

# 3. ORÇAMENTO IMPOSITIVO À BRASILEIRA

**Ana Carla Bliacheriene**

*Professora Associada de Direito Financeiro e Orçamentário e de Direito  
Econômico da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da USP; Livre-Docente  
em Direito Financeiro pela Faculdade de Direito da USP; Mestre e Doutora  
em Direito Social pela PUC/SP.*

## 1. INTRODUÇÃO

Início este artigo agradecendo a honra do convite que me concedem os Professores Conti, Scaff e Horwarth para participar desta obra em homenagem ao Professor Regis Fernandes de Oliveira. Trata-se de homem público que tem história de luta e superação e que teve a oportunidade de servir o seu país prestando sua colaboração junto aos três Poderes constituídos. Seu currículo acadêmico demonstra seu êxito em realocar o Direito Financeiro como disciplina referenciada na Universidade de São Paulo e de formar um grupo de pesquisadores que hoje já são referências no tema.

Para além de seus méritos acadêmicos, tive honra de encontrar e de contar com a humanidade que habita a autoridade e o mestre. Pode encontrar o ser humano e desfrutar do altruísmo, da generosidade e do apoio que só os grandes de alma podem oferecer a quem ainda se encontra no início da estrada.

Com essas palavras, desejo vida longa ao homem e à obra do Professor Regis Fernandes de Oliveira para que possamos desfrutar de seu saber e generosidade por muito tempo.

Assim, passo ao tema do orçamento impositivo sobre o qual me dispus discorrer.

As últimas reformas orçamentárias brasileiras ocorreram na década de 1960, ainda sob a vigência do regime ditatorial, nas décadas 1980, 1990 e 2000, quando se consolidaram as mais recentes reformas fiscais a orçamentária, que priorizaram a transparência e o equilíbrio fiscal.

Não obstante a adoção teórica do orçamento-programa na década de 1960, dos princípios da unidade, universalidade e transparência orçamentárias na década de 1980 e do equilíbrio fiscal das décadas de 1990 e 2000, problemas relativos à ineficiência da execução orçamentária, ao modelo de presidencialismo de coalisão e à má-gestão pública, replicaram uma fórmula orçamentária incrementalista (incompatível com o modelo do orçamento-programa) e uma execução orçamentária perdulária e ineficiente, gerando mais pressão arrecadatória.

Se o enfoque dos anos 1980 foi a necessidade de planejamento estratégico, desenho de metas, acompanhamento de programas e o controle inflacionário, na década de 1990 demonstrou-se a premência do controle da dívida pública e do ajuste fiscal. Não obstante o êxito inicial da política fiscal, observou-se que, como era fundada em medidas temporárias de aumento da receita e diminuição nominal (não qualitativa) de gastos públicos, teria um período limitado de efeitos fiscais positivos.

Neste contexto, até hoje, dois movimentos se implicam e causam consequências indesejadas: de um lado, os órgãos públicos calculam seu orçamento de forma crescente com base nos gastos dos últimos três anos (incrementalismo) e, de outro, o governo realiza cortes contingenciais de dotação para reduzir gastos.

O reflexo disso é que os órgãos (unidades orçamentárias) gastam o mais rápido possível as dotações disponíveis com despesas não prioritárias, como forma de forçar o governo a liberar a dotação dos projetos prioritários, garantindo assim que a dotação do ano seguinte não será menor que a do ano vigente.

Junte-se a isso o fato de que, se de um lado adotou-se o princípio do equilíbrio fiscal e a consequente redução de gastos públicos, de outro, no período da redemocratização brasileira, constitucionalizaram-se uma série de direitos sociais e coletivos que não só impactaram o aumento dos gastos públicos como também a vinculação orçamentária, na Constituição e nas leis, como garantias dos pleitos legislados.

Aumentou-se o gasto obrigatório, cresceu a pressão por equilíbrio fiscal (redução de gasto), aumentou a participação do Poder Legislativo no processo orçamentário e, como solução para esse movimento contraditório, erige a fórmula do contingenciamento de despesas, que provoca uma execução orçamentária distorcida, como já visto, e abandona-se, na prática, o princípio da não afetação de receitas orçamentárias.

Não bastasse isso, politicamente, o Poder Executivo passa a ter menos poder discricionário sobre o orçamento ao mesmo tempo em que o texto constitucional prevê maior participação do Poder Legislativo no processo orçamentário. O problema é que essa participação do Poder Legislativo se resumiu, na prática do Congresso, à mera possibilidade de apresentação de emendas ao orçamento.

Em 1964, o autoritarismo político, ratificado nas Constituições de 1967 e 1969, limitou as prerrogativas do Poder Legislativo quando lhe proibiu a iniciativa de leis e a proposição de emendas que criassem ou aumentassem despesas (§ 1º do art. 67 da CF/67). A Constituição de 1967 reservou para o Legislativo um papel meramente homologatório, impedindo-o de apresentar emendas ou de aperfeiçoar os projetos do Executivo. Na Constituição buscou-se o equilíbrio entre posições extremadas quanto ao papel do poder Legislativo em matéria orçamentária. Recuperaram-se suas atribuições orçamentárias e foram adicionadas

A proliferação de pequenos partidos e de pequenos municípios<sup>1</sup> sem quem quer sustentabilidade financeira gerou uma verdadeira banca de negócios a fim de se manter a governabilidade, cujo garantidor é o orçamento público<sup>2</sup>. Na prática, a Câmara dos Deputados e o Senado passaram a funcionar como Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa, deixando de legislar e de controlar adequadamente a execução orçamentária em nível nacional e preocupando-se mais com as emendas a serem liberadas no processo orçamentário para os municípios e Estados de sua base eleitoral. O dever de pensar e propor a política pública em caráter nacional e regional foi relegado ao segundo plano, como também o foi o controle da execução orçamentária.

As vinculações orçamentárias, geralmente veiculadas em lei, não garantiram, por si só, aumento de recursos para as áreas determinadas. Cria-se então uma disputa entre os Poderes Legislativo e Executivo pelo recurso, sendo que o segundo possui instrumentos para privilegiar ou paralisar os gastos de determinados setores, ainda que tenham sido legalmente vinculados. O entranquecimento do Poder Legislativo para a barganha de verbas, diante dos decretos de contingenciamento, publicados no início de cada exercício pelo Poder Executivo, e da Desvinculação das Receitas da União – DRU geraram a reação para a criação do “orçamento impositivo” para emendas parlamentares, como atualmente debatido no Congresso Nacional. Eis que surge da cartola de Suas Excelências, deputados e senadores, a solução: o orçamento impositivo à brasileira.

Este artigo visa abordar o orçamento impositivo, seus prós e contras, e como este está sendo desenhado, ou melhor, deturpado nos atuais passos já trilados pelo Congresso Nacional brasileiro. Antes de tratarmos especificamente do orçamento impositivo, cabe pontuar sobre qual o montante pelo que o

1 Uma reação em cadeia foi então delimitada. Para promover o ajuste fiscal por meio do aumento de receitas, o governo recorreu às contribuições sociais para escapar da armadilha criada com a transferência de cerca da metade dos impostos federais para estados e municípios. Assim, fez-se contribuir, paradoxalmente, para aumentar a própria rigidez. Por seu turno, para sustentar o ajuste fiscal em um contexto de crescente rigidez, tornou-se necessário adotar uma série de expedientes que desfiguraram o processo orçamentário e aumentaram a ineficiência na gestão. (RIZENDE, 2009)

2 “O que se tem, a partir dessas características – explica Mendes (2008) –, é um jogo no qual o Presidente da República e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria no Parlamento. Como resultado, ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o Presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter que escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1964 (ano do início do ajuste fiscal) tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio

Legislativo e o Executivo disputam seu poder de influência. Trata-se de parcela orçamentária inferior a 10% do total do orçamento anual, uma vez que para os 90% restantes já há vinculação decorrentes da Constituição ou da lei.

## 2. O QUE MERCE SER MUDADO NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

Não é de hoje que a doutrina especializada vem apontando algumas questões cruciais para a melhoria do processo de orçamentário brasileiro, bem como da sua execução. Fernando Rezende (2009) compilou e resumiu bem esses aspectos:

- a) O controle da inflação encurta o horizonte das decisões públicas fazendo com que a intenção de submeter o orçamento a um planejamento de longo prazo não se materialize. Isso torna precária as estimativas de receitas e despesas, diminui a transparência do orçamento, favorece a subestimativa de receitas e a anulação, por parte do Executivo, da influência do Legislativo na elaboração e execução orçamentárias.

Na conjuntura atual, a inflação não é o principal problema macroeconômico que temos a enfrentar, não obstante os especialistas venham dando alertas quanto ao não cumprimento do centro da meta de inflação pelo governo federal nos últimos três anos, estamos longe de um descontrolo inflacionário equivalente àquele que deu origem às reformas das décadas de 1980, 1990 e 2000. Isso aponta para certa tendência à heterodoxia do atual governo da Presidente Dilma Rousseff que tem seus impactos orçamentários controláveis, embora indesejados. Se não é a causa principal do descontrolo orçamentário, também não deixa de favorecê-lo.

- b) A inexistência de nova lei geral orçamentária, que já deveria ter sido aprovada, que atualize os procedimentos aplicados à elaboração do orçamento e reforce os mecanismos de controle e transparência da execução orçamentária, nos termos do que preceitua a Constituição Federal nos arts. 163 e 165 § 9º<sup>3</sup>.

Enquanto a lei complementar não é aprovada, supre-se sua ausência com três mecanismos: i) com a parte recepcionada da Lei nº 4.320/64 (1) alocação de disposições genéricas anualmente na LDO e com a iii) a Lei de Responsabilidade Fiscal (SOUZA, 2008), (MENDES, 2008).

- c) O uso recorrente do contingenciamento de despesas, que fazem os gestores conviverem com grandes incertezas sobre a real dimensão dos recursos que irão contar para desempenhar suas responsabilidades, e também quanto ao momento em que tais recursos estarão disponíveis, promove o mau gasto e a paralisa de projetos relevantes. Como já dito, o uso recorrente do contingenciamento explica-se também pelas incursões do Poder Legislativo para ampliar sua influência na elaboração do orçamento *versus* preocupações do Poder Executivo em manter um rígido controle sobre a elaboração e a execução do orçamento.

Para assegurar a eficiência da gestão pública, as prioridades setoriais contempladas no orçamento precisam estar concebidas no marco de um projeto integrado de desenvolvimento nacional, a partir de um planejamento estratégico preferencialmente decenal. Para tanto, as seguintes diretrizes devem ser observadas:

- d) Recuperar a lógica de um ciclo orçamentário normal que compreende o Planejamento, o Orçamento, a Avaliação e o Controle, de modo que as prioridades nacionais estejam contempladas nas decisões sobre o uso dos recursos disponíveis. Isto, em oposição à tradição governamental do Brasil da reatividade aos fatos que se apresentam e não do planejamento estratégico. (LICHTLER, 2003)
- “Cada vez mais o sistema de orçamento foi assumindo seus espaços e a prática de orçar primeiro para depois planejar foi se institucionalizando, levando Mattra (1998, p. 24) a afirmar que o planejamento fica a reboque do orçamento e este, por sua vez, permanece a mercê das disposições da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelecendo-se o paradoxal planejamento de boca de caixa.” (SOUZA, 2008, p. 17)
- e) Adotar abordagem intersetorial nas decisões sobre a destinação de recursos, de modo que planos e orçamentos tenham como foco os problemas que requerem atenção prioritária e não as lógicas e interesses setoriais ou de grupos de pressão organizados.



Fragmentam-se os interesses político-eleitorais no Legislativo e as decisões orçamentárias do Legislativo representam a soma de interesses individuais dos parlamentares e dos ministros da base aliada do governo. Tudo isso de acordo com o atendimento das demandas de bases eleitorais e grupos de interesse, mediante expansão da despesa. (SOUZA, 2008)

f) Assegurar flexibilidade para permitir que decisões tomadas sob uma perspectiva longa ajustem-se a restrições decorrentes de transformações da conjuntura macroeconômica.

Essa flexibilidade não significaria uma discricionariedade absoluta, mas se caracteriza como um relevante instrumento da política fiscal, tendo em vista que o projeto de lei orçamentária assenta-se em estimativas macroeconômicas que, uma vez alteradas, interferem na captação de receitas e possibilidade de execução das despesas públicas.

A rigidez orçamentária não é um fenômeno tipicamente brasileiro. O que caracteriza o caso brasileiro é a preferência por alocar essas garantias na Constituição, o que torna extremamente difícil ajustar o gasto às mudanças que se processam ao longo do tempo em razão do impacto da dinâmica socioeconômica sobre as demandas da sociedade (Rezende, 2009).

g) Assegurar que, como regra, a LDO não poderá atingir o que foi definido no PPA e nem a LOA poderá mudar o que foi aprovado na LDO. Isso facilitaria a integração do ciclo orçamentário, o estabelecimento da relação entre seus componentes e a retroalimentação do processo ao final de cada ciclo por meio da avaliação da execução orçamentária e da utilização dos resultados dessa avaliação em revisões ou adaptações porventura feitas no PPA.

"A elaboração de um planejamento requer a realização de um diagnóstico dos problemas, a definição de prioridades de ação e a fixação de objetivos a serem alcançados, na busca de racionalizar o processo de tomada de decisão quanto à aplicação de recursos escassos. Planejar tornou-se atividade obrigatória para a administração pública desde a edição do Decreto-Lei nº 200 de 1967." (NOGUEIRA, 2012) (SANCHES, 2004, pp. 258-260)

h) Modificar procedimentos e implementar nos três níveis da federação um sistema de informação que de transparência ao gasto público e permita maior controle social sobre as atividades do estado.

i) Rever os mecanismos de participação popular, para além do feijão, mas pouco efetivo, orçamento participativo, incluindo nas

práticas do processo legislativo orçamentário, outros mecanismos de consulta à sociedade.

j) Redefinir os instrumentos que compõem o ciclo orçamentário e rever os prazos para envio do projeto do PPA, pois o primeiro ano do mandato presidencial coincide com a LOA. Como a LDO, à qual deveria estar vinculado o orçamento, deveria ainda refletir o PPA de uma administração anterior. O PPA futuro fica duplamente prejudicado, seja pela falta de sintonia com novas prioridades, seja por pouca atenção a ele dispensada. Assim, a perspectiva de médio e longo prazos do planejamento orçamentário fica comprometida<sup>4</sup>.

O PPA deveria construir uma visão estratégica, de longo prazo, das oportunidades e dos desafios para o desenvolvimento nacional, traçando as diretrizes e políticas que orientem os agentes públicos e privados, o que torna prazo de quatro anos de vigência muito exiguo. Deveria ser substituído por um Plano Estratégico com um horizonte superior a dez anos, e a LDO ter o horizonte temporal de um mandato presidencial instrumentalizando as decisões orçamentárias e, por ocasião da elaboração do orçamento anual (LOA) seriam feitos os ajustes requeridos por mudanças conjunturais e por acontecimentos imprevistos seriam contemplados.

k) Recuperar o senso prático dos princípios orçamentários clássicos (unidade, universalidade, anualidade, não afetação das receitas, exclusividade e equilíbrio) e dos mais recentes (transparência e ao controle da gestão pública), evitando manobras para contornar as regras e para que a lei orçamentária entre em sintonia com dispositivos da lei de responsabilidade fiscal.

Contabilidade criativa, excesso de renúncias fiscais para setores específicos, uso abusivo da figura dos "restos a pagar", demandas crescentes por vinculações e interpretações elásticas de variáveis importantes para a aferição do cumprimento das normas relativas à responsabilidade fiscal estão entre as práticas mais comuns que prejudicam a aplicação prática dos princípios orçamentários.

<sup>4</sup> A rigor, a concepção do PPA refletiu a experiência anterior com o orçamento de investimentos das empresas estatais, que continha previsões trienais para os investimentos públicos a cargo dessas empresas, investimentos estes que representavam uma parcela expressiva das ações públicas voltadas para a promoção do desenvolvimento do país. Com o PPA, as projeções financeiras passavam a alcançar todos os gastos públicos – correntes e de capital – mas as conhecidas dificuldades para traçar metas financeiras factíveis em uma conjuntura econômica marcada por grandes volatilidade e incertezas contribuíam para desmoralizar este instrumento." (REZENDE, 2009)

l) Adoção de procedimentos que melhorem previsões de receita (transparência da metodologia, submissão dessas estimativas a uma auditoria independente e criação do Conselho de Gestão Fiscal previsto na LRF) e a introdução de maior flexibilidade com respeito ao uso dos recursos para permitir que as decisões de gasto se ajustem melhor a diferenças de preferências e de necessidades (quais as garantias que políticas prioritárias e setores menos desfavorecidos da sociedade precisam ter para assegurar seu espaço no orçamento).

Nesse sentido, a vinculação crescente que se observa no processo legislativo e noiva, porque *corroboriza* dotações por classes ou grupos de pressão, e não por projetos, problemas ou políticas tidos como prioritários.

m) Visualizar o que vem sendo feito na execução orçamentária e cancelar o que não seja mais necessário, além de adotar a contabilidade de custos para as metas traçadas. A partir de então decide-se o que merece ser expandido ou aperfeiçoado e o que precisa ser complementado.

Isto rompe o modelo incrementalista orçamentário e aproxima-se do orçamento "premiado" ou "por resultados". A conexão entre o orçamento e o planejamento ficaria mais clara, pois o plano forneceria os elementos necessários para avaliar a relação entre o uso dos recursos públicos e as prioridades do desenvolvimento nacional.

A ideia já tão repetida de que o orçamento no Brasil é uma peça de ficção, infelizmente, aponta para a prática da execução orçamentária na qual se observa um verdadeiro abismo entre a peça orçamento e o efetivo gasto público, seja pelo uso excessivo de decretos de programação orçamentária e financeira ou pelo maciço cancelamento de restos a pagar. O primeiro, causado pela frustração dos créditos orçamentários; e o outro, pela não execução financeira dos recursos orçamentários já computados como despesas orçamentárias.

Também é conveniente, para este caos prático do orçamento, a teoria que justificaria a atuação de um Estado centrado na figura de um líder, e não do parlamento, capitaneada por Paul Laband – no final do século XIX, na Alemanha – para quem o orçamento é peça autoritativa. Conseqüência dessa teoria é a ideia de que o orçamento é lei em sentido formal, e por isso não obriga a correlação entre recolher receitas e executar gastos, pois seria um ato administrativo com forma de lei, uma vez que autoriza a arrecadação de receitas já criadas por leis e a realização de despesas por estas autorizadas, ou ainda para manutenção de serviços já legalmente criados.

A resposta mais comum a esta teoria do orçamento meramente autoritativo, absolutamente absorvida pela doutrina especializada e pela exigua jurisprudência em matéria orçamentária no Brasil, foi a defesa da adoção do modelo de orçamento impositivo, inspirado no processo orçamentário dos países do *common law* no qual o Parlamento tem forte participação nas escolhas orçamentárias, bem como na sua execução.

### 3. CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, quais sejam: administrativa, gerencial, contábil, financeira, planejamento, alocativa, distributiva e estabilizadora. Deve espelhar as políticas públicas, como também situação fiscal dos governos (NOBLAT, 2007) (SOUZA, 2008), (CASTRO, 1996).

A sistemática do orçamento impositivo atende mais diretamente à noção de controle político e aparentemente é bem-vindo quando se está diante de instruções executivas pouco confiáveis. Para garantir o cumprimento das escolhas orçamentárias chanceladas pelos representantes da sociedade, vinculam-se as decisões orçamentárias do Poder Executivo às determinações dispostas na lei orçamentária.

Será tão mais eficiente quanto maior for a participação popular no processo orçamentário e a atuação expressiva do Poder Legislativo no acompanhamento do ciclo orçamentário.

Infelizmente o Brasil não conta com nenhum desses pré-requisitos para o sucesso do modelo.

Ademais disso, fala-se em orçamento impositivo de forma genérica, mas na doutrina especializada defende-se a existência de vários modelos que variam do mais rígido ao mais flexível.

No modelo mais democraticamente formulado, é necessário reduzir drasticamente (mantendo exclusivamente aquelas necessárias à manutenção da estrutura estatal essencial), senão eliminar as vinculações constitucionais e legais. As prioridades e políticas públicas devem ser amplamente debatidas pelo Poder Legislativo, com alto grau de transparência e participação popular.

Nessa situação, o planejamento tem um papel relevante, e as etapas de avaliação e controle são levadas a sério a fim de se estabelecer quais os programas que mereçam manutenção e ampliação de investimentos e quais os que serão acolhidos e processos de melhoria de gestão ou os que serão cancelados.

Todo esse processo implica no estabelecimento de metas para a administração pública, profissionalização dos servidores públicos e regimes premiais



de fornecimento de dotações. A contabilidade de custos é grande instrumental desse processo.

Numa versão mais mitigada do orçamento impositivo, parte do orçamento é vinculado a áreas pré-estabelecidas pela lei. Melhor que não sejam vinculadas na Constituição, pelos impedimentos e dificuldades óbvias para a adequação a situações conjunturais. A parte restante, não vinculada por força normativa, deverá atender à sistemática já descrita no parágrafo anterior.

Em qualquer das versões (mais dura ou mitigada), o não cumprimento por algum motivo justificável deveria ser precedido de autorização legislativa, com novas programações compensatórias. Na hipótese de determinadas programações encontrarem óbice de natureza técnica, econômica, financeira ou jurídica, para serem executadas, solicita-se ao Poder Legislativo, com a devida fundamentação, autorização para proceder ao cancelamento ou o contingenciamento dessas programações. (SOUZA, 2008, p. 31)

"Lima (2003, p. 8) defende haver diversas versões que o orçamento impositivo pode adquirir. Numa versão extrema, trata-se de obrigar o Governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Poder Executivo decidir sobre a implementação ou não. O autor ressalta que o modelo extremo é improvável, pois, segundo esse modelo, quem detem o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja mais feito. A versão intermediária, que segundo o autor é seguida pelo Governo americano, desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável por permitir alguma flexibilidade orçamentária." (SOUZA, 2008, p. 31)

A vantagem desse modelo é que a responsabilidade das escolhas públicas e da aplicação das receitas públicas é dividida entre os Poderes Executivo, Legislativo e sociedade. Aumenta-se consideravelmente a *accountability* e, conseqüentemente, a legitimidade das ações estatais, bem como de sua confiança social.

Analisando sob este aspecto, é um modelo interessante. O problema são as variações do modelo para atender a questões de política local e cultural organizacional local.

No caso brasileiro, pelas propostas apresentadas no Congresso Nacional, o Poder Executivo seria obrigado, e não autorizado, a executar aqueles 10% discricionários do Orçamento tal qual aprovado pelo Poder Legislativo. Para aqueles que defendem o orçamento impositivo, ele seria fundamental para tornar mais equânime as ações dos Poderes Legislativo e Executivo.

Essa discussão sobre a impositividade do orçamento não é nova nem exclusiva do Brasil, e já se tentou resolvê-la a partir do estudo natureza jurídica da lei de meios. Essa tentativa trouxe até uma teoria jurídica com lógica própria (não que eu concorde com ela), mas não resolveu a disputa prática que se trava entre Executivo e Legislativo em diversos países. Basta citar a tragicomédia recorrente para a aprovação do orçamento dos Estados Unidos da América que tem Executivo, Democrata e Legislativo, majoritariamente Republicano. A discussão sobre se a lei orçamentária é lei em sentido formal ou material me parece daquelas discussões inúteis que assaltam de tempos em tempos a academia vaidosa e pouco servem para dar respostas à sociedade. "Tapeiam", por algum tempo. Penso que o problema do orçamento requer mais de nós, pesquisadores do Direito. Não obstante isso, cabe ressaltar que a doutrina majoritária, a jurisprudência e o governo (com interesse de causa) acreditam no caráter autorizativo do orçamento público. O Executivo disporia de um limite de gastos e não é obrigado a executar a totalidade de recursos orçados (GIAMBIAGI, 2005).

"O fato é que o caráter autorizativo do orçamento público enfraquece o papel do Legislativo no processo orçamentário, pois, além do poder de vetar as dotações aprovadas pelo Congresso Nacional, o Poder Executivo pode deixar de realizar as despesas autorizadas, sem justificativa fundamentada, por meio de contingenciamento das dotações, retenções financeiras e inscrição das despesas em restos a pagar." (PISCITELLI, 2006, p. 3) (NOGUEIRA, 2012)

Retomamos a doutrina de Rezende (2009) para ratificar que a discussão sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento seria muito beneficiada da apreciação da proposta orçamentária em dois turnos, nos quais se dividem as despesas de manutenção do Estado e as despesas de investimento. Aprovado o Orçamento de Manutenção, sua execução deveria ser garantida para que as organizações públicas dispusessem das condições necessárias para desempenharem suas atribuições. A expansão das atividades a cargo das organizações existentes ou a criação de programas é que deveriam estar sujeitas à disponibilidade de recursos e às incertezas decorrentes de oscilações na conjuntura.

#### 4. O ORÇAMENTO IMPOSITIVO À MODA DO CONGRESSO BRASILEIRO

De tudo que já expusimos, o que parece irrefutável é a alegação de que a tese do orçamento impositivo prosperou recentemente no Poder Legislativo brasileiro devido à dicotomia “restrições à execução orçamentária pelo Poder Executivo” e “excessos de emendas ao projeto de lei orçamentária pelo Poder Legislativo”.

Já vimos que por trás desse ciclo vicioso existem questões estruturais do modelo orçamentário adotado secularmente no Brasil que não passam pela urgência da pauta de nenhum dos dois Poderes.

“Evidências empíricas mostram que a execução das emendas, a qual depende de autorização do Poder Executivo, normalmente causa alteração de comportamento nos congressistas. Exemplo recente dessa mudança comportamental pode ser ilustrado através do impasse criado durante a apreciação do PLDO 2012: Deputados e Senadores de oposição, mostrando-se publicamente insatisfeitos e discriminados devido ao baixo grau de execução de suas emendas individuais em relação a parlamentares de apoio ao governo, obstruíram todas as tentativas de votação do Projeto.

Estabeleceram, também publicamente, durante reuniões da CMO, que o acordo para votação do PLDO necessariamente deveria abranger a execução de suas emendas. Após acordo, o Projeto foi votado e aprovado... diferentemente das evidências empíricas, a literatura

5. “Acorrente dominante na literatura sobre o tema demonstra que esses dois fatores – aprovação e execução das emendas, são assim considerados pelos congressistas brasileiros por haver grande relação de parquialismo entre os parlamentares e seu colégio ou base eleitoral. A respeito do assunto, trabalho realizado por Heusi (2010, p. 12), cita trechos do artigo elaborado por Marcius Tavares, ex-Ministro do Planejamento, quando de sua saída do Ministério. Em oito anos de negociação, não conseguiu convencer o Congresso de que a discussão do Projeto não se pode resumir a uma busca frenética de recursos adicionais para custear as emendas dos parlamentares. Não conseguiu convencê-los de que é importante e saudável para a democracia discutir prioridades nacionais, debater a alocação estratégica dos recursos (...). Não sou contra municípios que tornam a base eleitoral do parlamentar. Só que essa discussão precisa inserir-se a uma soma de demandas individuais pulverizadas. Os avanços que realizamos na elaboração da peça orçamentária, com a apresentação dos gastos em programas que seguem uma diretriz ditada pelo Plano Plurianual, não poderiam simplesmente ser desconsideradas na negociação do Orçamento com o Congresso. (...) Infelizmente, e isso que ainda acontece quando entra em jogo a discussão das emendas, elas são legítimas na essência, mas se tornam questionáveis quando financiadas com recursos irretais ou quando sua discussão não é antecedida do debate mais amplo.” (MELLO, 2012, p. 13)

recente passou a rechaçar a ideia de troca de moeda de troca tão amplamente atribuída às emendas individuais.” (MELLO, 2012, p. 15)

#### 4.1. UM POUCO SOBRE AS EMENDAS PARLAMENTARES AO PLO

No seu recente estudo empírico sobre como as emendas parlamentares impactam na execução orçamentária e no contingenciamento de despesas, Mello (2012) faz uma revisão sobre o processo legislativo das emendas parlamentares ao orçamento que adotaremos para melhor compreendermos seu impacto.

A emenda parlamentar é instrumento do qual se servem os membros do Poder Legislativo para interferir no conteúdo material dos projetos de lei que não sejam de sua autoria. Por meio deste instrumento, incluem, alteram ou suprimem proposições.

As emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária anual podem ser apresentadas individualmente ou de forma coletiva (Comissões ou Bancadas). Seu fundamento legal está disposto no art. 166 da CF/88, Regimento Comum do Congresso Nacional, Resolução nº 1, de 2006 – CN, parecer preliminar da CMO. Devem ser condizentes com o PPA, LDO e LRF.

##### 4.1.1. CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS QUANTO AO REFLEXO DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE A PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

a) Emenda Pura: permite ter sua autoria identificável durante a execução do orçamento, pois da origem a programação única (não foi enviada pelo Poder Executivo e não foi emendada por outros parlamentares).

b) Emenda Aglutinada: durante a apreciação do PLOA, diversos autores apresentam emendas para o mesmo objeto e localidade geográfica ou a programação objeto da emenda já constava de proposta do Executivo. Será composta pela soma dos valores que ali coincidiram, tornando a execução orçamentária das emendas não identificável.

c) Emenda Paroquial: a atuação do parlamentar visa apenas demandas locais de seu colégio eleitoral, em detrimento a planos e programas nacionais.

##### 4.1.2. CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS QUANTO A DETERMINAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 1/2006 – CN

a) Emendas à Despesa

Serão classificadas como de remanejamento, de apropriação ou de cancelamento (art. 37).



a.1) **Remanejamento:** propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte exclusiva de recursos, a anulação equivalente de dotações constantes do projeto, exceto as da Reserva de Contingência.

a.2) **Apropriação:** propõe acréscimo ou inclusão de dotações e, simultaneamente, como fonte de recursos, a anulação equivalente de recursos da Reserva de Recursos e/ou outras dotações, definidas no parecer preliminar.

a.3) **Cancelamento:** propõe, exclusivamente, a redução de dotações constantes do projeto.

#### b) Emendas à Receita

Serão classificadas como inclusão, exclusão ou modificação em rubrica ou valores da previsão da receita do projeto de lei orçamentária; porém, apenas no caso de erros ou omissões e de renúncia.

#### c) Emendas ao Texto

As emendas ao texto subdividem-se em quatro tipos:

c.1) **Aditiva:** acrescenta-se a outra proposição;

c.2) **Modificativa:** altera a proposição sem a modificar substancialmente;

c.3) **Supressiva:** erradica qualquer parte de outra proposição; e

c.4) **Substitutiva:** apresenta-se como sucedânea à parte de outra proposição. Referem-se a modificações na parte inicial do projeto de lei orçamentária que contém o texto – não incluindo os quadros das especificações de receitas e despesas.

### 4.1.3. CLASSIFICAÇÃO DAS EMENDAS QUANTO AO AUTOR

a) **Individuais:** podem ser apresentadas pelos 594 parlamentares – 513 deputados e 81 senadores, à lei orçamentária anual. Marcaram o orçamento com a vontade individual do parlamentar e têm o limite máximo de 25 propostas por mandato.

b) **Coletivas:** apresentadas pelo colegiado de parlamentares (comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e das bancadas estaduais formadas por parlamentares que representam uma unidade da Federação).

No Congresso Nacional, o Anexo de Metas e Prioridades pode receber emendas pelas comissões temáticas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, pelas bancadas estaduais do Congresso Nacional e pelos parlamentares, de forma individual, conforme disposto pela Resolução nº 01/2006 (BRASIL, 2006A) (NOGUEIRA, 2012, p. 27).

c) **Emendas de Relator:** apresentada pelo Relator-Geral do PL OA, Relator da Receita e pelos Relatores Setoriais. Tem como objetivos: I – corrigir erros e

omissões de ordem técnica ou legal; II – recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitada a recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; III – atender às especificações dos Pareceres Preliminares. Parágrafo Único. É vedada a apresentação de emendas que tenham por objetivo a inclusão de programação nova, bem como o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos, ressalvado o disposto no inciso I do caput e nos Pareceres Preliminares (art. 144).

#### 4.1.4. IMPACTO ECONÔMICO DAS EMENDAS INDIVIDUAIS

O valor total do conjunto das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares é decidido pelos próprios parlamentares, no Parecer Preliminar (art. 52, II, i, da Resolução nº 1, de 2006 – CN), cujo recurso é disponibilizados por meio da Reserva de Recursos (dotação da reserva de contingência disponível para apropriação pelo Congresso; restimativa das receitas aprovada pelo Plenário da CMO; e outros recursos, tais como superávit primário verificado no exercício).

Ainda segundo Mello (2012), uma análise do PL OA, no período de 2004 a 2012, demonstra que os valores destinados às emendas individuais vêm aumentando ao longo do tempo. Nesse período, o montante foi majorado em 500%. Houve aumento muito acima do verificado para o PIB e para a inflação no período.

A cada PL OA, caberá ao relator do Parecer Preliminar determinar o limite máximo de emendas individuais. A regra que determina a quantidade máxima de 25 emendas individuais está no art. 49 da Res. nº 1, de 2006 – CN. Quando se considera o universo de 594 congressistas apresentando 25 emendas ao PL OA, cada um, durante sua legislatura, chega-se ao número total de 14.850 emendas individuais. Limongi e Figueiredo (2008, p. 98) asseveram que “a consulta aos bancos de dados do Congresso Nacional demonstra que, com raríssimas exceções, todas as emendas individuais são aprovadas, sem qualquer deliberação real” (Mello, 2012).

Hoje, cada deputado e senador pode apresentar emendas ao Orçamento que somem até R\$ 15 milhões. As emendas de bancada e de comissões somam R\$ 20,51 bilhões no último Orçamento, um valor alto se comparado ao total de investimentos dos órgãos públicos, que foi de R\$ 86,3 bilhões<sup>6</sup>.

## 4.2. ANÁLISE QUALITATIVA DE EMENDAS PARLAMENTARES AO PLOA

Alguns dados relevantes, extraídos do estudo de Mello (2012), podem nos auxiliar quanto à necessidade de um orçamento impositivo no Brasil. Foram avaliados dois períodos distintos: 2006 a 2008 e 2010 a 2012.

Os dados levantados apontam que:

a) A maioria dos partidos, durante os exercícios de 2010 a 2012, possui execução com valores próximos da média. Verifica-se, também, um padrão para atendimento das emendas dos partidos com oposição mais combativa, representados por DEM e PSDB sempre ficaram abaixo da média. Em 2010 e 2012, essa situação possuiu maior intensidade.

b) Dentro do período de 2010 a 2012, o gráfico relativo ao exercício de 2012 demonstra a maior desigualdade para execução das emendas (os dados desse exercício foram extraídos até 3/10/2012), mantendo o padrão verificado nos exercícios anteriores, DEM, PSDB e PSOL estão entre os partidos com os menores níveis de execução das emendas.

c) Em 2008, na crise econômica mundial, houve a maior execução de todos os seis períodos analisados. Apesar da crise econômica, os valores destinados às emendas individuais são pequenos em relação ao orçamento total, e não são responsáveis por distorções orçamentárias (Figueiredo e Limongi, 2008).

d) Outro ponto relevante se faz presente no fato de partidos de oposição estarem bem próximos à média dos períodos, ou ultrapassarem-na em determinados anos.

e) No exercício de 2006 houve tendência a um desequilíbrio no que tange a igualdade na execução das emendas individuais puras por partido. Houve grande variação, chamando a atenção o fato de o PT possuir a maior execução do período e a oposição mais combativa, representada por PFL e PSDB, ter execução elevada, principalmente por causa do segundo partido.

f) Nos seis exercícios acima analisados, a execução das emendas individuais possuiu médias distantes da execução total. Porém, quando são consideradas apenas as emendas individuais de senadores, essa afirmação não pode ser tida como verdadeira. Em trabalho realizado por Heusi (2010), foram analisadas as emendas individuais de senadores, tanto as aglutinadas quanto as puras, nos exercícios de 2008 e 2009. Os resultados desse trabalho mostram que a execução das emendas, quando considerado somente o Senado Federal, é extremamente alta e beira os 100%, independentemente de serem as aglutinadas ou puras.

## 4.3. O "ORÇAMENTO IMPOSITIVO" EM ANDAMENTO NO CONGRESSO NACIONAL

Diante de tantos projetos e de tantos substitutivos à implantação de um orçamento impositivo no Brasil, Ferreira (2007) aponta que existe uma parte relevante dos projetos que apontariam para a impositividade exclusiva das emendas parlamentares. Outros projetos apontavam para a impositividade de emendas parlamentares de áreas específicas (saúde, educação, segurança) e havia ainda outras mais extremadas, que tornariam o orçamento inteiramente impositivo. Há ainda propostas legislativas que estabeleceriam mecanismos para cancelamento de dotações ou ainda regras que caracterizam a não execução orçamentária como crime de responsabilidade (FERREIRA, 2007, pp. 38-46) (NOGUEIRA, 2012).

É bom ressaltar que o clima de convergência política entre parlamentares para aprovar o orçamento impositivo no Congresso Nacional se deu devido a um período de solavancos na relação da Presidente Dilma Rousseff com o Congresso Nacional, cujos membros propalavam em alto em tom sua insatisfação com a não liberação de emendas parlamentares e "falta de diálogo entre o Planalto e o Congresso.

Uma saída para este conflito seria, ao contrário do que se tem defendido, a adoção de medidas redutoras da rigidez orçamentárias, o que implica questões que podem imobilizar o Executivo, pelo fato de afetarem o cumprimento das metas fiscais ou atemoriza o Legislativo, por tratarem de temas que afetam os interesses de grupos de pressão (servidores públicos, movimentos sociais organizados). É mais fácil garantir as emendas parlamentares atribuindo caráter impositivo à Lei Orçamentária, o que não resolve os problemas fundamentais do orçamento e atenta contra o fato de que qualquer orçamento é vulnerável a mudanças na conjuntura e a fatores imprevisíveis e não pode, portanto, ser compulsoriamente executado (Rezende, 2009).

Pelo texto aprovado da Proposta de Emenda Constitucional nº 565, de 2006, aprovada em dois turnos pela Câmara o Executivo será obrigado a executar 1% da receita corrente líquida no exercício do ano anterior em emendas propostas por deputados e senadores. O valor corresponde a cerca de R\$ 10,5 milhões para cada parlamentar<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2013/08/entenda-o-orcamento-impositivo>. Acesso em 19/12/2013.

Após anos sem convergência necessária para a aprovação da lei geral das finanças públicas no Brasil, rapidamente houve consenso para aprovar uma das versões da PEC do orçamento impositivo, aquela que vislumbra a impositividade das emendas parlamentares. Embora com alguma discordância nos debates travados na Câmara e no Senado, a medida em andamento parece tornar irreversível este caminho.

O que se afere desse processo legislativo é que apesar de tantos problemas já relatados nesse texto – mercedores da mais alta atenção dos Poderes Legislativo e Executivo – relativos ao processo orçamentário brasileiro, após anos de inércia, restou ao parlamento legislar em causa própria, desfigurando o instituto do orçamento impositivo e transformando a regra aprovada num equivalente a um “aumento de verba de gabinete”, a fim de favorecer os interesses locais e regionais dos deputados e senadores.

O estudo qualitativo levado a cabo por Mello (2012) demonstra claramente que há certa regularidade no cumprimento das emendas parlamentares pelo Poder Executivo e que mesmo os partidos de oposição, embora tenham uma posição desfavorável em relação aos componentes da base aliada, mantêm o índice de cumprimento de emendas bem próximo da média dos partidos. Empiricamente, esta não é uma justificativa forte o suficiente para aprovar o orçamento impositivo na forma que foi.

É lamentável ver como um instituto que poderia servir para repensar as bases e o modelo do ciclo do orçamento público brasileiro, dirigindo a eficiência do Estado no atendimento das políticas públicas, é desvirtuado e utilizado como chantagem política pelo Legislativo em relação ao Poder Executivo. Não que o Poder Executivo também não tenha sua cota de contribuição na desordem orçamentária vigente.

Perde-se uma grande oportunidade. Mas o assunto não está encerrado. A contar com a interpretação vigentes nos tribunais do caráter meramente autorizativo da lei orçamentária por se tratar de lei em sentido formal, a PEC ainda poderá ser questionada junto ao STF e outros capítulos dessa novela haverá de ser discutidos.

## 5. CONCLUSÃO

As reformas orçamentárias havidas entre 1964 e 2000 alcançaram avanços significativos no processo orçamentário brasileiro, embora ainda não tenham sido suficientes para debelar graves problemas que a prática orçamentária ainda enfrenta.

O conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo na seara orçamentária é gerado por excessos e desvirtuamento cometidos por ambos os Poderes. Apesar da doutrina majoritária que considera o orçamento autorizativo a discussão sobre o orçamento impositivo vem tomando espaço no Congresso Nacional. Há evidências de que as emendas parlamentares ao orçamento funcionam como moeda de troca política perante o Poder Executivo, não obstante os partidos políticos possuam execução das emendas individuais de seus parlamentares em níveis equilibrados, próximos dos valores médios no período de 2006 a 2012.

Há uma série de entraves à melhoria do ciclo orçamentário brasileiro que não têm sido abordados adequadamente nem pelo Poder Legislativo, nem pelo Poder Executivo. A rapidez da votação recente do orçamento impositivo para as emendas parlamentares representa mais um caráter político que uma reforma orçamentária pensada. É um tipo de chantagem política que desvirtua o instituto do orçamento impositivo, caracterizando-o como um tipo de aumento de “verba de gabinete” a serviço do parlamentar para uso nos seus centros de interesse eleitoral.

Perde-se mais uma oportunidade de repensar o modelo orçamentário a bem do interesse e planejamento nacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFONSO, J. R.; BARROSO, R. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil – a premissa da reforma da Lei nº 4.320/1964. *Revista de Controle e Administração da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro*, v. II, nº 2, jul.-dez. 2006.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Oposição crítica contingenciamento e base fala em austeridade. *Boletim Eletrônico CD*, de 1 jun. 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/administracao-publica/148486-oposicao-critica-contingenciamento-e-base-fala-em-austeridade.html>>. Acesso em 10 mar. 2011.
- BRASIL. Congresso. Resolução nº 1, de 21 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. *Diário Oficial da União*. Brasília, p. 4, seção 1, 26 dez. 2006.
- BRASIL. Congresso. Resolução nº 2, de 14 de setembro de 1995. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. *Diário Oficial da União*. Brasília, p. 14,349 a 14352, 18 set. 1995.
- BRASIL. Congresso. Resolução nº 1, de 16 de maio de 1991. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. *Diário do Congresso Nacional*. Brasília, p. 2.377, 18 mai. 1991.



- BRASIL. Congresso. Resolução nº 1, de 4 de outubro de 2001. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Diário Oficial da União, Brasília, pp. 5 a 7, 8 out. 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.
- CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. Uma análise da rigidez orçamentária no Brasil após a constituição de 1988: evolução, realidade, consequências e alternativas. Instituto Serzedello Corrêa – ISC. Brasília: Universidade do Legislativo Brasileiro – Unilegis, 2008.
- FERRERIA, Marcelo Vaz. "Orçamento impositivo no Brasil: Análise da proposta de Emenda à Constituição nº 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional." Monografia apresentada para aprovação no Curso de Especialização em Orçamento Público realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União em parceria com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento – CEFOR/CD. Brasília, 2007.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2002). "Incentivos Eleitorais, Partidos e Política Orçamentária". Dados, v. 45, nº 2, Rio de Janeiro.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2005). "Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio Executivo e Programas de Governo". Dados, v. 46, nº 4, Rio de Janeiro.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub & LIMONGI, Fernando. (2008). "Políticas orçamentárias no presidencialismo de coalizão". Rio de Janeiro: Editora FGV.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2007. 316 p.
- GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos ASLEGIS, Artigos & Ensaios, 2011
- GRAÇA, Luis Otávio Barroso. Orçamento impositivo: uma análise à luz da Economia Política. Universidade de Brasília. Departamento de Economia, 2003.
- LIMA, E. C. P. & MIRANDA, Rogério Boueri. O processo orçamentário federal brasileiro. In *Gasto Público: Eficiente – Propostas para o Desenvolvimento do Brasil*. Rio de Janeiro: Top Books, 2006.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, nº 26, jan./dez. 2003. Brasília: Ipea, 2003.
- MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira de. A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às Emendas Individuais ao Orçamento. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012.
- MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira de. A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo quanto às Emendas Individuais ao Orçamento. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Brasília, 2012.
- NOGUEIRA, Liliame Oliveira Rocha. A impositividade do Anexo de Metas e Prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Brasília, 2012. Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cetor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Orçamento Público. Orientador: Vander Gontijo. Brasília, 2012.
- NUNES, S. As novas bases legais para promover uma reforma orçamentária: em busca da constitucionalidade. 2006.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. (2002). Comportamento Estratégico e Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. In: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro: v. 45, nº 2, p. 265-281.
- PISCITELLI, Roberto Boccacio. Orçamento impositivo versus orçamento autorizativo. Estudos da Consultoria Legislativa/CD. Brasília, set. de 2006.
- PROTÁSIO Carla G.; BUGARIN, Maurício S.; BUGARIN, Mirra N. Saraia. A Especialização em Orçamento Orçamentária: Um Mecanismo Temporário para Redução de Gastos Públicos. *Rev. Econ.*, São Paulo, v. 34, nº 1, pp. 5-41, jan.-mar. 2004.
- REZENDE, F. et al. O dilema fiscal: reformar ou remendar? Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. (Orgs.). Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- REZENDE, F.; CUNHA, A. Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. de. (Orgs.). Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.
- REZENDE, Fernando e CUNHA, Amanda. Rigidez Orçamentária e Investimento Público. In: *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.
- REZENDE, Fernando. Texto para discussão nº 1392 – estado de uma nação: textos de aperfeiçoamento orçamentário e a ciência fiscal. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. A Participação Do Poder Legislativo na Análise e Aprovação do Orçamento. In: *Revista De Informação Legislativa (RI/SF)*, Brasília: nº 131, jul./set. de 1996. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo030.pdf>. Acesso em: 21 de outubro de 2012.
- SOUZA, Francisco Helio de. Caráter impositivo da lei orçamentária anual e seus efeitos no sistema de planejamento orçamentário. Tema 3. Orçamentos e sistemas de informação sobre a administração financeira pública. XIII Prêmio Tesouro Nacional. Segundo Lugar. Brasília, 2008.
- TARDELLI, Gustavo Henrique Alves. O Orçamento Federal entre a realidade e a ficção: as armadilhas à transparência da despesa pública no Brasil. Curso de Especialização em Orçamento Público. Instituto Serzedello Corrêa. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2012.
- VELLISO, Raul. Rigidez orçamentária e difíceis escolhas. Estudos e Pesquisas nº 93, INAE. Rio de Janeiro, 2005.

# EDITORA QUARTIER LATIN DO BRASIL

Rua Santo Amaro, 316 – Centro – São Paulo

Contato: [quartierlatin@quartierlatin.art.br](mailto:quartierlatin@quartierlatin.art.br)  
[www.quartierlatin.art.br](http://www.quartierlatin.art.br)

Coordenação editorial: Vinicius Vieira

Diagramação: Antonio Marcos Cavalheiro;

Victor Guimarães Sylvio

Revisão gramatical: Ronaldo Santos Soares e Tarsila Marchetti

Capa: Eduardo Nallis Villanova

HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCARF, Fernando Facury (Org.). Direito Financeiro, Econômico e Tributário: Estudos em Homenagem a Regis Fernandes de Oliveira – São Paulo: Quartier Latin, 2014.

ISBN 85-7674-738-3

1. Direito Financeiro. 2. Direito Econômico. 3. Direito Tributário. Contratos. I. Título

## Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Direito Financeiro
2. Brasil: Direito Econômico
3. Brasil: Direito Tributário. Contratos

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.** Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos do Código Penal), com pena de prisão e multa, busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).