investimento e ao emprego.

5. Ademais, é oportuno lembrar que o Poder Executivo, em 2012, estudou cenários prospectivos para os exercícios futuros e, dadas as condicionantes advindas das receitas projetadas e da evolução das despesas primárias obrigatórias da União, evidenciou-se um espaço fiscal que possibilitou a concessão de reajustes para todas as carreiras da União, equivalendo a 15,8% em três anos, sendo 5% ao ano no período de 2013 a 2015, os quais representam em 2015 um impacto de R\$11,7 bilhões, sendo R\$10,1 bilhões no âmbito do Poder Executivo e R\$1,6 bilhão para os demais Poderes, a Defensoria Pública da União e o Ministério Público da União.

6. Todavia, em atendimento ao princípio republicano da separação dos Poderes, e cumprindo dever constitucional, envio, *em anexo*, as proposições originalmente apresentadas pelo Tribunal de Contas da União, pelo Poder Judiciário, pela Defensoria Pública da União e pelo Ministério Público (grifo nosso).

Ante o exposto, entra-se agora no cerne desta pesquisa, qual seja, a análise do *output* da proposta pelo Poder Executivo, de forma divergente ao *input* disponibilizado pelos entes. O que sucede é que a proposta que é enviada ao Congresso Nacional difere da que foi lançada pelos Poderes. Não se mantém a proposta na sua integralidade, fazendo-se uma análise orçamentária preliminar, sem nenhuma previsão legal e ao arrepio da Constituição da República. Conforme pode ser lido, a Carta Magna é muito clara no que tange à atribuição do Poder Executivo em relação à LOA:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as *propostas de orçamento* previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nesse diapasão, percorreram-se outras doutrinas e jurisprudências que corroboram a tese de que resta impossibilitado o exercício de controle de gastos de um Poder sobre outro, que não seja o Poder Legislativo. Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.513/RN (BRASIL, 2002) o tema veio à baila e, de forma esclarecedora, a ementa reza:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO PODER EXECUTIVO – IMPOSSIBILIDADE – AUTONOMIA INSTITUCIONAL COMO GARANTIA OUTORGADA AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA PRÓPRIA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA IMPUGNADA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. A alta relevância jurídico-constitucional do Ministério Público – qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária – mostra-se tão expressiva, que essa Instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do Procurador-Geral de Justiça praticado com apoio na autonomia conferida ao *Parquet*. A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se, ao Ministério Público, a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado. Precedentes. Doutrina. Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse acórdão se discutia previsão, em legislação estadual, de controle por parte do Executivo sobre o Ministério Público. Conforme pode se perceber na ementa, o Pretório Excelso decidiu pela inconstitucionalidade da referida previsão por desrespeitar de forma cristalina a previsão constitucional de independência dos Poderes. Cabe ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas pertinente, exercer o controle sobre os outros Poderes. Nesse sentido, a legislação infraconstitucional não poderia estender essa prerrogativa. Por mais que o debate não tenha se adstrito à questão financeira e orçamentária, evidentemente sombreia o tema. São vastos os argumentos no sentido da impossibilidade desse controle, no que tange especificamente à proposta de aumento de vencimentos e subsídios de membros e servidores do PJU e do MPU. Transborda no sistema jurídico de doutrina e jurisprudência, corroborando a tese de que resta impossibilitado o exercício de controle de gastos de um Poder sobre outro. Cabe a cada Poder, com o pálio da autonomia financeira, respeitando os limites definidos na LRF, elaborar seu planejamento orçamentário. Essa lei, nos artigos 19 e 20, apresenta as limitações que devem ser respeitadas:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – União: 50% (cinquenta por cento);

[...]

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – na esfera federal:

[...]

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

[...]

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União (BRASIL, 2000).

Além dessa legislação, as LDO's podem prever outras limitações. Dessa forma a função de consolidação das propostas orçamentárias não pode, em nenhuma hipótese, confundir-se com a de elaborador, em última instância, o gasto de outros Poderes, pois se fere de morte a Carta Política. Também não se confunde com a assunção de um novo dispositivo limitador dos gastos que se somaria à LRF e às LDO's. Não se pode olvidar que a Constituição é clara ao prever a independência dos Poderes, que evidentemente tem como corolário a autonomia financeira. Essa independência é tão privilegiada na Constituição, que impossibilitou inclusive ao próprio Poder Legislativo de alterar o orçamento de pessoal por meio de emendas, conforme se visualiza no excerto da Carta Magna:

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

[...]

§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

[...]

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) *dotações para pessoal* e seus encargos (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Percebe-se inclusive que a importância que J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (2010 *apud* MENDES, 2010, p. 31) deram à independência dos Poderes no seguinte trecho:

“constituem por assim dizer a síntese ou a matriz de todas as restantes normas constitucionais, que aquelas podem ser direta ou indiretamente”. Nessa esteira não se cogita, em nenhuma hipótese, o descumprimento de preceito dessa escol. Os Poderes precisam e devem ser harmônicos, respeitando-se as devidas atribuições, as prerrogativas, os direitos e os deveres. A independência dos Poderes se corporifica em variados trechos da Constituição Federal. Uma dessas materializações encontra-se no art. 99 da Constituição Federal nos seguintes termos referente ao PJU:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988).

Outra dessas materializações encontra-se no art. 127, §2º, referente ao MPU:

§2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998) (BRASIL, 1988).

Nesse trecho constitucional, a independência se consubstancia por meio da autonomia administrativa e financeira. Essas autonomias autorizam que esses entes prevejam aumento das remunerações, da criação e da extinção de cargos, dentre outras prerrogativas. Essa autonomia permite que o ente organize, de forma otimizada, sua estrutura; além disso, que defina remuneração condizente com a complexidade do cargo ou da função atribuída. Respeitando-se a LRF e a LDO respectiva, deve o ente ter total discricionariedade em definir essa estruturação funcional e remuneratória de sua organização. O ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes (2010, p. 1.068) também se debruçou sobre o tema em trabalho próprio:

A autonomia administrativa e financeira materializa-se também na outorga aos tribunais do poder de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Depreende-se do eminente Ministro que se respeitando os limites definidos na LRF e na LDO existe discricionariedade para a elaboração do próprio orçamento. Em julgado no STF da ADI nº 4.356 (BRASIL, 2011), infra citado, novamente a Corte entendeu pela inconstitucionalidade de norma estadual que previa controle orçamentário de pessoal dos

respectivos Poderes. Nesse julgado ficou consignado que as limitações na elaboração do orçamento de pessoal ficam adstritas à LRF, que é nacional, e à sua respectiva LDO. Dessa forma conclui-se que, mesmo pela via de promulgação de legislação extra, não se pode adicionar novos controles, que já estão estritamente delimitados pela Constituição Federal.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONAMP. Artigo 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade.

[...]

3. O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal. Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados.

4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o §3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contensão de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. Nesse ponto, o artigo 6º da Lei estadual nº 14.506/09 faz ingerência indevida na atuação do Ministério Público, uma vez que o limitador ali presente incide invariavelmente sobre despesas com pessoal devidamente amparadas por previsões na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, que não estampam qualquer ressalva a respeito [...].

Fica translúcido que a inovação legislativa para criar novos freios para a elaboração da peça orçamentária não é permitida *in casu*. Apesar de a Corte, por questões processuais, somente ter se debruçado sobre o tema em relação ao Ministério Público, o mesmo entendimento se estenderia aos outros Poderes. Conforme já discutido, somente a Constituição Federal pode criar outras barreiras orçamentárias – inclusive isso se sucedeu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 supra referida.

Voltando ao caso tema do estudo, qual seja, a elaboração do PLOA 2015, entende-se que o Poder Executivo não poderia alterar a proposta do PJU e do MPU. Somente o Poder Legislativo teria a prerrogativa de fazê-lo, pois, da forma como chegou, para que aprovasse o aumento, os parlamentares deveriam substituir alguma outra despesa para recolocá-la na proposta. Inconformada com o ato da Presidência da República, a Procuradoria-Geral da República impetrou Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal batizado com a

numeração nº 33.186 (BRASIL, [s.d.]). Em decisão liminar, nesse Mandado de Segurança, a Ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber deu a seguinte decisão, que vai ao encontro do que se expôs:

Ante o exposto, com respaldo no poder geral de cautela e no princípio constitucional da proporcionalidade, defiro o pedido de medida liminar, para assegurar que as propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, anexas à Mensagem Presidencial nº 251/2014, sejam apreciadas pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual 2015.

Nessa decisão fica cediço e consolidado que o Poder Executivo, por meio da Presidência da República, não pode excluir da peça orçamentária a proposta referente ao aumento dos vencimentos e dos subsídios dos referidos entes. Inclusive a Ministra previu multa na hipótese de descumprimento da decisão. Tendo como base essa decisão é que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados deu parecer favorável no que se refere à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira da proposta. Destaca-se o seguinte excerto do parecer, no qual se demonstra o alinhamento defendido:

Considerando que esta Comissão de Finanças e Tributação tem admitido a tramitação de proposições que tratam de aumento de despesas com pessoal, cuja dotação e autorização constem da proposta de Lei Orçamentária Anual, bem como a determinação da Ministra da Suprema Corte assegurando que a proposta orçamentária original do Poder Judiciário seja apreciada como parte integrante do projeto de orçamentária anual de 2015, pode-se considerar, ao menos *a priori*, que a presente proposição se encontra compatível com a proposta de lei orçamentária de 2015 (BRASIL, 2014b).

Nessa esteira, acatando decisão da Ministra Rosa Weber, a Comissão entendeu que a proposta do PJU e do MPU estaria inclusa na proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Compondo a peça orçamentária, a distinta Comissão estava autorizada a examinar e emitir seu juízo fiscal e orçamentário. Foi dessa forma que decorreu na sequência, pois foi aprovada na Comissão. Percebeu-se um alinhamento entre vários órgãos, entendendo que deva estar presente obrigatoriamente na proposta encaminhada a integralidade da proposta de outros Poderes. Em setembro de 2012 o Supremo Tribunal Federal já havia se debruçado sobre o referido tema pelo Ministro Joaquim Barbosa, que já prelecionava o mesmo entendimento da eminente Ministra na elaboração do PLOA 2013 na esfera federal. No trecho do Mandado de Segurança nº 31.618 (BRASIL, [s.d.]), o respeitado Ministro proferiu a seguinte decisão:

Embora relevantíssima para a autonomia e a harmonia das instituições democráticas e republicanas, a questão posta nestes autos é relativamente simples.

Segundo a distribuição dos mecanismos de controle recíprocos delineada na Constituição, cabe ao chefe de cada Poder (art. 99, §2º) e ao chefe do Ministério Público (art. 127, §§2º e 3º) elaborar as respectivas propostas orçamentárias.

Em seguida, a Presidência da República deve consolidar as propostas orçamentárias de todos os componentes da União, isto é, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público (art. 84, XXIII).

O terceiro estágio preserva a histórica função primordial do Legislativo de aprovar as previsões de gastos estatais. De fato, o sistema de controles recíprocos (*checks and counter checks*) assegura aos Poderes a elaboração desembaraçada de suas previsões de dispêndio, ao passo que a aprovação desses dispêndios compete, inicialmente, ao Legislativo.

Perceba que o eminente Ministro Joaquim Barbosa nem deu azo a grandes debates sobre o tema por entender que a Carta Maior era bastante clara no que tange à autonomia dos Poderes e à do MPU concernentes à elaboração do seu orçamento. O que está posto é que a divisão de atribuição dos Poderes é bem balanceada. Cada Poder elabora seu orçamento, encaminha-o ao Poder Executivo, que o consolida, estrutura e organiza, além de apresentar seu relatório, inclusive podendo opinar desfavoravelmente em relação a alguma proposta de outro Poder. Por fim, encaminha-se a proposta ao Poder Legislativo, que, levando em consideração variados aspectos, aprovará ou reprová-la em partes ou na sua totalidade. Esse Poder, a depender do caso, pode e deve substituir despesas que entenda ser menos relevantes que outras, sendo operacionalizadas por meio de emendas. Dentre os aspectos que o Poder Legislativo deve levar em consideração na hora de votar o orçamento, pode-se citar os seguintes: conjuntura econômica, balanço fiscal e inclusive o relatório apresentado pelo próprio Poder Executivo.

5 CONCLUSÃO

A sociedade desenvolveu-se e, para melhor conviver, organizou-se em Estados independentes, que, entre si, exercem soberania. Pela mesma razão, dividiu-se em Poderes, que, de forma orgânica, exercem suas prerrogativas e funções. Para que essa conformação seja harmônica, faz-se mister que seja respeitada a independência dos Poderes. Essa separação se estende em variados prismas, como, por exemplo, a normativa e de controle. Outra materialização da independência dos Poderes está na autonomia administrativa e financeira para gerir-se de forma mais eficiente e estruturada. Essas autonomias compreendem a elaboração do orçamento de pessoal. Nessa esteira é que, sob o pálio da Constituição, o Poder Judiciário da União e o Ministério Público da União recebem autorização para elaborarem seus orçamentos de maneira autônoma. Cada ente deve analisar sua estrutura, suas demandas e realidades em âmbito geral e específico. Cumpre destacar que, a despeito de seus orçamentos serem desconexos, tratou-se desse tema de forma conjunta neste estudo, apenas por critério metodológico, haja vista estarem sujeitos ao mesmo tipo de controle, dos quais são escopo nesta pesquisa.

Para a elaboração de suas finanças, esses dois entes devem obrigatoriamente respeitar alguns ditames legais. Dentre essas limitações, pode-se citar as definidas na LRF e na LDO. É evidente que, como componentes da República Federativa do Brasil, devem fazê-los com responsabilidade e conscientes das limitações fiscais e econômicas por que atravessam o País. De forma conectada a toda sociedade, devem ter zelo pela coisa pública, valorizando as finanças que solicitaram.

Após elaborarem sua proposta nos moldes e nas limitações supracitadas, deverão encaminhá-las ao Poder Executivo. Esse Poder possui algumas atribuições constitucionalmente previstas, dentre elas o planejamento, por meio de programas do direcionamento dos recursos que são escassos. Essa decisão deve ser tomada partindo-se de análises técnicas e empíricas. Somada a essa análise, ele deve elaborar seu próprio orçamento, além de consolidar as propostas provenientes de outros Poderes.

Nessa esteira, o Poder Executivo, como ente consolidador geral, não pode, usurpando função legislativa, exercer atribuição de controle prévio sobre a proposta de outros entes. Essa limitação inclusive importa na impossibilidade de exclusão de parte do orçamento elaborado pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Cabe a cada um deles exercer suas funções

constitucionalmente definidas, sem romper a clara fronteira que os separa. Sendo assim, a proposta de orçamento desses entes deve ser recepcionada em sua integralidade.

Em síntese, resta ao Poder Executivo apenas consolidar as propostas, apresentando relatório sobre elas, inclusive as dos outros Poderes, e, após esse tratamento, encaminhar ao Poder Legislativo, para que este faça o controle orçamentário e financeiro. Esse Poder, levando em consideração aspectos econômicos e fiscais e inclusive o relatório do Poder Executivo, analisará a proposta, aprovando-a no todo ou em parte, tendo discricionariedade para substituir, aumentar ou diminuir despesas. O relatório apresentado pelo Executivo pode conter parecer desfavorável em relação a orçamento de outro ente, sugerindo sua exclusão. O que não está autorizado é que, por iniciativa própria, sem respaldo legislativo, haja extirpação de parte do orçamento de outro Poder.

6 REFERÊNCIAS

ALEMANHA. **Constituição da República Federal**. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:P5WXkXadGgIJ:https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80208000.pdf+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

ARAGONESES ALONSO, Pedro. **Proceso y Derecho Procesal**. 2. ed. Madri: Edersa, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. **Direito Tributário Brasileiro**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973. 11. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Decreto nº 30 de 8 de janeiro de 1892**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 1.804 de 24 de novembro de 1939**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 2.026 de 21 de fevereiro de 1940**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1940-1949/decreto-lei-2026-21-fevereiro-1940-411936-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 23 de 30 de outubro de 1891c**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 30 de 30 de outubro de 1891b**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei no 7.920 de 2014**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14BF910847FD9380A25FFDBC64074FB6.proposicoesWebExterno1?codteor=1288979&filename=Tramitacao-PL+7920/2014>. Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891a**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 50 de 14 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc50.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei nº 10.524 de 25 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10524.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 7 de 14 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27308525_PORTARIA_N_7_DE_14_DE_FEVEREIRO_DE_2017.aspx>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Presidência da República. **Mensagem Presidencial nº 251 de 27 de agosto de 2014**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/Proposta/mensagem/01_enc_msg.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.513/RN**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 11 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1966569>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.356/CE**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 24 maio 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=4356&classe=ADI>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 31.618/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4303186>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 33.186/DF**. Relatora: Ministra Rosa Weber. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4629329>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8. ed. São Paulo. Saraiva, 2014.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 2. ed. V. I, 2010, p. 66.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DAFT, Richard L. **Administração**. 1. ed. São Paulo. Cengage Learning, 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo Saraiva, 2012.

ESPAÑA. **Constitución**. 1978. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:dAz3pv1jVoEJ:www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf+&cd=6&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 6 jul. 2017.

FRIEDRICH, Engels. **A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado**. 1960, p. 102 e 160.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 24. ed. São Paulo. Editora ATLAS, 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo. Atlas, 2012.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 1651.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 1. ed. São Paulo. Martins Fontes, 2009.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 9. ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. Edição Ridendo Castigat Mores. 1515. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/principe.pdf>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. V. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.068.

MEYER, Eduard. **História da Antiguidade**. 1921 e 1925.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **O Espírito das Leis**. 2. ed. São Paulo. Martins Fontes, 1996.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. Brasília. Coleção Gestão Pública, 2009.

NACIONES UNIDAS. **Información General**. [s.d]. Disponível em: <<http://www.un.org/es/sections/about-un/overview/index.html>>. Acesso em: 22 set. 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 7. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emydio F. da. **Direito Financeiro e Direito Tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Orçamento na Constituição. Volume V. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

TROBATAS, Louis. **Fnances Publiques**. 3. ed. Paris: Dalloz, 1969.