

A POLÍTICA E O ORÇAMENTO PÚBLICO: DESEQUILÍBRIOS NO FIEL DA BALANÇA

Rodrigo Luís Kanayama¹
Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues²

RESUMO

O artigo pretende estudar o processo orçamentário brasileiro, procurando demonstrar que, embora regulado pela Constituição, o equilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo não é imutável ou absoluto. Em todos os anos, ocorrem desequilíbrios institucionais em razão da alocação de recursos escassos. Com isso, pretende-se demonstrar que as fases e etapas do processo de formação das leis orçamentárias podem sofrer variações significativas conforme os diferentes cenários históricos, políticos e econômicos. Mais do que isso: os próprios arranjos institucionais modelam as estratégias de atuação dos agentes políticos.

Palavras-chave: política e orçamento; relações Executivo-Legislativo; processo orçamentário brasileiro.

ABSTRACT

The article aims to study the Brazilian budgetary process, seeking to demonstrate that, although regulated by the Constitution, the balance between the Legislative and Executive branches is not immutable or absolute. Year to year, institutional imbalances due to the allocation of scarce resources occur. Based on this, we intend to demonstrate that the phases and stages of the formation process of budgetary laws can suffer significant variations according to different historical, political and economic scenarios. More than that: the own institutional arrangements shape the strategies pursued by the politicians.

Keywords: politics and budget; Executive and Legislative branches relations; brazilian budget process.

1 Professor Adjunto de Direito Financeiro da Faculdade de Direito da UFPR. Doutor em Direito do Estado pela UFPR. Advogado em Curitiba.

2 Mestrando em Direito do Estado pela UFPR. Procurador do Estado do Paraná.

1. INTRODUÇÃO

Os estudantes de Direito costumam frequentar aulas e estudar obras didáticas. No Direito Constitucional, aprenderão que “[s]ão Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário” (art. 2º, Constituição da República – CR). Todos os poderes do Estado detêm funções típicas e atípicas. Assim, por exemplo, o Poder Legislativo possui função típica de legislar, mas também, atipicamente, administra e julga.

São equilibrados os três poderes. Como se ouviu nos bancos escolares, um poder é controlado pelos demais. Simples assim. Porém, ao se deparar com a realidade, o estudante de Direito terá dificuldades para compreender o relacionamento institucional dos Poderes. Em outras palavras, a CR não veda eventuais desequilíbrios. Por isso, intitulamos o artigo como *desequilíbrios no fiel da balança*.

No processo orçamentário é bastante visível o embate entre poderes. De um lado, o Executivo deseja manter suas competências na elaboração da proposta – competência nominada *fase interna*. O Legislativo, na chamada *fase externa*, tenta obter mais competências para alterar a proposta do orçamento. Trata-se de uma *queda de braço* em que nenhum dos dois está perdendo, nem ganhando, mas que, em todos os anos, observa-se uma renovação das forças de cada um.

Tal constatação é antiga na Ciência Política. Por isso, faremos sucinta análise sobre as relações entre Poderes Executivo e Legislativo, mas que abrirão o debate para futuros desenvolvimentos. Começaremos pela análise do processo orçamentário – *ciclo orçamentário* –, a fim de expor os mecanismos hoje vigentes. Em seguida, desenvolveremos estudo sobre a política do processo orçamentário, seus atores e as negociações institucionais.

Enfim, o assunto é vasto e não se pretende esgotá-lo. Pretendemos, ao contrário, sinalizar o problema – que, na verdade, não é problema, diante das peculiaridades do processo político.

2. ANÁLISE DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Antes de adentrarmos ao debate sobre a relação – ou conflito – institucional entre os Poderes Legislativo e Executivo, e apenas para bem localizar o trabalho, mister a exposição do ciclo orçamentário, que engloba o processo de formação das leis orçamentárias e o processo de execução dessas leis.³

O processo de formação das leis orçamentárias nada mais é senão uma modalidade especial de processo legislativo, do qual surgem as leis orçamentárias. Especial porque sujeito a regras parcialmente diversas daquelas aplicáveis ao processo legislativo ordinário.⁴ Também parece importante ressaltar que, no Brasil, o processo de formação das leis orçamentárias engloba todos os projetos respectivos (plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual), além dos projetos de leis e medidas provisórias de caráter modificativo (a exemplo daqueles correspondentes aos créditos suplementares, especiais e extraordinários).⁵

O processo de execução orçamentária, por sua vez, tem lugar após a aprovação, sanção, promulgação e publicação da lei orçamentária anual. Cabe esclarecer que a execução do orçamento, em sentido técnico, pode ser analisada sob duas perspectivas: a execução orçamentária propriamente dita e a execução financeira. Trata-se de conceitos intimamente correlacionados, embora distintos: a execução orçamentária “diz respeito à movimentação do orçamento do exercício, através dos registros das receitas arrecadadas, bem como dos empenhos das despesas, no sistema orçamentário”, respeitando-se as dotações (autorizações de gasto) existentes; a execução financeira “se processa pelo recolhimento das receitas e pelo pagamento das despesas”, por intermédio da movimentação de recursos (dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária).⁶

3 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*, p. 135-136.

4 (Parcialmente porque, segundo a nossa atual Constituição, aplicam-se aos projetos de leis orçamentárias as demais normas relativas ao processo legislativo, quando não contrariarem as disposições especiais (art. 166, § 7º).

5 Fez-se a ressalva quanto ao ordenamento brasileiro porque, em alguns países, não há possibilidade de modificação da lei orçamentária conforme o procedimento especial. Vide o exemplo do México: tendo em vista que a constituição mexicana silencia a respeito da possibilidade de modificação do orçamento, entende-se doutrinariamente que o governo, caso queira modificar a estrutura do orçamento já aprovado, deve apresentar projeto de lei ordinária a tramitar por ambas as Casas Legislativas e não apenas pela Câmara Baixa, como o projeto de lei orçamentária. Cf. ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. *El Presupuesto Público en México*. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado – Estudos em Homenagem a Eusebio González García*, p. 493.

6 CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*, p. 151-152.

O processo legislativo orçamentário, no tocante especialmente à feitura da Lei Orçamentária Anual, pode ser estruturado em fases, assim como o processo legislativo ordinário. São elas: (a) fase interna e (b) fase externa. Esta última desdobra-se nas seguintes etapas: (i) inaugural, (ii) deliberativa parlamentar, (iii) constitutiva e (iv) complementar. Neste trabalho, tomaremos como paradigma o processo legislativo da lei orçamentária anual, sem prejuízo de observações pontuais quanto às demais leis orçamentárias, quando houver pertinência para tanto.

(a) Fase interna

A fase interna – ou de elaboração – diz respeito ao momento em que o projeto de orçamento é concebido e gestado. Hoje, no Brasil, essa fase desenvolve-se no âmbito do Poder Executivo⁷, cujo Chefe também possui a prerrogativa de encaminhar o projeto ao Congresso. Alertamos, no entanto, para o fato de que esse nexos entre a fase interna e a etapa inaugural da fase externa não é necessário, embora conveniente. Então, é possível que a fase interna ocorra em um poder e a fase externa, desde a etapa inaugural, em outro.

Durante a fase interna ocorre a consolidação da peça orçamentária a partir das propostas apresentadas pelos demais Poderes⁸, nos termos negociados na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Além disso, afigura-se importante mencionar que já nesta fase deve-se promover o “incentivo à participação popular e realização de audiências públicas”, nos termos do art. 48, parágrafo único, inciso I, da Lei Complementar 101/2000, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009.⁹ Ou seja: a fase interna também sofre os influxos dos processos políticos, não sendo, como se poderia supor, uma etapa meramente administrativa ou técnica.

7 No Ministério do Planejamento, para ser mais específico. Detalhes sobre a elaboração do orçamento podem ser colhidos do seguinte website: <<http://www.planejamento.gov.br/ministerio.asp?index=8>> (acesso em 25/05/2014).

8 Curiosamente, a iniciativa parlamentar em matéria orçamentária foi consagrada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, a qual, para constitucionalistas de peso, teria sido fruto de uma reforma constitucional autoritária (SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Claudio Pereira de. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*, p. 114).

9 Salientamos que a participação popular é facilmente observável no âmbito municipal, devido ao disposto no Estatuto da Cidade (L. 10.257/2001, art. 44).

(b) Fase externa

A fase externa inicia-se no momento em que a proposta orçamentária segue para apreciação parlamentar, isto é, quando exercida a iniciativa do processo legislativo.

(i) Etapa inaugural

Para muitos, a iniciativa ainda não é um passo do processo legislativo, mas o ato que o desencadeia¹⁰. De todo modo, a iniciativa inegavelmente integra o processo de formação das leis orçamentárias, considerado de um ponto de vista mais abrangente. O importante é que, no caso das leis orçamentárias, a iniciativa para a propositura do projeto de lei ao Congresso atualmente compete, em caráter exclusivo¹¹, ao Presidente da República, nos termos do art. 165 da CR¹². Tal regra aplica-se a todos os entes federativos, em simetria, competindo, sempre, ao chefe do Poder Executivo a iniciativa.

(ii) Etapa deliberativa parlamentar

Como o próprio nome sugere, a etapa deliberativa parlamentar é aquela que engloba os trabalhos legislativos desde a chegada do projeto de lei orçamentária ao Congresso até sua aprovação ou rejeição pelo Plenário. Do ponto de vista normativo, a etapa deliberativa parlamentar é condição *sine qua non* ao orçamento democrático em um Estado Democrático de Direito com separação de poderes.¹³

10 Segundo André Ramos Tavares, essa seria a lição de Manoel Caetano Ferreira Filho. Cf. TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional, p. 1276.

11 O uso do adjetivo “exclusivo” tem um propósito específico. É que, para alguns autores, a iniciativa privativa seria passível de delegação por parte do seu detentor. A exclusiva, por outro lado, não poderia ser objeto de delegação por parte do seu detentor. O caso dos projetos de leis orçamentárias enquadra-se no âmbito das iniciativas exclusivas, tendo em vista que o art. 84, parágrafo único, da Constituição republicana enumera algumas competências presidenciais passíveis de delegação e não inclui entre elas a localizada no art. 84, inciso XXIII, que diz respeito ao encaminhamento dos projetos de leis orçamentárias ao Legislativo. (CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*, p. 136.)

12 Constituição de 1988, art. 165 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

13 Cf. KANAYAMA, Rodrigo. Orçamento público brasileiro, democracia e accountability. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*, p. 139-160.

Primeiramente, o projeto é examinado pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), uma comissão permanente do Congresso Nacional. A análise prévia da CMO é uma imposição constitucional. De fato, entre outras coisas, compete à CMO examinar e emitir parecer sobre os projetos de leis orçamentárias (art. 166, § 1º, CR), além de receber as emendas parlamentares e sobre elas também emitir parecer antes da deliberação Plenária (art. 166, § 2º, CR). Submetido o projeto ao Congresso, o Presidente da República somente poderá propor sua modificação enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta, conforme já visto (art. 166, § 5º, CR). Na fase deliberativa, a CMO também é responsável pela promoção de audiências públicas, que poderão ser até mesmo regionais, caso haja interesse de Estado ou Região Geográfica¹⁴. Ainda, os parlamentares podem apresentar emendas ao projeto, desde que atendam ao disposto na CR (art. 166, §3º).¹⁵

(iii) Etapa constitutiva

Aprovada a proposta, com ou sem emendas, o projeto segue à apreciação do Chefe do Executivo, para sanção ou veto, como qualquer outra lei ordinária.

A sanção consiste na anuência do Presidente da República ao projeto¹⁶. É o ato da sanção que, para muitos, transforma o projeto de lei em lei¹⁷. Segundo o modelo brasileiro atual, a sanção pode ser expressa ou tácita (art. 66, *caput* e § 3º da CR). Esta última ocorre quando o Presidente silencia ao longo do prazo quinquenal de que dispõe.

(iv) Etapa complementar

A etapa complementar é aquela em que ocorrem a promulgação e a publicação da lei. Diz-se complementar porque sucede a fase de aperfeiçoamento

14 Resolução nº 01/2006, art. 29, § 2º - A CMO poderá realizar audiências públicas regionais para debater o projeto, quando de interesse de Estado ou Região Geográfica.

15 A Resolução 1/2006 - CN define as emendas que podem ser apresentadas: emendas de cancelamento, de remanejamento, de apropriação (quanto ao objeto); emendas de relator, de bancada estadual, de comissão, individuais (quanto ao proponente). Cf. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil*, p. 42-57.

16 MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, p. 906.

17 Cf., entre outros, SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*, p. 209 e CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*, p. 105.

da lei, integrando a sua eficácia¹⁸. A promulgação declara a existência da lei e atesta a validade e obrigatoriedade do ato. A publicação agrega-se à promulgação, tornando o ato legislativo obrigatório *erga omnes*.

Do ponto de vista da execução do orçamento, a publicação da lei orçamentária anual não é mero adorno, já que constitui o marco inicial para a contagem do prazo de trinta dias para a edição do Decreto pelo qual o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso (art. 8º, Lei Complementar 101/2000)¹⁹

Em seguida, passa a lei orçamentária anual a ser executada. E, a despeito de parecerem cessados os embates institucionais (entre Executivo e Legislativo, especialmente), após a aprovação do orçamento, é apenas o primeiro momento dos conflitos, os quais permanecerão por todo o exercício financeiro.

3. POLÍTICA DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

A mais destacada arena de embates entre os Poderes Executivo e Legislativo é o orçamento público. A busca por recursos é o principal motivo para que todo o processo orçamentário seja conturbado. A despeito de a CR prever uma sequência harmônica de fases, da iniciativa até a vigência, leis orçamentárias sempre são construídas após muitas negociações entre os atores responsáveis.

Embora alguns encarem com estranheza o caráter do nosso processo orçamentário, não se trata de uma exclusividade do Brasil. E isso decorre de razões históricas. No México e na Áustria, por exemplo, o projeto de lei orçamentária não sofre o escrutínio da Câmara Alta.²⁰ Na Áustria, as regras sobre o processo de formação do orçamento sequer integram a seção referente ao processo legislativo, revelando a permanência de um conceito típico dos países germânicos: a ideia de supremacia do Executivo em matéria orçamentária, corolário do antigo princípio monárquico.²¹

18 CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*, p. 111.

19 Lei Complementar 101/200, art. 8º, *caput* - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

20 Cf. ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. *El Presupuesto Público en México*, p. 493. Cf. STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*, p. 83.

21 Leia-se a lição de Stelzer: "Parliament's participation in questions of the budget is actually the historical root of parliamentarianism and its introduction was primarily important for

O Brasil percorreu sentido inverso. Embora a realidade demonstre que o Executivo possui primazia na gestão orçamentária²², os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte orientaram-se para o incremento do papel atribuído ao Legislativo, o que se explica por uma razão básica. Não se tratava de uma Constituinte exclusiva.²³ Ou seja, os próprios constituintes também eram parlamentares ordinários e, obviamente, a recuperação de seus poderes era uma prioridade após mais de duas décadas de regime autoritário.²⁴ Portanto, embora os resultados obtidos não tenham sido exatamente aqueles desejados pelos constituintes, o fato é que eles buscavam avançar em relação ao cenário constitucional de 1967/1969, especialmente no tocante ao poder de emenda, que esteve praticamente inviabilizado no contexto ditatorial, como será visto adiante.

Aqui, ao contrário do que Stelzer sugere a respeito da Áustria, o aspecto topográfico do capítulo constitucional atinente aos orçamentos nada tem a ver com reminiscências da hipertrofia do Executivo. Na verdade, os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988 foram estruturados em três grandes etapas: a das Comissões Temáticas, a da Comissão de Sistematização e a do Plenário.

Na primeira fase do processo constituinte, o orçamento foi objeto de duas Comissões Temáticas, vale dizer, a Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças e a Comissão da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, que deliberava sobre o Poder Legislativo e seus procedimentos. Ocorre que na segunda fase do processo constituinte, a Comissão de Sistematização deparou-se com uma série de incongruências entre os dispositivos apresentados pelas duas comissões temáticas e, para solucionar esse impasse, os relatores das respectivas comissões temáticas (José Serra e José Jorge) apresentaram

controlling the financial means at the monarch's disposal for the purpose of warfare. It might be argued that dealing with the law on the federal budget and on the conclusion of state treaties within this very chapter again reveals how the republican constitution is based on the monarchial constitution. In both cases, the federal budget and the conclusion of state treaties, the executive branch of government takes a dominant role." Cf. STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*, p. 96.

22 Em sentido crítico a respeito dessa primazia, v. MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*.

23 Como é notório, em julho de 1985, o então Presidente José Sarney enviou ao legislativo a Proposta de Emenda Constitucional nº 43, estipulando a atribuição de poderes constituintes ao Congresso Nacional. Sobre esse processo e as principais críticas a ele direcionadas, v. SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*, p. 155-188.

24 Nessa linha, v. AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*, p. 06.

emendas conjuntas e sobre blocos de normas dessa matéria, resultando na consolidação de uma seção especialmente dedicada aos orçamentos públicos no âmbito do capítulo correspondente às finanças públicas.²⁵

A seção consagrada ao orçamento, portanto, não foi fruto de uma intenção deliberada pela despolitização do assunto, mas sim o resultado de um compromisso que envolveu diretamente o relator da Comissão Temática dedicada ao Poder Legislativo.

(a) Os atores envolvidos no processo orçamentário

Sob a égide da Constituição liberal de 1891 o poder de iniciativa coube ao Parlamento. Por outro lado, em momentos de autoritarismo político, a iniciativa do projeto de lei orçamentária passou às mãos do Executivo (caso das Constituições de 1937²⁶ e 1967²⁷). Pode-se dizer que o caso da CR é diferente: a atribuição de competência exclusiva ao Presidente da República para deflagrar o processo legislativo parece ter sido fruto da intenção dos constituintes de ressaltar, no sistema orçamentário, a ideia de planejamento das ações estatais. O balanço do sistema em relação ao Poder Legislativo ficaria por conta de uma abertura maior ao poder de emenda parlamentar em relação à sistemática prevalente no regime autoritário, embora não de maneira irresponsável, como na Constituição de 1946²⁸.

O Brasil não é o único país que teve – e tem – dificuldades em manter o fiel da balança estável, nas relações orçamentárias. Nos Estados Unidos sempre existiu disputa entre os poderes Executivo e Legislativo. O Legislativo manteve-se com a agenda de 1789 a 1921, o Executivo de 1921 a 1974, e, a partir de 1974, com o *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, do governo Nixon, criou-se uma constante luta entre os dois poderes: “como antes, o presi-

25 AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*, p. 04.

26 Constituição de 1937, art. 67 - Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: (...) b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados.

27 Constituição de 1967, art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

28 SERRA, José. *A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias*, p. 139-141.

dente submete o orçamento todos os anos, e o Congresso tem a opção de aceitá-lo ou rejeitá-lo. Mas agora o Congresso tem seu próprio diagrama, previsões econômicas, análise de programas, prioridades de gastos, e suas próprias ideias de como receitas e despesas devem ser alteradas”.²⁹ Eternos conflitos.

Não obstante haver regras claras quanto ao processo orçamentário, como descrevemos na primeira parte deste trabalho, não há como garantir o equilíbrio formalmente estabelecido. A política toma a ponta se o assunto for alocação de recursos, nem sempre escutando o direito posto – ou promovendo interpretações.

No regime vigente, o Poder Executivo tem a agenda na elaboração da proposta orçamentária – como estudamos, na *fase interna*. Isso não significa que o Poder Legislativo não possa ter papel decisivo. Formalmente, tem ele a competência de apresentar emendas. Porém, alheio ao texto da CR, o Poder Legislativo pode exercer pressão e negociar o Poder Executivo para obter benefícios.

Tal como acontece na política norte-americana, a batalha se renova anualmente. Ao contrário da legislação ordinária, ano a ano o governo e parlamentares digladiam por recursos públicos. Se os promotores de políticas públicas querem promovê-las adequadamente, terão de convencer os legisladores, os quais possuem o poder de negar.³⁰

(b) Negociações

Independentemente do tamanho da maioria congressual, para obtenção de apoio é comum que o Poder Executivo distribua recursos orçamentários. Negociam-se recursos com o *pork*, para lubrificar as engrenagens “da construção de coalizões no Congresso”³¹. *Pork* “é a apropriação de recursos pelo

29 SCHICK, Allen. *The Federal Budget*, p. 18-20 – tradução livre.

30 “Unlike the general legislative process, the budgetary process is action forcing. Governmental policy makers do not decide whether to considering legislation approving a budget; they treat the need for a budget as a given. Most other legislation is much more discretionary in character; participants see a need and propose legislation to meet it. Most often, however, nothing other than their perception of need or opportunity prompts that action. In contrast, budget expire. When they do, governments no longer have any authority under which to spend public funds. Policy makers have to approve new budgets or continue the existing ones. Typically, they try to use that opportunity to fashion budgets that advance their own policy and fiscal priorities”. (GOSLING, James J. *Budgetary Politics in American Governments*, p. 1).

31 AMES, Barry e outros. *Famintos por Pork*. In.: POWER, Timothy J. ZUCCO Jr. Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira, p. 239.

parlamentar para atendimento de interesses locais (pessoais, da agremiação do parlamentar), visando, obviamente, a benefícios eleitorais. *Pork Barrel* é recebimento (favorecimento) de clientela política mediante entrega de recursos em troca de apoio político”.³²

A adoção do *pork* “aumenta as chances de reeleição dos congressistas”.³³ Os parlamentares dependem do apoio dos eleitores locais para financiar e sustentar suas campanhas eleitorais e, no sentido inverso, “atores políticos locais dependem de representantes nacionais capazes de intermediar o fornecimento de recursos federais”, às vezes fundamentais para a administração local.³⁴

O *pork* é perceptível na distribuição de recursos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Citemos, por exemplo, a Lei 12.919/2013 (LDO 2014), no âmbito da União:

Art. 13. A Reserva de Contingência, observado o inciso III do caput do art. 5o da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de recursos do Orçamento Fiscal, equivalendo no Projeto e na Lei Orçamentária de 2014 a, no mínimo, 2% (dois por cento) e 1% (um por cento) da receita corrente líquida, respectivamente, sendo pelo menos metade da Reserva, no Projeto de Lei, considerada como despesa primária para efeito de apuração do resultado fiscal.

(...)

§ 3o A parcela primária da reserva de que trata o caput, equivalente a 1% da Receita Corrente Líquida, será destinada exclusivamente para apropriação em programações incluídas por emenda individual.

O apoio é obtido por oferta de recursos. O *pork* é uma das ferramentas do presidente na análise do presidencialismo de coalizão³⁵. Para angariar apoio e aprovação das propostas legislativas no Congresso, o Presidente lança mão de algumas ferramentas, e o *pork* é uma delas. Não há qualquer vedação constitucional ao comportamento entre as instituições e, a despeito de, também, não haver previsão legal, é próprio de regimes presidencialistas democráticos e plurais.

32 Kanayama, Rodrigo Luís. *Orçamento público brasileiro, democracia e accountability*, p. 149.

33 AMES, Barry e outros. *Famintos por Pork*, p. 239. Nos Estados Unidos, existe a regra pragmática congressual “não peça dinheiro se não apoiar o orçamento” (tradução livre), sendo que o valor do *pork* varia de ano a ano. Para detalhes e números, ver: SCHICK, Allen. *The Federal Budget*, p. 244-249.

34 AMES, Barry e outros. *Famintos por Pork*, p. 239.

35 CHAISTY, Paul; CHEESEMAN, Nic; POWER, Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross-regional perspective, *Democratization*, DOI:10.1080/13510347.2012.710604. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>, acesso em 20 de agosto de 2014.

A representação do *pork* no Brasil é constatada pelas emendas orçamentárias – especialmente as individuais. As emendas individuais são aquelas propostas individualmente pelos parlamentares, podendo ser de cancelamento ou apropriação³⁶. De acordo com o art. 49 da Resolução 01/2006 – CN, “cada parlamentar poderá apresentar até 25 (vinte e cinco) emendas ao projeto, cabendo ao Parecer Preliminar fixar o valor total do conjunto das emendas a serem apresentadas, por mandato parlamentar”.

Recentemente, uma nova figura foi criada do Congresso Nacional: as emendas individuais impositivas. Tentativa de criá-las por emenda à CR, a PEC 353/2013 – hoje, PEC 358-A/2013³⁷, cuja tramitação prossegue. E criação por legislação orçamentária – na LDO 2014, art. 52 da Lei 12.919/2013.³⁸ Essa inovação tende a alterar, novamente, o fiel da balança, transferindo maior poder de alocação de recursos ao Poder Legislativo, não obstante ainda pequeno.

A despeito da manutenção da competência para promoção da *fase interna* – que ainda permanecerá nas mãos do Poder Executivo –, há um claro enfrentamento à hegemonia do governo. Tal reação fortaleceu-se após o não cumprimento das emendas individuais na execução orçamentária, ou seja, o Poder Executivo não permitia a efetivação das disposições orçamentárias incluídas por emendas individuais. Embora não seja uma inversão de papéis, é clara sinalização de que o Poder Legislativo quer mais capacidade de influenciar a alocação de recursos.³⁹

36 MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil* – Devido Processo Orçamentário e Democracia, p. 56.

37 A PEC 353/2013, em razão do desmembramento, transformou-se em PECs 358/2013 e 359/2013. O parecer, de 29 de abril de 2014, foi pela aprovação das PEC 358-A/2013 (substitutivo) e 359/2013. (http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1245769&filename=Tramitacao-PEC+358/2013 e http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1249641&filename=Tramitacao-PEC+358/2013 Ver: Trâmite: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=602633>, acesso em 19 de junho de 2014.

38 Para mais informações, conferir: KANAYAMA, Rodrigo Luís. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. Artigo aceito para publicação na Revista de Direito Público da Economia (Editora Fórum), ainda no prelo.

39 A eventual aprovação da PEC 358-A terá impactos não apenas para a União, mas para todos os demais entes federativos, cujas Constituições e Leis Orgânicas terão de adaptar a norma da Constituição Federal à nova realidade. Não será imediatamente aplicável, pois particularidades de cada ente exigem tratamento diferenciado, embora a ideia de emendas impositivas seja a mesma para todos.

4. CONCLUSÃO

A partir da análise realizada acima, verifica-se que não é incomum – e não apenas no Brasil – as disputas institucionais entre os Poderes do Estado. O mote do embate são os recursos financeiros, cuja escassez promove constante conflito. Enquanto o Poder Executivo (governo) pretende efetivas suas políticas públicas, o parlamento também tem seus próprios planos.

No Brasil, como as principais atribuições orçamentárias remanesçam nas mãos do Poder Executivo, o Legislativo vem tentando *desequilibrar o fiel da balança*, tanto por instrumentos políticos – a pressão para aprovar as propostas orçamentárias anualmente – como por propostas de emendas constitucionais – modificando característica das emendas parlamentares, especialmente as individuais.

Não observamos o cenário como preocupante. Trata-se de ordinária disputa pelo protagonismo orçamentário. De qualquer modo, há muito não se observava movimentação nesse sentido. Veremos, nos próximos anos, novidades na forma de estudar a relação Executivo-Legislativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. *Memória da Assembléia Constituinte de 1987/88: as finanças públicas*. Revista do BNDES, n. 11, 1999.

ÁLVAREZ, Freddy A. Priego. El Presupuesto Público en México. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; PASIN, João Bosco Coelho. *Direito Financeiro e Tributário Comparado* – Estudos em Homenagem a Eusebio González Garcia. São Paulo: Saraiva, 2014.

AMES, Barry e outros. Famintos por Pork. In: POWER, Timothy J. ZUCCO Jr. Cesar. *O Congresso por ele mesmo*. Autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.

CALDAS FURTADO, José de Ribamar. *Direito Financeiro*. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CHAISTY, Paul. CHEESEMAN, Nic. POWER, Timothy. Rethinking the ‘presidentialism debate’: conceptualizing coalitional politics in cross- regional perspective, Democratization. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.710604>, acesso em 20 de agosto de 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo*. 3ª ed. São Paulo: RT, 2011.

GOSLING, James J. *Budgetary Politics in American Governments*. 4ª ed. New York: Routledge, 2006.

KANAYAMA, Rodrigo. Orçamento público brasileiro, democracia e accountability. In: Clèmerson Merlin Clève. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, v. 3

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. *A Constitucionalização das Finanças Públicas no Brasil – Devido Processo Orçamentário e Democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

SARMENTO, Daniel e SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Direito Constitucional – Teoria, História e Métodos de Trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SCHICK, Allen. *The Federal Budget*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2007

SERRA, José. *A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias*. Revista de Economia Política, v. 9, 1989.

SILVA, José Afonso. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

STELZER, Manfred. *The Constitution of the Republic of Austria*. Oxford: Hart Publishers, 2011.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.