



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS:  
Influência na Separação dos Poderes e no Princípio dos Freios e Contrapesos

NIVALDO DE OLIVEIRA SOUSA

Brasília, 2013.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS:  
Influência na Separação dos Poderes e no Princípio dos Freios e Contrapesos

Monografia de autoria do aluno Nivaldo de Oliveira Sousa, matrícula 10/03399, elaborada como requisito de conclusão do curso de Graduação em Direito da Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Doutor Antônio de Moura Borges.

Brasília, 2013

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS:  
Influência na Separação dos Poderes e no Princípio dos Freios e Contrapesos

NIVALDO DE OLIVEIRA SOUSA

BANCA EXAMINADORA

---

Antônio de Moura Borges  
Professor Doutor e Orientador

---

Argemiro Cardoso Moreira Martins  
Professor Doutor e Examinador

---

Rafael Martins Ferrari  
Mestre / Especialista na Área e Examinador

**“Não há nada no mundo que esteja melhor repartido do que a razão: toda a gente está convencida de que a tem de sobra.”**

**René Descartes**

## RESUMO

O trabalho analisa a possibilidade de a dinâmica de elaboração e execução das Leis orçamentárias influírem no equilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo, com reflexo nos princípios de separação dos poderes e de freios e contrapesos. É nas Leis orçamentárias que são estabelecidos os programas do governo e as despesas estatais e, por esse motivo, a elaboração e a execução quase sempre ocasionam conflitos entre os poderes. A Constituição estabelece a participação tanto do Executivo quanto do Legislativo na Elaboração. No entanto, tal não se dá de forma harmônica e coordenada. Daí que a participação do Legislativo somente se dá no processo de apreciação e votação, processo esse no qual os parlamentares emendam as leis orçamentárias, promovendo a alteração dos programas do governo ou a criação/modificando das despesas no Orçamento. Embora tais leis sejam aprovadas pelo Congresso e fosse de se esperar algum grau de vinculação aos seus ditames, a dinâmica de formação e de execução destas leis e o caráter autorizativo delas atribuem ao Poder Executivo maior parcela do processo decisório. Assim, o Executivo executa as despesas de acordo com a sua conveniência e as emendas parlamentares raramente são executadas ou são utilizadas como moeda de troca pelo Executivo para fazer prevalecer sua agenda sobre o Legislativo.

**Palavras chave:** Leis orçamentárias; elaboração e execução; separação dos poderes; freios e contrapesos; processo orçamentário; emendas parlamentares.

## **LISTA DE SIGLAS**

CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CN – Congresso Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA – Projeto de Lei do Orçamento

PLPPA – Projeto de Lei do Plano Plurianual

PPA – Plano plurianual

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – empenho de ações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares sobre o programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.

Tabela 2 – Execução orçamentária por partido político.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 – Tramitação das Leis orçamentárias no Congresso Nacional.

Figura 2 – amostra de Iniciativa com as respectivas ações orçamentárias de Programa do PPA 2012-2015.

Figura 3 – amostra de proposta de dotação orçamentária enviada pelo Executivo ao Congresso.

Figura 4 – amostra de ação orçamentária na Lei Orçamentária sancionada, após a apreciação pelo congresso.

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 – Relação entre as emendas aprovadas no Congresso e as emendas que tiveram algum valor empenhado pelo Executivo. Dados relativos ao programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.

Gráfico 2 – Valor total das emendas entre as emendas aprovadas no Congresso e as emendas que tiveram algum valor empenhado pelo Executivo. Dados relativos ao programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.

Gráfico 3 – Dotações orçamentárias totais do programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.

Gráfico 4 – Relação de dotações orçamentárias empenhadas/pagas provenientes das emendas parlamentares por partido político.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	8
<b>Capítulo 1 – Natureza e Funções das Leis orçamentárias</b> .....	13
1.1 A Natureza das Leis orçamentárias .....	15
1.1.1 A Natureza política das Leis orçamentárias .....	15
1.1.2 A Natureza Jurídica das Leis orçamentárias .....	16
1.2 Funções .....	17
1.2.1 Funções tradicionais .....	17
1.2.2 Funções políticas-jurídicas .....	19
<b>Capítulo 2 – As Leis orçamentárias em espécie</b> .....	21
2.1. Plano Plurianual .....	21
2.2 As diretrizes orçamentárias .....	21
2.3 O Orçamento .....	22
2.4 Interações entre as Leis .....	24
2.5 Freios e contrapesos cristalizados nas Leis orçamentárias.....	25
<b>Capítulo 3 – O processo de elaboração, apreciação e votação e execução das Leis orçamentárias</b> .....	26
3.1 Legitimidade para atuar no processo – preponderância do Executivo.....	27
3.2 Fase de elaboração – propostas elaboradas no Executivo.....	28
3.3 Fase de elaboração – Tramitação dos projetos das Leis orçamentárias no Congresso Nacional. ....	29
3.4 Influência do Executivo na fase de elaboração no congresso.....	33
3.5 Fase de execução – predominância do Executivo.....	33
<b>Capítulo 4 – Os princípios da separação dos poderes e de freios e contrapesos nas relações orçamentárias</b> .....	34
4.1 – A evolução da separação dos poderes.....	34
4.2 – A evolução dos freios e contrapesos.....	36
4.3 – A separação dos poderes e os freios e contrapesos enquanto princípio Constitucional no Brasil.....	37
4.4 Visão contemporânea da separação dos poderes	
4.5 A separação dos poderes e os freios e contrapesos em matéria orçamentária.....	39
<b>Capítulo 5 – Análise e avaliação dos dados do PPA e do Orçamento</b> .....	41
<b>Conclusão</b> .....	49
<b>Bibliografia</b> .....	52
<b>Anexos</b> .....	54

## INTRODUÇÃO

O sistema republicano brasileiro pressupõe a existência de poderes, a separação entre estes poderes e a fiscalização recíproca entre eles. A Constituição estabelece que cabe ao Poder Executivo elaborar os projetos de lei das Leis consideradas orçamentárias e enviá-los ao Congresso para a aprovação. Segundo previsão constitucional, a elaboração no Executivo deveria ser acompanhada pelo Congresso, entretanto, na prática isso não ocorre. Acaba que o Executivo insere na agenda do planejamento e da alocação dos recursos públicos aquelas políticas públicas e investimentos que entende serem factíveis para o período de vigência de cada uma dessas leis.

Dentre as atribuições do Poder Legislativo, está a de participar na distribuição dos recursos públicos entre as diversas áreas da sociedade que demandam a intervenção estatal. A participação, contudo, se dá apenas na fase legislativa de elaboração, durante a apreciação e votação dos instrumentos pelos quais o Governo vai operacionalizar os gastos públicos no atendimento às demandas sociais. Outra atribuição legislativa é a fiscalização da atuação governamental, fiscalização esta que inclui o acompanhamento dos planos, programas e projetos do governo.

Contudo, como se pretende demonstrar, as rotinas estabelecidas na elaboração, aprovação e implementação das Leis orçamentárias, do Orçamento anual em particular, interferem nas atribuições de cada poder com reflexos nas relações de forças e nas atribuições constitucionais de cada um deles.

Ao não acompanhar a elaboração e não exercer sua faculdade de influir no momento da decisão alocativa estatal, o Congresso opta por alterar as opções feitas pelo Executivo no processo de apreciação e votação, através da apresentação de emendas. Nesse momento, recrudescem-se a relação de forças e o conflito entre os poderes, dado que as prioridades eleitas pelos parlamentares, no mais das vezes, não são coincidentes com as eleitas pelo Executivo, muitas vezes, desconfiguram completamente a programação inicialmente apresentada.

A solução legal à disposição do Executivo para minimizar o que considera efeitos da atividade parlamentar na apreciação e votação dessas leis é o mecanismo do veto. Contudo, ao exercer esse direito, o Executivo corre o risco de pagar um preço político alto, uma vez que ao vetar, está dizendo claramente ao Congresso que não tem a intenção de executar as diretrizes,



objetivos, metas ou dotações orçamentárias acrescentadas às Leis orçamentárias pelo Legislativo.

Como dito acima, a relação de forças e o conflito entre os poderes se intensifica no processo de elaboração e na execução do Orçamento. É na especificação das dotações orçamentárias que o governo demonstra quais as políticas públicas e quais os investimentos terão aportes de recursos no exercício financeiro subsequente. Assim, para minimizar os efeitos da atuação legislativa, e considerando que o veto tem um preço político alto, o Executivo lança mão de outras estratégias para fazer prevalecer sua vontade.

Na prática, tais estratégias vão do contingenciamento de recursos, à não execução das metas e iniciativas incluídas no plano ou de dotações orçamentárias incluídas no Orçamento no processo de emendamento no Legislativo, à liberação de recursos para cobrir emendas parlamentares em época de votações importantes para o Executivo no Congresso, até a utilização de mecanismos de controle das votações no Legislativo pelo Executivo.

E é a prática que influi na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, muitas vezes, alijando esse último da competência de fiscalizar e deixando o primeiro refém de negociações para fazer prevalecer sua vontade, influenciando no princípio de freios e contrapesos. Por outro lado, na medida em que o Executivo libera os recursos contingenciados, libera ou não recursos oriundos de emendas parlamentares. Isso é utilizado pelo Executivo como elemento de barganha e como forma de influir na agenda do Legislativo, mitigando o princípio de separação dos poderes.

Dessa forma, o objetivo geral deste trabalho é analisar em que medida os princípios de separação dos poderes e dos freios e contrapesos são afetados pela relação de forças estabelecidas na elaboração e na execução dos orçamentos anuais e das demais Leis orçamentárias. Os objetivos específicos são: analisar uma possível prevalência do Poder Executivo sobre o Legislativo, no que diz respeito a questões relacionadas ao Direito Financeiro; demonstrar a eficácia do domínio do Poder que possui as chaves dos cofres públicos sobre o que tem a atribuição de legislar, fazendo com que este último não exerça com plenitude sua função de fiscalizadora, enfraquecendo os mecanismos de *checks and balances*; e, por fim, avaliar se as escolhas alocativas e a execução das despesas públicas previstas nos orçamentos influem no princípio de separação dos poderes.

O que justifica a escolha do tema é o fato de ser justamente na elaboração dos programas do governo, consubstanciados na Lei do Plano Plurianual (PPA), no estabelecimento das metas e prioridades, matérias da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e, fundamentalmente, na alocação dos recursos públicos na Lei Orçamentária Anual (LOA) que as relações de forças e os subterfúgios para garantir a prevalência das escolhas de um Poder sobre as escolhas do outro se manifestam.

Conforme sustentado anteriormente, justifica-se também o fato de se tratar de tema pouco abordado em obras anteriores, tampouco em estudos técnicos dos órgãos públicos envolvidos com o assunto. Ao fim do trabalho, espera-se esclarecer se a relação entre os poderes está realmente viciada pela dinâmica que envolve a existência das Leis orçamentárias e contribuir para o estudo desses instrumentos na operacionalização do Direito Financeiro, e na influência dos elementos que o compõe em princípios do Direito Constitucional.

A hipótese levantada é de que as escolhas alocativas do Governo, a interferência do Legislativo no processo orçamentário e a liberdade que detém o Executivo para executar ou não despesas fixadas no Orçamento, uma vez que a LOA apenas autoriza e não obriga certas categorias de despesas, influi faticamente nos princípios de separação dos poderes e dos freios e contrapesos. Acredita-se que a operacionalização dos instrumentos orçamentários influi efetivamente nestes princípios desvirtuando a relação Executivo/Legislativo na consecução das políticas públicas e dos programas de governo.

Como dito, os orçamentos e planos não são impositivos, são autorizativos, e isso permite que o Executivo dê cumprimento às despesas de acordo com cronograma de liberação elaborado após a sanção das Leis orçamentárias e após especificação do contingenciamento das despesas. Essa prática robustece a prevalência do Executivo sobre o Legislativo na elaboração e na implementação das políticas públicas onde são alocados parcela significativa dos recursos do Orçamento.

A pesquisa estará inserida na perspectiva jurídico-sociológica, na medida em que "propõe-se a compreender o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo, (...) preocupar-se com a facticidade do Direito e com as relações contraditórias que estabelece com o próprio Direito e com os campos sociocultural e político".<sup>1</sup> O raciocínio será preponderantemente

---

<sup>1</sup> GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. p. 28

indutivo, não sendo descartada a possibilidade de raciocínio indutivo-dedutivo. O tipo investigativo adotado será o jurídico-compreensivo e, possivelmente, jurídico-propositivo, pois serão inicialmente coletadas informações orçamentárias esparsas e, posteriormente, formuladas conclusões a partir das observações.

Devido ao direito orçamentário ser matéria concorrente entre a União, os Estados e os municípios, ocasionando diversidade de legislações acerca do tema, as Leis orçamentárias federais serão objeto deste trabalho. A pesquisa consistirá na reunião de informações orçamentárias e de programas de governo disponíveis nos diversos sistemas abertos ao público, tendo como base de avaliação LOA, o PPA e seus respectivos anexos, versões aprovadas no Parlamento, antes e depois do processo de emendamento parlamentar. Posteriormente, será feita a triagem dos dados, seguindo-se as diretrizes teóricas encontradas na doutrina do Direito Financeiro e do Direito Constitucional.

Em seguida, as informações coletadas serão consolidadas de modo que se seja possível obter conclusões a respeito do comportamento do Executivo na execução, ao longo do exercício financeiro, dos recursos antes aprovados pelo parlamento. Em geral, durante a apreciação e votação das Leis orçamentárias, deputados e senadores acrescentam projetos, ações, metas ou destinam recursos para programas de governo já existentes, mediante apresentação de emendas. Embora constitucionalmente prevista, a interferência dos parlamentares na alocação dos recursos e na definição das prioridades nem sempre é bem recebida pelo governo.

O resultado que se busca demonstrar, é que, embora prevista a participação do Parlamento na decisão alocativa estatal e na fiscalização dessa alocação, o que se reflete no princípio dos freios e contrapesos, essa participação é mitigada. Acrescente-se que o domínio das chaves dos cofres públicos e da estratégia de liberação dos recursos orçamentários faz com que o Congresso dependa da vontade do Executivo para ver executadas as políticas, programas ou ações que introduziu nas Leis orçamentárias e nos planos de governo, o que, de certa forma, deixa o Poder Legislativo a mercê do Poder Executivo, com reflexos no princípio da separação dos poderes.

O Estudo do papel dos gastos públicos na relação entre os poderes Legislativo e Executivo impõe o conhecimento de conceitos relacionados à atividade financeira do Estado. Impende também o conhecimento das teorias da separação dos poderes e dos freios e

contrapesos, extensamente trabalhadas na literatura do Direito Constitucional. Fora do campo do direito ou das finanças, convém conhecer os marcos teóricos acerca da dinâmica do presidencialismo de coalizão, adotado pelo nosso sistema, e que influencia sobremaneira no comportamento do Executivo e do Legislativo em suas relações. Por fim, teorias acerca das políticas públicas e de planejamento governamental podem ser úteis para compreender a interdisciplinaridade que o tema demanda.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. No primeiro deles são apresentadas a natureza e as funções das Leis orçamentárias. No segundo, são apresentadas as Leis orçamentárias em espécie, a interação entre elas e como o princípio dos freios e contrapesos se cristaliza nestas leis. No terceiro capítulo, é apresentado o processo de elaboração, apreciação e votação e execução das Leis orçamentárias. O capítulo é construído a partir da fase de elaboração, considerada como tal a organização dos projetos de lei no Executivo e a apreciação e a votação no Legislativo, finalizando com a implementação, novamente pelo Executivo. O capítulo quarto cuida dos princípios constitucionais da separação dos poderes e de freios e contrapesos que são caros a este trabalho, em uma perspectiva contemporânea. No quinto capítulo são analisados execução de um programa constante do PPA 2012-2015 e a execução orçamentária do mesmo programa no exercício de 2012. A isso se segue a conclusão do trabalho.

## **CAPÍTULO 1 – Natureza e Funções das Leis orçamentárias**

No sistema constitucional orçamentário está prevista a existência de três leis. A primeira institui o PPA, no qual serão estabelecidas as diretrizes, objetivos e metas do governo, a segunda estabelece as diretrizes orçamentárias, que para além de diretrizes, trata de uma série de assuntos, e a terceira trata dos orçamentos anuais, nos quais estão consignadas a previsão das receitas e a fixação das despesas públicas.

Entretanto, antes de iniciar o estudo das Leis orçamentárias, convém discorrer brevemente sobre a atividade financeira do Estado. Em perspectiva dinâmica e sintética, é a atividade através da qual o Estado institui, arrecada, gerencia e gasta recursos com os fins visados. "Consiste em uma atividade meio, instrumental, que não cumpre função de atender diretamente à satisfação das necessidades da coletividade, mas que possibilita o alcance dos fins colimados pelo Estado".<sup>2</sup>

Esta atividade financeira se desenvolve em três campos: a receita, ou seja, a captação de recursos quer sejam obtidos por imposição, quer sejam criados diretamente pelo Estado; a gestão, que é a administração de tais recursos e a conservação do patrimônio público; e a despesa, que consiste no emprego desses recursos para a realização dos fins visados pelo Estado.<sup>3</sup> Tal atividade é regulada por um conjunto de normas e princípios jurídicos denominado Direito Financeiro.

Portanto, são três os momentos constitutivos da atividade financeira do Estado: a obtenção dos recursos; a gestão desses recursos; e a aplicação deles.

Existem diversas teorias para explicar a atividade financeira do Estado. As que mais se destacaram foram a teoria do consumo, a teoria da troca, a teoria da produtividade marginal, a teoria da utilidade relativa, a teoria do sistema de preços, a teoria da luta de classes e a teoria corporativista.

A teoria do consumo estabelece que o Estado, como outras comunidades políticas, gasta uma parcela das riquezas produzidas pela sociedade. O Estado não produz, consome riquezas. Portanto, os serviços públicos são improdutivos. A teoria da troca, afirma que o

---

<sup>2</sup> FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*, p.23.

<sup>3</sup> SOUSA, 1954, p. 5, APUD FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*, p.23.

fenômeno financeiro se caracteriza pela troca entre os indivíduos, que pagam tributo, e o Estado que presta serviços. Nestas relações de troca, os tributos constituem o preço a que os serviços lhes correspondem. Para esta teoria, o tributo nada mais é do que o preço pago pelos serviços públicos executados pelo Estado. Pela teoria da produtividade marginal, a produtividade de um fator produtivo é determinada pela eficácia da última unidade disponível desse fator, assim como o valor do produto é determinado por aquela das suas unidades que é destinada à satisfação da última necessidade. O Estado, na teoria da utilidade relativa, baseia sua atividade financeira no princípio da necessidade. A necessidade do indivíduo é igual à necessidade do Estado. Na teoria do sistema de preços, o Estado é considerado a maior empresa que existe na sociedade, exerce uma função de prestador de serviços, cobrando preços. Os fenômenos financeiros são vistos pela teoria da luta de classes como uma maneira de os poderosos se beneficiarem pela opressão dos menos fortes, originando a desigualdade evidente das classes sociais. Por fim, a teoria corporativista, assegura que o Estado é uma grande cooperativa, da qual participam todos os contribuintes.<sup>4</sup>

Não muito conhecida, a teoria social analisa a atividade financeira do Estado do ponto de vista das necessidades. Esta teoria classifica as necessidades em individuais e coletivas. As necessidades individuais são particulares, recíprocas e comuns. As coletivas, são satisfeitas pelos grupos privados ou públicos. As individuais apareceram quando o indivíduo transformou o bem livre em bem econômico. Depois veio a necessidade suprirem-se mutuamente, uma vez que o desejo por bens era mutuamente compartilhado por muitos homens. Em colaboração, satisfizeram à necessidade comum. Todas essas manifestações de atividade, então isoladas e individuais, começaram a ser supridas pelos grupos, definidos como a expressão da maneira pela qual as necessidades individuais são transformadas em necessidades comuns. Daí ao Estado como supridor de necessidades comuns que os indivíduos não poderiam adquirir, seja individual, seja coletivamente.

Do ponto de vista deste trabalho, interessam as teorias da troca, da utilidade relativa, a teoria social e a teoria institucionalista. A primeira devido ao fato de que não é dado ao Estado se apropriar da riqueza social com o intuito de acumular riqueza. A motivação para a instituição e cobrança de tributos deve ser a prestação de serviços para a melhoria da sociedade. Portanto, o Estado intervém na propriedade das riquezas para, em troca, incrementar o bem estar coletivo. As teorias da utilidade relativa e a social, interessam, pois

---

<sup>4</sup> CAMPOS, Dejalma de. *Direito Financeiro e Orçamentário*, pp. 25-26

abordam o tema das necessidades. A pressão social advinda das necessidades, sejam individuais, sejam coletivas, pode fazer com que tais necessidades entrem na agenda das despesas estatais. Já a teoria institucionalista refere-se às instituições, hábitos, regras e sua evolução. Para esta vertente, as interações entre instituições, tecnologia e valores são de fundamental importância.

## **1.1 A Natureza das Leis orçamentárias**

O estudo das Leis orçamentárias (notadamente a que institui o PPA e o Orçamento Anual) compreende os aspectos político, econômico, técnico e jurídico. O aspecto político revela em proveito de que grupos sociais ou para a solução de que problemas e necessidades a aparelhagem dos serviços públicos funcionará precipuamente. O aspecto econômico revela os aspectos recíprocos da política financeira e da conjuntura econômica, assim como as possibilidades de o governo utilizá-los. O aspecto técnico envolve o estabelecimento das regras práticas para realização dos fins indicados anteriormente e para a classificação clara, metódica e racional da receita e das despesas. Por fim, o aspecto jurídico corresponde ao estudo da natureza dos documentos orçamentários à luz do direito e, especialmente, das instituições constitucionais do país.<sup>5</sup>

Para este trabalho, interessa principalmente o aspecto político e o jurídico das Leis orçamentárias. Subsidiariamente interessa o aspecto técnico para auxiliar na compreensão dos aspectos jurídico e político.

### **1.1.1 A Natureza política das Leis orçamentárias**

A natureza política das Leis orçamentárias decorre do fato de que é nelas que estão consignadas as escolhas, as políticas públicas, nas quais serão alocados os recursos públicos.

“Quando o Executivo propõe o Orçamento para o exercício imediato, oferece na realidade um plano de realizações e serviços a serem cobertos por tais receitas e só estas. Aprovando a proposta orçamentária, as duas Casas do Congresso dão anuência aos fins a serem alcançados pelas despesas ou sacrifícios que regiões e grupos vão ser beneficiados pelas despesas e que classes sociais irão suportar maior ou menor parte do ônus”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> CAMPOS, Dejalma de. *Direito Financeiro e Orçamentário*, p.74.

<sup>6</sup> BARROSO, Luís Roberto (org). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. p. 64.

A afirmação da citação anterior também é válida para o plano plurianual, uma vez que é neste que se consignam os programas, as metas, os objetivos e as iniciativas do Estado. E, de acordo com a Constituição, ao plano devem estar conformes as despesas executadas no Orçamento.

Além das escolhas, a natureza política envolve também uma dimensão de controle da Administração. Tal controle se dá na medida em que cabem ao Legislativo a aprovação e fiscalização das despesas públicas. A fiscalização também pode ser exercida pela sociedade, entretanto diante da dinâmica da separação dos poderes, a fiscalização legislativa é um importante instrumento de freios e contrapesos.

Portanto, caberia às Leis orçamentárias, e ao Orçamento em particular, dar concreção às decisões políticas que envolvem o dispêndio de recursos públicos, tomadas pelos poderes estatais no âmbito de suas respectivas competências; harmonizar as decisões políticas que envolvem dispêndio de recursos públicos, conferindo alguma visão de conjunto; e garantir a transparência e o controle dos gastos.

### **1.1.2 A Natureza Jurídica das Leis orçamentárias**

A natureza jurídica das Leis orçamentárias diz respeito à dimensão da eficácia para produzir efeitos jurídicos. A discussão gira em torno de serem as Leis orçamentárias de natureza material ou formal.

Do ponto de vista material, as Leis orçamentárias instituiriam e gerariam direitos. Dessa forma, o que estivesse consignado nas Leis orçamentárias seria direito subjetivo dos interessados, sendo a sua inobservância passível de controle do judiciário. O PPA e o Orçamento propriamente ditos, uma vez que a LDO é norteadora da elaboração e execução da LOA, seriam leis em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva e inovadora, cuja força, impossibilita que seus comandos sejam derogados ou modificados por simples regulamentos<sup>7</sup>. Sob esse prisma, as Leis orçamentárias perdem o caráter autorizativo, tornando-se impositivas. Esta não é a corrente adotada no Brasil.

---

<sup>7</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de Derecho Financiero*. p. 453 *apud* TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*, p. 178.



A corrente mais aceita é a de que as Leis orçamentárias são entendidas como leis formais. Segundo tal entendimento, a apreciação pelo Legislativo das Leis orçamentárias é meramente autorização do Parlamento para que o Executivo possa exercer atos de natureza administrativa. Dessa forma, embora o PPA e o Orçamento sejam estabelecidos através de leis, são apenas planos de gestão, sujeitos a todas as contingências no processo de execução.

A compreensão do Orçamento como autorização reside no receio de que a atribuição de efeitos legais típicos possa gerar direitos para terceiros, fazendo com que a administração esteja sujeita a demandas judiciais em razão dos atos de contingenciamento. Para evitar essa eficácia vinculativa externa, a doutrina brasileira tem entendido ser necessário negar também a possibilidade de qualquer grau de vinculação do próprio poder público.<sup>8</sup>

Portanto, em seus aspectos, predomina nas Leis orçamentárias o formal, pois não têm elas a função de modificar relações jurídicas ou de criar direitos.

## **1.2 Funções**

### **1.2.1 Funções tradicionais**

Tradicionalmente, as Leis orçamentárias, o Orçamento em particular, possuem funções. Com efeito, possuem função alocativa, distributiva ou estabilizadora. Estas três funções são necessárias para entender os efeitos das Leis orçamentárias na sociedade, mas não se resumem a estas. As Leis orçamentárias exercem outras funções, políticas-jurídicas, tanto no âmbito da elaboração e execução, quanto na relação entre os poderes.

Evidentemente que quando o Estado decide alocar recursos, distribuí-los ou atuar dispondo recursos para estabilizar as relações na sociedade, isso tem reflexo político-jurídico, além despertar relações de força entre os poderes acerca da maneira com se dará tais intervenções estatais. Portanto, é importante que se discorra brevemente acerca das funções tradicionais, para depois adentrar nas funções político-jurídicas das Leis orçamentárias, funções estas que podem interferir na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A função alocativa se justifica fundamentalmente pela existência de falhas de mercado na oferta de bens ou serviços não sujeitos ao princípio da exclusão, ou seja, que não podem eliminar os não pagadores de seu consumo. Portanto, em termos alocativos, o Estado age em caráter complementar à economia de mercado naqueles casos em que não haja a

---

<sup>8</sup> BARROSO, Luís Roberto (org). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil* p. 665.

necessária eficiência por parte do mecanismo de ação privada. Na função alocativa, portanto, o Estado atua oferecendo determinados bens e serviços necessários e desejados pela sociedade, porém que não são providos pelo mercado. Assim, o setor público pode atuar produzindo diretamente os produtos e serviços ou via mecanismos que propiciem condições para que sejam viabilizados pelo setor privado.

Essencialmente a alocação dos recursos estatais se dá na infraestrutura econômica, na provisão de bens públicos e na provisão de bens meritórios. Os investimentos na infraestrutura econômica (transporte, energia, comunicações, armazenamento, etc) são indutores do desenvolvimento regional e nacional, sendo compreensível que se transformam em áreas de competência estatal. Os altos investimentos necessários e o longo período de carência entre as aplicações e o retorno desestimulam igualmente o desenvolvimento privado.<sup>9</sup>

No caso dos bens públicos e dos bens meritórios, a demanda por estes bens assume características especiais que inviabilizam o fornecimento dos mesmos pelo sistema de mercado. Bens públicos são aqueles não passíveis de exclusão pela parcela da população que não tem condição de pagar, e que, portanto, não traria o retorno em lucros esperados pela iniciativa privada. Já os meritórios, destacam-se mais pela sua utilidade social do que como bem privado (subsídios, programa de merenda escolar, programas de assistência social etc.).

A função distributiva visa à promoção de ajustamentos na distribuição de renda. Os instrumentos mais usados para o ajustamento são os sistemas de tributos e as transferências. Cita-se como exemplo de medida distributiva o imposto de renda progressivo, realocando as receitas para programas de alimentação, transporte e moradia populares. Outro exemplo é a concessão de subsídios aos bens de consumo popular, financiados por tributos incidentes sobre os bens consumidos pelas classes de rendas mais altas.

O orçamento público, assim como na função alocativa, é o principal instrumento para a viabilização das políticas públicas de distribuição de renda. Considerando que o problema distributivo tem por base tirar de uns para melhorar a situação de outros, o mecanismo fiscal mais eficaz é o que combina tributos progressivos sobre as classes de renda mais elevada com transferência para aquelas classes de renda mais baixa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. *Finanças Públicas: teoria e prática*, p. 41-48

<sup>10</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*, p. 25

A função estabilizadora por sua vez, visa a manter a estabilidade econômica, diferenciando-se das outras funções por não ter como objetivo a destinação de recursos, ou seja, a capacidade que possui o Estado de intervir no mercado por meio da variação dos gastos públicos ou da arrecadação de impostos, de forma a equilibrar os excessos ou insuficiências da atividade econômica.

O campo de atuação dessa função é principalmente a manutenção de elevado nível de emprego e a estabilidade nos níveis de preços. Destaca-se ainda a busca do equilíbrio no balanço de pagamentos e de razoável taxa de crescimento econômico. O mecanismo básico da estabilização é a atuação sobre a demanda agregada, que representa a quantidade de bens ou serviços que a totalidade dos consumidores deseja e está disposta a adquirir por determinado preço e em determinado período. Assim, a função estabilizadora age na demanda agregada de forma a aumentá-la ou diminuí-la.

Para isso, de novo, um dos instrumentos utilizado pelo Estado na política estabilizadora é o orçamento público. “No plano da despesa pública, o impacto das compras do governo sobre a demanda agregada é expressivo, assim como o poder de gasto dos funcionários públicos. No plano da receita, não só chama a atenção o volume, em termos absolutos, dos ingressos públicos, como também na a variação na razão existente entre a receita orçamentária e a renda nacional, como consequência das mudanças existentes nos componentes da renda (lucros, transações comerciais etc).<sup>11</sup>

### **1.2.2 Funções políticas-jurídicas**

Para além da estimativa da receita e da fixação das despesas, as Leis orçamentárias representam a vontade política dos governos, dos poderes que o constitui e das necessidades públicas. A consignação dessa vontade depende de articulação entre os atores envolvidos. Primeiro para determinar quais demandas entrarão na agenda das despesas estatais. Nesse ponto as articulações políticas tanto podem envolver relações entre o Estado e a sociedade, e entre seus poderes constituídos.

A inserção de programas, objetivos, metas ou iniciativas na fase de elaboração no PPA derivam da percepção estatal, ou de setores sociais, os quais pressionam o estado através

---

<sup>11</sup> GIACOMONI, James. Orçamento Público, p. 26

da opinião pública ou de outros meios, das demandas e necessidades que justificam a atuação financeira do Estado. Na fase legislativa, outras demandas sociais ou parlamentares são inseridas no plano durante o processo de emendamento e votação. Desse processo resultam as diretrizes, objetivos e metas da atuação governamental, o planejamento de médio prazo. Percebe-se, que vários são os atores envolvidos, com interesses e pressões distintas. Considerando que os recursos públicos para atender a todas estas demandas são escassos, somente a coordenação política entre estes atores pode levar o processo a bom termo.

Da mesma forma ocorre no processo de elaboração e aprovação do Orçamento. É nesta fase que as prioridades eleitas pelo governo, pelo parlamento e pela sociedade no plano recebem os recursos financeiros para a sua consecução. As relações de força entre os autores envolvidos no processo voltam a ocorrer tal qual na elaboração e aprovação do plano, com o agravante de que, por envolver recursos financeiros, e por repetir-se ano a ano, tais relações são recrudescidas.

A função política das Leis orçamentárias está fundamentalmente atrelada ao princípio da separação de poderes.

Já no que diz respeito à função jurídica, as Leis orçamentárias consignam a legalidade das escolhas estatais e dos gastos públicos. Portanto, uma vez aprovadas mediante leis, possibilitam o controle dos gastos, tanto social, quanto pelo parlamento, quanto pelo judiciário, além da constatação de sua regularidade e a responsabilização dos atores envolvidos em possíveis irregularidades.

Juridicamente, portanto, é nas Leis orçamentárias que as escolhas políticas e os gastos estatais se encontram com o direito. No caso federal, o planejamento e a delimitação das políticas públicas tornam-se objetos jurídicos na Lei do PPA. As metas e prioridades são consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e as receitas e despesas na LOA.

## **CAPÍTULO 2 - As Leis orçamentárias em espécie**

### **2.1. Plano Plurianual**

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento da ação governamental que norteia uma dinâmica de integração na qual o orçamento de determinado exercício financeiro se apresenta compatível com um esforço prévio de planejamento de médio prazo.<sup>12</sup> Aprovado de quatro em quatro anos, é no PPA que são consubstanciadas, nos termos do art. 165, § 1º da Constituição Federal, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas do Governo Federal para os quatro anos seguintes. Ou seja, consiste na declaração pelo governo do que pretende ser realizado no período que vai do segundo ano do mandato do presidente (ou dos governadores e prefeitos) até o primeiro ano do mandato do governo eleito em sequência. Pelo princípio da simetria, as regras constitucionais que estabelecem a obrigatoriedade do Plano, aplicam-se aos demais entes da federação.

O atual PPA do em vigor para o Executivo federal está estruturado em programas temáticos, os quais possuem como atributos objetivos, metas e iniciativas. “O Plano propriamente dito é composto pelo texto da Lei e três anexos. A Lei estabelece as diretrizes do PPA, detalha a sua organização, a estrutura e a relação com o Orçamento, além de trazer parâmetros para a sua gestão. Os anexos contemplam a parte programática, de modo que no Anexo I estão todos os Programas Temáticos, com seus atributos. De forma análoga, o Anexo II contempla todos os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado, enquanto que o Anexo III, lista todos os empreendimentos individualizados como iniciativas”.<sup>13</sup>

### **2.2 As diretrizes orçamentárias**

Destinada a estabelecer as metas e prioridades da administração, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em sua maior parte é dedicada a orientar a organização e estruturação do Projeto de lei Orçamentária (PLOA),<sup>14</sup> assim como, a estabelecer as diretrizes gerais e específicas para a elaboração e execução de cada um dos três orçamentos que compõem o Orçamento Anual da União: fiscal, da seguridade social e das empresas estatais. A LDO

---

<sup>12</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988. p. 48.

<sup>13</sup> NAVARRO, Cláudio; SANTOS, Eugênio dos; FRANKE, Fernando. A estrutura do PPA 2012-2015, in Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, volume 2, nº 1, 2012, pp. 24-47, nota de rodapé 16.

<sup>14</sup> Aqui se trata da análise das LDOs federais.

detém o papel de ligação entre o PPA e a LOA, permitindo a discussão das diretrizes e dos principais parâmetros que vão estruturar a peça orçamentária;

Além dos dispositivos que integram a parte destinada a orientar a organização e estruturação do PLOA, na LDO também se estabelece normas relacionadas à transparência, à gestão fiscal, às transferências de recursos voluntários e à prestação de contas.

No plano Político, a criação da LDO, uma lei que faria o meio de campo entre o planejamento e o orçamento, deriva em maior medida, da tentativa de assegurar ao Legislativo uma acentuada participação no processo orçamentário desde a elaboração da proposta orçamentária, e não apenas a partir do envio do PLOA ao Congresso Nacional para a apreciação e votação. Portanto, em vez de simplesmente homologar a proposta orçamentária do Executivo, o Legislativo passaria a ter condições, através da LDO, de definir, concatenadamente com o Executivo, as balizas que condicionam a própria proposta orçamentária a ser apreciada pelo parlamento.

Portanto, é na função dessa lei que se vê mais claramente a cooperação entre os poderes em matéria orçamentária e que se destaca a participação parlamentar no processo de elaboração dos orçamentos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias poderá representar o principal instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria de política fiscal, abrindo uma alternativa ao autoritarismo da Constituição de 1967 e à anarquia permitida, nessa área, pela Constituição de 1946. Na prática, certos dispositivos do texto constitucional de 1967, mantidos pela Constituição de 1969, limitavam o Poder Legislativo à tarefa de simplesmente o projeto de lei orçamentária. (...) Abriu-se, portanto, o caminho para uma participação responsável pelos parlamentares no processo orçamentário.<sup>15</sup>

### **2.3 O Orçamento**

O conceito doutrinário de orçamento público não é pacífico. Dentre os mais aceitos, está o de Aliomar Baleeiro, segundo o qual, o Orçamento ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas

---

<sup>15</sup> SERRA, José. 1994. pp. 9-10. APUD BIJOS, Paulo Roberto Simão. Direito Orçamentário na Constituição Federal. p.54.

ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.<sup>16</sup>

Dentre os autores estrangeiros, Dejalma de Campos cita o conceito de Rodrigues Bereijo. Segundo este autor, o orçamento público consiste no ato Legislativo mediante o qual se autoriza o máximo de gastos que o governo pode realizar durante um período de tempo determinado nas obrigações que detalhadamente são especificadas e que prevêm os ingressos necessários para cobri-las.<sup>17</sup>

O conceito legal de orçamento público é encontrado na Lei 4320/64. Neste caso, o Orçamento é uma lei de iniciativa do Executivo, submetida à apreciação do Poder Legislativo, cujo conteúdo engloba todas as receitas e despesas da Administração Pública direta ou indireta, evidenciando a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A despeito da divergência conceitual, a previsão da receita e a fixação da despesa são constantes de um projeto de lei e que consubstanciam o orçamento público e, uma vez aprovado pelo Legislativo e sancionados pelo Chefe do Executivo, transforma-se na LOA.

É na LOA que se equaciona os dois elementos essenciais para a atividade financeira do Estado: receita e despesa. Nela, é estimada a receita a ser carreada para os cofres públicos para o exercício financeiro a que se refere a lei orçamentária, e fixada a despesa para o mesmo exercício financeiro. “O orçamento público é uma previsão, em regra anual, das despesas a ser realizada pelo Estado e dos processos de cobri-las, incorporando a autorização concedida à administração para realizar despesas e cobrar receitas e limitando os poderes financeiros da administração a cada ano”.<sup>18</sup>

A fixação da despesa, entretanto, é entendida como autorização para a realização das despesas, não se confundindo com a criação de direitos subjetivos. Aqui reina a tese de que a Lei orçamentária é lei formal, e que o Orçamento aprovado pelo Congresso é autorizativo, não impositivo.

---

<sup>16</sup> CAMPOS, Dejalma de. Direito Financeiro e Orçamentário, p.71.

<sup>17</sup> IDEM, p. 72.

<sup>18</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro, p. 41.

O modelo de orçamento adotado no nível federal é o orçamento programa. Neste modelo o orçamento está estruturado em diversas categorias programáticas, ou níveis de programação, que representam objetivos da ação governamental em diversos níveis decisórios. Tal estrutura está dividida em programação qualitativa e programação quantitativa.<sup>19</sup>

## **2.4 Interações entre as Leis**

A Constituição Federal estabelece que as Leis orçamentárias devem ser compatíveis entre si. Dessa forma, entende-se que o PPA é lei supraordenadora das diretrizes orçamentárias e do Orçamento.

De acordo com o parágrafo 4º do artigo 165 da Constituição Federal, “os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional”. O parágrafo 7º do mesmo artigo estabelece que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas estatais deverão ser “compatibilizados com o Plano Plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional”.

Mesmo a atuação legislativa na apreciação e votação (emendas parlamentares) do Orçamento é limitada às diretrizes, objetivos e metas declaradas no PPA e às metas e prioridades declaradas na LDO em vigor. É o que estabelece o inciso I do parágrafo 3º do artigo 166 da Constituição: “As emendas ao projeto de lei do Orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de diretrizes orçamentárias”. Mesmo emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias devem ser compatíveis com o PPA em vigor. É o que estabelece o parágrafo 4º do referido artigo 166: “As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o Plano Plurianual”.

Contudo, a despeito do entendimento da natureza supraordenadora do PPA em relação à LDO e ao Orçamento, de fato todas as leis que instituem tais instrumentos são leis ordinárias. Desse ponto de vista, não há que se falar em supremacia de uma sobre a outra.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de Orçamento MTO. Versão 2013. Brasília, 2012.



Devido a isso, não é raro que mudanças no PPA sejam promovidas pela inserção de programações no Orçamento ou por normas inseridas na LDO.

## **2.5 Freios e contrapesos cristalizados nas Leis orçamentárias.**

O tema dos freios e contrapesos será tratado com mais detalhe adiante, mas, inicialmente e sinteticamente, o princípio está relacionado com a possibilidade de um poder exercer controle e fiscalização na atuação de outro. O princípio está inserido em um ambiente de separação de poderes e existe para que um poder não exerça suas atribuições fora dos limites legais de atuação. É, portanto, um princípio que propicia o equilíbrio entre os poderes constituídos no Estado em um ambiente democrático.

No caso das Leis orçamentárias, o controle e a fiscalização podem ser exercidos por diversas instâncias: sociedade, mídia, judiciário etc. Contudo, no âmbito dos poderes, cabe ao Legislativo a atribuição constitucional de controlar e fiscalizar a atuação do Executivo, tanto na consecução dos programas ou políticas constantes do Plano, quanto da execução das despesas orçamentárias.

### **CAPÍTULO 3 - O processo de elaboração, apreciação e votação e execução das Leis orçamentárias.**

O entendimento das fases pelas quais passam a elaboração dos projetos de Leis orçamentárias é interessante para identificar em que ponto se poderia dar a cooperação entre os poderes, bem como as possíveis intervenções de um poder sobre a autonomia do outro para decidir. No Executivo federal, o processo de elaboração das Leis orçamentárias se desenvolve no âmbito do sistema de planejamento e orçamento do Poder Executivo e consiste em um conjunto de tarefas, cuja complexidade varia em função do tamanho dos programas constantes do PPA, das metas e prioridades constantes das diretrizes orçamentárias ou das receitas e despesas nos orçamentos.

Segundo o artigo 84, XXIII, da Constituição Federal, compete privativamente ao Presidente da República enviar ao Congresso Nacional os projetos de lei do PPA, de diretrizes orçamentárias e do Orçamento Anual. Pelo princípio da simetria, tal competência também é reconhecida aos governadores e prefeitos. A questão que se levanta é se a competência privativa do Executivo para enviar os projetos de lei ao Congresso lhe dá também a competência privativa para a elaboração.

A competência do poder Executivo para elaboração da proposta orçamentária está consagrada universalmente, não tendo vingado as experiências feitas nos Estados Unidos e na França no sentido de atribuí-la ao Legislativo. Todavia, há quem defenda esta última orientação sob o fundamento de preservar a plena competência do Congresso Nacional na parte mais necessária aos reclamos da coletividade e porque os representantes do povo são os que mais conhecem as necessidades da comunidade social.<sup>20</sup>

Como afirmado no capítulo anterior, as Leis orçamentárias têm uma função política. Portanto, apesar de o Executivo deter juridicamente a competência privativa para enviar tais projetos de leis ao Congresso Nacional, tal não implica completo alijamento dos demais atores interessados na escolha de quais programas e quais políticas públicas serão objeto da atividade financeira do Estado.

Assim, a participação do Legislativo ou de outras instâncias na elaboração das Leis orçamentárias não implica invasão da competência do Executivo, que, em última instância acolhe ou não a participação dos demais atores.

---

<sup>20</sup> ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. Manual de direito financeiro e tributário. APUD FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de direito financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 117.

### 3.1 Legitimidade para atuar no processo – preponderância do Executivo

Assim, considerando que as Leis orçamentárias tratarão de temas que vão influir em questões que são de interesse geral, é razoável considerar que todos os atores envolvidos possam interferir em todas as fases do processo. No que diz respeito à intervenção social, é possível afirmar que tal intervenção é facultada tanto na fase de elaboração das Leis orçamentárias no âmbito do Executivo quanto no âmbito do Legislativo.

No âmbito do Executivo, durante a elaboração do Orçamento e do PPA é facultada a participação social. No caso do Orçamento são patrocinados diálogos sociais sobre o orçamento público federal. Em relação ao PPA, é realizado o fórum interconselhos. Há ainda no âmbito de várias unidades da federação a existência de orçamento participativo. Devido ao escopo deste trabalho, não se avaliou se o resultado dessa participação foi efetivo ou não, ou se o Executivo incorporou às Leis orçamentárias o resultado da deliberação social.

Na fase legislativa de elaboração das Leis orçamentárias, a participação social é facultada mediante a elaboração de audiências públicas.

O mesmo não se pode dizer da participação do Legislativo na fase de elaboração pelo Executivo dos projetos de Leis orçamentárias. Embora possa ser considerada legítima a participação, tanto do ponto de vista político, quanto do ponto de vista jurídico, os parlamentares não participam da delimitação de quais agendas serão objeto de atuação governamental, na fase de elaboração das Leis orçamentárias no Executivo.

A ausência de participação legislativa nesta fase pode decorrer da falta de abertura do Executivo para a participação parlamentar, pela crença entre deputados e senadores de que tal participação é suficiente mediante o processo de emendamento no Congresso ou pela falta de interesse por temas nacionais pelos parlamentares individualmente.

A última hipótese já foi levantada por Barry Ames, segundo ele:

Políticos são incentivados a maximizar seus ganhos pessoais – em primeiro lugar, "suas finanças particulares" – e a cavar projetos e recursos para suas clientelas específicas. Ainda que seja possível encontrar deputados e senadores programaticamente orientados, esse tipo de parlamentar constitui a minoria. A maioria orienta sua carreira "para a oferta de contratos de obras públicas e nomeações para cargos burocráticos".<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. pp. 21-46.

Seja qual for o motivo, o fato é que a ausência ou insuficiência de coordenação entre os dois principais atores envolvidos no processo de criação de Leis orçamentárias, quase sempre ocasiona tensões e conflitos acerca da legitimidade para determinar as escolhas e conformação de programas ou delimitações de despesas irrealis.

### **3.2 Fase de elaboração – propostas elaboradas no Executivo.**

Considerando que é no PPA que são consignados os programas definidos como prioritários pelo governo, e é no Orçamento que as despesas para o alcance dessas prioridades são fixadas, serão demonstradas as etapas que, tanto o Plano como o Orçamento, passam para as respectivas formações, até o envio da proposta ao Legislativo.

No caso do PPA 2012-2015, em vigor, inicialmente foi elaborado o modelo que seria seguido pelos formuladores do Plano e apresentado aos ministérios, em seguida, os programas foram elaborados pelos ministérios com a supervisão do órgão central de planejamento do Executivo. Os programas elaborados foram debatidos e ajustados com os ministérios<sup>22</sup> e com a sociedade, no fórum interconselhos. Em seguida o Plano foi consolidado pelo órgão central de planejamento e enviado ao Congresso através de mensagem presidencial.

O Orçamento por sua vez, passa por uma etapa de planejamento do processo de elaboração da proposta, seguida pela definição de macrodiretrizes, pela revisão da estrutura programática, pela avaliação das necessidades de financiamento do governo central para a proposta orçamentária e pelo estudo, definição e divulgação de limites para as propostas setoriais (até aqui é considerada a fase qualitativa da elaboração do Orçamento). A fase quantitativa se dá com a captação das propostas setoriais, pela análise e ajustes destas propostas e, finalmente, pelo fechamento, compatibilização e consolidação da proposta orçamentária final.

Embora nestas fases as equipes técnicas do Executivo debatam com as equipes técnicas das duas Casas do Congresso, bem como com o relator designado para comandar o processo de elaboração das Leis orçamentárias no Legislativo, não há indicativo de coordenação substancial entre Executivo e Legislativo nestas fases.

---

<sup>22</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2015-2015*. p. 16

### **3.3 Fase de elaboração – Tramitação dos projetos das Leis orçamentárias no Congresso Nacional.**

A apreciação das Leis orçamentárias pelo Poder Legislativo possui rotinas e regras específicas que disciplinam a análise, o emendamento e a posterior votação destas leis. As nuances dessas etapas, entretanto, nem sempre são tão claras para os atores envolvidos na elaboração e envio do projeto de lei ao Parlamento.

O processo Legislativo de apreciação e votação dos projetos de Leis orçamentárias no Congresso Nacional inicia-se com a designação do relator na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), o que ocorre no início da sessão legislativa. Posteriormente, dentro dos prazos constitucionais previstos para o envio de cada um deles, o Executivo encaminha a mensagem presidencial que contém os projetos de lei e os seus anexos ao Congresso Nacional. Recebidos os projetos de lei, é realizada a leitura da mensagem presidencial em sessão do Senado Federal e, na sequência, a publicação e a distribuição de cópias aos parlamentares.

Todo o processo de apreciação ocorre na CMO, sendo ele regido pela Resolução nº 1 de 2006 do Congresso Nacional. A CMO é composta por 30 deputados e 10 senadores, dentre os quais será escolhido um relator geral e, se necessário relatórios setoriais, cuja missão é emitir relatório preliminar que, uma vez votado, recebe o nome de parecer preliminar da Comissão. Poderá também ser constituídos comitês, a critério do relator, para apoiá-lo no processo de elaboração do relatório preliminar, fato que não tem sido observado no trâmite dos últimos planos.

No relatório preliminar, o relator estabelece, com fundamento na Resolução nº 1/2006-CN, o processo de emendamento parlamentar na CMO. Nessa parte, são estabelecidas orientações específicas referentes à apresentação e à apreciação de emendas, aos elementos que deverão constar da justificativa das emendas individuais, além de dispor sobre apresentação e apreciação de emendas individuais e coletivas ao projeto.

Pode ainda o relator estabelecer quais partes do projeto de lei serão ou não emendadas, bem como o que é considerado emenda de texto ou emenda de despesa. Tal distinção se mostra importante devido ao fato de haver limites, tanto qualitativos quanto

quantitativos, para a apresentação das emendas de despesa. O relator analisa ainda os fundamentos, as justificativas, os cenários e outras informações relevantes do Plano.

Podem emendar o relatório preliminar parlamentares individualmente, em conjunto representando as bancadas estaduais, além das comissões permanentes da Câmara ou do Senado. Nesse caso, como as emendas não são classificadas como emendas despesa, os parlamentares não têm limites para propor alteração nas regras do relatório preliminar acerca do processo de emendamento. Ao relator cabe julgar se as emendas apresentadas serão admitidas ou não.

Superada essa fase, o relatório preliminar é votado pelo plenário da CMO e, uma vez aprovado, passa a ser denominado parecer preliminar e norteia o processo de emendamento e votação das Leis orçamentárias.

As emendas ou são consideradas de despesa ou de texto. Dispõe a resolução acima citada que se aplicam, no que couber, às emendas às Ações orçamentárias do PPA, as disposições relativas às emendas à despesa do PLOA.

As emendas de despesa se desdobram em emendas de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento. A Resolução nº 1/2006-CN classifica as primeiras como sendo aquelas que propõem acréscimo ou inclusão de dotações tendo como fonte de recursos a anulação de dotações constantes do projeto, exceto os valores da reserva de contingência. Emendas de apropriação, da mesma forma, propõem acréscimo ou inclusão de dotações, porém os recursos provêm da reestimativa de receitas ou da reserva de contingência. Emendas de cancelamento por fim, são as que propõem, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

Acerca das emendas de despesa, poderão ser apresentadas até 5 (cinco) emendas pelas as Comissões Permanentes do Senado Federal ou da Câmara dos Deputados, até 5 (cinco) emendas pelas bancadas estaduais do Congresso Nacional e até 10 (dez) emendas por parlamentar individualmente. Não existe limite para a apresentação de emendas de texto. Além da limitação numérica, a cada apreciação e votação das Leis orçamentárias é estabelecido no parecer preliminar um teto para valor financeiro do conjunto das dez emendas individuais de parlamentares.

Além do comitê eventualmente composto para assessorar o relator, outros três se manifestam no decorrer do processo na CMO: o Comitê Permanente de Exame da Admissibilidade de Emendas propõe a inadmissibilidade das emendas; o Comitê de Avaliação da Receita analisa a estimativa das receitas; e o Comitê de Avaliação, Fiscalização e Controle da Execução Orçamentária analisa a consistência fiscal. Esses comitês são compostos por, no mínimo, cinco e, no máximo, dez membros ou suplentes da CMO.

Embora previsto na Resolução 01/2006-CN, o último comitê não tem funcionado na prática. Assim, apenas a admissibilidade das emendas e a questões relacionadas à estimativa de receitas são avaliadas na tramitação das Leis orçamentárias.

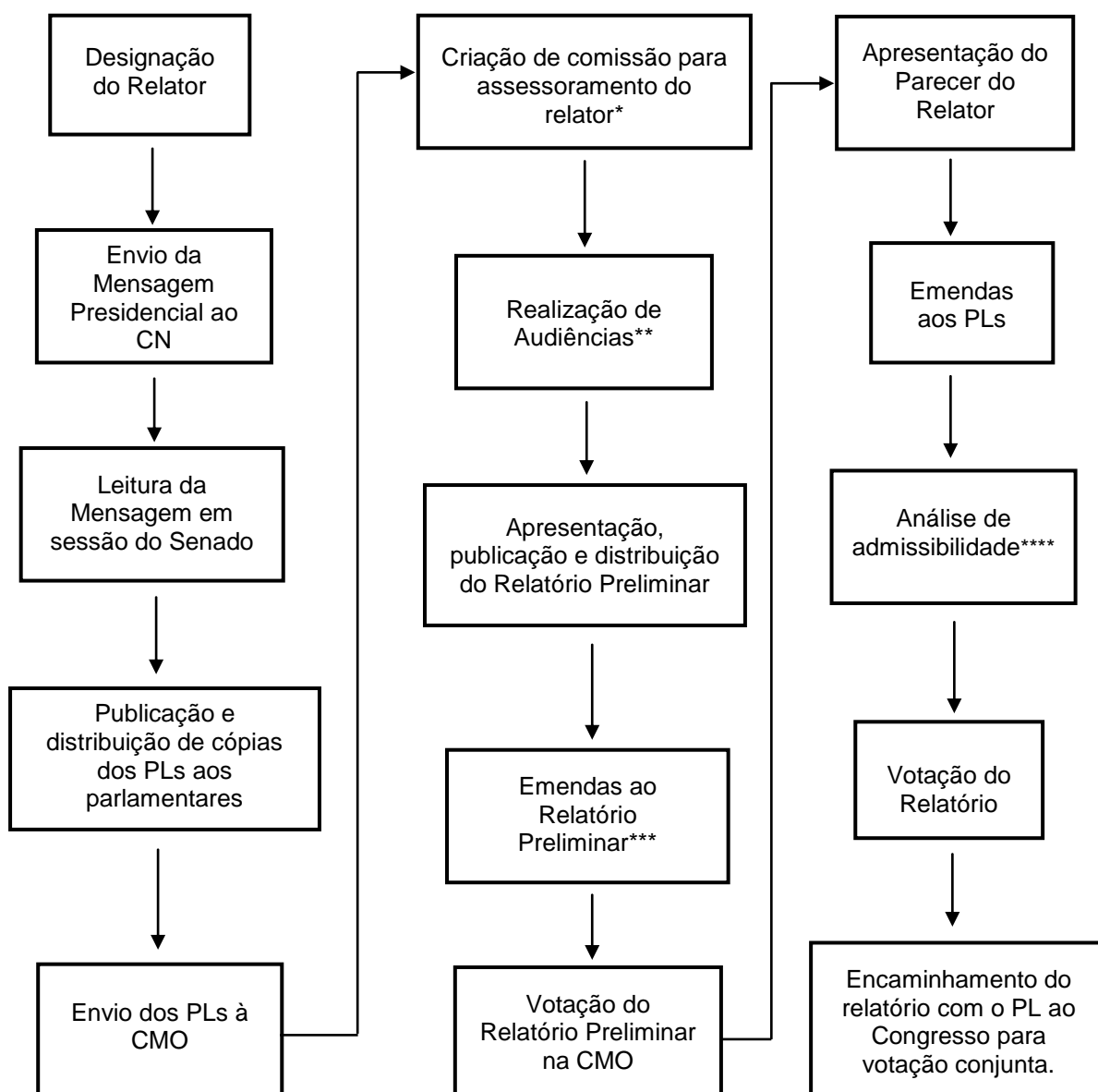
Outras condições e limitações acerca do processo de emendamento podem ser estabelecidas pelo relator no parecer preliminar, uma vez que a Resolução nº 1/2006-CN deixa espaço para a discricionariedade do relator em várias situações.

Ultrapassada a fase de emendamento dos projetos de lei, o relator redige um segundo relatório, agora incorporando no texto o resultado do processo de emendamento. O texto que daí surge é chamado de substitutivo do relator. Nesse substitutivo, as emendas apresentadas recebem parecer sobre o atendimento ou não aos critérios estabelecidos no Parecer Preliminar. Uma vez feito o juízo de admissibilidade, o relator opina pela aceitação ou rejeição das emendas. Além da obediência às regras estabelecidas no Parecer, as emendas são analisadas tendo como parâmetro o atendimento das normas constitucionais e legais.

O relatório então é submetido ao plenário da CMO para votação. Aprovado o relatório, os Projetos de lei são enviados ao plenário do Congresso Nacional onde será novamente votado pelas duas Casas (todos os Deputados e todos os Senadores) na forma do Regimento Comum.

O fluxo apresentado a seguir ilustra o processo de tramitação das Leis orçamentárias no Congresso Nacional:

**Figura 1** – Tramitação das Leis orçamentárias no Congresso Nacional



\* A comissão será criada a critério do relator.

\*\* Com ministros ou representantes dos órgãos de Planejamento, Orçamento e Fazenda do Poder Executivo e representantes órgãos e entidades integrantes das áreas temáticas.

\*\*\*Depreende-se do art. 25 da Res. 01/2006-CN que o processo de emendamento do relatório preliminar não está sujeito ao Comitê de Admissibilidade de Emendas (CAE).

\*\*\*\* Realizado pelo CAE e pelo Relator;



### **3.4 influência do Executivo na fase de elaboração no congresso**

Embora legalmente o Executivo não tenha poderes para influenciar no processo de apreciação e votação dos projetos de leis orçamentárias no Congresso, a relatoria destes projetos é sempre delegada a algum membro da base aliada. O Poder Executivo premia a disciplina e a cooperação dos relatores-gerais e presidentes da CMO com cargos importantes na hierarquia da administração pública federal ou da hierarquia legislativa.<sup>23</sup>

Dessa forma, muitos filtros ao processo de emendamento são inseridos pelo relator no parecer preliminar que norteará a apresentação das emendas e os limites a serem observados.

### **3.5 Fase de execução – predominância do Executivo**

Na fase de execução do PPA e do Orçamento a predominância é do Executivo. No caso do PPA, a evolução das metas é analisada anualmente, através de processo de monitoramento e avaliação. Destes processos são elaborados relatório de avaliação que é enviado ao Congresso. Anualmente, o Executivo avalia se há a necessidade revisão do Plano, com a necessidade ou não de envio de projeto de lei de revisão ao Congresso.

No que diz respeito ao Orçamento, a execução é mais complexa. Resumidamente, o Executivo, em geral edita decreto de contingenciamento, elabora o cronograma de execução das despesas e libera o empenho dos recursos ao longo do ano. Ao Legislativo, são apresentados relatórios bimestrais de execução orçamentária e a prestação de contas anuais.

---

<sup>23</sup> PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. *A preponderância do poder Executivo no processo orçamentário*, p. 14.

## **CAPÍTULO 4 – Os princípios da separação dos poderes e de freios e contrapesos nas relações orçamentárias**

A separação dos poderes se configura na limitação imposta ao poder político no exercício de suas atividades. Além da separação dos poderes, o controle, acompanhamento e fiscalização dos gastos públicos são também pressupostos de regimes republicanos e democráticos. Da junção da separação dos poderes com a necessidade de se ter controle e transparência da atuação dos governantes surgiu a noção orçamentos públicos, no caso desse trabalho, em particular, as Leis orçamentárias. Tal noção está intrinsecamente ligada à ideia de limitação, portanto, indissociável dos princípios de separação dos poderes e de freios e contrapesos.

Contudo, antes de tratar de separação de poderes em matérias orçamentárias, é preciso avaliar como os princípios da separação dos poderes e de freios e contrapesos evoluíram, tanto doutrinária quanto constitucionalmente, sem perder de vista os aspectos dessa evolução que dizem respeito aos gastos públicos. Como os dados a serem analisados no próximo capítulo dizem respeito ao PPA em vigor e ao Orçamento de 2012, a análise final será lastreada por concepções contemporâneas dos princípios em questão.

### **4.1 – A evolução da separação dos poderes**

A ideia de separação dos poderes remonta à antiguidade clássica. É da constituição mista de Aristóteles que se extrai a afirmação. O conceito de balanceamento e equilíbrio das classes que compunham a sociedade da época também induz à associação de que a teoria dos controles recíprocos remonta às formas de governo propostas pelo autor grego.

(...) Constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. A constituição mista atende, antes de mais, às desigualdades e diversidades existentes na sociedade com o objectivo de as compor na orgânica constitucional, de tal maneira que nenhuma classe adquira a preponderância sobre a outra. Neste sentido, constituição mista não é mais do que um sistema político-social pluralmente estruturado.<sup>24</sup>

A noção de constituição mista grega, com as devidas adaptações, foi utilizada pelos romanos, com uma ligeira diferença de que entre estes, cada classe social apenas tem acesso

---

<sup>24</sup> PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional – um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, p. 31-33.

ao órgão constitucional que lhe é destinado. Antes do desenvolvimento das instituições representativas inglesas, consideradas como precursoras da separação moderna dos poderes, a tradição da constituição mista foi utilizada na Idade Média para defender a limitação do poder real.

A doutrina da separação dos poderes mais próxima da que se conhece hoje surgiu na Inglaterra, no século XVII, diretamente ligada à ideia do que viria a ser o Estado Constitucional ou de Direito, o qual tem como um dos elementos essenciais a separação dos poderes. Surgiu, portanto, em um contexto em que a vontade do soberano era tida como do Estado. Dessa forma, o soberano poderia incorrer em tributação e em despesas sem que houvesse qualquer autorização do parlamento ou da sociedade. A concentração excessiva de poderes estatais em um só poder (o rei) levou a arbitrariedades e a abusos de poder.

Com efeito, observava-se em quase toda a Europa continental, sobretudo em França, a fadiga resultante do poder político excessivo da monarquia absoluta, que pesava sobre todas as camadas sociais interpostas entre o monarca e a massa de súditos. (...) Todos os pressupostos estavam formados, pois, na ordem social, política e econômica a fim de mudar o eixo do Estado moderno, da concepção doravante retrógrada de um rei que se confundia com o Estado no exercício do poder absoluto, para a postulação de um ordenamento político impessoal, concebido segundo as doutrinas de limitação do poder, mediante as formas liberais de contenção da autoridade e as garantias jurídicas da iniciativa econômica.<sup>25</sup>

Da intolerância com as práticas absolutistas da época desenvolveu-se, sistematizadamente, a noção moderna de separação dos poderes como técnica de limitação do poder, e que tem em Locke e Montesquieu seus principais autores.

Tanto Locke quanto Montesquieu identificavam a separação dos poderes com o Estado Constitucional ou de Direito (*rule of law*). Para o primeiro, a separação era pré-requisito para a *rule of law*, uma vez que para que a lei fosse imparcialmente aplicada seria necessário que os aplicadores não fossem os mesmos a fazê-la.<sup>26</sup> Montesquieu por sua vez, afirmava que “estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares”.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*, p.134-136

<sup>26</sup> PIÇARRA, Nuno. *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional – um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, p. 71.

<sup>27</sup> MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*, p.167-168.

O temor à concentração de poder nas mãos do soberano acabou levando os modelos de separação dos poderes até então a favorecer a tirania do Legislativo. Foram os federalistas americanos que aprimoraram a doutrina da separação, de tal forma que se mitigasse a supremacia do Legislativo, conferindo equilíbrio à relação entre os poderes (a solução encontrada foi conferir mais poderes ao Executivo).

Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por consequência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes.<sup>28</sup>

#### 4.2 – A evolução dos freios e contrapesos

Assim como a separação dos poderes, o sistema de freios e contrapesos remonta modernamente à Inglaterra e, remotamente, às formas de governo aristotélicas. O modelo inglês dizia respeito ao equilíbrio entre a Câmara dos Lordes e a Câmara dos Comuns. Portanto, surgiu no interior do próprio poder Legislativo, como um controle interno, “a fim de evitar que leis demagogas, ou formuladas pelo impulso momentâneo de pressões populares fossem aprovadas”.<sup>29</sup> Identifica-se também no modelo inglês o veto e o *impeachment* como mecanismos de controle e equilíbrio entre os poderes. No primeiro, a noção é de cooperação e aperfeiçoamento do processo Legislativo. Consistia na oposição do rei de que uma legislação aprovada pelo parlamento entrasse em vigor. O rei não mais legisla, mas possui como mecanismo de controle do parlamento o poder de negação. No caso do *impeachment*, é o parlamento quem controla os atos Executivos dos ministros do rei. O Parlamento não executa, mas controla o exercício da função executiva.<sup>30</sup>

Novamente foram os americanos quem aprimoraram o mecanismo dos controles recíprocos. Para eles, a radical estratificação das funções de Estado deveria dar lugar à interação, posto que a partir da colaboração torna-se possível a instituição de mecanismos de controle entre os próprios poderes, contando-se resultados positivos para o sistema político.

---

<sup>28</sup> HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*, p.130.

<sup>29</sup> MALDONADO, Maurílio. Artigo - Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no estado brasileiro, p. 16.

<sup>30</sup> Idem, p.17

Essa é a noção de freios e contrapesos mais aceita atualmente e também a que justifica a atuação do Legislativo na fiscalização da execução das despesas realizadas pelo Executivo na consecução das políticas públicas e dos programas de governo. Da mesma forma, justifica o veto do Executivo àquelas emendas parlamentares que operam modificações no PPA ou no Orçamento. Portanto, o modelo de controle recíproco baseado nos freios e contrapesos é decorrente do desenvolvimento do princípio da separação dos poderes e dos ambientes democráticos.

#### **4.3 – A separação dos poderes e os freios e contrapesos enquanto princípio Constitucional no Brasil**

Desde o império o princípio da separação dos poderes já vigia nas constituições brasileiras. Porém, embora constasse do texto constitucional, até a República tal separação era meramente formal, uma vez que a supremacia do imperador (poder moderador) sobre os demais poderes era nítida. No império, o imperador era o “Chefe supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos”.<sup>31</sup> Portanto, essa primeira aparição da separação dos poderes foi mitigada pela existência do poder moderador, que desequilibrou completamente a relação entre os poderes.

Contudo, já na carta de 1824 é possível notar a ideia de interpenetração, equilíbrio e harmonia dos poderes e sua importância como técnica de limitação do poder em benefício da liberdade individual.<sup>32</sup>

As constituições republicanas sofreram influência da doutrina norte-americana no que diz respeito à repartição de competência entre os poderes e ao equilíbrio esperado. Em todo o período democrático republicano, estes princípios estiveram presentes, tendo a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas, silenciado quanto a tais princípios, a competência repartida entre os poderes no período de vigência desta Carta, foi meramente formal. Da mesma forma se procedeu durante os períodos de ditadura.

A Constituição de 1988 não inova, reafirmando a necessidade de independência e harmonia entre os poderes. Embora não tenha inovado, há quem entenda que o princípio da

---

<sup>31</sup> Constituição Política do Império do Brasil de 1824, art. 98

<sup>32</sup> SOARES DE PINHO, A. P. *Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira*, p. 27-28

separação dos poderes resta fortalecido com a promulgação da Magna Carta de 1988, isso porque:

(...) através da compreensão da necessidade de equilíbrio, independência e harmonia entre os poderes, admitindo-se, inclusive a interferência entre eles, ganha força a idéia de controle e vigilância recíprocos de um poder sobre o outro relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada um. Aí estão presentes os elementos essenciais caracterizadores do moderno conceito do princípio da separação dos poderes.<sup>33</sup>

#### **4.4 Visão contemporânea da separação dos poderes**

A teoria da separação dos poderes, tal qual concebida classicamente, advinha de uma intenção de se reduzir ao mínimo a atuação estatal. Foi, portanto, construída em um contexto dominado pelo liberalismo, contexto este não mais condizente com as novas funções assumidas pelo Estado a partir da crise do Estado Liberal e da conformação do Estado Social.

A experiência contemporânea observa um afastamento da noção de separação estratificada dos poderes e aproximação a uma rotina de constante interação funcional entre os poderes. Assim, da noção de especialização funcional de cada poder, prega-se a cooperação funcional entre eles. Tal mudança de paradigma decorre, sobretudo, do advento do Estado Social, o qual incorreu em substancial ampliação das atividades estatais, impondo novas formas de relacionamento entre Executivo e Legislativo, com reflexo na concepção de separação dos poderes.

Assim, a teoria da separação dos poderes teve que passar por uma revisão, através da ampliação de seus conceitos e da sua adaptação à realidade sócio-política, permanecendo nas Constituições democráticas a ideia de colaboração de poderes. A colaboração entre os poderes do Estado tornou-se possível através de técnicas que coadunaram a autonomia organizacional de cada poder com a possibilidade de intercomunicação de funções, desempenhadas sistematicamente em cooperação mútua.<sup>34</sup>

É o que defende José Afonso da Silva:

---

<sup>33</sup> MAURÍLIO MALDONADO. *Artigo - Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro*, p. 19.

<sup>34</sup> BARBOSA, Marília Costa. *Artigo - Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado*, p. 11.

Se ao Legislativo cabe a edição de *normas* gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contra-balanceada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom termo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que, aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos.<sup>35</sup>

Portanto, de um paradigma voltado para o equilíbrio de forças entre os poderes, para a limitação do poder, com o estabelecimento de competências rígidas e especializadas, a teoria da separação dos poderes passa a admitir que o relacionamento entre os órgãos de poder do Estado obedece ao princípio da harmonia e que o Estado só funciona bem quando as suas atividades fundamentais são exercidas por poderes distintos em colaboração, buscando como principal objetivo a garantia do bem-estar da coletividade.

#### **4.5 A separação dos poderes e os freios e contrapesos em matéria orçamentária**

Dentro da perspectiva de cooperação e harmonia entre os poderes, além, evidentemente, da necessidade dos controles recíprocos, foi estabelecida a dinâmica da relação entre os poderes em matéria de Leis orçamentárias. A primeira faceta dessa dinâmica diz respeito à autonomia de cada poder de elaborar os seus orçamentos, uma vez que a característica de elaborar planos é inerente ao Executivo. Dessa forma, estabelece o ordenamento constitucional que cada um dos poderes elaborará seus orçamentos, dentro dos limites estabelecidos pela LDO e os enviará ao Executivo, o qual está incumbido de consolidar as propostas no projeto de lei e enviá-lo para a apreciação do Congresso Nacional.

A Segunda faceta refere-se à decisão alocativa das despesas estatais. Nesse ponto, o ordenamento estabelece que tanto Executivo quanto Legislativo têm legitimidade para atuar no processo. A dimensão da intervenção de cada um, especialmente na fase de elaboração é que não está bem delimitada, havendo, dentro do horizonte de cooperação e harmonia entre os poderes, espaço para uma atuação mais qualificada do Legislativo no momento em que os planos e programas são eleitos pelo Executivo para receberem recursos estatais.

---

<sup>35</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. pp. 110-111

No que diz respeito ao controle, é do Legislativo a atribuição de fiscalizar a regularidade da execução dos planos e programas aprovados pelo Congresso, bem como das despesas autorizadas nos Orçamentos Anuais. Ao Executivo cumpre prestar contas do que foi executado.



## **CAPÍTULO 5 - Análise e avaliação dos dados do PPA e do Orçamento**

Dentro da perspectiva contemporânea de separação dos poderes, adotando-se os pressupostos da harmonia, cooperação, equilíbrio e controles recíprocos entre os poderes Executivo e Legislativo, na formulação das Leis orçamentárias, passa-se à análise do comportamento Legislativo em relação ao Programa Planejamento Urbano constante do PPA 2012-2015 e da estrutura programática do Orçamento 2012.

Mas antes de analisar os dados, convém esclarecer a estrutura do PPA federal vigente e como as diretrizes, objetivos e metas dessa peça se relacionam com o Orçamento e se refletem nas despesas estatais.

O atual PPA está dividido em programas temáticos, tais programas foram organizados em objetivos, os quais são detalhados em metas e iniciativas. Cada programa apresenta um valor global, não sendo seus objetivos, metas e iniciativas valorados, exceção às iniciativas que representam grandes empreendimentos. Dessa forma, não é possível acompanhamento físico-financeiro no Plano dos programas ou dos seus elementos constitutivos.

Como o modelo orçamentário adotado no âmbito federal é o orçamento programa, a estrutura programática do Orçamento utiliza a mesma nomenclatura dos programas utilizados no PPA. Dessa forma, Um programa temático do PPA terá a mesma nomenclatura e códigos identificadores no Orçamento. Como a Constituição estabelece que as Leis orçamentárias devem se relacionar, esse relacionamento se dá através das iniciativas do Plano e as ações orçamentárias constantes do Orçamento. Assim, o volume II da Lei Orçamentária de 2012, traz esta relação.

**Figura 2** – amostra de Iniciativa com as respectivas ações orçamentárias de Programa do PPA 2012-2015.

Programas Temáticos		R\$ 1,00
LDO 2012, Anexo I, Inciso XIV		Recursos de todas as Fontes
Programa: 2054 Planejamento Urbano		Valor do Programa Constante no PLOA: 2.332.638.676
Iniciativa: 02B4 Fortalecimento da gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social		
Ação Título	Unidade Orçamentária	Valor
1D73 Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	56101 -Ministério das Cidades	2.244.892.646
		2.244.892.646
20NP Aprimorar o Sistema Nacional de Informações das Cidades e Estruturar o Observatório das Cidades	56101 -Ministério das Cidades	1.000.000
		1.000.000
20NQ Serviço de Atendimento à Sociedade, aos Entes Federados e Outros Interessados	56101 -Ministério das Cidades	2.550.000
		2.550.000
4055 Suporte e Aprimoramento da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	56101 -Ministério das Cidades	600.000
		600.000
4420 Conselho das Cidades	56101 -Ministério das Cidades	1.588.905
		1.588.905
7830 Construção de Pontes Urbanas em Municípios do Litoral do Estado da Bahia	56101 -Ministério das Cidades	28.500.000
		28.500.000
7833 Construção e Duplicação de Pontes Urbanas em Municípios do Estado de Tocantins	56101 -Ministério das Cidades	32.947.125
		32.947.125
9872 Apoio à Capacitação de Gestores e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano por meio do Programa Nacional de Capacitação das Cidades	56101 -Ministério das Cidades	710.000
		710.000

Fonte: Volume 2 da Lei do Orçamento de 2012, extraído do site do Ministério do Planejamento ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)) em 02/07/2013.<sup>36</sup>

O processo de elaboração de cada uma dessas peças orçamentárias segue fases semelhantes: são elaboradas pelo Executivo e aprovadas pelo Legislativo. Portanto, as possibilidades de atuação dos atores em cada uma delas também são semelhantes, inclusive quanto à proposição de emendas parlamentares e de veto presidencial. Entretanto, dadas as peculiaridades do PPA (ser instrumento de planejamento de médio prazo, ter prazo de vigência de quatro anos, não possibilitar o acompanhamento físico-financeiro dos programas, com seus respectivos atributos ou do alcance de objetivos, iniciativas ou metas advindas de emendas parlamentares antes do fim do prazo de vigência), a análise da influência da elaboração e execução das Leis orçamentárias nos princípios da separação dos poderes e dos freios e contrapesos será efetuada a partir do Orçamento.

Dessa maneira, foram analisadas informações orçamentárias relativas à elaboração e execução do programa temático “Planejamento Urbano”, primeiramente do ponto de vista da coordenação entre os poderes na fase de elaboração e, em seguida, do ponto de vista da execução das emendas parlamentares ao programa referido. Devido à magnitude das informações orçamentárias, apenas a execução das emendas parlamentares de uma unidade da

<sup>36</sup> A parte do referido volume da LOA está em anexo ao final do trabalho.

federação será apresentada, além disso, será apresentado um balanço consolidado da execução de todas as emendas parlamentares ao Orçamento 2012.

O primeiro nível de análise demonstra a ausência de coordenação entre Executivo e Legislativo na delimitação dos valores das despesas a serem executadas no exercício seguinte. A ausência de coordenação é demonstrada pela discrepância do valor proposto pelo Executivo no Projeto de lei para a ação orçamentária nas figuras 3 e 4 abaixo e o valor resultante do processo de emendamento parlamentar no Congresso. O valor proposto pelo Executivo (R\$ 4.095.000) foi alterado pelo Congresso em mais de quinhentas vezes (R\$ 2.244.042.646).

**Figura 3** – amostra de proposta de dotação orçamentária enviada pelo Executivo ao Congresso.

Programa: 2054 Planejamento Urbano		Valor do Programa Constante no FLOA: 18.043.905	
Objetivo: Fortalecer a gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social.		Órgão: 56000 - Ministério das Cidades	
Iniciativa: Fortalecimento da gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social			
Ação	Título	Unidade Orçamentária	Valor
1D73	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	56101 - Ministério das Cidades	4.095.000 4.095.000

**Fonte:** volume 2 do Projeto de lei do Orçamento 2012, extraído do site do Ministério do Planejamento ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)) em 02/07/2013.

**Figura 4** – amostra de ação orçamentária na Lei Orçamentária sancionada, após a apreciação pelo congresso.

Programas Temáticos		R\$ 1,00	
LDO 2012, Anexo I, Inciso XIV		Recursos de todas as Fontes	
Programa: 2054 Planejamento Urbano		Valor do Programa Constante no FLOA: 2.332.639.676	
Iniciativa: 02B4 Fortalecimento da gestão municipal e interfederativa para o desenvolvimento urbano integrado e com participação social			
Ação	Título	Unidade Orçamentária	Valor
1D73	Apoio à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano	56101 - Ministério das Cidades	2.244.892.646 2.244.892.646

**Fonte:** Volume 2 da Lei do Orçamento de 2012, extraído do site do Ministério do Planejamento ([www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)) em 02/07/2013.

O segundo nível de análise diz respeito à execução das despesas incluídas no Orçamento através das emendas parlamentares. O pressuposto dessa análise é, partindo da concepção de que o Orçamento é autorizativo e que a lei orçamentária é lei meramente formal, o uso que o Executivo faz da possibilidade de executar ou não as dotações incluídas nos orçamentos pelo Congresso. Como dito acima, será analisada a execução das emendas

parlamentares no programa “Planejamento Urbano” em uma unidade da federação, além de da análise consolidada, por partido político, da execução das emendas ao Orçamento como um todo.

A tabela 1 abaixo apresenta a totalidade das emendas aprovadas pelo Congresso sobre o programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia e a sua execução ou não. Para a determinação de que certa emenda foi executada, considerou-se o empenho da despesa, que nada mais é que a autorização para a unidade orçamentária executar a despesa. A partir desse pressuposto, chegou-se a um percentual da execução das emendas parlamentares pelo Executivo no programa em questão, na referida unidade da federação. Entretanto, o empenho de determinada despesa não assegura que a ela será liquidada e paga. Assim, uma vez empenhada, a despesa pode ser inscrita em restos a pagar do exercício e, caso não seja liquidada, ser cancelada ao término do exercício seguinte.

**Tabela 1** – empenho de ações orçamentárias oriundas de emendas parlamentares sobre o programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.

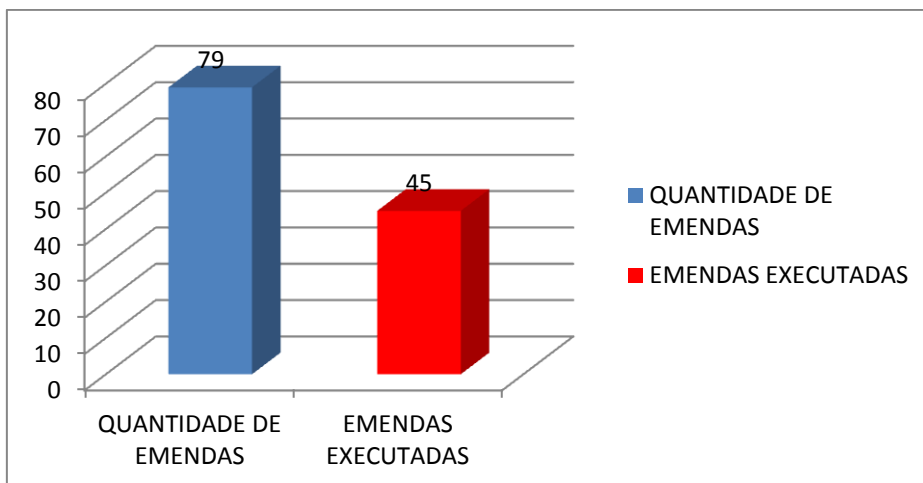
	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS	EMENDA	EMPENHO
1	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - ARAÇAS – BA	600.000	
2	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA EM MUNICÍPIOS - ESTADO DA BAHIA (38 emendas)	113.830.000	71.660.390
3	APOIO A PROJETOS DE SISTEMAS DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO - OBRAS E AÇÕES DE APOIO A MOBILIDADE URBANA EM MUNICÍPIOS - ESTADO DA BAHIA	300.000	300.000
4	APOIO A PROJETOS DE SISTEMAS DE CIRCULAÇÃO NÃO-MOTORIZADOS - IMPLANTAÇÃO DE SISTEMAS DE CIRCULAÇÃO NÃO-MOTORIZADA EM MUNICÍPIOS - ESTADO DA BAHIA	3.900.000	1.300.000
5	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA NO DISTRITO DO PROJETO FORMOSO - BOM JESUS DA LAPA – BA	100.000	
6	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - CACHOEIRA – BA	1.000.000	1.000.000
7	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – CAFARNAUM – BA	500.000	
8	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – CALDEIRÃO GRANDE – BA	500.000	
9	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – CALDEIRÃO GRANDE – BA	500.000	
10	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - CANDEIAS – BA	200.000	
11	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – CANSANÇÃO – BA	400.000	400.000
12	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – CAPIM GROSSO – BA	600.000	600.000
13	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – CATOLÂNDIA – BA	200.000	
14	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – DOM MACEDO COSTA – BA	200.000	
15	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - FEIRA DE SANTANA – BA	2.700.000	
16	SERVIÇO DE ATENDIMENTO À SOCIEDADE, AOS ENTES FEDERADOS E OUTROS INTERESSADOS – IMPLANTAÇÃO DO POSTO DE SERVIÇO DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO (SAC) - GUANAMBI – BA	1.750.000	
17	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - IBICARÁI – BA	1.000.000	
18	CONSTRUÇÃO DE PONTES URBANAS EM MUNICÍPIOS DO LITORAL DO ESTADO DA BAHIA - CONSTRUÇÃO DE PONTE EM ILHÉUS – BA	28.500.000	

19	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - ITAPETINGA – BA	500.000	
20	APOIO À IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO OU MELHORIAS DE SISTEMAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO EM MUNICÍPIOS COM POPULAÇÃO SUPERIOR A 50 MIL HABITANTES OU MUNICÍPIOS INTEGRANTES DE REGIÕES METROPOLITANAS OU DE REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO. - SISTEMAS DE ESGOTOS SANITÁRIOS NO BAIRRO CATUABA - JACOBINA – BA	250.000	250.000
21	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - JUSSIAPE – BA	500.000	
22	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - MANSIDÃO – BA	300.000	
23	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – MONTE SANTO – BA	600.000	
24	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – MORTUGABA – BA	600.000	
25	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - MUCURI – BA	700.000	
26	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - MURITIBA – BA	500.000	
27	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – NOVA SOURE – BA	250.000	
28	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – NOVO TRIUNFO – BA	600.000	
29	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – PORTO SEGURO – BA	700.000	
30	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - SALVADOR – BA	3.000.000	
31	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – SANTO ANTÔNIO DE JESUS – BA	200.000	
32	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – SÃO SEBASTIÃO DO PASSÉ – BA	480.000	
33	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - SENTO SÉ – BA	700.000	700.000
34	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - SÍTIO DO QUINTO – BA	600.000	
35	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - TABOCAS DO BREJO VELHO – BA	250.000	
36	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA – TEOFILÂNDIA – BA	1.250.000	
37	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - VALENÇA – BA	400.000	
38	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - VÁRZEA DO POÇO – BA	500.000	
39	APOIO À POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - AÇÕES DE INFRAESTRUTURA URBANA - VITÓRIA DA CONQUISTA – BA	2.000.000	
<b>TOTAL</b>		<b>171.660.000</b>	<b>76.210.390</b>

**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do SIGA/SIAFI/SIOP/SELOR. Universo: LOA2012 - Despesa Execução. Acesso em 30/06/2013.

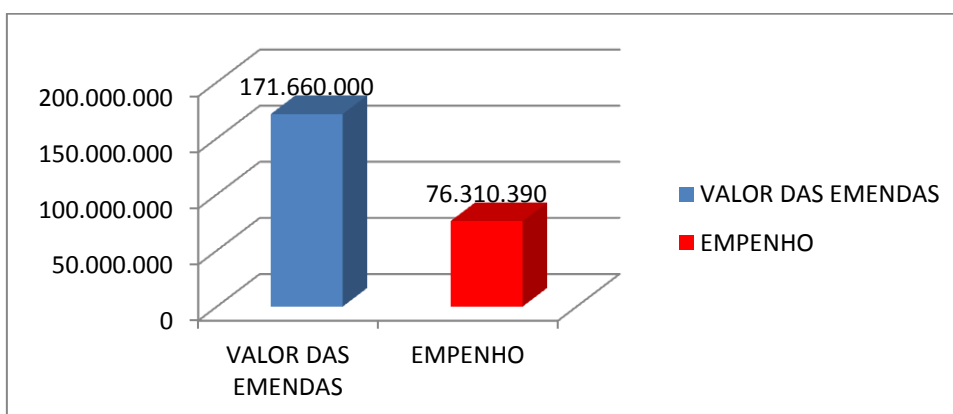
As ações orçamentárias da tabela acima resultaram de um total de 79 emendas parlamentares aprovadas. Destas, apenas 45 tiveram valores empenhados total ou parcialmente. Sendo que a maior parcela dessas emendas empenhadas total ou parcialmente (38) fazia parte da ação orçamentária de número 2 na tabela acima.

**Gráfico 1** – Relação entre as emendas aprovadas no Congresso e as emendas que tiveram algum valor empenhado pelo Executivo. Dados relativos ao programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do SIGA/SIAFI/SIOP/SELOR. Universo: LOA2012 - Despesa Execução. Acesso em 30/06/2013.

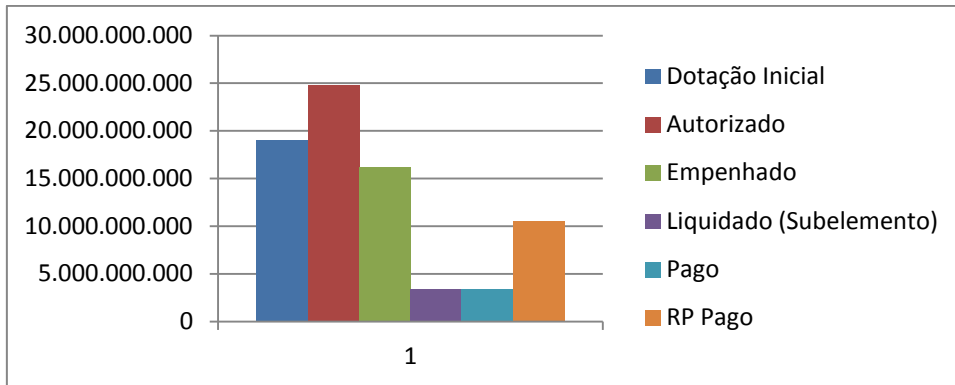
**Gráfico 2** – Valor total das emendas entre as emendas aprovadas no Congresso e as emendas que tiveram algum valor empenhado pelo Executivo. Dados relativos ao programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do SIGA/SIAFI/SIOP/SELOR. Universo: LOA2012 - Despesa Execução. Acesso em 30/06/2013.

Até aqui, percebe-se que o Executivo empenhou despesas em cerca de 57% do total das emendas nominalmente aprovadas. Mas quando o dado a ser considerado é o valor do grupo de emendas, esse percentual cai para cerca de 44%.

**Gráfico 3** – Dotações orçamentárias totais do programa Planejamento Urbano no Estado da Bahia.



**Fonte:** Elaboração própria com base em dados do SIGA/SIAFI/SIOP/SELOR. Universo: LOA2012 - Despesa Execução. Acesso em 30/06/2013.

Já sobre as dotações totais previstas para o programa no mesmo estado, considerando a as dotações aprovadas pelo legislativo, resultante da proposta inicial do Executivo e das emendas parlamentares, o empenho foi de cerca de 85% dos valores autorizados.

Quando a execução das emendas aprovadas é considerada por partido e no universo de programas que compõem o Plano e o Orçamento os valores variam a depender da posição do partido em relação ao governo. A tabela 2 e o gráfico 3 abaixo trazem estas informações, além da demonstração de que os percentuais de execução caem sensivelmente quando se considera os valores pagos ou inscritos em restos a pagar.

**Tabela 2 – Execução orçamentária por partido político**

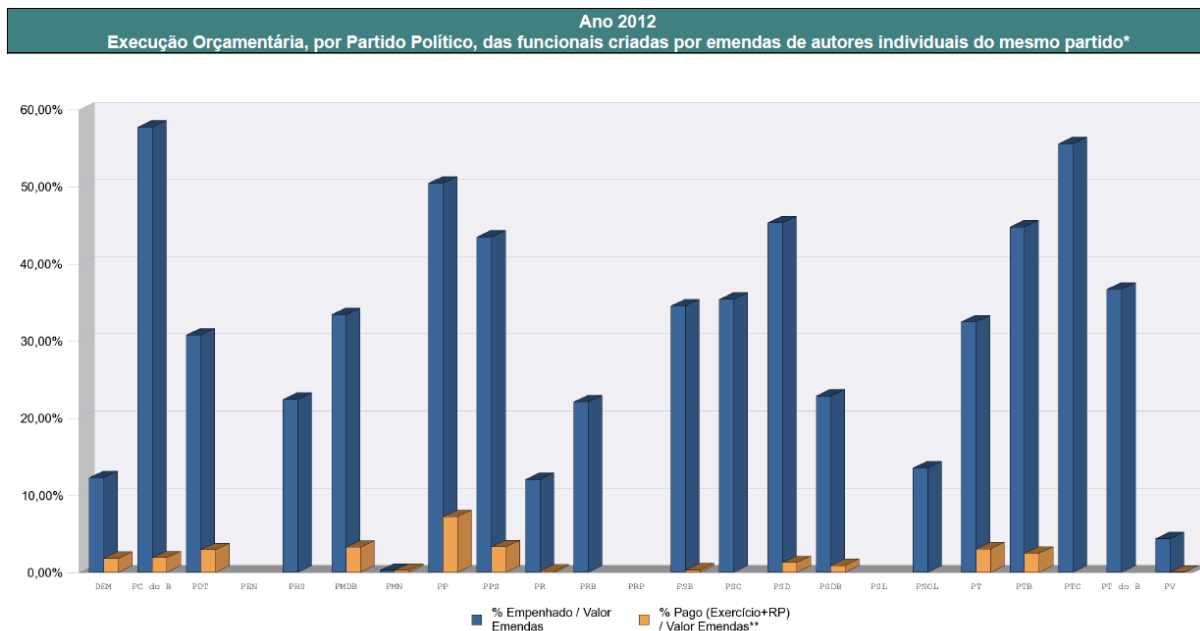
Ano 2012												
Execução Orçamentária, por Partido Político, das funcionais criadas por emendas de autores individuais do mesmo partido*												
Partido	Elaboração				Execução							
	Qtd Emendas	Valor das emendas individuais	Dotação Inicial	Autorizado	Empenhado	% Empenhado / Valor Emendas	Liquidado	Pago	Restos a Pagar Inscritos**	Restos a Pagar Pagos**	Pago (Exercício + RP)**	% Pago (Exercício + RP) / Valor Emendas**
DEM	48	42.361.000	42.361.000	42.961.000	5.199.152	12,27%	766.482	766.482	0	0	766.482	1,81%
PC do B	38	12.900.000	12.900.000	13.900.000	7.444.182	57,71%	244.189	244.189	0	0	244.189	1,89%
PDT	60	44.800.000	44.800.000	45.544.500	13.779.939	30,76%	1.328.834	1.308.374	0	0	1.308.374	2,92%
PEN	4	1.130.000	1.130.000	830.000	0	0,00%	0	0	0	0	0	0,00%
PHS	2	580.000	580.000	580.000	130.000	22,41%	0	0	0	0	0	0,00%
PMDB	97	99.436.000	99.436.000	101.636.000	33.213.353	33,40%	3.355.171	3.237.951	0	0	3.237.951	3,26%
PMN	6	8.350.000	8.350.000	8.350.000	24.000	0,29%	24.000	24.000	0	0	24.000	0,29%
PP	33	20.780.000	20.780.000	20.780.000	10.480.585	50,44%	1.499.300	1.499.300	0	0	1.499.300	7,22%
PPS	22	20.460.000	20.460.000	19.960.000	8.892.021	43,46%	676.963	676.963	0	0	676.963	3,31%
PR	53	81.480.000	81.480.000	74.110.000	9.824.125	12,06%	150.000	150.000	0	0	150.000	0,18%
PRB	9	1.990.000	1.990.000	1.990.000	439.960	22,11%	0	0	0	0	0	0,00%
PRP	1	100.000	100.000	100.000	0	0,00%	0	0	0	0	0	0,00%
PSB	85	46.615.001	46.615.001	46.615.001	16.090.425	34,52%	135.454	135.454	0	0	135.454	0,29%
PSC	18	12.170.000	12.170.000	12.170.000	4.307.561	35,39%	0	0	0	0	0	0,00%
PSD	50	38.100.000	38.100.000	37.600.000	17.255.444	45,29%	594.480	473.680	0	0	473.680	1,24%
PSDB	81	52.920.000	52.920.000	52.664.150	12.096.431	22,86%	475.464	475.464	0	0	475.464	0,90%
PSL	1	600.000	600.000	600.000	0	0,00%	0	0	0	0	0	0,00%
PSOL	27	10.805.000	10.805.000	10.805.000	1.462.782	13,54%	0	0	0	0	0	0,00%
PT	218	154.884.851	154.884.851	159.116.558	50.304.363	32,48%	4.768.885	4.698.606	0	0	4.698.606	3,03%
PTB	23	12.080.000	12.080.000	12.080.000	5.409.073	44,78%	299.832	299.832	0	0	299.832	2,48%
PTC	2	450.000	450.000	510.000	250.000	55,56%	0	0	0	0	0	0,00%
PT do B	6	4.750.000	4.750.000	4.750.000	1.742.448	36,68%	0	0	0	0	0	0,00%
PV	24	35.471.154	35.471.154	36.171.154	1.550.000	4,37%	7.500	7.500	0	0	7.500	0,02%
<b>TOTAL</b>	<b>908</b>	<b>703.213.006</b>	<b>703.213.006</b>	<b>703.823.363</b>	<b>199.895.843</b>	<b>28,43%</b>	<b>14.326.555</b>	<b>13.997.796</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>13.997.796</b>	<b>1,99%</b>

\*Execução das Funcionais Relativas às Emendas Individuais, por Partido Político. Subtítulos criados no Congresso (PL=0). Exclui funcionais que receberam emendas de autores de mais de um partido. Exclui, ainda, funcionais que receberam emendas Coletivas e de Relator.

\*\* Restos a pagar inscritos em 2012 e pagos no exercício seguinte.

**Fonte:** Fonte: SIGA/SELOR/SIDOR/SIAFI. Universo: LOA2012 - Despesa Execução.

**Gráfico 4 – Relação de dotações orçamentárias empenhadas/pagas provenientes das emendas parlamentares por partido político.**



\*Execução das Funcionais Relativas às Emendas Individuais, por Partido Político. Subtítulos criados no Congresso (PL=0). Exclui funcionais que receberam emendas de autores de mais de um partido. Exclui, ainda, funcionais que receberam emendas Coletivas e de Relator.

\*\* Restos a pagar inscritos em 2012 e pagos no exercício seguinte.

**Fonte:** Fonte: SIGA/SELOR/SIDOR/STAFI. Universo: LOA2012 - Despesa Execução.



## CONCLUSÃO

Que a atividade financeira do Estado deva seja racional, que os recursos públicos devam ser empregados com planejamento e que as escolhas alocativas sejam realizadas com a participação dos atores envolvidos ou alcançados pelas políticas públicas, é provável que ninguém se oponha. Essa racionalidade implica alguns papéis relevantes para a ordem jurídica. Um destes papéis é o de assegurar os processos decisórios para as escolhas orçamentárias sejam realizados de forma democrática. Outro papel é a provisão de meios para que as escolhas não sejam aleatórias e arbitrárias.

É da essência do Estado de Direito que a ordem jurídica condicione e limite o exercício do poder político. Em matéria financeira, os instrumentos jurídicos a serviço da ordem jurídica são as Leis orçamentárias. Além disso, as Leis orçamentárias funcionam como sede do relacionamento entre os poderes estatais. Esse relacionamento está inscrito pelo ordenamento constitucional na existência da separação dos poderes e de controles recíprocos.

Portanto, às Leis orçamentárias caberia dar concretude às decisões políticas que envolvem o dispêndio de recursos públicos tomadas pelos três Poderes Estatais (O Executivo e o Legislativo em particular) no âmbito das suas respectivas competências, além disso, caberia também harmonizar as decisões políticas que envolvem os mesmos dispêndios de recursos públicos, conferindo-lhes alguma visão de conjunto e de harmonia.

Era de se crer que, dados os interesses envolvidos e a dinâmica de surgimento e execução dessas leis, que o Plano e o Orçamento aprovado pelo Congresso dessem concretude a essas decisões políticas e fossem resultado da coordenação, da cooperação, da harmonia e dos controles recíprocos entre os poderes. Isso dentro de um contexto contemporâneo de separação dos poderes, em que um poder estatal não prevaleça sobre o outro. A lógica do sistema de separação dos poderes é quebrada quando uma estrutura passa a ter poder discricionário sobre a realização prática das decisões produzidas pelas demais.<sup>37</sup>

Essa lógica, em matéria orçamentária, é quebrada quando o Legislativo se abstém de participar da escolha das políticas que serão objetos de dispêndios públicos em cooperação com o Executivo, ocasionando um processo míope de apreciação e emendamento das Leis orçamentárias no Congresso, com resultados irrealis e descolados de uma percepção nacional das políticas públicas e dos programas de governo ou totalmente dissociada da proposta

---

<sup>37</sup> BARROSO, Luís Roberto (org). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. p. 654

enviada pelo Executivo (Tal qual o caso da ação orçamentária 1D73 de apoio à política nacional de desenvolvimento urbano, citada no capítulo anterior, cuja dotação proposta pelo Executivo foi aumentada em mais de quinhentas vezes pelo Legislativo).

A lógica também é quebrada quando o Executivo, respaldado pelo entendimento de que as Leis orçamentárias são autorizativas, pode, mediante decreto e sem justificativa adequada, alterar a configuração dos programas e das despesas que foram aprovadas e consignadas nas Leis orçamentárias. No caso da Lei Orçamentária, em sua forma atual, o Executivo pode ignorar a despesa considerada relevante pela decisão legislativa sem nem mesmo motivar seu ato, esvaziando a legalidade orçamentária.

Ao fim e ao cabo, o que se verifica é a prevalência do Executivo sobre o Legislativo em matéria orçamentária dando pouca eficácia ao Plano e ao Orçamento como instrumento de cooperação e de equilíbrio entre os poderes. Isso devido ao fato de o Executivo concentrar o processo decisório acerca das Leis orçamentárias e, principalmente, poder executar ou não as despesas autorizadas no Orçamento ou os programas constantes dos planos de acordo com a sua conveniência. É o que se pôde inferir da análise dos dados orçamentários no capítulo anterior.

Essa concentração do processo decisório influi na relação entre os poderes, uma vez que, não raro, o Executivo utiliza a liberação de despesas decorrentes de emendas parlamentares como moeda de troca para garantir a aprovação de matérias que são do interesse daquele poder em épocas que o Congresso as aprecia.<sup>38</sup> Dessa forma, o Executivo faz sobrepor seus interesses, influenciando na agenda do Legislativo.

Essa influência interfere na autonomia do Legislativo desequilibrando a relação de forças entre os poderes, evitando que esse último exerça plenamente sua competência fiscalizadora. Dessa forma, a supremacia do Executivo frente ao Legislativo em matérias orçamentárias mitiga tanto o princípio da separação dos poderes quanto o de freios e contrapesos.

A solução que geralmente é defendida é a adoção do modelo de orçamento impositivo. Nesse caso, o Executivo não teria escolha senão executar todas as despesas ou os programas aprovados pelo parlamento. Entretanto, essa não parece ser a melhor solução uma vez que a própria receita para fazer frente às despesas fixadas no Orçamento ou decorrente

---

<sup>38</sup> Matérias jornalísticas com esse teor foram anexadas ao final do trabalho a título de exemplificação.

dos programas de governo está sujeita a contingenciamentos e pode não se realizar. Depois, é impossível que todas as necessidades públicas sejam previstas em uma lei e com a antecedência de um ano, no caso do Orçamento. Ainda que o planejamento governamental tenha feito com qualidade, necessidades públicas podem passar despercebidas, ainda não ter se manifestado ou manifestar-se de forma urgente.

Assim, uma solução viável seria o meio termo entre o caráter autorizativo e impositivo. Sob esse prisma, seria reconhecida a alguma vinculação ao estabelecido na LOA e no PPA, admitindo que o Executivo possa deixar de executar determinada previsão nestas leis por desígnio próprio em caso de contingências e urgências, contudo, sendo necessária e obrigatória a motivação.

Sob esse prisma, estaria mantida a cooperação e a harmonia entre os poderes, dado que o Executivo não mais ignoraria imotivada e irrestritamente o que foi aprovado no Congresso em matéria orçamentária, nem o Legislativo se imiscuiria na competência precípua do Executivo impondo autoritariamente sua vontade. Do ponto de vista do controle, uma vez que o Legislativo não estaria refém da liberação das verbas decorrentes de emendas ao Orçamento, poderia exercer com isenção e sem pressões sua função fiscalizadora.

## BIBLIOGRAFIA

AMES, Barry. 2003. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

BALEEIRO, Aliomar. **Introdução à ciência das Finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BARBOSA, Marília Costa. **Artigo - Revisão da Teoria da Separação dos Poderes do Estado**. Rev. Cient. Fac. Lour. Filho – v.5, n.1, 2006

BARROSO, Luís Roberto (org). **A reconstrução democrática do direito público no Brasil**. Rio de Janeiro: Renovar 2007.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. **Direito Orçamentário na Constituição Federal de 1988**. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil de 1824.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Resolução nº 1, de 2006-CN**

\_\_\_\_\_. Lei 12.593/2012 - **Plano Plurianual da União 2012/2015**

\_\_\_\_\_. Lei 12.465/2011 - **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2012**

\_\_\_\_\_. Lei 12.595/2012 - **Lei Orçamentária Anual 2012**

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de Orçamento MTO. Versão 2012**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2015-2015**.

\_\_\_\_\_.Senado Federal. **Siga Brasil**.

CAMPOS, Dejalma de. **Direito Financeiro e Orçamentário**. São Paulo: Atlas, 2005.

FURTADO, J. R. Caldas. **Elementos de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 3. ed., rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O federalista**. tradução Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. 512 p. (Clássicos do direito)

LIMONGI, fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005..

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

MUSGRAVE, Richard e MUSGRAVE, Peggy. **Finanças Públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

NAVARRO, Cláudio; SANTOS, Eugênio dos; FRANKE, Fernando. **A estrutura do PPA 2012-2015**, in Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, volume 2, nº 1, 2012

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. **A preponderância do poder Executivo no processo orçamentário**. Em <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/162776>.

PIÇARRA, Nuno. **A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução**. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Lecciones de Derecho Financiero**. Madrid: Universidad Complutense, 1982. apud TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 14ª ed., Rio de Janeiro. Renovar, 2007

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: RT, 1973.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SOARES DE PINHO, A. P. **Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira**. Niterói: s.c.p, 1961.

## ANEXOS

## Base fica com 90% da verba para emendas

No limite da lei eleitoral, governo libera valor recorde de quase R\$ 950 mi e privilegia aliados

10 de julho de 2012 | 23h 15

A três meses das eleições municipais, o governo abriu o cofre e despejou dinheiro nas emendas de parlamentares ao Orçamento da União, escapando assim das restrições da lei eleitoral. O mapa da distribuição das verbas mostra que, na partilha do bolo, os partidos da base aliada levaram mais de 90% dos recursos empenhados, enquanto a oposição e os independentes ficaram com menos de 10%.

### Veja também:

- **Planalto privilegia base aliada no repasse a emendas**
- **Por emendas, oposição obstrui votações na Câmara**
- **Curta nossa página no Facebook**

Em seis dias úteis de julho, foram empenhados R\$ 947,2 milhões em emendas. Na maior parte, os recursos foram para emendas genéricas e de bancadas - aquelas que socorrem obras estruturantes, como a transposição do São Francisco, somando R\$ 694,7 milhões. O valor ficou 10% acima de todo o mês de junho (R\$ 627 milhões) e três vezes mais que o empenhado no primeiro quadrimestre, de janeiro a maio (R\$ 214 milhões).

O levantamento foi feito pelo DEM no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi). Até 9 de julho, o governo já havia empenhado R\$ 2 bilhões em emendas, ou 10% do total de R\$ 20 bilhões prometido pelo Planalto no orçamento geral deste ano. É costume do governo prometer muita verba a cada ano e ir liberando a conta-gotas conforme a conveniência política - na aprovação de projetos de interesse ou em barganhas eleitorais, por exemplo.

**Dois pesos.** No varejo, a distribuição de pouco mais de R\$ 150 milhões a toque de caixa para os parlamentares, ao ser analisada por partido, mostra a discriminação em favor da base aliada. A maior fatia, R\$ 28,5 milhões, foi para rateio dos 99 parlamentares do PMDB - média de R\$ 287 mil para cada um dos 80 deputados e 19 senadores do partido. Já o PT, que tem 86 deputados e 13 senadores, levou no total R\$ 23,5 milhões, ou R\$ 237,8 mil de reforço a cada um.

Já a oposição foi tratada a pão e água. O PSDB conseguiu apenas R\$ 4,1 milhões (69 mil por parlamentar) e o PPS, R\$ 16,7 mil - só R\$ 1,8 mil para cada um. O PSOL não recebeu nada. Para a oposição, o governo despreza a República e repete práticas patrimonialistas. "É um claro abuso do poder político e econômico (*do governo*) na medida em que turbinou recursos para sua base e influencia o resultado da eleição", disse o líder do PPS, Rubens Bueno (PPS-PR).

O deputado Felipe Maia (DEM-RN) foi mais longe. "Não é um caso comum de discriminação, é crime de responsabilidade da presidente Dilma Rousseff porque ela usa a peça orçamentária para fins nitidamente eleitorais", reclamou. "Todos os governos, em maior

ou menor grau, fizeram isso ao longo do tempo, mas esse ultrapassou todos os limites do fisiologismo".

Os quatro principais partidos da base (PT, PMDB, PP e PDT) abocanharam juntos R\$ 84,2 milhões, enquanto os quatro da oposição (PSDB, DEM, PPS e PSOL) levaram R\$ 7,6 milhões, pouco mais de 9%. Se forem acrescidas as verbas mandadas para outros aliados, como PSB, PTB, PRB e PC do B, o montante chega a R\$ 120,6 milhões.

<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,base-fica-com-90-da-verba-para-emendas,898494,0.htm>

## Parlamentares cobram liberação de verba para emendas destinadas a Brasília

Leandro Kleber

Publicação: 13/11/2012 08:30 Atualização:

Os parlamentares da bancada do Distrito Federal no Congresso Nacional se reuniram ontem com a ministra de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, para cobrar a liberação de verba para as emendas destinadas a Brasília. O encontro foi agendado porque, até agora, segundo eles, o governo federal só empenhou 8% dos mais de R\$ 272 milhões incluídos pelos deputados e senadores no Orçamento deste ano. O Planalto prometeu priorizar cinco emendas direcionadas às áreas de saúde e educação, que somam R\$ 100 milhões. No fim do mês, o governo deverá fechar posição sobre o tema.

Se o Planalto aprovar a liberação, deverão ser beneficiadas com o dinheiro federal as obras de duplicação da DF-001 (no trecho entre Taguatinga e Brazlândia); ampliação do Hospital da Criança; reestruturação do Hospital Universitário da UnB, além das ações de fomento às incubadoras da Fundação de Apoio à Pesquisa do DF e de assistência médica qualificada no Hospital Sarah Kubitschek.

[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/11/13/interna\\_politica,333444/parlamentares-cobram-liberacao-de-verba-para-emendas-destinadas-a-brasilia.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2012/11/13/interna_politica,333444/parlamentares-cobram-liberacao-de-verba-para-emendas-destinadas-a-brasilia.shtml)

## Governo deve liberar R\$ 1 bi para aprovar MP dos portos, diz jornal

14 de maio de 2013 • 08h15 • atualizado 08h24

Para tentar aprovar a medida provisória 595, conhecida como MP dos portos, o governo federal negocia a liberação de verbas para emendas dos parlamentares do Congresso, afirmou o jornal Folha de S.Paulo nesta terça-feira. De acordo com a publicação, o valor negociado deve ultrapassar R\$ 1 bilhão e a promessa de liberação é até o fim do mês. O valor teria sido



discutido pela ministra das Relações Institucionais, Ideli Salvatti, com ministros e líderes de bancadas.

Segundo o jornal, as emendas parlamentares representam pequenas obras nos redutos eleitorais dos congressistas, sendo que cada um tem direito a R\$ 15 milhões em emendas. Porém, a liberação não é obrigatória, o que faz com que o governo utilize esse mecanismo como moeda de troca para votações como a da MP dos portos. Essa será a primeira liberação de 2013.

A proposta da MP do governo propõe aumentar os investimentos privados nos portos, aumenta o tempo dos contratos entre União e empresas. O Executivo alega, ainda, que a medida tem o objetivo de beneficiar as movimentações portuárias brasileiras, que ficariam nas mãos de agentes privados, dando maior competitividade às transações. A medida desagrade os sindicalistas, que temem demissões e sucateamento dos portos públicos.

[http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201305141115\\_TRR\\_82213382](http://economia.terra.com.br/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201305141115_TRR_82213382)

## **Governo libera emendas e privilegia partidos aliados**

publicado em 20/06/2012 às 12h09:

Dinheiro é usado por deputados e senadores para bancar obras em seus redutos políticos

A pouco mais de três meses das eleições municipais, a presidente Dilma Rousseff aumentou em 23,5 vezes o volume de empenho de emendas de parlamentares ao Orçamento.

Os redutos eleitorais de parlamentares da base aliada foram os mais beneficiados com a promessa de liberação das verbas, usadas para que deputados e senadores possam tocar obras e demais iniciativas em suas cidades.

Na primeira semana de junho, o governo se comprometeu a liberar R\$ 14,4 milhões em emendas. E entre os dias 8 e 15, o Planalto mandou empenhar R\$ 324,3 milhões.

Conforme um levantamento feito pelo DEM junto ao Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira), o governo federal empenhou até a semana passada R\$ 602,2 milhões em emendas — o equivalente a 2,89% do total prometido pelo Planalto para este ano.

O empenho é a reserva do dinheiro para posterior liberação. Ele garante que a verba será paga à prefeitura e à base eleitoral do deputado ou senador para tocar obras e projetos sociais.

Pela legislação, o governo federal é proibido de liberar emendas nos 90 dias que antecedem as eleições. Neste ano, esse prazo começa a contar a partir de 7 de julho.

Principal parceiro do governo no Congresso, o PMDB foi o partido mais privilegiado com empenhos: R\$ 10,8 milhões nos primeiros 15 dias de junho. Sétima bancada da Câmara, com 30 deputados e quatro senadores, o PSB do governador Eduardo Campos (PE) vem em seguida: vai receber R\$ 4,9 milhões. Detalhe: o empenho foi feito depois que o partido bateu o martelo no apoio à candidatura do petista Fernando Haddad à Prefeitura de São Paulo. Já os parlamentares do PT foram beneficiados com o empenho de R\$ 4,8 milhões de suas emendas.

## **Oposição**

Os três partidos de oposição — DEM, PSDB e PPS — praticamente não tiveram suas emendas empenhadas. O DEM não teve a promessa de um centavo sequer de liberação de emenda de seus parlamentares em junho. Os tucanos conquistaram ínfimos R\$ 1.800, enquanto o PPS teve R\$ 349,8 mil.

O deputado Felipe Maia (DEM-RN) reclamou que "os partidos de oposição foram discriminados no empenho de emendas".

<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/governo-libera-emendas-e-privilegia-partidos-aliados-20120620.html>