

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB**  
**DIREITO**  
**LAERTE FERREIRA MORGADO**

**ORÇAMENTO PÚBLICO:**

**Um Novo Modelo de Atuação do Parlamento Brasileiro**

**Brasília**  
**2011**

**LAERTE FERREIRA MORGADO**

**ORÇAMENTO PÚBLICO:**

**Um Novo Modelo de Atuação do Parlamento Brasileiro**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob orientação do Prof. Othon de Azevedo Lopes.

**Brasília  
2011**

**LAERTE FERREIRA MORGADO**

**ORÇAMENTO PÚBLICO:  
Um Novo Modelo de Atuação do Parlamento Brasileiro**

Monografia apresentada ao curso de Direito da Universidade de Brasília – UnB, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Prof. Othon de Azevedo Lopes

---

Prof. Dr. Antônio de Moura Borges

---

Prof. Dr. Valcir Gassen

---

Prof. Alex Lobato Potiguar

Aprovado em: 22 de Novembro de 2011.

## RESUMO

O objetivo desta monografia é a proposição de um novo modelo de atuação do Parlamento Brasileiro na apreciação do Orçamento Público e que garanta maior efetividade na satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira.

A revisão da bibliografia realizada expõe a situação de inexistência de um paradigma dominante de Orçamento Público e os pensamentos de uma corrente de cientistas e autoridades públicas no sentido de que é importante e atual a remodelagem e fortalecimento da atuação dos Paramentos ao redor do mundo na apreciação do Orçamento Público.

A atuação do Congresso Nacional na apreciação do Orçamento Público da União, a exemplo do que ocorre com outros países, apresenta uma série de problemas, como o formalismo, ritualismo e pouca efetividade na realização das reprogramações do Orçamento Público recebido do Poder Executivo, o qual é desfigurado pela atuação dos parlamentares, que agem apenas com base em critérios políticos.

Propõe-se, então, um modelo voltado para a atuação do Congresso Nacional no exercício do controle da execução, podendo examinar programas, ações e subtítulos (localizadores de gasto) e, sempre que deliberar positivamente com base em análises técnicas do Tribunal de Contas da União acerca da existência de indícios graves de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade, pode, para a programação orçamentária analisada: suspender a execução; determinar a correção de irregularidades; nomear interventor ou declará-las extintas. Quando da recepção de programações orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo, o Congresso Nacional atuaria apenas em uma análise preliminar de legalidade e de adequação fiscal, registrando e autorizando a execução de programas que passem por esses testes.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Parlamento Brasileiro. Modelo.

## ABSTRACT

The aim of this essay is to propose a new model of action of the Brazilian Congress in assessing the Public Budget and to ensure greater effectiveness in meeting the economic interests of Brazilian society.

The literature review performed exposes the inexistence of a dominant paradigm of the public budget and the thoughts of a stream of scientists and the public authorities that are important and current in reshaping and strengthening the role of parliaments around the world about assessing the Public Budget.

The role of Congress in assessing the Public Budget of the Union, as occurs with other countries, presents a series of problems, such as formalism, ritualism and little effectiveness in carrying out the reprogramming of the Public Budget received from the executive branch, which is marred by the actions of legislators, who act solely on the basis of political criteria.

It is proposed, then, a model focused on the role of Congress in the exercise of control of budget execution by way of the examination of programs, actions and subtitles (locators spent) and, when acting positively on the basis of technical analysis of the National Court of Accounts about the existence of serious evidence of illegality, anti-economic and non-effectiveness can, for the budget programming examined: suspend execution, determine the correction of irregularities, name a intervenor or declare them extinct. Upon receipt of budget programming submitted by the Executive Branch, Congress would act only in a preliminary analysis of the legality and fiscal appropriateness, registering and authorizing the execution of programs that pass these tests.

**Key-words:** Public Budget. Brazilian Parliament. Framework.

## LISTA DE CONCEITOS, ABREVIATURAS E SIGLAS

**Programa**<sup>1</sup>: “O programa é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores instituídos no plano, visando à solução de um problema ou o atendimento de determinada necessidade ou demanda da sociedade”.

**Ação**: “A ação é operação da qual resultam produtos (bens ou serviços), que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação, as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos”.

**Atividade**: “É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto ou serviço necessário à manutenção da ação de Governo”.

**Projeto**: “É um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo”.

**Subtítulo**: “As atividades, os projetos e as operações especiais serão detalhados em subtítulos, utilizados especialmente para especificar a localização física da ação, não podendo haver, por conseguinte, alteração da finalidade da ação, do produto e das metas estabelecidas”.

---

<sup>1</sup> Os conceitos de “Programa”, “Ação”, “Atividade”, “Projeto” e “Subtítulo” foram extraídos da definição oficial do Manual Técnico do Orçamento 2011 (<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>). Eles são aqui apresentados apenas para clareza da exposição e para facilitação de leitura por pessoas não habituadas aos termos técnicos do Orçamento Público.

**“Power of the Purse”**: O poder histórico e contingente dos Paramentos de aprovar medidas financeiras, incluindo a coleta de impostos e a realização de gastos públicos.

**Princípio da Legalidade<sup>2</sup>**: Envolve a averiguação da conformidade da execução orçamentária com os parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais federais.

**Princípio da Economicidade**: Envolve a verificação de que os recursos financeiros empregados na execução são adequados, de acordo com o estado da técnica aplicável, como forma de se evitar ineficiências ou desvios de recursos públicos.

**Princípio da Efetividade**: Envolve a avaliação de que o resultado da execução atende aos anseios reais da comunidade beneficiária, em vista de suas necessidades prioritárias por serviços, projetos e obras públicas adequados, eficientes e satisfativos.

<b>CN</b>	Congresso Nacional
<b>TCU</b>	Tribunal de Contas da União
<b>CF</b>	Constituição Federal
<b>CMO</b>	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do CN
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LOA</b>	Lei Orçamentária Anual
<b>PLOA</b>	Projeto de Lei Orçamentária Anual

---

<sup>2</sup> Os princípios da Legalidade, Economicidade e Efetividade possuem, entretanto, concepções mais genéricas, não voltadas apenas para o Orçamento Público. As definições que aqui propomos satisfazem, todavia, os objetivos do presente trabalho.

## SUMÁRIO

1. <i>Introdução e Objetivo</i> .....	<b>9-13</b>
2. <i>Motivação</i> .....	<b>13-15</b>
3. <i>Revisão da Literatura</i> .....	<b>16-32</b>
4. <i>Teorias e Princípios Utilizados</i> .....	<b>32</b>
5. <i>A Atuação do Parlamento Brasileiro</i> .....	<b>33-37</b>
6. <i>As Falhas do Processo Orçamentário Parlamentar</i> .....	<b>37-41</b>
7. <i>O Modelo Proposto</i> .....	<b>41-52</b>
8. <i>Crítica ao Modelo</i> .....	<b>53-56</b>
9. <i>Princípios de Direito</i> .....	<b>56-71</b>
9.1 <i>Princípio Democrático</i> .....	<b>59-65</b>
9.2 <i>Princípio da Tripartição dos Poderes</i> .....	<b>65-68</b>
9.3 <i>“Power of the Purse”</i> .....	<b>68-69</b>
9.4 <i>Princípio da Anualidade</i> .....	<b>70-71</b>
10. <i>Conclusão</i> .....	<b>72-73</b>
11. <i>Normativo</i> .....	<b>74-78</b>
12. <i>Referências Bibliográficas</i> .....	<b>79-81</b>

## ORÇAMENTO PÚBLICO: Um Novo Modelo de Atuação do Parlamento Brasileiro<sup>3</sup>

### 1. INTRODUÇÃO E OBJETIVO

O objetivo da presente monografia é a proposição de um novo modelo de Orçamento Público, focado na redefinição da atuação do Parlamento Federal brasileiro no processo orçamentário, e que garanta a atuação do Poder Público de forma mais efetiva na satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira.

A questão orçamentária pública fundamental, ou seja, como decidir entre alocar “X” unidades monetárias em uma atividade “A” em vez de em uma atividade “B”, tem merecido a atenção de inúmeros pesquisadores já há bastante tempo<sup>4</sup>. Apesar disso, é preciso comprovar que, em termos teóricos, não existe um único paradigma dominante em Orçamento Público. Pesquisadores de áreas do conhecimento tão diversas como a Economia e a Administração Pública têm estudado esta e outras questões correlatas, sem atingirem uma conclusão estável, o que faz do Orçamento Governamental uma área multidisciplinar fascinante e aberta à pesquisa. Teorias como a do Incrementalismo, das Múltiplas Racionalidades, de Modelos de Processo Organizacional, de Modelos do Eleitor Mediano, da Escolha Pública, dos Custos de Transação e teorias alternativas como as interpretativas, críticas e pós-modernas têm merecido a atenção dos pesquisadores dessas diversas áreas<sup>5,6,7</sup>.

Estando a Teoria do Orçamento Público nesse estado, os desenvolvimentos das reformas dos modelos orçamentários públicos não se

---

<sup>3</sup> Uma versão adaptada da presente obra foi submetida a um concurso de monografias de 2011.

<sup>4</sup> Key, V.O. Jr. **The Lack of a Budgetary Theory**. American Political Science Review. Dezembro 1940. 34 (6): p. 1137-1144.

<sup>5</sup> Bartle, John R. **Evolving Theories of Public Budgeting**. New York: JAI imprint, 2001, p. 1-181.

<sup>6</sup> Khan, Aman e Hildreth, W. Bartley. **Budget Theory in the Public Sector**. London: Quorum Books, 2002, p. 1-297.

<sup>7</sup> Essas teorias serão explicadas na seção referente à “Revisão da Literatura”, abaixo.

encontram em melhor situação. De acordo com Premchand<sup>8</sup>, as reformas orçamentárias públicas, se analisadas historicamente, desenvolvem-se por áreas muito amplas e com objetivos em geral muito ambiciosos, como o fortalecimento de procedimentos administrativos, a maior efetividade dos controles financeiros, a obtenção de maior eficiência, economicidade e melhor utilização dos recursos disponíveis, o controle da inflação, o aprimoramento da responsabilidade legislativa ou a conquista de maior transparência ao público leigo. Afirma que, apesar de muitas reformas buscarem se apresentar como rupturas ao passado, na verdade se configuram como mudanças contínuas, cumulativas, de forma que a alteração posterior incorpora muitos elementos da técnica anteriormente vigente. Afirmando, assim, que as mudanças posteriores não teriam sido possíveis sem as anteriores, relata-nos a história de diversas dessas reformas, que ocorreram nos países avançados e em desenvolvimento ao longo das décadas a partir do início do século XIX. Partindo do Orçamento Tradicional (*Line-Item Budget*), menciona as diversas tentativas que se sucederam na esfera pública, como o Orçamento de Desempenho (*Performance Budgeting*), o Orçamento Base-Zero (*Zero-Base Budgeting*), o PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*), o Orçamento-Programa (*Program Budgeting*), além de inúmeras outras, sem contar as reformas que não menciona explicitamente, mas podem ser consultadas em trabalhos de outros autores, como Orçamento em Regime de Competência (*Accrual Budgeting*), o Orçamento Plurianual (*Multi-Year Budgeting*), o Orçamento Participativo (*Participatory Budgeting*) e o Orçamento Lump-Sum<sup>9</sup>.

Diante desse cenário, são certamente bem-vindas as contribuições de pesquisa que possibilitem melhorar o corpo teórico e o conjunto de modelos de Orçamento Público atualmente em foco. E, dentro dessa perspectiva, existe uma corrente de pesquisa bastante recente que procura redefinir e melhorar a atuação dos Parlamentos ao redor do mundo no processo orçamentário público.

Em conformidade com essa iniciativa, Posner e Park<sup>10</sup> afirmam:

---

<sup>8</sup> Premchand, A. **Government Budget Reforms: An Overview**. Public Budgeting & Finance. Verão 1981, p.74-85.

<sup>9</sup> Essas teorias serão explicadas na seção referente à “Revisão da Literatura”, abaixo.

<sup>10</sup> Posner, Paul e Park, Chung-Keun. **Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations**. OECD Journal on Budgeting, 7(3): p. 1-26 (2). 2007.

Os dois atores principais do processo orçamentário são o legislativo e a agência de orçamento do executivo. Seus respectivos papéis e poder no processo orçamentário diferem de país para país e são influenciados por muitos fatores, como o contexto geral histórico, constitucional e político, assim como os aspectos legais e procedimentais do próprio processo orçamentário, estruturas e processos legislativos.<sup>11</sup>

Mencione-se, ainda, o seguinte excerto do mesmo artigo<sup>12</sup>:

Os legislativos estão expandindo seus papéis e influências no orçamento público em várias diferentes áreas. Isso não é surpreendente em vista da grande variedade de atividades do legislativo no orçamento. Reformas recentes podem ser caracterizadas pelo fortalecimento dos poderes de controle legislativos tradicionais sobre o executivo e pelo desenvolvimento de novos papéis legislativos no estabelecimento de metas de política fiscal e de desempenho governamental. Os legislativos têm adotado, ainda, providências para se equiparem com maior capacidade e disponibilidade de informações para desempenharem essas novas responsabilidades.<sup>13</sup>

Anderson<sup>14</sup> também confirma essa tendência da pesquisa em Orçamento Público:

Como tem comentado Allen Schick (Schick, 2002), um dos poucos acadêmicos capazes de descrever tendências em orçamento público de maneira informativa, há dois desenvolvimentos contemporâneos atuantes nos trabalhos legislativos relativos a orçamento. Uma é a tentativa de disciplinar as finanças públicas por limites definidos por agregados fiscais; a outra é o esforço de aumentar o papel do legislativo nas políticas de receita e despesa públicas.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Tradução livre do original: “The two most important players in the budget process are the legislative and the executive budget office. Their respective role and power in the budget process differ from country to country and are influenced by many factors, including the wider historical, constitutional and political context as well as the legal and procedural aspects of the budget process itself and internal legislative structures and processes.”

<sup>12</sup> Posner, Paul e Park, Chung-Keun. **Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations**. OECD Journal on Budgeting, 7(3): p. 1-26 (7). 2007.

<sup>13</sup> Tradução livre do original: “Legislatures are expanding their roles and influences in budgeting in several different areas. This is not surprising given the wide variance of legislative activities in budgeting. Recent reforms can be characterized as both strengthening traditional legislative controls over executive powers and projecting new legislative roles in setting overall fiscal policy targets and government performance. Legislatures have also taken steps to equip themselves with greater capacity and information to carry out these new responsibilities.”

<sup>14</sup> Anderson, Barry. **The Changing Role of Parliament in the Budget Process**. OECD Journal on Budgeting, 2009/1: p. 1-11 (2). 2009.

<sup>15</sup> Tradução livre do original: “As Allen Schick, one of the very few academics able to describe trends in budgeting in an informative manner, has commented (Schick, 2002), two contemporary developments are buffeting legislative work on budget. One is the drive to discipline public finance by constraining fiscal aggregates; the other is the effort to enlarge the legislature’s role in revenue and spending policy.”

Um simpósio internacional realizado no Senado de Paris em 2001 já discutia as possibilidades e resultados de diversos países em vista dessa tendência de pesquisa<sup>16</sup>. Em 8 e 9/10/2008, outro simpósio internacional sobre o mesmo tema foi realizado no *Korel Thermal Hotel*, em *Afyonkarahisar*, na Turquia (*International Symposium on The Changing Role of Parliament in the Budget Process*).

As deficiências do Processo Orçamentário brasileiro que motivaram o presente trabalho e que devem ser corrigidas com o novo modelo não foram pesquisadas na literatura, mas, ou foram colhidas na observação empírica por ocasião do trabalho no processo de aprovação do orçamento ou fazem parte do senso comum dos profissionais que trabalham nessa área do conhecimento do Setor Público.

Assim, em termos resumidos, tais falhas são as seguintes:

I – O ritualismo pouco efetivo do Processo Orçamentário, no qual o Parlamento Brasileiro pouco contribui para a melhora da qualidade do gasto público, mas se limita, basicamente, a promover um processo de realização de emendas parlamentares que retiram recursos de certas programações para alocá-los em outras tantas, sem quaisquer critérios racionais além do jogo político parlamentar;

II – A exiguidade dos prazos disponíveis ao Parlamento para o trabalho no Processo Orçamentário ao longo do exercício financeiro e da Administração Pública para executá-lo, o que demanda recurso a subterfúgios como a solução dos “restos a pagar”;

III – O “caráter autorizativo” do Orçamento Público, marcado pela inexecução de programações no prazo especificado, o que compromete a eficácia da atuação do Poder Público;

IV – O baixo rigor técnico na realização dos cortes para atendimento dos recursos necessários para as emendas parlamentares, o que faz com que a atuação do Parlamento contribua para desfigurar as apropriações elaboradas pelo Poder Executivo;

---

<sup>16</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **Budget: Towards a New Role for the Legislature**. Senate Paris, 24 e 25/01/2001, p. 1-180.

V – O deslocamento de esforços do Parlamento do controle da execução dos recursos públicos e do combate à corrupção para aplicá-los em processos formais de pouca importância para a qualidade do gasto público;

VI – O descontrole da aplicação dos recursos públicos, principalmente quando da realização de transferências intergovernamentais para Estados e Municípios por meio de convênios, cujo processo de análise das prestações de contas é caracterizado por apego a ritos formais de comprovação do gasto, pouco efetivos para a garantia de sua qualidade.

A metodologia a ser usada neste trabalho fundamenta-se no uso de Experimentos de Pensamento (*Thought Experiments*) para, com base nos avanços da técnica do Orçamento Público revelados pela literatura pesquisada e em soluções técnicas já adotadas no Processo Orçamentário vigente no Brasil, procurar elaborar outro modelo de Orçamento Público, com foco na atuação do Parlamento brasileiro, com o objetivo de solucionar os problemas acima apresentados, dentre outros, e conferir maior efetividade à atuação do Poder Público na satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira. E, na defesa do modelo proposto, faremos uso da técnica de raciocínio crítico<sup>17</sup> (*Critical Thinking*).

Como os resultados alcançados serão baseados em modelos da literatura técnica e de soluções já usadas no Processo Orçamentário brasileiro, o novo modelo proposto caracteriza-se como uma evolução incremental em relação à prática orçamentária pública e não como uma solução radical sem fundamento prático.

## 2. Motivação

Conforme nos ensina Maria Helena Diniz<sup>18</sup> acerca da questão referente à definição da ciência jurídica:

Sobre essa questão encontramos todas as respostas possíveis e imagináveis, porque o termo “ciência” não é unívoco e porque há uma

---

<sup>17</sup> Weston, Anthony. **A Rulebook for Arguments**. Fourth Edition. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, 2009, p. 1-815 (Kindle E-book).

<sup>18</sup> Diniz, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, pp. 27 e 35.

surpreendente pluralidade de concepções epistemológico-jurídicas que pretendem dar uma visão da ciência jurídica, cada qual sob um critério diferente. (...)

Várias são as teorias epistemológico-jurídicas, principalmente as do século passado e do atual, endereçadas aos problemas da ciência do direito, inclusive ao atinente à sua cientificidade.

Sendo complexa a delimitação epistemológica da ciência jurídica, a autora ainda menciona que existem, entretanto, algumas teorias fundamentais que procuram dar conta desse problema: o racionalismo metafísico ou jusnaturalista; o empirismo exegético; o historicismo casuístico; o sociologismo eclético; o racionalismo dogmático e a ecologia existencial<sup>19</sup>.

Sem adentrarmos na delimitação desses conceitos, que poderia demandar grande esforço e fugir ao escopo do presente trabalho, mencione-se, ainda, que a Ciência do Direito recebe influência de uma variada gama de outras disciplinas. Conforme nos relata a autora<sup>20</sup>:

A expressão *ciência do direito* vem sendo empregada em sentido amplo e em sentido estrito.

Em *sentido amplo* o termo *ciência do direito* indica qualquer estudo metódico, sistemático e fundamentado dirigido ao direito, abrangendo nesta acepção as disciplinas jurídicas, tidas como ciências do direito, como a sociologia jurídica, a história do direito etc.

Em *sentido estrito*, o vocábulo abrange a ciência do direito, propriamente dita, ou ciência dogmática do direito. É preciso não olvidar que não há um conceito unitário de ciência do direito, por depender sua conceituação de diferentes pressupostos filosóficos adotados pelo jurista. Tantas são as direções da rosa-dos-ventos quantas forem as perspectivas jusfilosóficas de que pode lançar mão o jurista.

Portanto, de acordo com essas ideias, que são introdutórias ao estudo do Direito, mas demasiado complexas, a presente Monografia não é apenas pertinente à dogmática jurídica, de acordo com a concepção positivista mais estrita.

---

<sup>19</sup> Diniz, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 35.

<sup>20</sup> Diniz, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004, p. 218.

No presente trabalho, conforme o leitor poderá verificar ao longo de sua leitura, propomos uma reformulação do modelo de atuação do Parlamento Brasileiro no trato com o Orçamento Público. Nesse sentido, como tal modificação irá gerar, obrigatoriamente, uma reformulação da legislação positiva aplicável, não podemos ter como objeto de estudo o próprio Direito positivo que queremos modificar. Por essa razão, iremos buscar inspiração em outras disciplinas correlatas ao Direito Financeiro, como as Finanças Públicas, a Teoria do Orçamento Público, a Filosofia, a Ciência Política, o Direito Constitucional etc.

Não sendo um trabalho de mera dogmática jurídica, a presente monografia, entretanto, lida com profundos problemas do Orçamento Público, de Direito Financeiro, de Direito Constitucional e de Filosofia Política, já que propõe um modelo de legislação infraconstitucional que, certamente, irá demandar alterações constitucionais.

Sem nos adentramos, entretanto, na análise das últimas implicações constitucionais do tema, elaboramos a base da análise da constitucionalidade do modelo, já que, conforme defendemos em tópico próprio do trabalho, não serão afetados os princípios da Tripartição dos Poderes e da Democracia.

Portanto, não se assuste o leitor ao tratarmos de temas relativos a questões próprias de disciplinas outras que não a dogmática do Direito. Ressalte-se, entretanto, que uma monografia que, tratando de temas pertinentes ao Direito Financeiro, Direito Constitucional, Filosofia Política e que propõe, ao final, um modelo de legislação infraconstitucional que irá reclamar modificação na Constituição, só pode ser pertinente à Ciência do Direito. Além disso, o caráter multidisciplinar do presente trabalho alinha-se à moderna tendência dos estudos das ciências em geral, caracterizada pela convergência dos campos temáticos, já que a realidade é complexa demais para se repartir em zonas estanques.

Caracterizado, portanto, como um trabalho multidisciplinar, a presente Monografia alinha-se ao campo do Direito Financeiro, por tratar do Orçamento Público, que, regado pela Constituição, recebe influência de inúmeras disciplinas que não apenas a dogmática do Direito.

### 3. REVISÃO DA LITERATURA<sup>21</sup>

Exporemos, nesta seção, os principais paradigmas teóricos a partir dos quais pode ser entendido e estudado o Orçamento Público. Uma teoria não necessariamente exclui a outra. E, da mesma forma, não se postula a preferência de uma teoria em relação às outras. O que pretendemos aqui, ao enumerar as diversas teorias, é propiciar ao leitor uma visão panorâmica das principais correntes doutrinárias em termos de Orçamento Público, de forma que possa ser colocado em perspectiva o modelo que propomos como objeto do presente trabalho. Não espere o leitor, portanto, uma unificação das correntes doutrinárias em termos de Orçamento Público, principalmente porque tal unificação não existe, conforme ressaltamos logo abaixo.

Além dos modelos teóricos, exporemos um resumo da história das reformas Orçamentárias a partir do século XIX e os principais modelos ou tipos de implementação do Orçamento Público. A história do Orçamento Público é um ponto importante da revisão da literatura, já que inúmeros governos, pesquisadores e profissionais têm, ao longo do tempo, empreendido esforços consideráveis para elaborar modelos orçamentários que busquem maior satisfação a importantes princípios relacionados ao interesse público. A enumeração dos principais modelos de implementação do Orçamento Público, resultantes dessas reformas, também é importante para que possamos mais bem localizar o modelo aqui proposto no contexto dos paradigmas até então existentes. Somente assim se pode verificar se o modelo proposto é realmente inovador e não apenas a repetição de características de modelos já existentes, ainda que sob outra denominação.

Portanto, o que se segue é uma exposição sistemática das principais correntes teóricas e dos principais modelos de implementação do Orçamento

---

21 Parcialmente com base em “**O Orçamento Público e a Automação do Processo Orçamentário**”, publicado pelo **Centro de Estudos da Consultoria do Senado Federal** ([http://www.alesfe.org.br/pagina\\_inicial/default.asp](http://www.alesfe.org.br/pagina_inicial/default.asp)).

Os trechos das obras são aqui expostos por meio de sumarização ou de tradução simples do original.

Público, além do resumo da história das reformas orçamentárias a nível mundial, com vistas a propiciar ao leitor uma base a respeito dos principais paradigmas de interesse para o presente trabalho e, dessa forma, evitar que o presente trabalho pudesse estar incompleto, com a necessidade de remeter o leitor a outras obras.

Em termos teóricos, Bartle<sup>22</sup>, Kahn e Hildreth<sup>23</sup> nos alertam que não existe um paradigma dominante em termos de Orçamento Público. Como diversos pesquisadores têm abordado essa área do conhecimento do ponto de vista de suas particulares formações acadêmicas, o Orçamento Público caracteriza-se por ser um ramo verdadeiramente multidisciplinar, objeto de estudo de ciências tão díspares como a Administração Pública e a Economia.

Para a **Teoria do Incrementalismo**, amplamente prevalente nos sistemas orçamentários públicos, as decisões orçamentárias são políticas e dependem da aprovação das autoridades competentes. Todo o ambiente em que tais decisões são tomadas caracteriza-se por ser essencialmente político e, portanto, o processo orçamentário recebe, legitimamente, influência da opinião pública e de grupos de interesse. Em conclusão, o processo de alocação das programações orçamentárias não é resultado único de cálculos racionais. Além disso, de forma a justificar o nome da teoria, tais alocações são incrementais, ou seja, resultado das alocações orçamentárias do período anterior adicionadas às variações decorrentes de fatores como o processo inflacionário e o aumento natural das atribuições das unidades administrativas. Diante da complexidade do processo decisório, em virtude do grande volume de informações geradas, são realizadas simplificações que permitem realizar o cálculo da alocação. Em todo esse jogo, que é essencialmente político, os atores interessados usam de estratégias com a finalidade de atingirem seus objetivos orçamentários.

Em virtude dessa complexidade do processo de alocação, talvez não exista uma teoria unificadora do Orçamento Público, que, entretanto, poderia ser analisado, racionalmente, por meio de diversas teorias heurísticas, capazes de lidar com a massiva quantidade de dados trabalhados no processo. Dessa forma, o Orçamento Público seria objeto de uma **Teoria de Múltiplas Racionalidades**,

---

<sup>22</sup> Bartle, *op. cit.*, pp. 1-181.

<sup>23</sup> Khan e Hildreth, *op. cit.*, pp. 1-297.

caracterizada pelo uso de múltiplas heurísticas, cada uma contribuindo para sua compreensão de acordo com seu particular ponto de vista.

Sob o ponto de vista de **Modelos de Processo Organizacional**, outra forma de se estudar o Orçamento Público, são levadas em consideração as estruturas das unidades administrativas, as dinâmicas das decisões, os poderes e papéis dos atores, dentre outros fatores. Os **Modelos de Eleitor Mediano** como forma de se abordar o Orçamento Público, por seu turno, recebem influência da Economia do Setor Público, que considera o processo de decisão como resultado das escolhas de indivíduos racionais e maximizadores de utilidade. Esses modelos proclamam uma estrutura de otimização da utilidade individual dos atores, por recursos públicos e privados, e concluem pela essencialidade das decisões de um único indivíduo, o eleitor mediano. O resultado do processo orçamentário seria decorrência de suas preferências por bens públicos.

Ainda outra teoria, a da **Escolha Pública**, postula que os indivíduos comportam-se de maneira racional e utilitária, além de revelarem suas preferências de maneira semelhante ao mercado e realizarem perguntas tradicionais de precificação. Essa teoria, que estuda, sob o ponto de vista econômico, a maneira pública de decidir, possui inúmeras diferenças em relação às teorias clássicas de Orçamento Público, mas, devido a várias semelhanças, torna-se factível indagar a respeito do uso de suas conclusões para estudo do processo orçamentário.

Existem, ainda, as **Teorias Alternativas** do Orçamento Público (interpretativas, críticas e pós-modernas), as quais indagam, por exemplo, a respeito da construção social do orçamento, da influência da comunicação e do discurso, da aplicação da análise crítica etc. Essas teorias, evidentemente, possuem muitas diferenças em relação à abordagem técnico-racional do processo orçamentário.

O Orçamento Público pode ser estudado, também, pela **Teoria dos Custos de Transação**. Por meio do entendimento dos acordos orçamentários como transações, essa teoria é capaz de levar em consideração o oportunismo, a incerteza e a assimetria de informações, tão comuns no jogo político orçamentário.

Não esquecendo de mencionar que existem várias outras maneiras teóricas de se estudar o Orçamento Público, passemos à revisão das reformas e modelos orçamentários.

De acordo com Premchand<sup>24</sup>, as reformas orçamentárias do início do século XIX objetivaram atingir maior responsabilização dos agentes públicos – *accountability* – nas emergentes democracias liberais ou maior controle, nos regimes quase-monárquicos. Deslocou-se o foco da atenção para a alocação da despesa pública, em oposição à situação anterior, de valorização dos aspectos da taxaço. Buscou-se fortalecer os mecanismos de freios e contrapesos na maquinaria processual de definição dos gastos públicos. Na Inglaterra e na França foram estabelecidas agências centrais de normatização e controle do orçamento, as quais foram, posteriormente, percebidas como um retrocesso, já que não se permitia o desenvolvimento de competências nas agências administrativas responsáveis pela execução dos gastos públicos. Posteriormente à Primeira Guerra Mundial, foi questionada a importância de uma agência central forte em questões de matérias orçamentárias. Em países democráticos como os EUA, foram vivenciadas dificuldades na preparação de orçamentos legislativos, cujos processos garantissem equilíbrio de forças com o Poder Executivo.

Como decorrência da Depressão Econômica dos anos 1930 e da necessidade de se elaborarem orçamentos equilibrados, desenvolveu-se uma classificação das despesas em “correntes” e de “capital”. O Orçamento de Capital deveria ser financiado apenas por empréstimos e deveria ser empregado de tal forma a poder gerar renda, com o objetivo de resgatar a dívida nele empenhada. Essa classificação obteve grande sucesso e levou, posteriormente, a outras distinções como entre operações “acima” e “abaixo da linha”, orçamentos “ordinários” e “extraordinários”, orçamentos “recorrentes” e “não-recorrentes”, e orçamentos de “desenvolvimento”. Promoveu-se, também, em alguns países em desenvolvimento, a mudança de uma das características mais importantes do Orçamento Público, a anulação dos saldos dos fundos públicos ao final do período de uso. Instituíram-se, em vez dessa metodologia, sistemas em que os saldos dos fundos são automaticamente transferidos para o período seguinte, tornando-se utilizáveis por toda a vida do projeto.

---

<sup>24</sup> Premchand, *op. cit.*, pp. 74-85.

As reformas orçamentárias da década de 1950 revelam duas tendências. Nos países centrais desenvolvidos preocupava-se com a redução do controle legislativo enquanto os países em desenvolvimento procuravam dotar o orçamento público de mecanismos aptos a propiciar o planejamento e fomentar o desenvolvimento. Essa última tendência levou à experimentação com o denominado “**Orçamento de Desempenho**” (***Performance Budgeting***), que utiliza outros fatores de avaliação além da economia e eficiência. Introduziu-se, então, o conceito de efetividade, mais preocupado com o propósito e resultado, enquanto a eficiência voltava sua atenção para os recursos utilizados na obtenção dos objetivos. Diante dessa nova técnica, foram desenvolvidas classificações apropriadas à avaliação dos propósitos e resultados e um sistema de custos voltado para a comparação entre os itens de entrada e saída dos projetos fomentados. Nos países em desenvolvimento, evidenciou-se que os sistemas financeiros altamente detalhados e voltados para o controle não mais se mostravam adequados à busca do desenvolvimento econômico. Nesse contexto, verificaram-se inúmeros problemas: a cobertura dos orçamentos era estreita; os sistemas de orçamento duplo não possuíam critérios viáveis e consistentes; as classificações orçamentárias tendiam a enfatizar a rotina e o trivial; praticamente não havia revisão sistemática das propostas orçamentárias; os controles centrais eram ilusórios; a contabilidade e a geração de relatórios não recebiam a devida importância.

Na década de 1960, observou-se a necessidade de controle do montante das despesas públicas. Inúmeras soluções foram apontadas, como: as decisões políticas e técnicas deveriam objetivar a maior estabilidade possível das despesas públicas; o processo orçamentário deveria se valer de orientações econômicas; técnicas quantitativas deveriam ser utilizadas para a alocação de despesas em certas áreas. O foco da atenção voltou-se da análise de eficiência para o planejamento global dos gastos públicos e de seu impacto na economia. Novas técnicas orçamentárias foram experimentadas nos EUA. O **Orçamento Base-Zero** (***Zero-Base Budgeting***) buscava reprogramar as despesas orçamentárias a cada ciclo orçamentário, mas foi uma tentativa efêmera. Algumas características do **Orçamento-Programa** foram utilizadas no **PPBS** (***Planning, Programming and Budgeting System***), que buscava mudar o Orçamento Público em termos estruturais, analíticos e informacionais. Seu

objetivo era a racionalidade de processo de decisão e a introdução do planejamento integrado no processo orçamentário. Nos países em desenvolvimento, houve a continuidade das mudanças empreendidas na década anterior e experimentações com a técnica do orçamento de desempenho. Foram revisadas classificações orçamentárias e empreendidas mudanças nos sistemas de contabilidade. Buscou-se a coordenação do trabalho entre as agências de planejamento e finanças. Nesses países, avaliava-se que não havia falta de planejamento, mas deficiência na transformação dos instrumentos orçamentários em mecanismos eficientes de implantação dos planos econômicos. Houve um renovado apelo pela introdução da contabilidade por competência (*accrual accounting*) no setor público.

Na década de 1970, houve a introdução de novas técnicas orçamentárias e o desenvolvimento de esforços de aprimoramento das soluções de períodos anteriores, em razão da vivência, ainda, de antigos problemas: decisões financeiras realizadas fora do processo orçamentário e sem consideração dos impactos nas finanças públicas; ausência de coordenação explícita entre receitas e despesas; deficiências na estipulação de objetivos etc. No Congresso dos EUA, foram construídas regras de procedimento orçamentário, o que contribuiu para reforçar o papel do parlamento no controle das finanças públicas. O planejamento por meio de previsões deslizantes de despesas recebeu nova ênfase. Houve aumento da importância do gerenciamento da demanda. Mudou-se a concepção de orçamento equilibrado para o uso do orçamento público no sentido de balancear a economia como um todo, por meio da política fiscal em conjunto com a política monetária. Em conformidade com a teoria do Orçamento Base-Zero nos EUA, houve o desenvolvimento da técnica de preparar vários níveis de gastos em compatibilidade com a previsão de vários níveis de receitas disponíveis. Nos países em desenvolvimento, continuaram a aparecer problemas orçamentários, em especial a falta de conexão entre agências de planejamento e finanças, problemas de desenvolvimento de planos e sistemas de contabilidade pública. Após a crise do petróleo de 1973, o foco da atenção voltou-se para formas de controle desmesurado das despesas públicas.

Em vista deste panorama parcial das reformas orçamentárias, que nos permite inferir algumas das razões pelas quais diversas técnicas são adotadas,

vejam as características de alguns dos mais mencionados modelos orçamentários.

De acordo com Leland<sup>25</sup>, o **Orçamento Tradicional (*Line-Item Budget*)** é a técnica orçamentária em que as despesas são apresentadas por meio de classificações dos objetos de gasto. Usado principalmente com objetivos de controle financeiro, as classificações são listas previamente definidas de itens de gasto, como salário, diárias e passagens, aluguel etc. São providas, portanto, de informações simples, caracterizadas pelas despesas classificadas e seus valores apropriados, no sentido de garantir precisão e controle. Os governos que se utilizam dessa técnica geralmente utilizam do mecanismo incremental, em que os valores das apropriações são atualizados financeiramente a partir dos valores dos gastos do período anterior. Geralmente, então, o documento orçamentário apresenta os valores do ano anterior, do ano atual e do seguinte, além de informações sobre fundos fiscais, departamentos governamentais e dos objetos de gastos. Em virtude desse caráter incremental, há um gradual aumento das despesas, o que propicia um senso de estabilidade ao longo do tempo. Tecnicamente, portanto, o Orçamento Tradicional é um plano financeiro de objetos de gasto classificados de acordo com categorias previamente definidas. Os objetos de gasto são categorias de itens semelhantes que são adquiridos por uma determinada unidade organizacional, como suprimentos, passagens, diárias, equipamentos, salários e benefícios etc. Normalmente, os objetos de gastos são apresentados para cada unidade organizacional da entidade, o que propicia uma divisão lógica do plano financeiro. Esse tipo de orçamento público é muito útil para controle financeiro e é o que mais se adapta aos sistemas de contabilidade governamental. Ele é direto, de fácil leitura para leigos e pode ser facilmente convertido para sistemas contábeis.

Willoughby<sup>26</sup> nos diz que o “**Orçamento-Programa**” (***Program Budgeting***) é uma forma de Orçamento Público que, com base em uma estrutura de programas, fundamenta-se nos objetivos de governo para o processo de tomada de decisões. Esse método requer que sejam delineadas alternativas à

---

<sup>25</sup> Leland, Suzanne. **Budgeting, Line-Item and Object-of-Expenditure Controls**. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition, 1:1, p. 195-196, 2008.

<sup>26</sup> Willoughby, Katherine G. **Program Budgeting (PPBS)**. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition, 1:1, p. 1579-1582, 2008.

satisfação dos objetivos dos programas e que os custos dessas alternativas sejam atribuídos às agências que o executam, dentro de uma perspectiva plurianual. O Orçamento-Programa foca nos resultados e produtos do governo, enquanto o Orçamento Tradicional (*Line-Item Budgeting*) foca nos itens de gasto que devem ser adquiridos. O nível de “programa” especifica os objetivos globais a serem atingidos, direciona a alocação dos recursos e a implementação das tarefas necessárias, e se subdivide em subcategorias de programação, as quais, no nível mais concreto, identificam os “elementos” de gasto. Os objetivos de governo ficam mais detalhados à medida que se progride na escala descendente de classificação. Na categoria intermediária de subprogramas, os objetivos do programa respectivo são delimitados para um período de tempo e de acordo com os recursos disponíveis. A estrutura do Orçamento-Programa requer planejamento estratégico, abordagem plurianual, coleta de informações, avaliação de custos, geração de alternativas e elaboração de relatórios. A necessidade de análise estratégica para a construção dos programas de governo requer, portanto, uma abordagem que vai além de simplesmente incrementar o que se gastou no período anterior. De acordo com Wood<sup>27</sup>, o objetivo desta técnica é reunir todos os custos e tarefas relativos a um determinado programa em um único sub-orçamento, com o fim de satisfazer os objetivos e gerar os produtos deste programa.

Para Schick e Hatry<sup>28</sup>, no Orçamento **Base-Zero (Zero-Base Budgeting)**, os departamentos governamentais devem requisitar aprovação de propostas de dispêndio em níveis inferiores aos gastos de período anterior. Implementado muitas vezes pela limitação percentual em relação aos gastos correntes, esses orçamentos programados abaixo do nível-base foram entendidos como simulações de redução de despesa e não como oportunidades de melhoria. Idealmente, as unidades governamentais deveriam requisitar a programação com o nível de gasto mínimo necessário à continuação de suas atividades. Entretanto, tal solução, além de gerar discussões profundas a respeito do que considerar como nível mínimo de atividades, levaria as agências a adotar soluções discrepantes, algumas ajustando o nível mínimo em valores

---

<sup>27</sup> Wood, Len. **Little Budget Book**. Rancho Palos Verdes, CA: Training Shoppe, 2000, p. 1-180.

<sup>28</sup> Schick, Allen e Hatry, Harry. **Zero Based Budgeting: The Manager's Budget**. Public Budgeting and Finance. Spring 1982, p. 72-87.

muito enxutos e outras adaptando-o ao nível de gasto do período anterior. Ao longo da adaptação da técnica à prática orçamentária, tornou-se comum o estabelecimento de tetos para os valores dos dispêndios, especificados em valores percentuais sobre os gastos do período anterior, por exemplo, 75% e 90%. A prática, nesse sentido, levou o Orçamento Base-Zero a ser entendido como um exercício altamente mecanizado de cortes orçamentários, com base nos percentuais pré-definidos, em vez de levar as agências a procurar dar eficiência às suas programações. Uma conceituação popular desta técnica entende que as agências devem reprogramar totalmente suas despesas a cada ciclo, ou seja, partir da “base zero”. Entretanto, a prática tornou-a uma técnica decremental, caracterizada pela realização de exercícios de redução de despesas, de acordo com o teto percentual definido. A origem do Orçamento Base-Zero decorre, presumivelmente, de um artigo de Lewis<sup>29</sup> em que, tentando responder ao artigo de V.O. Key, intitulado “*The Lack of a Budget Theory*” – A Falta de uma Teoria Orçamentária –, propõe um modelo que justifica a teoria orçamentária com fundamento na análise marginal econômica. A decisão orçamentária básica, ou seja, como decidir entre alocar X unidades monetárias para uma atividade “A” em vez de outra atividade “B”, deveria ser racionalizada com base em análise dos benefícios e custos marginais de propostas concorrentes de uso de recursos públicos. O sistema proposto deveria ser denominado de “Sistema Orçamentário Alternativo”. As agências governamentais deveriam preparar uma proposta básica e outras propostas alternativas com ligeira variação do montante de gastos. Se o valor dos gastos da proposta base fosse igual a 100, deveriam ser elaboradas propostas para gastos de 80, 90, 110 e 120 daquele montante, por exemplo. Por meio da atribuição de avaliações qualitativas aos orçamentos alternativos, com níveis próximos em termos de montante orçamentário, seria possível uma análise marginal dos custos e benefícios de cada proposta, de forma a tornar a escolha racional, como se faz em economia.

---

<sup>29</sup> Lewis, Verne B. **Incremental Thinking: Toward a Theory of Budgeting**. Public Budgeting and Finance. Autumn 1981, p. 69-82.

Jones e McCaffery<sup>30</sup> afirmam que o **PPBS (*Planning, Programming and Budgeting System*)**, desenvolvido no governo John F. Kennedy pelo Departamento de Defesa dos EUA – em 30 de junho de 1964 ele estava totalmente operacional –, resultou de uma tentativa de tomar as decisões orçamentárias de forma sistemática, por meio do uso de métodos analíticos e quantitativos sofisticados. O sistema dividia cuidadosamente as decisões entre aquelas que abordavam as ameaças, as que constituíam forças para enfrentar as ameaças e as que tratavam da alocação orçamentária ao longo do ano. Eram usadas metodologias de decisão sofisticadas com base nessa estrutura de enfrentamento de ameaças. O PPBS não era simplesmente uma reforma orçamentária, mas uma metodologia de análise de competição entre alternativas distintas. Entretanto, verificou-se rapidamente que o sistema requeria atenção constante para que seus diversos parâmetros permanecessem em equilíbrio. Da década de 1960 à de 1990, o sistema era dominado pelas demandas da Guerra Fria e suas consequências. Sua abordagem de Planejamento envolvia a avaliação da ameaça e a maneira de mobilizar forças para enfrentá-la, que seria calculada pelo módulo de programação. Sua técnica orçamentária básica restringia-se à realização dos cálculos de preço e cronometragem sobre as estruturas de força estabelecidas no planejamento estratégico. O componente de planejamento estratégico de longo prazo do PPBS influenciou os modelos orçamentários posteriores e, em 2003, finalmente, o PPBS foi renomeado PPBES, com o “E” inserido para enfatizar a Execução do Orçamento.

Para Schick<sup>31</sup>, o **Orçamento de Desempenho (*Performance Budgeting*)** procura fundamentar suas decisões de programação na obtenção de resultados. As decisões orçamentárias fundamentam-se nos resultados, ou saídas, e não nos objetos de gasto, ou entradas. Alocam-se mais recursos para as ações que obtêm os melhores resultados. Entretanto, segundo esse autor, as tentativas de implantação desse modelo têm sido caracterizadas por repetidos insucessos. Introduzido nos EUA após a Segunda Guerra Mundial, desapareceu

---

<sup>30</sup> Jones, L.R. e McCaffery, Jerry L. **Reform of the Planning, Programming, Budgeting System, and Management Control in the U.S. Department of Defense: Insights from Budget Theory**. Public Budgeting and Finance. Fall 2005, p. 1-19.

<sup>31</sup> Schick, Allen. **Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?** OECD Journal on Budgeting, 7:2, 109-138, 2007.

deixando poucos vestígios. Essa técnica exige o cômputo de benefícios em comparação com os custos. De maneira estrita, entretanto, apenas os sistemas que vinculam incrementos nos gastos a incrementos nos resultados podem ser qualificados como Orçamentos de Desempenho. A implementação desse sistema requer que informações sobre custos e resultados sejam atribuídas a unidades discretas de saída ou resultados, o que, na maioria dos casos, demanda um sistema de contabilidade de custos robusto.

Ainda de acordo com Schick<sup>32</sup>, **Orçamento em Regime de Competência (*Accrual Budgeting*)** calcula as despesas em termos de recursos usados ou das obrigações assumidas. Muda-se do uso de “desembolso” para o uso do “custo”. Com isso, os governos são levados a ficar mais cautelosos em assumir compromissos de longo prazo, com pouco efeito no orçamento atual, mas possíveis grandes efeitos nos períodos futuros. Se adotado esse regime para o lado das receitas e das despesas, transforma-se o orçamento de uma declaração de fluxos para uma declaração de impacto fiscal. Os orçamentos de caixa, entretanto, são mais facilmente entendidos por leigos e proporcionam uma melhor análise das condições fiscais no curto prazo. Os orçamentos por competência são baseados em pressupostos complexos que podem confundir políticos experientes. Entretanto, eles proporcionam melhores medidas da condição fiscal atual dos governos e da sustentabilidade de longo prazo, e encorajam os gerentes a operar eficientemente.

O **Orçamento Plurianual (*Multi-Year Budgeting*)**, em conformidade com Boez, Martinez-Vazquez e McNab<sup>33</sup>, possui como característica básica a previsão da receita e estimativa das despesas para um período de 2 ou 3 anos além do exercício corrente. Com grande variedade de implementação entre os diversos países, pode ser definido como o orçamento que estima receita e fixa despesas para um período plurianual. Entretanto, podem ser incluídos nesse conceito os orçamentos que possuem alguma característica plurianual, como as estimativas de despesas ou um plano financeiro de mais de um exercício.

---

<sup>32</sup> Schick, *op. cit.*, pp. 109-138.

<sup>33</sup> Boez, L.F. Jameson e Martinez-Vazquez, Jorge e McNab, Robert M. **Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies**. Public Budgeting and Finance. Summer 2000, p. 91-112.

Possui, essa técnica, várias vantagens: tornam-se mais explícitos e consistentes os objetivos e prioridades; tornam-se mais explícitas as consequências das atuais políticas fiscais; e propicia-se maior continuidade ao processo orçamentário. Possui, entretanto, várias desvantagens potenciais: as projeções plurianuais podem resultar em inércia e inflexibilidade fiscais; projeções muito otimistas podem ser usadas para justificar indevidamente gastos atuais; e, a depender da implementação, todo o processo pode tornar-se complexo demais e desviar atenção da tarefa mais fundamental de desenvolver orçamentos anuais adequados.

Swain<sup>34</sup> diz-nos que o **Orçamento Lump-Sum** aloca valores globais para cada agência governamental, sem detalhamento. Estabelece-se, assim, uma responsabilidade implícita do gestor pela correção da aplicação do gasto global. O Orçamento, por meio dessa técnica, possui pouco detalhamento de informações e é de fácil entendimento. Demanda poucas atividades orçamentárias e os agentes que aprovam o orçamento podem aceitar, rejeitar ou modificar os valores globais. Os agentes que executam o orçamento possuem grande discricionariedade, que implica um alto nível de confiança ou uma observação direta da execução. Possui, como vantagens, o baixo esforço para sua elaboração e aprovação, o fato de o detalhamento das ações ser relegado aos gestores das agências e a possibilidade de controle dos valores globais alocados. As desvantagens são a grande discricionariedade dos executores e ausência de controle e planejamento dos gastos.

De acordo com Shah<sup>35</sup>, o **Orçamento Participativo (*Participatory Budgeting*)** é um processo de decisão por meio do qual os cidadãos deliberam e negociam a distribuição de recursos públicos. É resultante da aplicação do conceito de democracia direta à área orçamentária, que permite aos cidadãos entender sobre as operações governamentais, deliberar, debater e influenciar a alocação de recursos públicos. Propicia o engajamento dos cidadãos e maior transparência do gasto público, o que pode ajudar a reduzir ineficiências e inibir clientelismo e corrupção. Favorece a governança ao permitir a grupos excluídos

---

<sup>34</sup> Swain, John W. e Reed, B.J. **Budgeting for Public Managers**. New York, NY: Sharpe, 1948, p. 1-200.

<sup>35</sup> Shah, Anwar. **Participatory Budgeting**. Washington,DC: The World Bank, 2007, p. 1-269.

e marginalizados influir o processo de tomada de decisões públicas de seu interesse. Como risco, entretanto, existe a possibilidade de o processo orçamentário ser capturado por grupos de interesse. Tais processos podem mascarar a natureza antidemocrática, exclusiva ou elitista da tomada de decisões públicas, ao dar a aparência de ampla participação enquanto são satisfeitos os interesses de elites poderosas. Podem, ainda, esconder e reforçar injustiças existentes, e facilitar o uso injusto e ilegítimo do poder. E podem ser usados para negar a grupos marginalizados e excluídos um canal de influências em assuntos públicos.

Devemos ressaltar, entretanto, o conceito de Reformas Orçamentárias Perenes<sup>36</sup>, como aquelas que não morrem nem são bem sucedidas, mas que retornam como proposta, praticamente nos mesmos termos, ano após ano, em razão de oposição política ou técnica.

Apesar dessa existência de reformas que se enquadram nesse conceito, existem, nos mais diversos países, inovações que dominam a agenda contemporânea. No caso dos países membros da OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Blöndal<sup>37</sup> relata-nos algumas propostas, como as **Molduras Orçamentárias de Médio Termo** (*Medium-Term Budget Frameworks*), a **Adoção de Pressupostos Econômicos Prudentes** (*Prudent Economic Assumptions*), as **Técnicas de Orçamento Top-Down** (*Top-Down Budgeting Techniques*), o **Relaxamento de Controles de Entrada Centrais** (*Relaxing Central Input Controls*), o **Foco nos Resultados** (*Focus on Results*), a **Transparência do Orçamento** (*Budget Transparency*) e as **Práticas de Gerenciamento Financeiro Modernas** (*Modern Financial Management Practices*).

É importante que se faça menção aqui, para melhor entendimento da exposição, que não necessariamente um modelo ou tipo orçamentário exclui outros ou, ainda, tenha superioridade sobre outros. Por exemplo, o Orçamento Participativo pode ser implementado juntamente com o Orçamento de Desempenho. Portanto, os diversos modelos devem ser entendidos como

---

<sup>36</sup> Rubin, Irene S. **Perennial Budget Reform Proposals: Budget Staff versus Elected Officials**. Public Budgeting and Finance. Winter 2002, p. 1-16.

<sup>37</sup> Blöndal, Jón R. **Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends**. OECD Journal on Budgeting, 2(4): p. 7-25. 2003.

paradigmas que conferem determinadas características a uma determinada implementação do Orçamento Público. A exposição acima, portanto, é uma enumeração das principais implementações do Orçamento Público mencionadas na literatura, como forma de propiciar ao leitor um fundamento para melhor apreciação do modelo que propomos no presente trabalho.

Schick<sup>38</sup> expõe-nos a outros possíveis desenvolvimentos futuros da técnica orçamentária. Entretanto, conforme relatado na introdução a este trabalho, restringir-nos-emos a propor modificações com o fito de melhorar e conferir maior efetividade à atuação do Parlamento Brasileiro na satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira, por meio de seu trabalho no processo orçamentário, em razão de ser esta uma área que tem merecido considerável interesse dos estudiosos contemporâneos do assunto.

Conforme mencionado na introdução a este trabalho, existe uma crescente onda de pesquisa que pretende conferir aos Parlamentos ao redor do mundo papel mais destacado no desenvolver do processo orçamentário.

Entretanto, de acordo com Posner e Park<sup>39</sup>, o papel do legislativo no processo orçamentário evoluiu ao longo dos séculos e foi muito influenciado por questões políticas e históricas. Afirmando que, na Inglaterra, a ascensão do legislativo como uma instituição política e fiscal foi parte integrante da mudança do regime monárquico para a democracia, esses autores comentam:

O exercício independente do “power of the purse” foi um esteio fundamental do crescente papel do legislativo no processo de governança. Determinar a alocação de recursos entre opções distintas foi crítico para o estabelecimento da legitimação e autoridade do legislativo como uma instituição em competição com a monarquia<sup>40</sup>.

Em vista dessa importante origem histórica, esses mesmos autores afirmam que a influência do legislativo em matéria orçamentária depende de inúmeros fatores, como a partição constitucional de responsabilidades entre

---

<sup>38</sup> Schick, Allen. **Does Budgeting Have a Future?** OECD Journal on Budgeting, 2(2): p. 7-48. 2002.

<sup>39</sup> Posner e Park, *op. cit.*, pp. 3 e 4.

<sup>40</sup> Tradução livre do original: “The independent exercise of the “power of the purse” was a primary anchor of the legislature’s emerging role in the governance process. Determining the allocation of resources among competing claims was critical to establishing the legitimacy and authority of the legislature as an institution competing with monarchy.”

executivo e legislativo, a configuração do sistema de partidos, a estrutura institucional do próprio legislativo, a estrutura adotada do Orçamento Público etc.

Em virtude da variação desses inúmeros fatores de país para país, os papéis atualmente desempenhados pelo legislativo e seu poder de influência do processo orçamentário são muito diversos. Entretanto, em linhas gerais, quanto à evolução desses papéis ao longo da história, informa-nos aquela obra:

Com o tempo, a autoridade do legislativo em apropriar recursos públicos tornou-se a fundação da contabilidade e do orçamento públicos, e precedeu o desenvolvimento de orçamentos pelo executivo. O poder fundamental de apropriação conferiu, ao legislativo, influência na alocação de recursos entre prioridades concorrentes. O legislativo foi além desse papel “a priori” para assumir influência “a posteriori” no processo de execução orçamentária e administração de programas. As agências governamentais ficavam tipicamente obrigadas a seguir os níveis nas contas detalhadas de apropriação, para poderem despender recursos no correr do ano. A influência do legislativo sobre as agências executivas eram reforçadas pelo exercício de fiscalização sobre o gerenciamento das agências e a implementação do orçamento, seja diretamente ou por meio de órgãos de auditoria governamental independentes<sup>41</sup>.

Ainda naquela obra, os autores informam que, no século 20, os legislativos enfrentaram novos desafios em afirmar sua influência na formulação e execução dos Orçamentos Públicos, principalmente em vista de inúmeros problemas verificados nessa atuação: falta de capacidade técnica para lidar com a crescente sofisticação e complexidade dos orçamentos modernos, principalmente em comparação com o conhecimento detalhista dos burocratas do Poder Executivo; o desempenho, pelo legislativo, de papéis formais e limitados no desenvolvimento e aprovação dos orçamentos; a limitada autoridade dos parlamentos em mudar as propostas orçamentárias do executivo; o pequeno corpo dos técnicos do poder legislativo com conhecimentos especializados em Orçamento Público; e o limitado tempo disponível ao legislativo para revisar os planos e propostas do Poder Executivo.

---

<sup>41</sup> Tradução livre do original: “Over time, the legislature’s authority to appropriate public funds became the foundation for public budgeting and accountability, preceding the development of budgets by the executive. The fundamental power of appropriation gave the legislature formative influence in allocating funds among competing priorities. Legislatures went beyond this ex ante role to assume ex post influence over the process of budget execution and programme administration. Agencies were typically bound to follow the levels in detailed appropriation accounts in order to spend funds during the course of the year. Legislative influence over executive agencies was further reinforced by the exercise of oversight over agencies’ management and budget implementation, either directly or through independent audit offices.”

Aduzem que, em decorrência, as recentes inovações nos papéis do legislativo podem ser caracterizadas pelo fortalecimento de tradicionais controles sobre o executivo e pelo desenvolvimento de novos papéis em definir metas fiscais gerais e de desempenho do governo. Portanto, as categorias principais de reformas recentes são: aprovação legislativa de quadros de metas fiscais “a priori”; ampliação da porção do Orçamento Público sob atuação do parlamento; fortalecimento dos processos institucionais e deliberativos do legislativo; aumento da capacidade do parlamento de apreciar o Orçamento Público; mudança das estruturas de apropriação e do papel do legislativo na execução do orçamento; e melhora da fiscalização legislativa “a posteriori”.

Anderson<sup>42</sup> contribui para essa discussão e defende o estabelecimento de uma agência legislativa independente para trabalhar o Orçamento Público, ao exemplo do que ocorre nos EUA com o seu “**Congressional Budget Office**” – **CBO**. Tais agências poderiam, segundo ele, no trato do Orçamento Público, simplificar complexidade; promover transparência; aumentar credibilidade; melhorar o processo orçamentário; atender tanto os membros parlamentares da maioria quanto da minoria; prover respostas rápidas a questionamentos técnicos; e, principalmente, promover “**accountability**” (responsabilização). E, com essas características, desenvolver as seguintes funções: realizar previsões econômicas; analisar as propostas orçamentárias do executivo; promover análises de prazo médio; analisar as políticas governamentais; preparar opções de cortes de gastos; promover análises de regulamentações, análises econômicas e de taxaço; preparar sumários executivos de questões orçamentárias; e promover análises de longo prazo.

Diversos outros autores, em variadas oportunidades, enfatizam a realização de fiscalização (*oversight*) e o exame minucioso (*scrutiny*) do Orçamento Público como importantes funções do Parlamento, ao lado das tradicionais, caracterizadas pela aprovação de taxaço e dispêndios, além do poder de alterar o Orçamento enviado pelo Poder Executivo<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Anderson, *op. cit*, pp. 1-11.

<sup>43</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **International Symposium: The Changing Role of Parliament in the Budget Process**. Korel Thermal Hotel, Afyonkarahisar, Turkey. 8 e 9/10/2008.

Essa corrente de pesquisa que procurar conferir maior efetividade à atuação dos Parlamentos em termos Orçamentários é de extrema importância para o presente trabalho, pois, na medida em que propomos um novo modelo de atuação do Parlamento brasileiro, criamos uma inovação a partir da real percepção de problemas pela comunidade científica e não por mera vaidade acadêmica.

#### **4. TEORIAS E PRINCÍPIOS UTILIZADOS<sup>44</sup>**

No modelo aqui proposto, partiremos dos fundamentos principais do Orçamento Público brasileiro atual, já que manteremos intocados os princípios do Incrementalismo, do Orçamento-Programa, do Orçamento de Desempenho, do Orçamento Plurianual, do Orçamento Contínuo, do regime de Competência de apropriação das despesas e da possibilidade de adoção do Orçamento Participativo.

Modificamos, entretanto, o conceito de “*Power of the Purse*” do Orçamento Público Brasileiro para adaptá-lo às necessidades mais importantes da realidade social brasileira contemporânea. Na avaliação da consistência dessa mudança conceitual, avaliamos a constitucionalidade do modelo com base nos princípios Democrático e da Tripartição dos Poderes, que são dentre os princípios constitucionais os mais relacionados com o modelo proposto, já que procuramos mudar a forma de atuação do Parlamento Brasileiro em questões orçamentárias e em sua relação com o Poder Executivo.

Orientamo-nos, ainda, pela aplicação dos princípios da legalidade, da economicidade e da efetividade, como base para a atuação técnica do Tribunal de Contas da União em subsídio à nova atuação do Congresso Nacional.

---

<sup>44</sup> Conforme exposto na seção referente à “Motivação”, o presente trabalho, embora pertencente, certamente, à Ciência Jurídica, utiliza-se de categorias de disciplinas incidentes ao Direito Financeiro, como é o caso das Teorias do Orçamento Público, aqui expostas e explicadas na seção referente à “Revisão da Literatura”, as quais servem de base para o modelo proposto.

## 5. A ATUAÇÃO DO PARLAMENTO BRASILEIRO

Tollini<sup>45,46</sup>, com fundamento na Constituição Federal Brasileira – CF e na **Resolução nº 1/06-CN**, que rege a atuação da **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional – CMO**, assevera-nos que essa Comissão é responsável pelo exame e votação das leis orçamentárias, encaminhadas pelo Poder Executivo, relativas ao Plano Plurianual – PPA, às Diretrizes Orçamentárias – LDO, ao Orçamento Anual - LOA e aos créditos adicionais.

De acordo com a Constituição Federal:

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

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

3) A lei orçamentária anual compreenderá:

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.

4) Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Os **créditos adicionais**, encaminhados pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, classificam-se em **especiais**, quando se destinam a criar

---

<sup>45</sup> Tollini, Hélio. **Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress**. OECD Journal on Budgeting, 2009/1: p. 1-29. 2009.

<sup>46</sup> Sumarização e tradução simples do original em inglês.

programação nova; **suplementares**, quando se destinam a suplementar programação existente no Orçamento e **extraordinários**, para despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

De acordo com aquele autor, quarenta membros seniores compõem a CMO (30 da Câmara dos Deputados e 10 do Senado Federal), com igual número de substitutos, representados de acordo com a proporcionalidade partidária. A CMO organiza-se em quatro subcomitês permanentes, cada um com 5 a 10 membros. Esses subcomitês especializam-se em sua área de competência: avaliação, fiscalização e controle da execução orçamentária; avaliação da receita; avaliação das informações sobre obras e serviços com indícios de irregularidades graves; admissibilidade de emendas.

O processo de exame na CMO obedece a prazos delimitados e algumas regras especiais e restrições relativas à realização de emendas ao orçamento e aos processos de aprovação. O exame das despesas é realizado em duas fases. As dez áreas temáticas em que é dividido o Orçamento são examinadas por Relatores Setoriais. Depois, o Relator-Geral os consolida. Em primeiro lugar votam os membros da Câmara dos Deputados e, depois, os Senadores. Qualquer Relatório será rejeitado caso os membros de uma das casas não o aprovem.

Todos os trabalhos da Comissão são abertos ao escrutínio público e são realizadas audiências públicas, algumas de caráter regional, para exposição do próprio orçamento ou das premissas e parâmetros de sua formulação. A CMO vota um relatório de receita, que é re-estimada antes de dar início à análise das despesas, com o objetivo de avaliar os recursos adicionais disponíveis para atendimento às emendas parlamentares. Uma segunda re-estimativa da receita é, ainda, realizada em até 10 dias depois da conclusão dos Relatórios Setoriais, caso tenha havido alteração nos parâmetros macroeconômicos e na legislação tributária desde a submissão original do Orçamento pelo Poder Executivo.

Antes de o processo de realização de emendas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA começar, o Plenário da CMO vota um Parecer Preliminar, que impõe limites à própria intervenção do Congresso Nacional no Orçamento. São estabelecidas quotas de recursos para as emendas individuais dos parlamentares e é definido um critério para uso dos Relatores Setoriais e Geral no cancelamento de apropriações do PLOA, com o objetivo de criar um “banco de

recursos” (ou “banco de fontes”, como é tecnicamente conhecido) para aprovação das emendas.

Após a aprovação do Parecer Preliminar, estabelece-se uma data final para a apresentação de emendas ao PLOA. As emendas são submetidas a análise de admissibilidade e, em seguida, submetidas aos Relatores Setoriais. O exame de admissibilidade verifica a conformidade das emendas com o Parecer Preliminar, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Constituição Federal, a Resolução nº 1/2006-CN e todas as demais leis e regras de procedimento existentes.

As emendas podem ser individuais ou coletivas. As emendas individuais são de apropriação, o que significa que elas propõem a inclusão de novas despesas. Os respectivos cancelamentos que propõem, por exigência Constitucional, são uma mera formalidade, já que os recursos para atendimento dessas emendas proveem do mencionado “banco de fontes” criado em decorrência da aprovação do critério de cancelamentos do Parecer Preliminar. Dessa forma, os parlamentares evitam o ônus político de indicar cancelamentos de apropriações em suas emendas. Ou seja, os recursos para aprovação das emendas parlamentares originam-se da re-estimativa de receita levada a efeito pela CMO e dos cancelamentos de específicas apropriações no PLOA.

As emendas coletivas são feitas por representantes parlamentares dos Estados Federados, de ambas as casas do Congresso Nacional, ou por um Comitê. Além das emendas de apropriação já mencionadas, a Resolução nº 1/06-CN criou outro tipo, a emenda de remanejamento, que exige a especificação do cancelamento de uma apropriação para seu atendimento. Seus recursos não proveem, portanto, do “banco de fontes”. Essas emendas coletivas possuem, por seu turno, suas próprias restrições estabelecidas na Resolução nº1/06-CN.

Os Relatores Setoriais de cada uma das 10 áreas temáticas examinam as programações do PLOA relativas às Unidades Orçamentárias de sua responsabilidade e, também, as emendas que propõem novas despesas relativas a suas áreas. Os recursos do cancelamento de apropriações do PLOA, conforme determinado pelo Parecer Preliminar, e os recursos repassados pelo relator-geral são usados para aprovação das emendas. Nessa fase, o exame das emendas é bastante simplificado e, por meio dele, os relatores setoriais introduzem algumas

modificações técnicas que se mostrem necessárias. No final, o Plenário da CMO vota cada Relatório Setorial e aprova todas as emendas individuais.

O Relator-Geral, por sua vez, consolida e sistematiza os Pareceres Preliminares, além de examinar as requisições pendentes. Avalia, ainda, as despesas obrigatórias, a reserva de contingência e o texto da lei orçamentária. O Relatório que ele produz, juntamente com o PLOA revisado (que inclui as alterações introduzidas pelas emendas aprovadas), é submetido para discussão e votação no Plenário da CMO.

Menciona o autor, finalmente, que após aprovação pela CMO, o Congresso Nacional discute e vota, em Plenário, o PLOA revisado (relatado pelo Relator-Geral). Nesse estágio não mais podem ser apresentadas emendas, entretanto. Após processar eventuais alterações votadas no Plenário e adicionar as tabelas consolidadas requisitadas pela legislação, o Congresso Nacional gera o documento com formato de lei orçamentária e o envia para aprovação do Presidente da República.

Além desse papel de aprovação do Orçamento Público, ressalte-se a importante função de controle externo desempenhada pelo Congresso Nacional em decorrência do art. 70 da Constituição Federal, que dispõe:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Estabelece-se, assim, a competência do Congresso Nacional para a fiscalização da aplicação de dinheiros públicos e da execução do Orçamento aprovado, nos casos enumerados, e se institui o controle interno de cada Poder, também responsável por essa verificação.

Importante, entretanto, ressaltar que o Congresso Nacional, nessa competência de controle externo, é auxiliado pelo Tribunal de Contas da União – TCU, que, a exemplo de relatos de outros países que instituem Órgãos Independentes de Auditoria, presta relevantes e exemplares serviços à sociedade brasileira, competindo-lhe, dentre outras atribuições, apreciar e julgar as Contas dos gestores de dinheiros públicos; realizar auditorias públicas; apreciar, para fins de

registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal e das concessões de aposentadorias, reformas e pensões públicas; aplicar penalidades aos responsáveis por irregularidades, inclusive multa proporcional ao dano ao Erário; assinar prazo para adoção de providências necessárias ao exato cumprimento da lei; sustar atos administrativos impugnados e representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

No exercício de suas competências, o TCU realiza diversos tipos de auditorias, nos mais variados órgãos públicos, como as de conformidade legal e de natureza operacional, de Tecnologia da Informação, de Obras Públicas e de Pessoal. Em seu trabalho de fiscalização, colabora estreitamente com o Congresso Nacional.

Nesse trabalho de colaboração, ganha relevo atual a fiscalização de Obras Públicas, que se materializa em uma relação de obras com indícios de irregularidades graves, elaborada pelo Tribunal, cuja recomendação de paralisação, se for confirmada pela CMO, acarreta a sua inclusão em um Anexo à Lei Orçamentária Anual, com efeito de suspender a execução física, financeira e orçamentária de parte ou totalidade de cada uma das obras incluídas, até que uma deliberação do Congresso Nacional, diante de medidas corretivas adotadas pelos gestores das obras, libere sua continuidade.

Por meio desse mecanismo de cooperação entre o TCU e o Congresso Nacional, cria-se um importante auxílio no combate às ilegalidades e aos desvios de recursos públicos na construção de Obras e na realização de Serviços Públicos. Além desses exemplares mecanismos, o Congresso Nacional dispõe de outros instrumentos de fiscalização, como por meio do trabalho das Comissões Parlamentares de Inquérito, conhecidas da sociedade brasileira.

## **6. AS FALHAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO PARLAMENTAR**

O Processo Orçamentário no âmbito do Congresso Nacional é regido pela Resolução nº 1/2006-CN, que, ao longo de seus 160 artigos, detalha um amplo conjunto de aspectos relativos à competência e formação da CMO, incluindo a

eleição de seus membros; sua subdivisão em comitês temáticos; o regramento da avaliação da receita e da realização de emendas à despesa; o detalhamento dos relatórios e pareceres que devem ser gerados; as diretrizes para votação e um elenco de prazos para a cadeia de fases do trabalho de apreciação da LOA.

Descrevendo da mesma maneira o processo de apreciação da LDO e do PPA, verifica-se que a ênfase da Resolução é o detalhamento do processo político de apreciação dos projetos de lei do Orçamento da União, de forma que a alteração das despesas programadas concentra-se nos poderes atribuídos aos parlamentares, às comissões e às bancadas estaduais de realização de emendas à despesa. Entretanto, tais emendas podem, apenas, remanejar recursos de uma programação de despesa para outra; criar programações novas com base em recursos provenientes da Reserva de Recursos, de cancelamentos estabelecidos previamente no Parecer Preliminar e da re-estimativa de receitas; ou cancelar programações.

A Resolução é, em síntese, complexa e estabelece poucos mecanismos de garantia da qualidade técnica da atuação do Congresso Nacional na realização das emendas ao Orçamento, concentrando-se na especificação do processo político de apreciação das leis orçamentárias. Nesse sentido, por exemplo, são aplicados poucos critérios técnicos para a realização dos cortes orçamentários, isto é, para a realização da decisão de onde retirar os recursos para as emendas realizadas pelo Parlamento. Além disso, existem vícios pouco documentados, como o relatado por Tollini<sup>47</sup>, no sentido de que, valendo-se de uma brecha nas regras constitucionais sobre o Orçamento Público, a CMO invariavelmente re-estima as receitas para um valor maior que o previamente estimado pelo Poder Executivo, como forma de garantir recursos para as emendas que realiza à programação orçamentária, burlando expressa restrição constitucional no sentido de que gastos adicionais estabelecidos pelo Congresso Nacional somente podem ser feitos por meio de cancelamentos de outras programações que tenham igual valor financeiro.

Em razão de determinação constitucional (art. 35 do ADCT, § 2º, incisos I, II e III), os prazos para apreciação das leis orçamentárias são exíguos. A Resolução nº 1/2006-CN, detalhando esses prazos, estabelece cerca de 3 meses para a apreciação da LDO e de cerca de 4 meses para a apreciação da LOA pelo

---

<sup>47</sup> Tollini, *op. cit.*, pp. 6-9.

Congresso Nacional. Nesse prazo, a apreciação do Orçamento Público, além de ser política e ritualística, como exposto, não se pode revestir de grande qualidade técnica, já que o processo de análise técnica de toda a programação orçamentária da União ou de expressiva parte dela seria uma tarefa que demandaria elevado esforço e prazo dilatado. Além disso, menciona-se que a Constituição Federal e a legislação aplicável ao caso (Lei nº 4.320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelecem, como regra, que as despesas devem ser executadas no correspondente exercício financeiro (um ano civil), a não ser que sejam inscritas no Plano Plurianual e ressalvadas as inscrições em “restos a pagar”, que são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro. E as despesas que não podem ser executadas nesse lapso temporal podem atingir montantes expressivos, contribuindo para a conclusão de que o prazo da execução também se pode revelar exíguo. A título de exemplo, descontando-se o Refinanciamento da Dívida Pública, no exercício de 2010 foram inscritos cerca de R\$ 115 bilhões em “restos a pagar”, correspondendo a cerca de 9% do total das despesas programadas.

Amplamente divulgado pela mídia e por diversos estudos técnicos é o problema do caráter “autorizativo” do Orçamento Público, o que faz com que os valores das despesas programadas refiram-se apenas a limites superiores dos gastos autorizados e não aos valores que devem efetivamente ser executados ao longo do exercício financeiro. Obviamente, isso é uma demonstração de que o gasto público, em determinados setores, pode ser marcado por elevada ineficácia, que ocorreria quando o percentual dos valores executados, em comparação com os autorizados, fosse suficientemente baixo. Essa possível ineficiência da máquina pública, com resguardo legal, pode, ainda, dar origem a jogos pouco proveitosos para a sociedade, caracterizados pela manipulação do nível de execução da despesa em busca de ganhos políticos<sup>48</sup>.

A atuação política e pouco técnica do Parlamento Brasileiro na realização das emendas ao Orçamento Público contribui, portanto, para desfigurar a programação enviada pelo Poder Executivo, já que os valores envolvidos são relativamente expressivos, conforme se depreende do seguinte trecho de Tollini<sup>49</sup>:

---

<sup>48</sup> Tollini, *op. cit.*, p. 10.

<sup>49</sup> Tollini, *op. cit.*, p. 13.

Ao contrário do que muitos acreditam, as emendas legislativas possuem séria repercussão nas despesas do governo federal. Um argumento recorrente é que o valor total adicionado à LOA pelas emendas legislativas é insignificante em comparação com o total do orçamento do governo federal. O fato, entretanto, é que o percentual seria significativo se a comparação fosse válida, mas o orçamento do governo federal engloba a amortização e rolagem da dívida pública, o que distorce seu valor real, além de enormes despesas de execução obrigatória (transferências, pessoal, benefícios da seguridade social etc.). A comparação correta deveria ser feita contra as despesas discricionárias do governo federal, as quais são as únicas que o Poder Executivo pode realocar. Se feitos da maneira apropriada, os cálculos mostrariam que o Congresso altera uma porcentagem significativa do orçamento a cada ano. Outro sintoma dessa distorção é refletido na necessidade do Poder Executivo em submeter um grande valor de orçamento adicional, muito do qual para suplementar alocações recorrentes canceladas pelo Relator-Geral durante o exame da LOA pelo Congresso Nacional.<sup>50</sup>

Reconhecidamente, um dos graves problemas da execução da despesa pública no Brasil é o alarmante nível de ineficiência gerada pela corrupção e incompetência de seus gestores. A apropriação indevida de dinheiro público, o superfaturamento de obras, o favorecimento a empresas de conhecidos, a ineficiência dos serviços públicos, dentre outros problemas, são recorrentemente relatados na mídia nacional. E o Congresso Nacional poderia mais bem atuar pelo amplo exercício de controle da despesa pública, que lhe é assegurado constitucionalmente. Certamente existem órgãos de controle, tanto interno como externo, mas, ao menos informalmente, é imperioso concluir que não têm sido suficientes. Dessa forma, a pouca efetividade da atuação técnica do Congresso Nacional na geração de programações orçamentárias de qualidade configura, certamente, uso pouco apropriado do Poder que lhe é conferido para atuar na seara do gasto público.

O controle da despesa pública também possui pontos de deficiência que mereceriam ser mais bem projetados. No caso de convênios, por exemplo, por

---

<sup>50</sup> Tradução livre do original: “Contrary to what many believe, legislative amendments do have a serious repercussion in the federal government expenses. One recurring argument is that the total value added to the LOA by legislative amendments is insignificant in comparison to the total federal government budget. In fact, the percentage would be insignificant if this comparison was valid, but the federal government budget comprises the amortisation and rollover of the public debt, which distorts its real value, besides huge expenses of obligatory execution (transfers, personnel, social security benefits, etc.). The correct comparison should be against the federal government’s discretionary expenses, which are the only ones that the executive branch can reallocate. If done in a proper manner, the calculations would show that Congress alters a significant percentage of the budget every year. Another symptom of that distortion is reflected in the executive branch’s need to submit a large amount of additional budget, much of it to supplement recurrent allocations cancelled by the general rapporteur during the examination of the PLO by the National Congress.”

meio dos quais o governo federal realiza repasses voluntários aos demais entes federados, as prestações de contas são compostas de inúmeros elementos e documentos que demonstrariam a regularidade da aplicação do dinheiro público repassado. Entretanto, na maioria dos casos, principalmente nas regiões mais remotas do país, as Contas não envolvem uma visita, local, obrigatória, do controle, interno ou externo, já que ambos trabalham por meio de amostragens. O resultado disso é um grande número de prestações de contas que, formalmente perfeitas ou com poucos defeitos, são aprovadas sem que, ao menos, os órgãos de controle tenham atestado a regularidade e efetividade do gasto por meio de uma visita local. Não é raro ocorrer aprovação da prestação de contas final de um convênio em que uma obra pública, por exemplo, não foi executada ou foi executada de forma insatisfatória, gerando desperdício de recursos públicos.

## 7. O MODELO PROPOSTO

O Orçamento Contínuo (Continuous Budget or Rolling Budget) não é uma ideia nova e pode ser definido como aquele em que o horizonte de tempo programado mantém-se constantemente atualizado para um lapso de tempo determinado, por exemplo um ano, por meio da contínua programação de períodos de tempo vindouros e do abandono dos equivalentes períodos de tempo passados<sup>51,52</sup>

Aplicando essa ideia ao Orçamento Público brasileiro, gostaríamos de implementar uma base operacional de atuação do Parlamento que caracterizaria um Orçamento Público Contínuo, em que programações poderiam ser enviadas ao Congresso Nacional a qualquer tempo, de acordo com o seu natural surgimento; fossem prontamente analisadas e autorizadas; de forma a garantir que o surgimento, execução e término de uma programação pudessem acontecer a qualquer

---

<sup>51</sup> Lynn, Marc e Madison, Roland. **A Closer Look at Rolling Budgets**. Management Accounting Quarterly. Fall 2004, 6(1), p. 60-64.

<sup>52</sup> Frow, Natalie; Marginson, David e Ogden, Stuart. **“Continuous” budgeting: Reconciling budget flexibility with budgetary control**. Accounting, Organizations and Society, 35 (2010), p. 444-461.

momento, independentemente do ano civil. Dessa forma, programações novas poderiam ser enviadas pelo Poder Executivo no início, meio ou término de qualquer ano e poderiam ter duração curta ou longa, inclusive plurianual, independentemente da elaboração de um Plano Plurianual.

Não é difícil de imaginar que essa modificação é possível. Se o Congresso Nacional pode analisar todo o Orçamento enviado pelo Poder Executivo em um período de tempo delimitado, não encontramos razão pela qual não poderia analisar, programa a programa, ao longo do ano, à medida que fossem surgindo e sendo encaminhados ao Parlamento para análise. O uso de sistemas informatizados, atualmente disponíveis em estágio avançado de funcionalidades, certamente contribuiria para gerenciar todos os registros dos programas que fossem sendo recebidos e seus diversos atributos, de acordo com a análise que fosse feita. Teríamos, assim, uma forma de atuação em que o Congresso Nacional receberia a programação da despesa em lotes ou unidades de programas, a qualquer tempo, os quais seriam por ele analisados e autorizados, o que daria início a sua execução físico-financeira, com qualquer duração, após a qual, finalmente, o Congresso Nacional atualizaria sua base de dados de Programação Vigente para excluir os programas que fossem sendo terminados.

Vê-se que estamos considerando como unidade de análise, pelo Congresso Nacional, um programa, assim definido com base no conceito de Orçamento-Programa, acima explicitado. Essa unidade de análise certamente é suficiente e adequada para o modelo proposto, já que os atributos de um programa individual – com suas diversas ações, objetivos, metas e prazos – constitui um complexo unitário e orgânico de recursos, ações e funcionalidades, que podem ser aferíveis em sua efetividade na satisfação dos interesses da comunidade. Unidades de nível inferior, como ações, provavelmente não seriam adequadas, já que o conjunto de uma unidade de funcionalidade somente pode ser apreendido pela interação das diversas ações que compõem um programa, esse sim, voltado para a satisfação de uma demanda da sociedade. Isso não impediria, conforme adiante veremos, que o Congresso Nacional pudesse atuar no controle de unidades de hierarquia inferior, como uma ação ou mesmo um subtítulo, mas de forma a que a Programação Vigente sempre se mantivesse coerente, como forma de garantia a coerência da atuação do Poder Público.

Os atributos dos Programas, Ações e Subtítulos seriam, basicamente, os tradicionais. Os programas seriam compostos de um identificador único, título, valor global, data de início e duração, indicadores de resultado, gestor responsável e o conjunto de ações. As ações seriam constituídas de um identificador único, título, valor global, início e duração, e coordenador responsável. Os subtítulos, por sua vez, seriam compostos de um identificador único, título, valor global, início e duração, meta, percentual de execução e das classificações orçamentárias da despesa. Esses atributos propiciam informações suficientes para uma programação orçamentária de acordo com a concepção de Orçamento-Programa. Além disso, os indicadores de desempenho podem contribuir para um início de implementação do Orçamento de Desempenho.

Deve-se definir, ainda, o lapso de tempo de uma Programação Vigente, ou seja, o período de tempo entre a data corrente, definida como o início do período dessa programação, e sua data final, após a qual não haverá programação aceita pelo Congresso Nacional. Assim, seja T a data corrente, uma Programação Vigente PV compreenderá as programações analisadas e autorizadas pelo Congresso Nacional da data T até a data T + L, onde L é horizonte da programação, que pode ser de mais de um ano, ensejando uma implementação do Orçamento Plurianual.

Preferencialmente, esse horizonte de tempo L será plurianual, como forma de permitir, normalmente, programações com duração superior a um ano e se evitar os inconvenientes de reprogramações de uma mesma despesa de longo prazo a cada exercício.

Uma agenda atual no campo das Finanças Públicas é a necessidade de o Orçamento Público respeitar os Agregados Fiscais definidos pela autoridade competente de cada país. O modelo que propomos, nessa esteira, reclama que esses Parâmetros Fiscais PF sejam calculados e respeitados pela Programação Vigente PV ao longo de todo o horizonte de programação L. Podemos, então, definir uma função de Consistência Fiscal CF(pf) (PV), a qual seria igual a SIM, caso a Programação Vigente PV respeitasse os Parâmetros Fiscais PF ao longo de todo o horizonte de programação L, e NÃO em caso contrário. Implementada tal função nos softwares adequados para lidar com o Orçamento pelo Congresso Nacional, a cada novo Programa P recebido do Poder Executivo, ele somente seria preliminarmente admitido se a programação resultante respeitasse os parâmetros fiscais, ou seja, se  $CF(pf) (PV + P) = SIM$ .

A título de ilustração, vejamos como poderia ser implementada tal função para o caso da Receita Pública RP, um dos mais importantes parâmetros fiscais. Para cada subtítulo, seu Valor Global dividido pela sua Duração fornece sua Necessidade Financeira para cada unidade de tempo, por exemplo, uma semana. Numa dada data T, a soma das Necessidades Financeiras de todos os subtítulos vigentes pode ser denominada como a Bitola Financeira BF da Programação Vigente PV, ou seja,  $BF(t)(PV)$ . De acordo com as previsões de arrecadação da receita pública, poderia ser calculada a função Caixa(t), que forneceria o valor de numerário disponível para cada data T. Sendo assim, o Programa P somente poderia ser preliminarmente admitido se  $BF(t)(PV + P) \leq Caixa(t)$  para todas as datas T ao longo do horizonte da programação L, ou seja, se as necessidades financeiras da programação resultante fossem sempre menores que os valores numerários disponíveis ao longo do horizonte da programação.

Além das atribuições de gerenciar, por meio de softwares adequados, a Programação Vigente e somente admitir um novo Programa quando satisfeita a função de Consistência Fiscal da programação resultante, poderíamos pensar que, no exercício de sua função de controle, o Congresso Nacional somente aceitaria um novo Programa caso estivesse compatível com a legislação vigente (Constituição Federal, Leis Financeiras e Normas Internas do Congresso Nacional), numa Análise Preliminar de Admissibilidade Legal, obviamente em vista dos critérios legais para os quais tenha capacidade técnica de verificar. Mencione-se que, atualmente, no processo de análise de admissibilidade de emendas parlamentares, várias dessas verificações legais são realizadas pelo corpo técnico do Congresso Nacional.

Assim, num primeiro momento, o Congresso Nacional atuaria no gerenciamento da Programação Vigente PV, somente registrando e autorizando cada novo Programa P enviado pelo Poder Executivo caso a Consistência Fiscal  $CF(pf)(PV + P)$  fosse respeitada e a Análise Preliminar de Admissibilidade Legal fosse positiva. Registrado e autorizado esse novo Programa, poder-se-ia dar início a sua execução.

Essa seria sua atuação prévia à execução do Orçamento, pois, no exercício da função de controle, não vemos como análises de economicidade, efetividade ou de legalidade mais profunda possam ser realizadas sem que o Programa (ou parte dele) tenha sido executado, levando-se, ainda, em consideração, a baixa capacidade do Parlamento para efetuar análises desse teor,

por dispor de reduzido corpo de técnicos especializados. Tais tipos de análises, em virtude, também, de sua complexidade técnica e da necessidade de agilidade no processo de aprovação do Orçamento pelo Congresso Nacional, somente poderiam, portanto, ser realizados, com eficiência, posteriormente à execução do Orçamento – posteriormente à execução dos programas objetos das análises.

E, para tais tipos de análises, o Congresso Nacional dispõe do auxílio de um órgão altamente especializado, com corpo técnico capacitado e em número suficiente para atendê-lo a contento: o Tribunal de Contas da União - TCU. Esse órgão, por determinação constitucional, possui competência para auxiliar o Congresso Nacional no exercício da função de controle externo da Administração Pública, por meio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O Tribunal de Contas da União, além das Auditorias de Legalidade e de inúmeras outras tarefas decorrentes de suas competências, realiza Auditorias Operacionais, que são o exame independente e objetivo da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade de organizações, programas e atividades governamentais, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da gestão pública<sup>53</sup>. Sendo assim, poderia contribuir com o Congresso Nacional no controle externo da despesa pública, posteriormente à execução dos respectivos Programas orçamentários. Essa contribuição certamente beneficiaria também o TCU, conferindo maior força aos comandos enumerados nos encaminhamentos de suas auditorias operacionais que, em muitos casos, limitam-se a expedir recomendações ou determinações aos órgãos fiscalizados. Tais tipos de auditorias correspondem aos maiores anseios da sociedade brasileira, que deseja serviços públicos operacionais e efetivos, com economia do uso de recursos públicos.

Existe uma estreita cooperação entre o Congresso Nacional e o TCU no exercício do controle externo da Administração Pública, mediante vários mecanismos específicos. Em auxílio ao modelo proposto nesta monografia, procuraremos generalizar um desses mecanismos de atuação que se tem mostrado

---

<sup>53</sup> Manual de Auditoria Operacional do TCU: Portaria-SEGCEX nº 4, de 26 de fevereiro de 2010.

muito eficaz para o controle da despesa pública em benefício da sociedade brasileira. Bastante mencionado na mídia geral e especializada, esse mecanismo é a prerrogativa de suspensão da execução de obras públicas pelo Congresso Nacional<sup>54</sup>. Por meio dessa cooperação, em virtude de levantamentos anuais feitos pelo TCU nas obras mais importantes, em que se detectam indícios de irregularidades graves, o Congresso Nacional possui a prerrogativa de deliberar pela paralisação da execução física, orçamentária e financeira, antes que os prejuízos se tornem irreversíveis. Sem nos adentrarmos nos detalhes desse mecanismo (normatizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de cada ano), que está constantemente em evolução, deve-se mencionar que, de fato, trata-se de um controle prévio, baseado na visita ao local das obras, como forma de efetuar bloqueios na execução, cuja liberação fica condicionada à adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e à previa deliberação do Congresso Nacional.

Transladando tal mecanismo para o campo do controle da execução Orçamentária, objeto da presente análise, poderíamos conferir o poder de suspensão de Programas ao Congresso Nacional, mediante subsídio técnico do Tribunal de Contas da União, diante da verificação de ocorrência de alguma irregularidade grave. Deixando de lado, por enquanto, o conteúdo dessa verificação de irregularidade, é fácil imaginar que, numa escala de gradação de poder e efetividade à atuação do Congresso Nacional, vislumbram-se as seguintes competências que lhe poderiam ser atribuídas: (1) determinação de prazo para correção das irregularidades do programa; (2) suspensão da execução do programa até que fossem corrigidas as irregularidades; (3) realização de intervenção no programa para correção das irregularidades; (4) extinção do programa.

Tais tipos de intervenção, como se pode facilmente verificar, atribuem ao Congresso Nacional um grande poder de controle da execução de Programas e, no final, do próprio Orçamento Público. Retira-se do Congresso Nacional o poder de

---

<sup>54</sup> Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (CONORF/SF). **Mitos e Fatos Sobre o Mecanismo de Paralisação de Obras com Indícios de Irregularidades Graves**. Outubro de 2009 [online] Disponível na Internet via: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NTC%20no%2010-2009%20-%20Mitos%20e%20Fatos%20Sobre%20o%20Mecanismo%20de%20Paralisacao%20de%20Obras%20com%20i ndicio%20de%20irregularidades%2028-10-2009%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em 20/05/2011.

construir programações orçamentárias, que não está realizando bem e que é tarefa natural de toda a Administração Pública, mas conferindo-lhe um sério poder de controle, como forma de, a qualquer tempo, mediante avaliação técnica do TCU, não permitir que programas que não satisfazem os maiores desejos da comunidade permaneçam em execução e recebendo recursos públicos.

Analisando essas quatro opções de atuação, a determinação e a intervenção são realizadas sem que, ao menos, seja necessário paralisar o programa, o que é apropriado para aqueles casos em que um serviço público, embora com irregularidades graves, presta contribuições não desprezíveis à comunidade. Nesse caso, pode ser melhor escolher entre essas opções, em vez suspender ou extinguir o serviço, já que pode ser melhor um serviço que funcione mal à opção de inexistência do serviço. Dessa forma, todos os quatro poderes deveriam ser usados pelo Congresso Nacional com parcimônia, para se evitar uma intervenção demasiadamente desproporcional ao objetivo maior de prover a sociedade com serviços eficientes e efetivos.

Verifica-se, ainda, que todos esses poderes podem ser exercidos concomitantemente à execução do Programa e não apenas posteriormente. Entretanto, é preciso fazer algumas análises de sua aplicação.

Em primeiro lugar, vejamos o conteúdo da análise técnica do TCU, que fornecerá subsídios para a atuação do Congresso Nacional. Nesse sentido, propomos, inicialmente, que se efetuem análises quanto: à ilegalidade, à anti-economicidade e à não-efetividade. A ilegalidade é fundamental ser analisada, pois um Programa com ilegalidades possui grande probabilidade de contrariar os interesses da comunidade, que se funda no Estado Democrático de Direito. Também anti-economicidade, já que, nesse caso, recursos públicos estariam sendo desperdiçados. Por fim, a não-efetividade, que significa a não-satisfação dos fins da sociedade para os quais foi proposto. Propiciam, esses três critérios, suficientes tópicos de análise para verificar se um determinado Programa está satisfazendo os interesses da comunidade, como forma de merecer continuar recebendo recursos públicos.

Entretanto, é preciso que se verifique que as análises de ilegalidade e anti-economicidade podem ser executadas concomitantemente à execução do Programa. Ainda antes de a execução acabar, é possível, tecnicamente, realizá-las. E, nesse caso, para conferir maior efetividade à atuação do TCU e do Congresso

Nacional, é importante que, assim como no caso do mecanismo de fiscalização de obras públicas mencionado, que o TCU envie ao Congresso Nacional análise com base em indícios de ilegalidade e anti-economicidade, para se evitar que, à espera do julgamento definitivo, que pode demorar, torne-se irreversível a lesão ao Erário. Após a execução do Programa, podem ser realizadas análises de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade, já que é simples raciocinar que a satisfação dos fins da comunidade com a execução do programa só pode ser aferida ao seu término e início de funcionamento. É importante, ainda, estipular que os indícios de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade sejam graves, como forma de se evitar a atuação do Congresso Nacional sobre o Programa em casos de questões de pouca importância. Ressalte-se que, mesmo após a execução dos Programas, a atuação do TCU será efetivada por meio do encaminhamento de análises com base em indícios, já que, também nesse caso, podem ocorrer irregularidades que demandariam atuação tempestiva dos órgãos de controle.

No caso de projetos, que são ações orçamentárias delimitadas no tempo, pode-se analisar caso a caso e verificar que todos os propostos poderes do Congresso Nacional podem ser aplicados a partir de uma análise do TCU concomitante à execução, seja de ilegalidade ou anti-economicidade. Entretanto, nesse caso, as análises posteriores ao término da execução, seja de ilegalidade ou anti-economicidade, já não se revelam úteis: a suspensão não se aplica, já que o projeto já terá terminado; a determinação, pela mesma razão, também é incabível; a extinção não faz sentido, pois não se extingue um projeto pronto, mas, no máximo, ele é desconstruído, o que seria outra ação; a intervenção, também por já estar pronta a ação, não se revela útil. Se as análises de ilegalidade e anti-economicidade forem efetuadas para projetos após o término de sua execução, seriam pertinentes apurações de responsabilidade e de débito, mas não a aplicação dos poderes enumerados do Congresso Nacional. Aliás, as apurações de responsabilidade e de débito são pertinentes em análises de ilegalidade e anti-economicidade, para projetos ou atividades, sejam realizadas concomitantemente à execução ou posteriormente ao seu término e, portanto, devem ser permitidas, ao TCU, independentemente da atuação do Congresso Nacional, que se revela gerencial e alocativa, na defesa do Erário Público e dos anseios da comunidade.

No caso de atividades, que são ações de execução continuada, todos os poderes do Congresso Nacional podem ser aplicados a partir de análises de

ilegalidade ou anti-economicidade, conforme pode ser facilmente comprovado por uma análise caso a caso. E, assim como no anterior, deve ser permitida a apuração de responsabilidade e de débito a cargo do TCU, que se aplica a todas essas circunstâncias envolvidas.

Verifica-se, ainda, que os poderes do Congresso Nacional somente podem ser aplicados, em caso de análises de não-efetividade, para ações que se caracterizem como atividades e para análises realizadas posteriormente à execução, conforme já ressaltado. Se forem projetos, os poderes do Congresso Nacional, nesse caso, carecem de sentido, pois a execução já teria terminado. Nesse caso, entretanto, é possível, ainda, apuração de responsabilidades e de débito a cargo do TCU.

Também se pode comprovar que todos os poderes do Congresso Nacional podem ser aplicados não somente para Programas inteiros, mas também para subconjuntos deles, sejam ações ou subtítulos. Caso se estabeleça a suspensão de uma ação, dentre várias de um Programa, o órgão responsável deveria cuidar de gerenciar a situação para garantir a execução coerente de todo o Programa, talvez até suspendendo outras ações. No caso de determinações, o órgão adotaria as providências para corrigi-las. Em intervenções, a adoção das providências ficaria a cargo do interventor. Por fim, na extinção de uma ação, por exemplo, o órgão responsável deveria adotar as providências gerenciais e administrativas para recompor o Programa todo.

Em linhas gerais, o mecanismo de controle da execução do Orçamento a cargo do Congresso Nacional seria exercido de acordo com as seguintes etapas:

- 1) *Diante de levantamento de indícios de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade na execução de Programas, Ações ou Subtítulos, o relatório correspondente seria enviado, a qualquer tempo, pelo TCU ao Congresso Nacional;*
- 2) *Por meio de votação, com base na análise técnica do TCU, o Congresso Nacional deliberaria acerca da:*
  - I) *Suspensão dos Programas, Ações ou Subtítulos até que corrigidas as irregularidades;*
  - II) *Expedição de determinação para correção das irregularidades, mediante estipulação de prazo;*
  - III) *Nomeação de interventor para corrigir as irregularidades, por prazo determinado;*

#### IV) *Extinção do Programa, Ação ou Subtítulo.*

- 3) *Ressalvada, em qualquer caso, a apuração de responsabilidades e de débito a cargo do TCU.*

A interação entre o Poder Executivo e o Congresso Nacional na elaboração do Orçamento, de acordo com a metodologia aqui proposta, pode ser facilmente implementada nos softwares de gerenciamento do Orçamento, de uso do Parlamento, por meio de quatro funções básicas.

A função `NOVO_PROGRAMA` (`ID_Programa`, `Parâmetros_do_Programa`) seria invocada, para cada programa novo recebido pelo Congresso Nacional, para solicitar o registro e autorização de execução do programa que possui o identificador `ID_Programa` e os parâmetros `Parâmetros_do_Programa`, neles inclusa a lista de ações e subtítulos, por sua vez, com seus respectivos parâmetros. Com base nesses parâmetros, o Congresso Nacional concederia registro e autorização para execução se a Consistência Fiscal CF(pf) fosse respeitada e a Análise Preliminar de Admissibilidade Legal fosse positiva, conforme já exposto.

A função `EXTINÇÃO_DE_PROGRAMA` (`ID_Programa`) eliminaria o programa cujo identificador é `ID_Programa` da base de dados da Programação Vigente PV e cuidaria para que as sobras financeiras, porventura existentes, retornassem à Conta Única da União.

A função `MODIFICAÇÃO_DE_PROGRAMA` (`ID_Programa`, `Parâmetros_do_Programa`) localizaria, na base de dados PV, o programa cujo identificador é `ID_Programa`, limparia os parâmetros antigos e lhe atribuiria os novos parâmetros `Parâmetros_do_Programa`, neles inclusa a lista de novas ações e subtítulos, por sua vez, com seus respectivos parâmetros. Deveria, ainda, cuidar para que eventuais sobras financeiras retornassem à Conta Única da União.

A função `SUPLEMENTAÇÃO` (`ID_Programa`, `Parâmetros_do_Programa`, `ID_Ação`, `Parâmetros_da_Ação`, `IDs_Subtítulos`, `Parâmetros_dos_Subtítulos`) localizaria um programa cujo identificador é `ID_Programa` e, em sua programação, a ação cujo identificador é `ID_Ação`. A partir da posse desses registros, acrescentaria aos subtítulos dessa ação os aumentos de valores e metas constantes nos `Parâmetros_dos_Subtítulos`. Eventual reflexo dessa

alteração nos parâmetros da ação ou dos programas seria efetivado por meio das alterações com base nos novos Parâmetros\_do\_Programa e Parâmetros\_da\_Ação.

Com base nessas funções, conjuntos de novos Programas poderiam ser enviados, a qualquer tempo, pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o que demandaria uma iteração de chamadas à função NOVO\_PROGRAMA. Além disso, qualquer modificação nos parâmetros de um Programa, a qualquer tempo, ainda que apenas de um subtítulo, resultaria em uma chamada à função MODIFICAÇÃO\_DE\_PROGRAMA. A extinção de um programa, em execução ou não, resultaria em uma execução da função EXTINÇÃO\_DE\_PROGRAMA. Por sua vez, para facilitar, a função SUPLEMENTAÇÃO seria invocada para acréscimos de valores à programação. Entretanto, essa última função poderia ser facilmente implementada por chamada à função MODIFICAÇÃO\_DE\_PROGRAMA.

Conforme já exposto, em muitos casos, o término da execução de uma ação e a entrada em operação de um serviço público não recebem uma vistoria local tempestiva dos órgãos de controle, como forma de aferir, de fato, sua existência e conformidade, ainda que submetidas as prestações de contas que confirmariam a execução por meio de um conjunto de documentos. Não estamos nos referindo aqui à visita local do controle que o TCU deverá executar em sua missão de subsidiar o Congresso Nacional com análises técnicas de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade, que deverá ser feita por amostragem ou com base em critérios que permitam reduzir o imenso número de serviços disponíveis à população a uma quantidade passível de auditoria.

Estamos nos referindo a uma auditoria inicial, logo após a entrada em operação do serviço ou à entrega do projeto, como forma de evitar as chamadas obras fantasmas, que existem apenas no papel, ou as execuções insatisfatórias, em virtude de desvio de parte dos recursos públicos. Essas vistorias, para sua credibilidade, deveriam ser executadas pelos órgãos de controle ou por sua ordem e supervisão, como pressuposto de independência frente aos órgãos executores. Como existem inúmeros projetos, atividades e programas que iniciam sua operação a cada ano; como desejamos que todos fossem auditados, no início da operação, ao menos uma vez; e como existem execuções de recursos públicos da União no nível federal, estadual e municipal, o que, sem dúvida, irá demandar grande número de profissionais capacitados, propomos que a o Poder Público não crie cargos efetivos ou comissionados para realização de tais auditorias, mas que credencie

profissionais técnicos, especializados nos mais diversos ramos do conhecimento necessários, para realizar as vistorias locais e emitir os respectivos pareceres.

Tais profissionais poderiam ser credenciados, no nível federal, pelo Congresso Nacional; no nível estadual, pela Assembleia Legislativa e, no nível municipal, pela Câmara de Vereadores. Com essa disposição, seria garantida maior capilaridade à atuação do controle nas visitas locais e se evitaria o aumento desnecessário da máquina pública por meio de contratações de pessoal.

Poder-se-ia, ainda, propor que fossem realizadas duas vistorias e emitidos dois pareceres, um por profissional, pessoa física credenciada pelo Poder Legislativo e, outro, por Organização Não-Governamental independente, também credenciada pelo Poder Legislativo local, que tenham interesse em participar no controle da execução de recursos públicos.

Esses pareceres atestariam, tecnicamente, apenas a existência e conformidade do projeto, atividade ou programa posto em funcionamento, em comparação com o projeto inicial, e seriam remunerados com recursos alocados pelo Poder Público ao próprio projeto, como um mero custo adicional (o que, certamente não impactaria no valor global da execução). Tais pareceres seriam juntados às prestações de contas do projeto e disponibilizados na página do Congresso Nacional na Internet, à disposição do controle externo e para possibilitar controle social.

Além dos dois pareceres para cada Programa, Ação ou Subtítulo e das informações históricas do Orçamento de períodos pretéritos, seriam disponibilizadas, ainda, para conferir publicidade e maior eficácia ao controle da execução do Orçamento Público, na página do Congresso Nacional na Internet, a totalidade da Programação Vigente e sua execução, com menção de dados como: lista de programas, seus gestores responsáveis e parâmetros; lista de ações para cada programa, seus coordenadores responsáveis e parâmetros; lista de subtítulos e seus parâmetros; lista dos indicadores de execução para cada programa; o percentual da execução para cada subtítulo; as ações de controle externo realizadas pelo Congresso Nacional de acordo com seus poderes (determinação, suspensão, intervenção e extinção), com os status dos respectivos programas, ações e subtítulos, além dos relatórios técnicos correspondentes do TCU; dentre outras informações para contribuir para aumento da publicidade e permitir o exercício do controle social do Orçamento Público.

## 8. CRÍTICA AO MODELO

Embora a implementação desse modelo, nos dias em que vivemos, requeira a adoção de softwares adequados, não vemos esse fato como um problema, já que a Tecnologia da Informação se acha muito desenvolvida e capaz de lidar com tais tipos de demanda de modo muito eficaz. No caso da disponibilização de dados na Internet, acima mencionado, existem inúmeros softwares de Gerenciamento de Dados e de Inteligência de Negócios (Business Intelligence) que são muito apropriados. É preciso que se mencione que o Congresso Nacional já dispõe de software de ponta para armazenamento e disponibilização das informações orçamentárias, por meio da plataforma Siga Brasil.

Talvez o ponto positivo mais importante do novo modelo seja o fato de que confere mais efetividade ao trabalho do Congresso Nacional no Orçamento Público. Evita o desperdício (na realização de programações de baixa qualidade técnica, como atualmente ocorre) de sua competência orçamentária histórica e volta sua atuação para o controle da despesa pública, por meio de mecanismos poderosos e fundamentados em análises técnicas. O poder histórico de aprovação das despesas públicas (Power of the Purse) continua, mas de uma forma diferente, mais ágil e mais elaborada. Preserva e fortalece, ainda, outra competência histórica do Parlamento: o controle sobre a Administração Pública. O Congresso Nacional volta-se, então, para o exercício de prerrogativas que visam aos objetivos maiores da sociedade brasileira, que são a garantia de serviços públicos eficientes e operacionais, evitando o desperdício de recursos públicos.

Evitando, dessa forma, a desfiguração, pelo Congresso Nacional, do Orçamento programado pela Administração Pública, concentra a atuação do Parlamento no controle externo da despesa pública, por meio de poderosos mecanismos de atuação política e técnica, que já se tem mostrado muito efetivo, como no caso da fiscalização de obras públicas com indícios de irregularidades. Atuando com base em análises técnicas de um órgão já existente, altamente especializado e capaz (o Tribunal de Contas da União), o modelo propicia um mecanismo de controle gerencial, concomitante e, também, posterior à execução do

Orçamento. Não impede, ainda, a histórica competência do TCU na apuração de responsabilidade dos gestores e na imputação de débitos.

O Processo Orçamentário atual, previamente à autorização da despesa pública (formal, ritualístico, pouco técnico e inefetivo) torna-se mais ágil, voltando-se para a análise da legalidade da programação que é possível de ser feita no âmbito do Congresso Nacional. Aliado ao exercício do controle da despesa, a atuação do Congresso Nacional é valorizada e, também a do TCU, já que a ambos são atribuídas novas competências e poderes no resguardo da despesa pública, com vista aos anseios últimos da sociedade brasileira por serviços públicos mais satisfativos e com reduzido desperdício de recursos.

Esse modelo é, também, mais elegante que o atual, ao implementar uma versão do Orçamento Contínuo, de forma a evitar certas limitações de prazo que contribuem para tornar o processo artificial e inconsistente. A redefinição da forma de controle da execução do Orçamento pelo Congresso Nacional, da maneira como foi proposta, também contribui para a elegância do modelo, já que todo o atual artificioso processo orçamentário é abandonado. Em virtude da eliminação de certas restrições de prazo, torna-se mais factível a implementação do Orçamento Impositivo, permitindo à Administração Pública tempo adequado para execução de seus programas, sem necessidade de recurso à ideia de Plano Plurianual, resguardada a necessária eficiência nessa atuação.

No mecanismo proposto, são implementadas características do Orçamento-Programa, do Orçamento de Resultado, do Orçamento Plurianual, do Orçamento Contínuo e são criados mecanismos de atuação do controle social. Certamente, são características positivas do modelo, conforme comprova a literatura mencionada. A consistência fiscal da Programação Orçamentária é estimulada e verificada pelo Congresso Nacional. Não são necessárias leis orçamentárias anuais, mas é possível a implementação de leis financeiras, ainda que periódicas (plurianuais, inclusive).

Reduz-se o trabalho concentrado do Parlamento em determinada época do ano (como atualmente ocorre) ao se estabelecer a permanência da análise da programação enviada pelo Poder Executivo. Cria um mecanismo elegante de interação com aquele Poder, por meio de uma interface simples, que permite o trabalho independente dos dois atores: Executivo e Legislativo.

O objetivo inicial deste trabalho é obtido: a elaboração de modelo mais efetivo de atuação do Parlamento no Orçamento Público brasileiro, para a satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira.

Obviamente, é possível vislumbrar alguns pontos negativos no novo modelo ou em sua implementação. Em primeiro lugar, esse processo de mudança vai envolver redesenho completo da atuação do Congresso Nacional no tratamento do Orçamento Público e demandará mudança na legislação que afeta outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União e os legislativos locais. Ou seja, os processos burocráticos vão ter que ser remodelados e sistemas de informações precisarão ser adquiridos ou desenvolvidos.

Como em toda mudança dessa estatura, deverão ser enfrentadas resistências. Os parlamentares poderão rejeitar a perda do poder de alocar recursos públicos para suas bases eleitorais nos Estados ou Municípios, apesar do enorme ganho de poder de controle da execução orçamentária. Deverão ser enfrentadas, ainda, reações de grupos de interesse, como no caso da fiscalização de obras públicas, em que empreiteiros e administradores públicos se ressentiram do aumento do controle. Pode haver reação das instâncias de controle, já que, cada vez mais, conseqüências das ações de fiscalização decorrem de indícios, embora graves, de irregularidades e não de julgamentos plenos. Pode haver resistência, por fim, do corpo técnico do Congresso Nacional, diante da mudança de suas atribuições e da distribuição uniforme da carga de trabalho ao longo do ano, o que implica mudança de rotina de trabalho.

No modelo proposto, o processo sumário de análise preliminar de ilegalidade, para fins de registro e autorização, pode permitir que sejam executados programas, ações ou subtítulos com ilegalidades ou ineficiências, já que nem todas as ilegalidades e, muito menos, a economicidade e efetividade poder ser analisadas facilmente no âmbito do Congresso Nacional. Entretanto, essa deficiência já existe no modelo atual, já que a análise de admissibilidade das emendas possui semelhantes problemas.

É possível que aconteça, diante dos inúmeros casos de corrupção que assolam o Poder Público, que o legislativo local não seja isento o suficiente para coordenar as vistorias aos projetos e serviços executados. Nesse caso, esse aspecto do modelo (singelo, mas importante) deveria ser revisado para transferir essa atribuição para outros órgãos. Como, com a modificação proposta, a

Administração Pública elabora o Orçamento e o Poder Legislativo controla com poderes gerenciais, pode haver o surgimento de conflitos administrativos entre os dois Poderes. Entretanto, o uso parcimonioso da ferramenta, apenas em casos graves, certamente contribuirá para que a atuação do Parlamento seja respaldada pela sociedade. Certamente haverá um aumento da carga de trabalho do TCU, que precisará visitar todos os projetos e atividades que forem auditados e não apenas as obras públicas. A disponibilização de informações na Internet para publicidade e controle social demandará uma atuação diligente do Congresso Nacional para que elas fiquem consistentes e atualizadas.

Além disso, o modelo não trata de propor uma alternativa racional e técnica para a alocação das despesas públicas no processo de programação do Orçamento, não trata do papel do Poder Executivo e, em virtude dos regramentos constitucionais e legais federais sobre Orçamento Público, demandará alteração da Constituição Federal e na legislação financeiro-orçamentária (Lei 4.320/64).

Ressalte-se, por fim, que o modelo separa bem o papel de Administrador Positivo (Administração Pública) do papel de controle com certos poderes gerenciais (a cargo do Poder Legislativo). Isso o torna consistente, elegante e efetivo, em vista do objetivo de satisfazer as demandas atuais da sociedade por serviços públicos adequados. Além disso, as deficiências do modelo restringem-se, em geral, a dificuldades superáveis de transição na implementação ou a conjecturas que, talvez, não se realizem.

## **9. PRINCÍPIOS DE DIREITO<sup>55</sup>**

Devemos, aqui, analisar as implicações das alterações propostas no modelo de atuação orçamentária do Parlamento brasileiro em face de relevantes princípios constitucionais.

---

<sup>55</sup> Os trechos das referências desta seção são aqui expostos por meio de sumarização ou tradução simples das obras mencionadas.

Para que se aquilate o grau do problema, é preciso que se mencione ter o papel do legislativo no processo orçamentário evoluído ao longo dos séculos<sup>56</sup>. Segundo esses autores, na Inglaterra, a ascendência da legislatura como uma instituição política e fiscal foi determinante na mudança da monarquia para a democracia, o que também ocorreu em outros países. O exercício independente do “Power of the Purse” foi um aspecto principal do crescente papel da legislatura no processo de governança. A determinação da alocação de recursos entre atividades concorrentes foi crítica no estabelecimento da legitimação e autoridade da legislatura como uma instituição em competição com a monarquia. Com o tempo, a autoridade do legislativo de realizar a apropriação de recursos tornou-se o fundamento do Orçamento Público e da responsabilização, e precedeu o desenvolvimento do Poder Executivo como um ator no processo orçamentário. O poder fundamental de apropriação de despesas conferiu ao legislativo influência na alocação de recursos entre atividades concorrentes.

Entretanto, essa mesma obra menciona que os papéis exercidos na atualidade pelo legislativo variam muito de país para país. Os maiores determinantes nessa variabilidade incluem forças políticas, legais e institucionais que estão além do controle do Poder Legislativo. Influências são exercidas, também, por estruturas legislativas internas e processos que podem ser modificados pelo próprio Poder Legislativo. Além disso, a divisão constitucional de responsabilidades entre o Poder Executivo e o Legislativo possui um grande impacto em seus papéis na formação do Orçamento Público.

Assim, em países presidencialistas com separação de poderes como os Estados Unidos, o Poder Legislativo possui um papel significativo na formulação de políticas públicas e no Orçamento Público. Os poderes do legislativo, por seu turno, são os mais fracos nos sistemas parlamentaristas do sistema “Westminster”, onde a liderança do governo é provida pelo parlamento e onde o Poder Legislativo é obrigado politicamente a apoiar o governo. No meio termo, estão formas modificadas como o sistema semi-presidencialista (França e Coreia), a república parlamentarista (Alemanha e Itália) e monarquias parlamentares não configuradas como o sistema “Westminster” (Holanda e Suécia).

---

<sup>56</sup> Posner e Park, *op. cit.*, pp. 3 e 4.

No modelo que aqui propomos, o Poder Legislativo, mediante análise preliminar de legalidade e de consistência fiscal, aprovaria e autorizaria a programação encaminhada pelo Poder Executivo. Além disso, atuaria no controle da execução da despesa pública para, com base em análises técnicas do Tribunal de Contas da União, determinar a correção de irregularidades; suspender a execução de programações até que as irregularidades fossem corrigidas; intervir na execução de programações; e, finalmente, extinguir programações não satisfatórias.

Como se vê, são modificações profundas no papel desempenhado pelo Poder Legislativo e em sua interação com o Poder Executivo. Com base nessa verificação e no fato de que propomos a retirada da competência do Poder Legislativo do processo de elaboração das programações orçamentárias (a não ser como mecanismo de correção de irregularidades), não estaríamos diminuindo a participação democrática, já que o parlamento constitui-se de representantes do povo e possui a competência histórica de aprovar as despesas e também de realizar programações orçamentárias, conforme mencionamos? Não estaria o modelo proposto afrontando o princípio democrático por meio da redução da participação popular na formulação de políticas públicas por meio de seu representante eleitos, já que constituímos uma democracia representativa?

Como modificamos, também, o relacionamento histórico entre os Poderes Legislativo e Executivo, retirando do Poder Legislativo históricas atribuições orçamentárias e conferindo-lhe outros poderes, com influência sobre o Poder Executivo, não seria afetado o equilíbrio entre os Poderes, de acordo com o princípio da Tripartição das Funções Estatais? Não estaria sendo afetado o princípio da separação dos poderes em virtude do fortalecimento ou enfraquecimento em demasia do Poder Legislativo?

Por fim, como entender as modificações atualmente propostas em vista dos papéis históricos do Parlamento na autorização do Orçamento Público (“Power of the Purse”)? Seria aceitável o modelo proposto ou seria uma afronta a essas atribuições históricas?

São essas as questões relevantes que procuraremos responder nos tópicos seguintes, como forma de defender a consistência e constitucionalidade do modelo proposto.

## 8.1 Princípio Democrático

Bobbio, Metteuci e Pasquino<sup>57</sup> nos relatam a existência de três tradições acerca do conceito de Democracia no pensamento político: a teoria clássica ou teoria aristotélica, para a qual a Democracia, como governo do povo, distingue-se da monarquia, ou governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos; a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular; e a teoria moderna ou de Maquiavel, de acordo com a qual as formas históricas de governo são duas: a monarquia e a república.

Ensinam-nos que o debate acerca da conceituação de Democracia e de sua importância é bastante antigo, “tendo sido reproposto e reformulado em todas as épocas”. Alertam-nos que: “Na teoria política contemporânea, mais em prevalência nos países de tradição democrático-liberal, as definições de Democracia tendem a resolver-se e a esgotar-se num elenco mais ou menos amplo, segundo os autores, de regras de jogo, ou, como também se diz, de ‘procedimentos universais’”. Essas regras se referem à eleição popular dos membros do parlamento e do poder executivo; a capacidade política universal; a igualdade e liberdade do voto; o pluralismo das eleições; as decisões pelo critério da maioria; o respeito aos direitos das minorias; dentre outras.

Mendes, Coelho e Branco<sup>58</sup>, em seu Curso de Direito Constitucional, assim se referem ao conceito do Princípio do Estado Democrático de Direito:

Em que pesem pequenas variações semânticas em torno desse núcleo essencial, entende-se como Estado Democrático de Direito a organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes, escolhidos em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, como proclama, entre outras, a Constituição brasileira. Mais ainda, já agora no plano das relações concretas entre o Poder e o indivíduo, considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar a seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos

---

<sup>57</sup> Bobbio, Norberto; Metteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª edição. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004, p. 319-329.

<sup>58</sup> Mendes, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocêncio Mártires e Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 170-181 (171).

econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.

Em termos filosóficos, entretanto, poderíamos definir Democracia como um mecanismo de deliberação por grupos, caracterizado por alguma espécie de igualdade entre os participantes em um estágio essencial do processo<sup>59</sup>. Ou seja, o termo Democracia se refere ao processo de deliberação coletiva; aplica-se a uma ampla variedade de grupos que podem ser chamados de democráticos; e a igualdade que o caracteriza pode ser mais ou menos profunda. Assim, como instituição política, a Democracia pode envolver a participação direta de membros de uma sociedade na deliberação sobre leis e políticas públicas, ou a participação no processo de seleção de representantes que tomarão as decisões.

De acordo com essas concepções, a análise que aqui empreenderemos tomará como base o núcleo dessa concepção filosófica, que se baseia nos pressupostos de participação popular direta ou indireta, e na igualdade dos participantes. Esse núcleo corresponde a uma ampla variedade de instituições democráticas e é pertinente ao conceito contemporâneo constitucional de Democracia. Além disso, ao voltarmos para esses princípios essenciais, evitamos lidar com particularismos que podem não corresponder a um conceito amplo e abrangente de Democracia.

É preciso mencionar, diante desse núcleo essencial, que a participação no processo de elaboração do Orçamento Público é um pressuposto importante do conceito moderno de Democracia. Vejamos o que nos diz a obra já mencionada<sup>60</sup>:

O papel do legislativo no Orçamento Público mudou ao longo dos séculos. Na Inglaterra, a ascendência do legislativo como uma instituição política e fiscal foi essencial para a mudança da monarquia para a democracia. Outros países tiveram experiência similar.

O exercício independente do “power of the purse” foi um fator primário no crescente papel do legislativo no processo de governança. A determinação de alocação de recursos entre pretensões concorrentes foi crucial para o estabelecimento da legitimação e autoridade do legislativo como uma instituição que competia com a monarquia.

---

<sup>59</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy. **Democracy**. [online]. Disponível na Internet via: <http://plato.stanford.edu/>. Acesso em 17/07/2011.

<sup>60</sup> Posner e Park, *op. cit.*, pp. 3 e 4.

Com o tempo, a autoridade do legislativo de apropriar recursos públicos tornou-se o fundamento do Orçamento Público e da responsabilização, e precedeu o desenvolvimento de orçamentos pelo executivo. O papel fundamental de apropriação deu ao legislativo influência na alocação de recursos entre prioridades concorrentes<sup>61</sup>.

Portanto, o poder de autorização e controle do Orçamento Público pelo Poder Legislativo constitui uma conquista fundamental dos regimes democráticos contemporâneos, que majoritariamente o exerce por meio de representantes eleitos.

No novo modelo que aqui propomos, recorde-se, retira-se do parlamento o poder de participar na programação ou alocação de despesas do Orçamento Público encaminhado pelo Poder Executivo, com base em considerações de qualidade técnica, já que os critérios adotados pelo Parlamento na alteração da programação têm sido apenas políticos, conflitando com a ação de programação do Poder Executivo e contribuindo para a diminuição da qualidade técnica dessa programação.

Entretanto, ao mesmo tempo em que retiramos essa competência histórica do Parlamento, reforçamos-lhe outra competência tradicional, caracterizada pelo controle da execução da despesa, atribuindo-lhe poderes capazes de promover a correção de desvios na execução, com base em considerações de legalidade, economicidade e efetividade, inclusive com a capacidade de reprogramar despesas, em situação especial, com fundamento em critérios técnicos.

O poder de autorização das receitas e despesas continua, mas apenas com base em critérios técnicos, como a legalidade e consistência fiscal, e não mais com base em apenas critérios políticos.

---

<sup>61</sup> Tradução livre do original: “The legislature role in budgeting has evolved over centuries. In England, the ascendancy of the legislature as a political and fiscal institution was integral to the shift from a monarchy to a democracy. Other countries have had a similar experience.

The independent exercise of the ‘power of the purse’ was a primary anchor of the legislature’s emerging role in the governance process. Determining the allocation of resources among competing claims was critical to establishing the legitimacy and authority of the legislature as an institution competing with monarchy.

Over time, the legislature’s authority to appropriate public funds became the foundation for public budgeting and accountability, preceding the development of budgets by the executive. The fundamental power of appropriation gave the legislature formative influence in allocating funds among competing priorities.”

Como defesa desse modelo, em razão da alteração do papel histórico do Parlamento no trato do Orçamento Público, mencione-se o seguinte trecho da obra de Posner e Chung-Keun<sup>62</sup>:

Os papéis atualmente exercidos pelos legislativos são, de fato, muito diversificados. As maiores influências incluem forças políticas, legais e institucionais de grande monta, as quais estão além do controle desse poder, assim como estruturas e processos legislativos internos que podem ser por ele próprio alterados<sup>63</sup>.

Esse caráter contingencial do papel do Poder Legislativo no Orçamento Público é, ainda, mencionado por Whener<sup>64</sup>:

A necessidade de aprovação legislativa de medidas financeiras é um fundamento democrático que está consagrado em constituições ao redor do mundo. Apesar desse reconhecimento formal generalizado, os reais papéis orçamentários dos legislativos nacionais aparentemente diferem nitidamente de país para país. Os membros do Congresso dos EUA têm, há muito tempo, considerados a si mesmos como os baluartes contra a opressão do executivo e sua arma principal é o requerimento da aprovação legislativa das apropriações. Acadêmicos e profissionais concordam que o Congresso dos EUA é um ator poderoso que pode ter influência decisiva na política orçamentária. Por outro lado, a influência orçamentária do legislativo é tida como marginal em vários outros países industrializados, como a França e o Reino Unido.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Posner e Park, *op. cit.*, pp. 3 e 4.

<sup>63</sup> Tradução livre do original: “The roles currently exercised by legislatures actually range widely. The major influences include broader political, legal and institutional forces beyond the control of legislatures, as well as internal legislative structures and processes that can be changed by the legislature itself.”

<sup>64</sup> Whener, Joachim. **Assessing the Power of the Purse: Na Index of Legislative Budget Institutions**. *Political Studies*, 54 (2006), p. 767-785.

<sup>65</sup> Tradução livre do original: “The requirement for legislative approval of financial measures is a democratic foundation stone that is enshrined in constitutions around the world. Despite this widespread formal recognition, the actual budgetary role of national legislatures apparently differs sharply across countries. Members of the US Congress ‘have long seen themselves as the bulwark against [executive] oppression’ and their ‘major weapon’ is the constitutional requirement for congressional approval of appropriations (Wildavsky and Caiden, 2001, p. 10). Scholars and practitioners agree that the US Congress is a powerful actor that can have decisive influence on budget policy (Meyers, 2001; Schick, 2000; Wildavsky, 1964). On the other hand, the budgetary influence of legislatures is said to be marginal in several other industrialized countries including France and the UK (Chinaud, 1993; Schick, 2002).”

Nesse trabalho, Whener controla e tabula um índice de comparação da capacidade orçamentária do Poder Legislativo, o qual poderia ser aplicado para qualquer legislativo nacional numa democracia moderna. Trabalhando com variáveis como o poder de emendamento dos legislativos; a possibilidade de não-aprovação do orçamento antes do início do ano fiscal; a flexibilidade de implementação do orçamento aprovado; o tempo disponível para escrutínio do orçamento; as capacidades dos comitês legislativos; o acesso a informações orçamentárias; o autor conclui que:

O Congresso dos EUA possui um índice que é mais de três vezes maior que aqueles dos nove casos inferiores, predominantemente sistemas do tipo *Westminster*. Mesmo se considerarmos o excepcionalismo dos EUA, os legislativos do topo da lista possuem um índice que é quase o dobro daqueles do quartil inferior. Esses resultados sugerem que o “*Power of the Purse*” é um elemento discricionário e não-fundamental da governança liberal democrática. Para alguns países, é uma salvaguarda contra os excessos do executivo, enquanto em outros é um mito constitucional<sup>66</sup>.

Mencione-se, ainda, que nesse trabalho, Whener, ao considerar o poder de emendas (ou de programação da despesa) dos 36 países pesquisados, verificou que 11 dos legislativos não possuíam poder de emendamento dos Orçamentos encaminhados pelo Poder Executivo. Além disso, ressalta que o poder de emendamento dos legislativos varia de país para país: desde aqueles que permitem apenas redução de itens, mas não a realocação de despesas, o incremento de valores ou o acréscimo de novos itens; até aqueles casos em que são permitidas emendas sem restrições, podendo cortar despesas, aumentá-las ou realocar itens de gasto.

Configurando-se assim o papel do legislativo como determinado por circunstâncias históricas, políticas, institucionais e legais, variando de país para país, inclusive com várias democracias que não conferem a seu Parlamento poder de emendamento (ou de programação da despesa) do Orçamento enviado pelo Poder Executivo, não vemos como não admitir o modelo aqui proposto, por apenas retirar do parlamento brasileiro o poder emendamento, mas preservando-lhe o poder de

---

<sup>66</sup> Tradução livre do original: “The US Congress has an index score that is more than three times as great as those for the bottom nine cases, predominantly Westminster systems. Even allowing for US exceptionalism, the top of legislatures score twice as high on this index as the bottom quartile. These findings suggest that the power of the purse is a discrete and non-fundamental element of liberal democratic governance. For some countries it is a safeguard against executive overreach, while others maintain a constitutional myth.”

autorização das despesas, de acordo com análises de preliminares e técnicas de legalidade e consistência fiscal, e, ainda, aumentando-lhe o poder de controlar a execução das despesas, com base em critérios técnicos de legalidade, economicidade e efetividade.

A participação popular no Orçamento Público, por meio de seus representantes eleitos para o parlamento, está preservada, mas apenas com outro conteúdo, com ênfase em critérios técnicos e na fiscalização da execução das despesas públicas. A retirada do poder de programar as despesas, por meio de emendas parlamentares, é situação que não desvirtua o princípio democrático, já que, como vimos, sendo o “Power of the Purse” contingente, existem inúmeros países democráticos cujos legislativos não possuem poder de emendamento do Orçamento, ou, ainda, o possuem em variados graus de intensidade.

Além disso, a participação popular na elaboração do Orçamento Público também está garantida, já que o povo elege os chefes dos Poderes Executivos, os quais possuem marcante influência na determinação das prioridades orçamentárias de seus diversos órgãos e entidades. Além disso, o modelo proposto não descarta a possibilidade de implementação de alguma versão do Orçamento Participativo, por meio do qual a população, diretamente, poderá intervir, junto ao Poder Executivo, na deliberação e negociação da distribuição de recursos públicos. Ainda que não se implemente tal técnica, não está descartada, ainda, a influência popular política junto aos canais apropriados do Poder Executivo.

O princípio da igualdade, base da Democracia, também não é afetado, já que os canais abertos à participação popular no Orçamento Público devem ser disponíveis para todos. Além disso, cada cidadão, com seu voto, pode participar em condições paritárias na eleição dos chefes do Poder Executivo, que terão influência decisiva na elaboração do Orçamento Público. Ao elegerem, da mesma forma, os membros do Parlamento, estarão em condições igualitárias contribuindo para, por meio de representantes, controlar e corrigir a execução do Orçamento Público aprovado. Dentro do Parlamento, o mecanismo da votação e de deliberação por maioria em questões de controle e fiscalização do Orçamento Público garante a participação igualitária dos representantes da população.

Como se vê, o princípio democrático é respeitado pelo novo modelo, que, ainda mais, garante superior qualidade técnica do Orçamento Público aprovado, já que se evita o conflito direto entre duas forças políticas na programação

orçamentária (executivo e parlamento), distribuindo a cada um desses poderes papéis distintos: o Executivo elabora o Orçamento e o Legislativo o controla e corrige. Ambos atuando com base em critérios técnicos, sempre que possível, de acordo com os objetivos maiores da população brasileira por serviços públicos adequados, com observância dos princípios da legalidade, economicidade e efetividade.

## 8.2 Princípio da Tripartição dos Poderes

De acordo com a Stanford Encyclopedia of Philosophy<sup>67</sup>, Locke afirma que o governo legítimo é baseado na ideia de separação dos poderes. Menciona essa enciclopédia que:

Se compararmos a formulação de separação de poderes de Locke com as idéias posteriores de Montesquieu, vemos que elas não são tão diferentes como aparentam. Embora Montesquieu nos forneça a mais conhecida divisão em legislativo, executivo e judiciário, quando ele explica o que quer dizer com tais termos, afirma a superioridade do poder legislativo e descreve o poder executivo como afetado a relações internacionais (o poder federativo de Locke), e o poder judiciário como interessado na execução doméstica das leis (o poder executivo de Locke). É mais uma mudança de terminologia do que de conceitos. Locke considerava a prisão de uma pessoa, seu processo e punição como parte da função de executar as leis e menos como uma função distinta<sup>68</sup>.

Mendes, Coelho e Branco<sup>69</sup> nos dizem o seguinte sobre esse princípio:

---

<sup>67</sup> Stanford Encyclopedia of Philosophy. **Locke's Political Philosophy**. [online]. Disponível na Internet via: <http://plato.stanford.edu/>. Acesso em 17/07/2011.

<sup>68</sup> Tradução livre do original: "If we compare Locke's formulation of separation of powers to the later ideas of Montesquieu, we see that they are not so different as they may initially appear. Although Montesquieu gives the more well known division of legislative, executive, and judicial, as he explains what he means by these terms he affirms the superiority of the legislative power and describes the executive power as having to do with international affairs (Locke's federative power) and the judicial power as concerned with the domestic execution of laws (Locke's executive power). It is more the terminology than the concepts that have changed. Locke considered arresting a person, trying a person, and punishing a person as all part of the function of executing the law rather than as a distinct function."

<sup>69</sup> Mendes, Coelho e Branco, *op. cit.*, pp. 170-181.

Para avaliarmos a importância desse princípio, nada melhor que invocar as palavras de Montesquieu, um dos seus formuladores e, certamente, o maior responsável pela sua expansão na vaga do constitucionalismo que tomou conta do Ocidente a partir do Século das Luzes:

“Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas, e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos”.

A partir dessa enfática formulação, cujas origens são mais antigas do que se possa imaginar, o princípio da separação dos poderes adquiriu o status de uma forma que virou substância no curso do processo de construção e de aprimoramento do Estado de Direito, a ponto de servir de pedra de toque para se dizer da legitimidade dos regimes políticos, como se infere do célebre artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, onde se declara que não tem constituição aquela sociedade em que não estejam assegurados os direitos dos indivíduos, nem separados os poderes estatais.

Na Constituição do Brasil, esse princípio, que está estampado no seu art. 2º, onde se declara que são Poderes da União – independentes e harmônicos – o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, é de tamanha importância que possui o status de cláusula pétreia, imune, portanto, a emendas, reformas ou revisões que tentem aboli-lo da Lei Fundamental.

A questão fundamental do modelo proposto é que se retira do Parlamento a função de programação da despesa (realização de emendas ao Orçamento) para conferi-la totalmente ao Poder Executivo. Isso certamente reforça o Poder de alocação de recursos públicos no Poder Executivo e enfraquece o papel do Poder Legislativo nessa apropriação das despesas.

Verifica-se, entretanto, que se está fortalecendo e tornando mais técnico o papel do Poder Executivo na realização da programação orçamentária (escolha de prioridades), evitando-se o conflito direto com o Poder Legislativo na realização dessa alocação de despesas. O papel histórico e fundamental do Poder Executivo, no planejamento das despesas públicas e na execução de suas políticas, sai fortalecido.

Por sua vez, os papéis históricos e fundamentais do Poder Legislativo, na autorização e no controle da execução das despesas públicas também se fortalecem, já que lhe atribuímos poderes de fiscalização e de capacidade de compilar a correção de possíveis irregularidades, com base em critérios também técnicos, com base nos princípios da legalidade, economicidade e efetividade.

Ao fortalecermos os papéis históricos e essenciais dos Poderes Legislativo e Executivo em matéria orçamentária, evitando o embate direto na

disputa pela alocação de recursos, não se está, portanto, desequilibrando os poderes. Os poderes saem fortalecidos pelo novo modelo, cada um com seu papel apropriado. Além disso, conforme já mencionamos nesta monografia, existem inúmeros países industrializados e democráticos que não conferem a seu parlamento o poder de emendar o orçamento ou conferem tal poder em caráter variado de intensidade. O que fazemos é retirar um atrito desnecessário entre dois poderes na disputa pela alocação de recursos públicos, tornando o processo de programação orçamentária pública mais técnico. O modelo proposto é mais elegante, ao estabelecer claramente os papéis de cada poder (programação ou controle), evitando a desfiguração da programação orçamentária no embate entre forças políticas dos dois poderes. Evita-se que o Parlamento interfira nas competências próprias do Poder Executivo (planejamento e execução), concentrando sua atuação no controle da despesa, tarefa própria do Poder Legislativo.

Os eventuais excessos do Poder Executivo na realização da Programação Orçamentária que não estejam satisfazendo aos interesses da sociedade por serviços públicos adequados serão, neste modelo, controlados pelo Poder Legislativo, já que a alocação da despesa deverá obedecer aos princípios da legalidade, da economicidade e da efetividade. Por sua vez, se o Poder Legislativo estiver cometendo excessos em sua atividade de controle, interferindo em demasia na atividade do Poder Executivo em questões de programação Orçamentária, este Poder poderá corrigir a programação, no interesse da sociedade, ou alocá-la em outras programações, já que lhe compete a escolha das prioridades. Além disso, é importante que se mencione que ambos os Poderes estão sujeitos ao controle do Poder Judiciário por meio dos princípios da legalidade e do interesse público. Não podem atuar contra os interesses da sociedade, num embate de forças sem utilidade, com fins escusos. Nessa perspectiva, é importante que se mencione que a atuação do Parlamento no controle e correção do Orçamento Público estará adstrita à avaliação técnica anterior do Tribunal de Contas da União, o que contribui para limitar seu poder em face de possíveis excessos. O Poder Executivo, por seu turno, é ainda controlado pela participação popular direta (Orçamento Participativo) ou indireta (eleição dos governantes).

Como evidência empírica em favor do presente modelo, mencione-se que o Parlamento Britânico não possui poder de realizar emendas ao Orçamento Público, mas realiza importante tarefa de fiscalização da despesa pública.

Cite-se, ainda, como limite ao Poder do Parlamento no modelo proposto, que ele dispõe de meios para controlar e compelir a correção de uma programação orçamentária, mas não pode, nesse exercício, usurpar o papel fundamental do Poder Executivo de realizar a programação orçamentária de acordo com critérios técnicos e políticos, já que apenas a este último Poder compete determinar a escolha entre prioridades, na satisfação do interesse público. A atuação do Poder Legislativo é informada por critérios técnicos e não pode meramente realizar as escolhas entre opções de alocação conflitantes. O embate técnico e político na disputa por alocações de recursos públicos entre opções conflitantes, diante da escassez econômica de fundos, deve ocorrer no âmbito do Poder Executivo. É ele que realiza a programação orçamentária. O Legislativo apenas a controla.

### **8.3 “Power of the Purse”**

O “Power of the Purse” pode ser definido como o poder dos Parlamentos de aprovar medidas financeiras, incluindo a coleta de impostos e a realização de gastos públicos.

Conforme já mencionamos neste trabalho, esse poder é contingente e é determinado por forças históricas, políticas, legais e institucionais, as quais variam de país para país.

O que aqui propomos por meio de um novo modelo é o estabelecimento de um novo papel para a atuação do Parlamento brasileiro em matéria orçamentária, reformulando o conceito de “Power of the Purse” para a realidade brasileira contemporânea, em vista das necessidades mais urgentes da sociedade por serviços públicos adequados.

A necessidade de aprovação, pelo Parlamento, das despesas orçamentárias públicas é mantida, mas orientada por critérios técnicos de legalidade e consistência fiscal.

Além dessa necessidade de aprovação, a atuação do Parlamento volta-se para o controle e correção da execução da programação orçamentária, com fundamento em critérios técnicos e com base nos princípios da legalidade, economicidade e efetividade, informados pelo Tribunal de Contas da União, com vistas à satisfação dos interesses últimos da sociedade brasileira por serviços públicos adequados.

Afasta-se a atuação do Parlamento com base em critérios apenas políticos e de rito formalizado e pouco efetivo em vista dos interesses sociais contemporâneos da sociedade brasileira.

O Poder de realização de apropriações orçamentárias pelo Parlamento, como forma de resistência à opressão, teve sua razão de ser histórica, diante dos excessos da Monarquia. Entretanto, nas sociedades em que vige o Estado Democrático de Direito, com fundamento nos princípios Republicano e da legalidade, existem muitas formas de controle dos eventuais excessos do Poder Executivo, inclusive com recurso ao Poder Judiciário. Na sociedade brasileira contemporânea, conforme amplamente reconhecido, a comunidade precisa muito de serviços públicos adequados, aderentes aos princípios da economicidade e efetividade. Não se está mais a lutar contra um soberano despótico, embora aqui não se cuide, simplesmente, de descartar conquistas históricas. A programação orçamentária é melhor deixada, por razões técnicas, a um único poder, ainda que seja impossível de serem eliminados os critérios políticos de sua elaboração. O embate entre poderes na realização da programação apenas contribui para a deterioração de sua qualidade técnica. Por sua vez, o controle do Poder Executivo sai reforçado pelo modelo proposto, já que são atribuídas, ao Parlamento, ferramentas poderosas de fiscalizar a execução orçamentária e impor a sua correção, diante de ofensa aos princípios da legalidade, economicidade e efetividade, com base em análises técnicas de um órgão independente como o Tribunal de Contas da União.

## 8.4 Princípio da Anualidade

De acordo com Torres<sup>70</sup>:

O princípio da anualidade orçamentária indica que o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação anual da permissão para a cobrança dos tributos e a realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira.

Embora se tenha estremado do princípio da anualidade tributária, a anualidade orçamentária ainda é fundamental ao Estado Democrático, consagrada nas mais importantes Constituições, ainda que, às vezes, combinada com a plurianualidade.

Concordamos com esse autor no sentido de que uma autorização legislativa única e perpétua para que o Poder Executivo realize gastos conduz ao aniquilamento do controle parlamentar e, por conseqüência, do princípio Democrático garantidor da participação popular por meio de seus representantes eleitos. O controle não deve ser exercido uma única vez, mas deve, ao menos, ser periódico, para dar conta das mudanças das contingências históricas reclamadas pela programação orçamentária. O Orçamento Público é, essencialmente, variável no tempo e, portanto, o controle parlamentar, para ser efetivo, deve ser exercido ao menos periodicamente.

Entretanto, não se vislumbram razões essenciais para que o período para autorização e controle parlamentar seja de um ano. Por que não um período menor, de seis meses, por exemplo? Por que não plurianual, por outro lado? Não podendo ser eterno, parece-nos que esse período deva ser ajustado de acordo com razões funcionais, ou seja, em um período de tempo que não seja curto demais, de forma a se tornar impraticável, por razões de uso de recursos públicos, nem longo demais, de forma a tornar o controle inefetivo e a engessar a Administração Pública.

O cerne da questão, portanto, reside no caráter de temporariedade da autorização parlamentar, reservando-se a questão da definição do período aritmético para uma análise de funcionalidade.

---

<sup>70</sup> Torres, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª Edição. São Paulo: Renovar, 2011, p. 1-464 (116).

Entretanto, considere-se que, no modelo do Orçamento Contínuo que propomos, o controle a ser exercido pelo Parlamento não será periódico, mas exercido a qualquer tempo, de acordo com o planos de fiscalização do Tribunal de Contas da União e a disponibilidade de recursos públicos. Portanto, o que estamos propondo é um reforço da atuação do controle parlamentar, como se o período orçamentário fosse reduzido ao limite da nulidade, apenas limitado por razões de conveniência da fiscalização e da disponibilidade de recursos. Ou seja, há, no modelo proposto, um aumento da efetividade do princípio do controle parlamentar e, portanto, da participação popular por meio de seus representantes eleitos, conferindo, dessa forma, maior força ao princípio Democrático.

Além disso, conforme já ressaltamos, o modelo proposto possui maior efetividade em relação à prática parlamentar atual, caracterizada pelo ritualismo e pela desfiguração da programação elaborada pelo Poder Executivo. Sem nos adentrarmos de novo nessa questão, lembre-se que cada Programa que é enviado ao Poder Legislativo é analisado preliminarmente, registrado e autorizado. Essa autorização parlamentar preliminar e o controle da legalidade aí efetuado também são realizados a todo tempo, de acordo com o modelo proposto, e não em um intervalo de um ano. Embora tais programas possam ter duração plurianual, em conformidade com parâmetros macroeconômicos, voltando a ser novamente autorizados, se ainda necessário, apenas após seu término, ainda assim está preservado o caráter da temporariedade dessa autorização e controle de legalidade. Ajustando-se, de acordo com critérios funcionais adequados, para que o período máximo de duração de um Programa não seja longo demais, estará preservado o princípio da temporariedade, garantindo-se, dessa forma, o controle parlamentar, a participação popular indireta e o princípio Democrático. Além disso, ressalte-se que, além dessa autorização e controle de legalidade periódicos, o controle exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União será permanente, apenas limitado por conveniências funcionais, garantindo maior efetividade ao controle parlamentar.

Em resumo, podemos concluir que, no modelo proposto rompemos com o princípio da anualidade, mas, ainda assim, há um reforço da efetividade da autorização e do controle parlamentar, do princípio do “Power of the Purse”, garantindo-se a participação popular indireta e o respeito ao princípio Democrático.

## 9 CONCLUSÃO

Conforme exposto na introdução, o objetivo desta monografia é a proposição de um novo modelo de Orçamento Público para o Parlamento brasileiro e que garanta a atuação do Poder Público de forma mais efetiva na satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira.

Partindo de uma ampla revisão da literatura pertinente, verificou-se que existe uma corrente de pesquisadores e autoridades governamentais que defendem uma remodelagem e fortalecimento do papel no Poder Legislativo no trabalho com Orçamento Público.

A atuação do Congresso Nacional foi exposta e se verificou que, a exemplo do que ocorre com outros países, apresenta uma série de problemas, como o formalismo, ritualismo e pouca efetividade na realização das reprogramações do Orçamento Público recebido do Poder Executivo, o qual é desfigurado pela atuação dos parlamentares, que agem apenas com base em critérios políticos.

Para corrigir esses e outros problemas apresentados, propõe-se a adoção de um novo modelo de atuação do Congresso Nacional, baseado na implantação do Orçamento Contínuo, com características do Orçamento-Programa, do Orçamento de Desempenho e do Orçamento Plurianual, voltado para a atuação do Congresso Nacional no exercício do controle da execução, podendo examinar programas, ações e subtítulos e, sempre que deliberar positivamente com base em análises técnicas do Tribunal de Contas da União acerca da existência de indícios graves de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade, pode, para cada uma dessas programações orçamentárias: suspender a execução; determinar a correção de irregularidades; nomear interventor ou declará-las extintas. Quando da recepção de programações orçamentárias enviadas pelo Poder Executivo, o Congresso Nacional atuaria apenas em uma análise preliminar de legalidade e de adequação fiscal, registrando e autorizando a execução de programas que passem por esses testes.

Dessa forma, o modelo enfatiza a separação entre a atividade de Administração (que é feita por todo o Poder Público e se reflete na programação do Orçamento) da atividade de Controle Externo, que se concentra no Poder Legislativo e se reveste de caráter gerencial, por meio do exercício de poderes capazes de

promover a correção de irregularidades ou até extinguir serviços públicos que não passem aos testes da legalidade, economicidade e efetividade, realizados pelo Tribunal de Contas da União.

Finalmente, propõe-se um exemplo de Projeto de Lei Complementar que, com base nesse modelo, poderia orientar a atuação do Congresso Nacional na apreciação e controle do Orçamento Público brasileiro.

O modelo proposto, de acordo com a análise que efetuamos, embora modifique o conteúdo do princípio do “*Power of the Purse*”, não afronta cláusulas pétreas. Certamente, todo o regramento constitucional de Orçamento Público deverá ser objeto de alteração para acomodar o novo modelo, mas defendemos que não há afronta aos princípios que, em primeira análise, mais dizem respeito às modificações propostas, como o princípio Democrático e o da Tripartição do Poderes. Nem vislumbramos razão para que o modelo venha a restringir garantias individuais. O princípio orçamentário da anualidade é rompido, mas preserva-se a temporariedade do Orçamento Público e é reforçado o controle Parlamentar e o princípio Democrático. O princípio do “*Power of the Purse*”, por seu turno, conforme analisamos, é contingente histórica e geograficamente. Não vemos razão, portanto, para se proibir a alteração de seu conteúdo para adaptá-lo às necessidades atuais da sociedade brasileira.

## 10. **NORMATIVO**<sup>71</sup>

### **PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº xxx, DE 2011 (Dos Srs. XXX)**

Dispõe sobre os mecanismos de atuação do Congresso Nacional em matéria Orçamentária Pública Federal, incluindo a apreciação, registro e autorização da programação do orçamento encaminhado pelo Poder Executivo Federal, o controle externo de sua execução e dá outras providências.

#### **O Congresso Nacional decreta:**

Art. 1º O Congresso Nacional atuará sobre o Orçamento Público da União, encaminhado pelo órgão competente do Poder Executivo Federal, por meio da apreciação de sua programação, para fins de registro e autorização, e do controle externo de sua execução, com vistas à satisfação dos interesses econômicos da sociedade brasileira por serviços públicos adequados.

Art. 2º O Congresso Nacional, em sua atuação sobre o Orçamento Público Federal, apreciará a programação orçamentária encaminhada, em qualquer época do ano, pelo Poder Executivo Federal e, mediante análises preliminares de legalidade e de conformidade fiscal, realizadas de forma célere, determinará seu registro em base de dados oficial interna e autorizará sua execução, caso seja considerada legal pelos seus órgãos técnicos e aprovada pelo Plenário.

§ 1º A análise preliminar de legalidade verificará a compatibilidade da programação recebida pelo Congresso Nacional com a Constituição Federal, as leis orçamentárias e financeiras federais, suas normas internas e demais normas aplicáveis.

§ 2º A análise preliminar de conformidade fiscal verificará a compatibilidade da programação recebida pelo Congresso Nacional, em conjunto com a programação vigente, quando comparadas com as restrições fiscais estabelecidas pelos órgãos competentes e aprovadas pelo Congresso Nacional.

§ 3º A Programação Vigente é o conjunto da programação recebida, registrada e autorizada pelo Congresso Nacional, cuja execução ainda não

---

<sup>71</sup> Ver “Manual de Redação da Presidência da República”  
([http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/manual/manual.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/manual/manual.htm))

finalizou, assim considerada quando, ao menos parcialmente, deva terminar entre a data corrente e o limite de tempo posterior determinado pelo lapso temporal convencionado para a realização das verificações de conformidade fiscal, necessariamente plurianual, de acordo com o § 2º deste artigo.

§ 4º O Congresso Nacional manterá, em base de dados oficial, mediante o uso de *softwares* apropriados, a Programação Vigente conforme definida no § 3º deste artigo e implementará, nestes softwares, as seguintes funções que serão disponibilizadas ao Poder Executivo Federal para encaminhamento da programação orçamentária:

I – NOVO\_PROGRAMA: implementará as rotinas informatizadas de recepção, pelo Congresso Nacional, de um novo programa encaminhado pelo Poder Executivo, com todos os seus parâmetros, incluindo o conjunto de suas ações e subtítulos, disponibilizando-o para as análises preliminares de legalidade e de conformidade fiscal;

II – EXTINÇÃO\_DE\_PROGRAMA: eliminará os dados relativos ao programa informado pelo Poder Executivo Federal da base de dados oficial da Programação Vigente, cuja execução já se encerrou ou não, e providenciará a ordem de retorno de eventual saldo financeiro remanescente à Conta Única da União;

III – MODIFICAÇÃO\_DE\_PROGRAMA: modificará os dados relativos a um determinado programa, constante na base de dados oficial relativa à Programação Vigente, com fundamento nos novos dados encaminhados pelo Poder Executivo Federal, e disponibilizará o novo programa modificado para as análises preliminares de legalidade e de conformidade fiscal, com eventual emissão de ordem de retorno de saldo financeiro remanescente à Conta Única da União; e

IV – SUPLEMENTAÇÃO: inserirá, na base de dados oficial relativa à Programação Vigente, adicionais de recursos financeiros e metas, para suplementar a programação, com base nos dados apropriados, relativos a um determinado programa, encaminhados pelo Poder Executivo Federal; após as análises preliminares de legalidade e de conformidade fiscal do programa modificado.

§ 4º Essas funções serão a base da interação entre o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional quanto ao Orçamento Público da União, que será implementado com fundamento nas características de Orçamento Contínuo, de Programa, Plurianual, de Desempenho e Impositivo.

§ 5º Por apresentar as características de um Orçamento Contínuo, a apreciação e controle externo do Orçamento Público Federal será realizada ininterruptamente e de forma homogênea ao longo do ano, de forma que o Poder Executivo poderá encaminhar novas programações, ainda que parciais ou em forma de programas individuais, a qualquer tempo.

Art. 3º O Congresso Nacional, em sua atuação no controle externo da execução do Orçamento Público Federal, diante de graves indícios de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade da programação autorizada, em execução ou já finalizadas, sejam programas, ações, subtítulos ou, ainda, parcelas inferiores do Orçamento Público Federal, deliberará pela:

I – realização de determinação ao órgão ou entidade responsável para efetivar a correção da irregularidade, sob pena apuração de responsabilidade;

II – realizar a suspensão da execução física, orçamentária e financeira da programação em realização, que permanecerá nesse estado até a adoção de medidas saneadoras pelo órgão ou entidade responsável e a futura deliberação do Congresso Nacional, após a correção das irregularidades;

III – nomeação de interventor, com remuneração paga pelo Congresso Nacional, na execução da programação em realização, por prazo determinado, com o fim de correção das irregularidades verificadas e cujo relatório de atividades poderá ser encaminhado aos órgãos competentes para fins de apuração de responsabilidade dos gestores públicos; e

IV – declaração de extinção da programação em realização, que deverá ser finalizada pelo Poder Executivo Federal e não poderá mais receber recursos financeiros públicos, sob pena de apuração de responsabilidade.

*Parágrafo único.* A atuação do Congresso Nacional de acordo com esse artigo possui caráter gerencial e não-punitivo; poderá realizar ou determinar a realização da reprogramação da despesa, mas não usurpar a competência do Poder Executivo Federal, por meio do exercício de simples escolha de prioridades; deverá ser exercida com respeito ao princípio da razoabilidade, para se evitar interferência indevida nos órgãos e entidades da Administração Pública; e não impede a apuração de responsabilidade e de débito pelos órgãos competentes, inclusive pelo Tribunal de Contas da União, quanto às irregularidades apuradas.

Art. 4º A atuação do Congresso Nacional no controle externo da execução do Orçamento Público Federal, na forma do art. 3º desta Lei Complementar, somente será efetivada após o encaminhamento pelo Tribunal de Contas da União, a qualquer tempo, dos resultados de levantamentos de auditoria em órgãos e entidades da Administração Pública Federal ou em entidades privadas que recebam recursos públicos federais, os quais concluíam pela existência de indícios graves de ilegalidade, anti-economicidade e não-efetividade.

§ 1º Os resultados de levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União em decorrência deste artigo poderão ser concomitantes ou posteriores à execução – ou à entrada em operação – da unidade orgânica e autônoma da programação orçamentária autorizada pelo Congresso Nacional, e deverão envolver visita, pelo auditor responsável, ao local da execução.

§ 2º Na atuação do Tribunal de Contas da União de acordo com este artigo, a avaliação técnica da:

I – Legalidade: envolve a averiguação da conformidade da execução orçamentária com os parâmetros constitucionais, legais e jurisprudenciais federais;

II – Economicidade: envolve a verificação de que os recursos financeiros empregados na execução são adequados, de acordo com o estado da técnica aplicável, como forma de se evitar ineficiências ou desvios de recursos públicos; e

III – Efetividade: envolve a avaliação de que o resultado da execução atende aos anseios reais da comunidade beneficiária, em vista de suas necessidades prioritárias por serviços, projetos e obras públicas adequados, eficientes e satisfativos.

Art. 5º O Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras de Vereadores dos Municípios manterão cadastro de profissionais e de organizações não-governamentais independentes, que atuarão na realização de auditorias e na emissão de pareceres técnicos acerca da execução da programação orçamentária relevante da União, de execução direta ou mediante transferências de recursos, e de sua conformidade com seus projetos iniciais aprovados pelas autoridades competentes.

*Parágrafo único.* Em cada programação orçamentária relevante serão realizadas duas auditorias ao término de sua execução ou ao ser iniciado seu funcionamento, com emissão de dois pareceres técnicos, os quais serão juntados à respectiva prestação de contas encaminhada aos órgãos competentes e disponibilizados na página do Orçamento da União do sítio do Congresso Nacional na Internet, para publicidade da execução e exercício do controles externo e social.

Art. 6º O Congresso Nacional disponibilizará na página do Orçamento da União de seu sítio na Internet, além dos pareceres emitidos na forma do art. 5º desta Lei Complementar, o seguinte rol de informações, em forma devidamente projetada para consulta fácil pelos cidadãos:

I – A totalidade da Programação Vigente, com dados referentes a sua execução, e com as seguintes informações, dentre outras que se revelarem necessárias:

- a) Conjunto de Programas, seus respectivos parâmetros e gestores responsáveis;
- b) Conjunto de Ações para cada Programa, seus respectivos parâmetros e coordenadores responsáveis;
- c) Conjunto de Subtítulos para cada Ação, seus respectivos parâmetros e percentual de execução; e
- d) Conjunto de indicadores de desempenho de cada Programa.

II – A totalidade dos dados e parâmetros mencionados no inciso I do *caput* para a Programação Orçamentária que já foi executada e excluída do conjunto da Programação Vigente;

III – As ações de controle externo realizadas pelo Congresso Nacional na execução do Orçamento da União, de acordo com o art. 3º desta Lei Complementar, com dados referentes aos respectivos *status* das programações fiscalizadas (se houve determinações, se há ou houve suspensão, se há ou houve intervenção e se houve extinção); os conteúdos das fiscalizações (determinações expedidas; as irregularidades determinantes das suspensões; as irregularidades determinantes das intervenções e seu resultado, incluindo o relatório do interventor; e as irregularidades determinantes das extinções) e, ainda, os relatórios correspondentes dos levantamentos realizados pelo Tribunal de Contas da União; e

IV – Outras informações capazes de contribuir para aumento da publicidade do Orçamento da União e da atuação do Congresso Nacional, e para possibilitar o exercício do controle social por parte dos cidadãos.

Art. 7º O Congresso Nacional somente pode realizar programações orçamentárias iniciais, para comporem o Orçamento da União, que digam respeito ao seu próprio funcionamento e desde que no exercício de sua função Administrativa.

Art. 8º O Congresso Nacional deverá refazer suas normas internas pertinentes, para compatibilizá-las com esta Lei Complementar, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Resolução nº 1/2006-CN.

Art. 10 Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, em XX de XX de 2011.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- [1] Anderson, Barry. **The Changing Role of Parliament in the Budget Process**. OECD Journal on Budgeting, 2009/1: p. 1-11. 2009.
- [2] Bartle, John R. **Evolving Theories of Public Budgeting**. New York: JAI imprint, 2001, p. 1-181.
- [3] Blöndal, Jón R. **Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends**. OECD Journal on Budgeting, 2(4): p. 7-25. 2003.
- [4] Bobbio, Norberto; Metteucci, Nicola e Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. 5ª edição. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2004, p. 319-329.
- [5] Boex, L.F. Jameson e Martinez-Vazquez, Jorge e McNab, Robert M. **Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies**. Public Budgeting and Finance. Summer 2000, p. 91-112.
- [6] Consultoria de Orçamentos do Senado Federal (CONORF/SF). **Mitos e Fatos Sobre o Mecanismo de Paralisação de Obras com Indícios de Irregularidades Graves**. Outubro de 2009 [online] Disponível na Internet via: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/2009/NTC%20no%2010-2009%20-%20Mitos%20e%20Fatos%20Sobre%20o%20Mecanismo%20de%20Paralisacao%20de%20Obras%20com%20indicio%20de%20irregularidades%2028-10-2009%20-%20Consolidado.pdf>. Acesso em 20/05/2011.
- [7] Diniz, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 16ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.
- [8] Frow, Natalie; Marginson, David e Ogden, Stuart. **“Continuous” budgeting: Reconciling budget flexibility with budgetary control**. Accounting, Organizations and Society, 35 (2010), p. 444-461.
- [9] Jones, L.R. e Mccaffery, Jerry L. **Reform of the Planning, Programming, Budgeting System, and Management Control in the U.S. Department of Defense: Insights from Budget Theory**. Public Budgeting and Finance. Fall 2005, p. 1-19.
- [10] Key, V.O. Jr. **The Lack of a Budgetary Theory**. American Political Science Review. Dezembro 1940. 34 (6): p. 1137-1144.

[11] Khan, Aman e Hildreth, W. Bartley. **Budget Theory in the Public Sector**. London: Quorum Books, 2002, p. 1-297.

[12] Leland, Suzanne. **Budgeting, Line-Item and Object-of-Expenditure Controls**. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition, 1:1, p. 195-196, 2008.

[13] Lewis, Verne B. **Incremental Thinking: Toward a Theory of Budgeting**. Public Budgeting and Finance. Autumn 1981, p. 69-82.

[14] Lynn, Marc e Madison, Roland. **A Closer Look at Rolling Budgets**. Management Accounting Quarterly. Fall 2004, 6(1), p. 60-64.

[15] Mendes, Gilmar Ferreira; Coelho, Inocência Mártires e Branco, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 170-181.

[16] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **Budget: Towards a New Role for the Legislature**. Senate Paris, 24 e 25/01/2001, p. 1-180.

[17] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). **International Symposium: The Changing Role of Parliament in the Budget Process**. Korel Thermal Hotel, Afyonkarahisar, Turkey. 8 e 9/10/2008.

[18] Posner, Paul e Park, Chung-Keun. **Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations**. OECD Journal on Budgeting, 7(3): p. 1-26. 2007.

[19] Premchand, A. **Government Budget Reforms: An Overview**. Public Budgeting & Finance. Verão 1981, p.74-85.

[20] Rubin, Irene S. **Perennial Budget Reform Proposals: Budget Staff versus Elected Officials**. Public Budgeting and Finance. Winter 2002, p. 1-16.

[21] Schick, Allen e Hatry, Harry. **Zero Based Budgeting: The Manager's Budget**. Public Budgeting and Finance. Spring 1982, p. 72-87.

[22] Schick, Allen. **Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?** OECD Journal on Budgeting, 7:2, 109-138, 2007.

[23] Schick, Allen. **Does Budgeting Have a Future?** OECD Journal on Budgeting, 2(2): p. 7-48. 2002.

[24] Shah, Anwar. **Participatory Budgeting**. Washington,DC: The World Bank, 2007, p. 1-269.

[25] Stanford Encyclopedia of Philosophy. **Democracy**. [online]. Disponível na Internet via: <http://plato.stanford.edu/>. Acesso em 17/07/2011.

[26] Stanford Encyclopedia of Philosophy. **Locke's Political Philosophy**. [online]. Disponível na Internet via: <http://plato.stanford.edu/>. Acesso em 17/07/2011.

[27] Swain, John W. e Reed, B.J. **Budgeting for Public Managers**. New York, NY: Sharpe, 1948, p. 1-200.

[28] Tollini, Hélio. **Reforming the Budget Formulation Process in the Brazilian Congress**. OECD Journal on Budgeting, 2009/1: p. 1-29. 2009.

[29] Torres, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 18ª Edição. São Paulo: Renovar, 2011, p. 1-464.

[30] Vaughn, Lewis. **Doing Philosophy: An Introduction Through Thought Experiments**. Fourth Edition. New York: McGraw Hill, 2010, p. 1-668.

[31] Weston, Anthony. **A Rulebook for Arguments**. Fourth Edition. Indianapolis/Cambridge: Hackett Publishing Company, 2009, p. 1-815 (Kindle E-book).

[32] Whener, Joachim. **Assessing the Power of the Purse: Na Index of Legislative Budget Institutions**. Political Studies, 54 (2006), p. 767-785.

[33] Willoughby, Katherine G. **Program Budgeting (PPBS)**. Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, Second Edition, 1:1, p. 1579-1582, 2008.

[34] Wood, Len. **Little Budget Book**. Rancho Palos Verdes, CA: Training Shoppe, 2000, p. 1-180.