

035

ORÇAMENTO EM DISCUSSÃO

ISSN 2525-4898

**Nota de Pesquisa: regras constitucionais do orçamento
nos períodos democráticos brasileiros (1946/1964 e
1988/2013)**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

Consultoria de Orçamentos,
Fiscalização e Controle

SENADO
FEDERAL



SENADO FEDERAL
Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF
Conselho Editorial

Conselho Editorial da CONORF
Diretora do Conselho Editorial
Ana Cláudia Castro Silva Borges

Coordenadores
João Henrique Pederiva
Rita de Cássia Leal Fonseca dos Santos

Membros do Conselho
Flávio Diogo Luz
Lívio Botelho Dantas
Marcel Pereira
Rafael Inacio de Fraia e Souza
Renan Bezerra Milfont
Rudinei Baumbach

Endereço
Senado Federal, Ala Filinto Müller, Gabinete 9 – Brasília, DF, Brasil–CEP
70.165-900

Telefone: +55 (61) 3303-3318

Página da internet <https://www12.senado.leg.br/revistaorcamento>
Email: conselho.editorial@senado.gov.br

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados os autores e a Consultoria de Orçamentos do Senado Federal. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito do Senado Federal. Este trabalho é de inteira responsabilidade de seus Autores, não representando necessariamente a opinião do Senado Federal ou de suas Comissões.

**Nota de Pesquisa: regras constitucionais do orçamento nos
períodos democráticos brasileiros (1946/1964 e 1988/2013)**

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt*

2017

* Consultor de orçamento do Senado Federal. Economista. Mestre em Poder Legislativo pelo CEFOR/Câmara dos Deputados. (framalho@senado.leg.br)

RESUMO

Esta Nota de Pesquisa traz uma sistematização empírica das regras institucionais relativas ao papel dos Poderes da República na elaboração e execução do orçamento federal brasileiro nas duas últimas ordens constitucionais democráticas (1946/1964 e 1988/2013), descrevendo-as e inclusive sugerindo uma quantificação preliminar sob a forma de indicadores. A síntese dos achados empíricos discute a ocorrência ou não de aumento dos poderes presidenciais, com o auxílio de uma referência a padrões internacionais aplicados de forma metodologicamente consistente. O objetivo principal é auxiliar e potencializar outros estudos que possam partir desta base quantitativa para abordar o tema.

Palavras-Chave: Orçamento Público. Finanças Públicas. História Econômica do Brasil.

Sumário

1 - Introdução.....	6
2 – Parâmetros de levantamento e interpretação dos dados	10
3 – Os resultados em detalhe.....	29
4 – Um primeiro exercício comparativo – a posição dos regimes brasileiros frente à experiência internacional	38
5 – Síntese dos resultados e desdobramentos analíticos	40
REFERÊNCIAS.....	47
APÊNDICE 1 - Parâmetros para comparação dos dados de poderes presidenciais orçamentários com o levantamento internacional de Wehner (2010)	53

Nota de Pesquisa: regras constitucionais do orçamento nos períodos democráticos brasileiros (1946/1964 e 1988/2013)

Fernando Moutinho Ramalho Bittencourt

1 - Introdução

Os poderes institucionais envolvendo o processo de produção das leis são um dos elementos analíticos mais relevantes no estudo da qualidade e funcionamento das modernas democracias (“Institutionalists have theoretically and empirically shown that differences in veto, decree, and budgetary powers, for example, have important consequences for the executive-legislative power balance”, MORGENSTERN; POLGA-HECIMOVICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013, pp. 38-39). Sob esta perspectiva histórica, as características institucionais recorrentes nas diferentes Constituições do Brasil republicano (“as bases de nossa tradição republicana: o presidencialismo, o federalismo, o bicameralismo, o multipartidarismo e a representação proporcional”, ABRANCHES, 1988, p 10) têm ensejado temores de instabilidade institucional e ingovernabilidade, desde a própria cunhagem do termo “presidencialismo de coalizão” no artigo seminal de Abranches, que alertava sobre as perspectivas da ordem constitucional então nascitura ao herdar esses traços da República de 1946. Em resposta, significativa vertente da literatura sobre o presidencialismo de coalizão brasileiro aponta que este cenário de instabilidade aguda não se concretizou exatamente em virtude do aumento do poder de agenda do Executivo sob as novas regras institucionais.

Uma primeira vertente de autores (SANTOS, 1997; SANTOS, 2003; PALERMO, 2000; SHUGART; CAREY, 1992; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999¹) sustenta que existe uma verdadeira subordinação prática do Legislativo à agenda presidencial de políticas públicas, derivada essencialmente das regras institucionais que dão ao Executivo poderes especiais para encaminhar propostas de seu agrado e bloquear iniciativas que lhe são contrárias na decisão parlamentar. Este poder decorre tanto da Constituição quanto das normas infraconstitucionais, em particular dos regimentos internos das Casas Legislativas.

Nesta linha de raciocínio, o aumento do poder de agenda do Executivo teria mesmo sido a mais relevante alteração institucional do novo regime democrático de 1988 *vis-à-vis* a

¹ Estes últimos autores ampliam a titularidade do poder de agenda, falando de um processo decisório legislativo centralizado no presidente e também nos líderes partidários no Legislativo. Para os efeitos do raciocínio aqui desenvolvido, porém, sua argumentação é igualmente válida.

Constituição de 1946², transformando uma “agenda compartilhada” em uma “agenda imposta” (Santos, 1997, p. 11, grifos no original³) - a cooperação do legislador não é negociada, mas “forçada” pelo Executivo (PALERMO, 2000, p. 8), a despeito de todos os efeitos do sistema eleitoral e partidário que tenderiam à indisciplina, à não-cooperação e à atuação do Parlamento como um poder de veto (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, pp. 21-23). Esse poder de agenda passa, então, a ser um componente indissociável da capacidade governativa do presidencialismo brasileiro:

O controle exercido pelo presidente e os líderes partidários sobre a agenda dos trabalhos parlamentares e do processo decisório no Congresso, com base em seus poderes institucionais, tem efeitos significativos sobre o desempenho da coalizão de apoio ao presidente e sua capacidade de manter-se unida ao longo do tempo. O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 38).

Fabiano Santos (2003), ao concordar com esta visão geral, colocará a ênfase em um tipo específico de poder de agenda, o de iniciativa orçamentária:

[...] somente o direito exclusivo de iniciativa em matéria orçamentária pode explicar por que os partidos parlamentares brasileiros se projetaram como uma importante instituição para a coordenação do comportamento dos legisladores, desde a promulgação da Constituição de 1988. Embora as medidas provisórias sempre sejam uma ferramenta poderosa nas mãos do presidente, seus efeitos mais decisivos se restringem às situações em que as políticas ideais para o presidente divergem muito das políticas ideais do legislador mediano. [...]

O monopólio do poder executivo em assuntos distributivos retirou da alçada dos congressistas um instrumento fundamental para manter e ampliar sua influência política. [...]

Nessas circunstâncias, a cooperação com os partidos parlamentares é a melhor estratégia para aumentar seu poder de barganha frente ao chefe do Executivo. Isso explica por que, ao contrário do que ocorreu no regime de 1946-1964, um comportamento partidário minimamente disciplinado é essencial para os atuais legisladores brasileiros.

Em maior detalhe, para Fabiano Santos, o Congresso de 1946 tinha a capacidade de prover ele mesmo as demandas *pork* que fundamentavam as estratégias individualistas de campanha dos seus integrantes (o que é consistente com a visão da conexão eleitoral centrada na política estadual – para uma detalhada resenha sobre a literatura nesse sentido, cf. AMORIM

² Um resultado que chega a contrariar um certo senso comum que vê na Constituição de 1988 uma reação direta e automática de retomada, em favor do Congresso, de todos os poderes concentrados no Poder Executivo pelo regime autoritário (nomesmo sentido, FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 41).

³ Certamente, Santos não desconsidera existir o clássico componente de patronagem. No entanto, sua tese é exatamente a de que somente o controle de agenda permite superar as duas limitações básicas da utilização estratégica da patronagem (o efeito redutor da coesão partidária na própria base de apoio presidencial e a perda cíclica, ao longo do ciclo eleitoral, da capacidade da patronagem obter lealdade dos parlamentares – SANTOS, 1997, p. 4).

NETO, 1994, p. 22). Isto decorre tanto da prerrogativa de produzir o próprio projeto de orçamento diante da omissão do Executivo em propô-lo quanto da ausência de limites explícitos relativos ao aumento de despesa no projeto de orçamento (SANTOS, 2003, pp. 88-89;), o que virá a ser explicitamente retirado da carta constitucional de 1988 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, pp. 25 e 44-46).

Esta capacidade fazia com que a dependência do legislador individual frente ao Executivo (e frente aos partidos como eventuais *brokers* dessa relação) fosse pequena na esfera orçamentária, cabendo então como ferramenta de cooptação somente a patronagem *tout court* (isto é, a distribuição de cargos públicos como forma de distribuição de poder decisório). Em face de baixa coesão e disciplina partidárias, o Executivo tinha que ampliar a extensão da patronagem àqueles partidos nominalmente na oposição, de forma a criar coalizões *oversized* (TSEBELIS, 1995, pp. 303-304) cujo tamanho maior que o mínimo necessário à formação de maioria destinava-se a compensar uma já esperada indisciplina que enfraqueceria os totais de voto favoráveis ao governo nos partidos de sua própria base. O reforço dos poderes de agenda presidenciais (orçamentários e também legislativos em geral) em 1988 permite aos presidentes controlar em muito maior medida as decisões legislativas, inclusive as orçamentárias, e com isso retirar dos parlamentares a prerrogativa de obter por conta própria os recursos políticos essenciais para seu interesse eleitoral (SANTOS, 2003, pp. 58-82). Esta mudança acarretará, de forma reflexa, o fortalecimento dos partidos enquanto *brokers* da negociação entre as partes (tanto para o presidente, para o qual a disciplina partidária reduz a possibilidade de quebra de acordos, quanto para os legisladores, que passam a ver nos partidos coesos um agente de negociação mais forte e com maior poder dissuasório contra eventuais quebras de acordos pelo Executivo - SANTOS, 2003, pp. 84-95).

Em síntese, nestas visões, as democracias de 1946 e 1988 diferem substancialmente em termos de capacidade decisória e governabilidade, e essa diferença decorre de diferentes poderes de agenda presidencial (legislativo e orçamentário), bem como de diferentes arranjos de coalizão em função desse novo poder relativo – uma vez que permaneceram constantes variáveis da maior importância, como o caráter multipartidário da política e o sistema eleitoral proporcional com lista aberta.

Assim, a importância do estudo dos poderes orçamentários presidenciais decorre da dupla natureza dos poderes relativos ao orçamento: de um lado, como visto acima, formam parte dos poderes de agenda do presidente na relação com o Legislativo; por outro, não menos importante a ingerência sobre o orçamento é identificada na teoria (AMES, 1995;

MAINWARING, 1999; AMES; PEREIRA; RENNÓ, 2011, pp. 261-268; PEREIRA; MUELLER, 2002; PEREIRA; MUELLER, 2003) como uma importante ferramenta de alavancagem política na gestão de maiorias presidenciais. Isto significa que os poderes orçamentários do Executivo representam não só capacidade de intervenção direta no processo decisório, mas também um dos recursos essenciais na alavancagem para fins de mobilização de apoio político no Legislativo, mobilização esta que representa o outro recurso fundamental de dominância decisória do Executivo (MONTERO, 2009, pp. 227-249; RAILE; PEREIRA; POWER, 2011; MORGENSTERN; POLGA-HECIMOVICH; SHAIR-ROSENFELD, 2013, p. 64). Destarte, a hipótese de variância significativa desses poderes entre os dois períodos constitucionais faz parte, como variável explicativa, do cerne de modelos teóricos relevantes sobre a democracia brasileira e merece um aprofundamento de sua caracterização factual e analítica.

Esta Nota de Pesquisa oferece subsídios empíricos para a discussão da evolução institucional brasileira no que se refere aos poderes formais de natureza orçamentária. Inicialmente, discute-se a operacionalização dos conceitos de poder de agenda, procurando identificar os efeitos que uma determinada configuração de poderes institucionais trará sobre a dinâmica decisória do sistema político envolvido. Em seguida, apresenta-se uma sistematização a informação empírica sobre as regras institucionais relativas ao papel dos Poderes da República na elaboração do orçamento, comparando as duas últimas ordens constitucionais democráticas no que tange a tais regras (limitada a última ao período de 1988 até 2013, em função de rupturas formais discutidas na seção 2), inclusive sugerindo uma quantificação preliminar sob a forma de indicadores, complementada por uma referência a padrões internacionais e por uma breve síntese dos principais achados empíricos⁴.

A oferta desse conjunto de informações na forma de uma base de dados homogênea e metodologicamente consistente sobre as regras institucionais da elaboração e execução do orçamento sob as constituições democráticas brasileiras tem por objetivo principal auxiliar e potencializar outros estudos que possam partir desta base quantitativa.

Esta sistematização da informação afigura-se útil na medida em que há na literatura relativamente poucos trabalhos envolvendo comparações empíricas entre dimensões institucionais das duas últimas democracias constitucionais brasileiras (LYNE, 2005; ZULINI, 2010; AMORIM NETO, 1994; FIGUEIREDO, 2007; VASSELAI, 2011), e menos ainda

⁴ O aproveitamento das informações aqui apresentadas para uma discussão teórica no perfil comparativo acima descrito é feito em BITTENCOURT (2016).

aqueles que procuram alinhar de forma específica as diferenças de regras institucionais (SANTOS, 2003, pp. 72-82; NOBREGA JR., 2008).

A seção 2 traz uma descrição metodológica dos parâmetros de compilação e interpretação dos dados, explicitando a forma de construção dos indicadores e o sentido de sua leitura. A seção 3 apresenta a integralidade da informação produzida, incluindo o detalhamento das fontes legais, regulamentares e doutrinárias utilizadas. A seção 4 oferece uma comparação detalhadas dos resultados históricos do caso brasileiro com padrões de comparação internacional metodologicamente compatíveis. Por fim, a seção 5 sintetiza os resultados, com uma breve discussão qualitativa de cada um deles, alertando ainda para os cuidados que se deve adotar ao traçar conclusões baseadas estritamente nas regras formais.

2 – Parâmetros de levantamento e interpretação dos dados

Desde logo, há que se ressaltar o marco final do período constitucional pós-88 a ser examinado, fixando-o em 2013. Não obstante a plena disponibilidade de informação para os exercícios posteriores, o orçamento federal sofre uma mudança institucional significativa em 2014, que recomenda não abordar de forma indistinta exercícios anteriores e posteriores a essa data. Trata-se da criação da figura da “execução obrigatória” de parte das emendas feitas pelo Legislativo, inicialmente constante do art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014⁵ e, posteriormente, incorporada na forma de parágrafos ao art. 166 do texto constitucional por meio da Emenda Constitucional 86/2015⁶. Essa disposição legislativa, independentemente do efeito prático que venha a alcançar⁷, representa a introdução expressa de novas regras de

⁵ Art. 52. *É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação incluída por emendas individuais em lei orçamentária, que terá identificador de resultado primário 6 (RP-6), em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º, do art. 165, da Constituição Federal.* (BRASIL, 2013)

⁶ Art. 166 [..]

§ 9º *As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.*

§ 10. *A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais.*

§ 11. *É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165.*

[..] (BRASIL, 2015)

⁷ TAQUES (2013); SANTOS (2016); GREGGIANIN (2015) expõem o debate acerca dos efeitos institucionais e econômico-financeiros dessa mudança no ordenamento jurídico.

relacionamento entre Executivo e Legislativo em torno da elaboração e execução do orçamento federal, ao determinar uma porcentagem do orçamento expressamente destinada ao acolhimento de emendas de parlamentares e estabelecer condições supostamente mais restritivas à sua não-execução por parte do Executivo. Assim, qualquer estudo comparativo em torno das regras do orçamento não poderá desconsiderar a mais elementar das mudanças nos seus pressupostos, ou seja, de mudanças formais nas próprias regras específicas envolvendo o seu objeto. Desta forma, julga-se conveniente encerrar neste estudo o período de observação e análise já no exercício de 2013, uma vez que os exercícios subsequentes formariam um conjunto distinto que, de ser simplesmente acrescentado, poderia induzir a interpretações equivocadas, por diferir institucionalmente tanto do período 1947-1963 quanto das próprias regras vigentes de 1988 até então.

No que se refere a fontes, o presente levantamento das alterações no poder de agenda presidencial sobre o orçamento foi realizado a partir dos textos normativos (Constituição Federal e Regimentos Internos) complementados pela literatura técnica de orçamento publicada no período entre 1946 e 1964, que acentua ou relativiza algumas interpretações sugeridas pela literalidade do texto das leis. Com efeito, as regras institucionais podem ser estabelecidas no nível mais elevado da hierarquia jurídica (a Constituição Federal), mas também existem aquelas que são estabelecidas por normas internas ao Legislativo (regimentos, resoluções) ou mesmo por outras práticas ou normas regulamentares quando tenham incidência e relevância sobre o processo decisório⁸. Por isso, faz-se necessário buscar os dados em “current practices, not simply legal norms” (DÖRING, 2001, p. 152) - não apenas nos textos legais, mas também em textos técnicos e de doutrina jurídica que representem o “estado da arte” da técnica orçamentária em cada momento, em especial para o período de 1946, cujas fontes apresentam mais lacunas (MIRANDA, 1953; COELHO, 1952; COELHO, 1958; MAXIMIANO, 1954). A informação relativa a essas regras será abordada com o auxílio de indicadores elaborados a partir da listagem e parametrização numérica das situações em cada uma das dimensões normativas examinadas. Esses indicadores serão analisados individualmente e, subsidiariamente, adaptados a um formato metodologicamente consistente com indicadores comparativos internacionais disponíveis na literatura.

⁸ *It is important to look beyond formal rules and incorporate the study of actual practices into the analysis. As the subsequent chapters will show, in the Latin American countries of focus in this volume, actual practices may differ significantly from the written rules. While laws and regulations help determine the behavior of actors and thus affect budget outcomes, so do informal budget practices that are not written into law. A sole focus on formal rules would lead to a very incomplete characterization of the workings of the budget process and its impact on fiscal outcomes.* (SCARTASCINI; STEIN, 2009, p. 5).

Quanto à perspectiva teórica, a construção de indicadores deve ter por premissa a advertência de Wehner (2010, p. 138) no sentido de que cada um desses construtos é a expressão numérica de uma prévia – e necessariamente cuidadosa – elaboração teórica⁹.

Para efeitos de operacionalização do conceito de poder de agenda, utiliza-se uma coleção ampliada das variáveis de poderes presidenciais desenvolvidas inicialmente por Shugart e Carey (1992, pp. 133-146)¹⁰ com detalhamentos de poderes de especial relevância no âmbito orçamentário. Para cada critério de caracterização do poder de agenda, foi construído um indicador de poderes presidenciais que varia de zero a um (quanto mais próximo de um, maior o poder do Presidente *vis-à-vis* o Legislativo); para a definição dos valores, foram distribuídas entre zero e um todas as possíveis variações desse critério, sempre ordenadas de forma crescente de forma tal que a um maior valor do indicador corresponda uma situação de maior poder institucional do Executivo frente ao Legislativo¹¹. A título de exemplo, se a um determinado critério correspondam três situações institucionais possíveis, estas assumirão os valores de 0, 0,5 e 1, sendo 0 o de menor poder institucional do presidente e 1 o maior. Se forem quatro situações, os valores ordenados serão de 0, 0,33, 0,66 e 1, e assim sucessivamente. Este procedimento é inspirado na metodologia de construção de indicadores comparativos de potencialidade institucional legislativa apresentada por Montero (2009, esp. pp. 182-189) e na tabela de avaliação de poderes presidenciais de SHUGART; CAREY (1992, p. 155), com ampliações e adaptações a partir da tipologia de WEHNER (2010), voltada para o estudo das relações entre Executivo e Legislativo no âmbito especificamente orçamentário¹². Cabe lembrar que os poderes examinados não são apenas prerrogativas formais de autoridade, mas também incorporam variáveis de capacidade organizacional (tempo para processamento da informação;

⁹ *One of the primary challenges to the fiscal institutionalist literature is to develop its theoretical analysis of institutional arrangements. Institutional arrangements that are included in multiitem indices are often selected on the basis of conjectures and short informal arguments. This theoretical underinvestment is underscored by the negative results presented here in relation to a number of institutionalist hypotheses. Much more careful work is needed to properly theorise individual institutional arrangements. This will help researchers to focus on the truly relevant institutions and to better understand the conditions under which particular mechanisms have a certain effect.* (WEHNER, 2010, p. 138)

¹⁰ Tais variáveis originais em SHUGART; CAREY (1992) são a capacidade de veto (total, parcial ou *pocket veto*), as condições de derubada do veto, a iniciativa exclusiva da lei orçamentária e os poderes unilaterais de decreto.

¹¹ A título de exemplo, se a um determinado critério correspondam três situações institucionais possíveis, estas assumirão os valores de 0, 0,5 e 1, sendo 0 o de menor poder institucional do presidente e 1 o maior. Se forem quatro situações, os valores ordenados serão de 0, 0,33, 0,66 e 1, e assim sucessivamente.

¹² Uma primeira versão dessa classificação é apresentada em WEHNER, 2008. Embora existam outras tipologias com essa finalidade específica de estudos orçamentários (SANTISO, 2004; PNUD, 2005), a escolha por Wehner deve-se a vários fatores. Em primeiro lugar, o seu foco contempla diretamente a relação entre Poderes, enquanto os demais buscam avaliar prioritariamente fatores de boa governança e *outcomes* fiscais, sem entrar na análise dos efeitos políticos decorrentes do processo orçamentário. Além disso, a tipologia de Wehner contempla quesitos com mais granularidade. Por fim, a adoção de seus critérios permitirá a comparação com uma base de dados mais ampla que a dos demais, restritos ao universo latino-americano.

especialização técnica): os custos de transação (necessários à superação dos problemas de ação coletiva envolvidos na decisão legislativa) e de agência (relativos à assimetria de informação *em face* do Executivo) fazem com que os poderes formais de decisão, conquanto evidentemente necessários, não sejam uma condição suficiente para assegurar de per si a influência legislativa no processo orçamentário (WEHNER, 2010, p. 37).

Outra menção importante é que um exame de poderes de agenda orçamentários só faz sentido se considerado o contexto procedimental desta proposição legislativa específica, com um caráter periódico e único (ou seja, deve haver um orçamento por exercício fiscal, e apenas um¹³) e um prazo determinado para a sua sanção. Assim, algumas medidas de avaliação de poder de agenda que fazem sentido no contexto legislativo geral deixam de ser aplicáveis para este exame específico: são critérios tais como o controle do calendário de discussão e votação por parte das comissões, o poder de *gatekeeping* das comissões ao reter ou obstruir o acesso de matérias ao plenário, e o direito de iniciativa legislativa irrestrita de membros e comissões (DÖRING, 2001, p. 150-152)¹⁴.

A seguir, os quesitos utilizados para caracterização dos poderes orçamentários são identificados individualmente, com os respectivos critérios de atribuição de valores e a lógica da construção de cada um dentro do cenário teórico acima discutido.

¹³ Sem prejuízo de eventuais modificações, as quais mesmo que aprovadas significam não outra lei em vigor, mas uma modificação ao orçamento, que permanece único.

¹⁴ Também não são considerados aqui critérios de categorização envolvendo as sequências de votação do orçamento no plenário do Legislativo (votação única da totalidade do orçamento; votação separada de parcelas do orçamento, votação inicial da receita e da despesa agregadas, seguida de votação da distribuição individual das despesas, etc.). Segundo Döring, estes critérios de sequenciamento das decisões - embora com evidentes reflexos sobre o resultado final em termos de política fiscal e montante do gasto - não afetam diretamente a relação de forças entre Executivo e Legislativo que é o objeto do presente estudo (DÖRING, 2001, pp. 154-155). Em estudo interpretativo (BITTENCOURT, 2016), são mencionadas alegações empíricas, por parte de alguns agentes do processo orçamentário brasileiro, acerca do impacto que o sequenciamento das votações parciais causaria no resultado final. No entanto, não se incluem aqui tais critérios por duas lacunas básicas. Uma é de natureza conceitual: não localizamos na literatura discussões teóricas acerca do impacto desse sequenciamento sobre a dimensão específica das relações executivo-legislativo. A segunda é empírica: não foi possível identificar com precisão as regras efetivamente vigentes para o período de 1947-1963 relativamente às ordens e procedimentos de votação (na medida em que são detalhamentos procedimentais que não são contemplados diretamente nos Regimentos Internos, dependendo de outras deliberações *ad hoc* das comissões envolvidas).

- Iniciativa da proposta orçamentária

**QUADRO 1 - INICIATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA
VALORES DO INDICADOR**

0	Iniciativa exclusiva do Legislativo
0,33	Iniciativa comum aos dois Poderes
0,66	Iniciativa do Legislativo apenas na omissão da iniciativa do Executivo
1	Iniciativa exclusiva do Presidente

A iniciativa é a competência que um ou mais poderes têm de submeter formalmente uma proposta para que seja deliberada. Quando a competência é privativa de um determinado agente, apenas ele pode apresentar projeto de lei sobre o assunto. Este quesito poderia *a priori* ser confundido com o posterior, mas tem desdobramentos próprios. Primeiro, a iniciativa privativa do Executivo é o que torna logicamente significativa a existência dos poderes de emendar, pois de outro modo bastaria ao parlamento ignorar a proposta presidencial e elaborar seu próprio orçamento *from scratch*¹⁵. De outra parte, embora a circunstância de não-apresentação da proposta orçamentária possa ser considerada medida extrema por parte do Executivo, com pouca relevância prática segundo alguns autores¹⁶, a privatividade da iniciativa das alterações orçamentárias ao longo do ano afigura-se muito mais importante: detendo o poder exclusivo de apresentar ou não propostas de alteração do orçamento aprovado, o presidente ganha muito mais controle sobre o produto legislativo, podendo unilateralmente assegurar que o *status quo* não será alterado ainda que o Legislativo tenha interesse nisso.

Este quesito não discute a prerrogativa mais ampla de iniciar “*money bills*”, ou seja, legislação substantiva que implica elevação de impostos ou determina obrigações de política pública que, indiretamente, implicam aumento de despesa - não se confundindo essas

¹⁵ [..], *I assume that the executive makes the first move and tables a budgetary proposal that has to be approved by the legislature. Without this assumption, amendment powers would not be important as the legislature could simply draft a budget according to its preferences. In practice, the task of drafting a budget for debate in the legislature is typically delegated to the executive. While some legislatures retain formal powers to draft a budget on their own, few have the prerequisite technical capacity (Schick 2002).* (WEHNER, 2010, p. 20)

¹⁶ “Von Hagen (1992: 41) notes that ‘this possibility is of no practical importance’. The assumption of executive proposal power is very realistic” - WEHNER, 2010, p. 20). “Parliaments generally do not have the power to make budget proposals. The only exceptions are Germany and Luxembourg, and, even there, this possibility is of no practical importance.” - DÖRING, 2001, p. 152. Esta possibilidade, ademais, seria contrária à maioria das constituições que exigem que o presidente formalize a proposta orçamentária até uma data predeterminada (WEHNER, 2010, p. 154).

Neste sentido, vemos pouca alavancagem teórica na alegação de SANTOS (2003, pp. 88-89) de que o uso estratégico do não-envio da proposta pelo presidente (e a prerrogativa parlamentar de elaborar uma proposta própria para o caso de não-envio) seria uma possibilidade analiticamente importante.

obrigações com a alocação específica no orçamento anual (DÖRING, 2001, pp. 149-150). Embora exista uma evidente interação entre esse tipo mais amplo de iniciativa e as decisões orçamentárias *at large* (na medida em que essas medidas de receita e despesa terão influência e farão pressão sobre a disponibilidade e a alocação de recursos em cada orçamento anual¹⁷), os objetivos fixados para o presente trabalho estão objetivamente centrados na definição das alocações anuais do orçamento (inclusive porque é este o *locus* de decisão específico tratado na literatura como fator diferencial na lógica da formação de coalizões).

➤ Consequências da não-apresentação de proposta orçamentária

QUADRO 2 - CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA VALORES DO INDICADOR

0	Legislativo elabora livremente a proposta alternativa
0,5	Outro texto legal prévia e nominalmente definido (lei orçamentária vigente, proposta encaminhada no exercício anterior, etc.) é automaticamente considerado a proposta orçamentária
1	Não há procedimento especificado para uma proposta alternativa à que não foi enviada pelo Presidente, gerando incerteza e indeterminação no processo legislativo

As regras para não-apresentação da proposta orçamentária definem o *status quo*, ou *default*, com que se defronta o Executivo na decisão de iniciar ou não a tramitação formal do orçamento, ou seja, o que acontecerá se não for proposto ao Legislativo. A iniciativa exclusiva do presidente, sem qualquer abertura para criação da proposição por terceiros, torna essa autoridade o centro do processo legislativo (SHUGART; CAREY, 1992, p. 139). A existência de uma alternativa predefinida para a não-iniciativa (por exemplo, o orçamento vigente) reduz o espaço de escolha do presidente, mas ainda mantém a escolha totalmente em suas mãos – daí ser um indicador de maior poder legislativo presidencial do que a possibilidade do Legislativo elaborar sua própria alternativa.

¹⁷ Para uma discussão do efeito sobre o orçamento de decisões externas de obrigatoriedade de gastos, cf. BITTENCOURT, 2015, pp. 13-15.

- Escolha dos membros das comissões que votam os pareceres ao orçamento

**QUADRO 3 – ESCOLHA DOS MEMBROS DAS COMISSÕES
VALORES DO INDICADOR**

0	Membros eleitos pelo Plenário da Casa Legislativa nas duas Casas
0,33	Membros indicados pelos líderes partidários (com ou sem a nomeação formal pelo Presidente da Casa Legislativa) em uma Casa e eleitos pelo Plenário da Casa Legislativa na outra
0,66	Membros indicados pelos líderes partidários (com ou sem a nomeação formal pelo Presidente da Casa Legislativa) nas duas Casas
1	Membros indicados livremente pelo Presidente da Casa legislativa (sem a anuência dos líderes partidários)

Quanto a este valor, é fato que ambas as Constituições exigem na composição das Comissões a mesma proporcionalidade partidária presente no Pleno da Casa Legislativa (CF/46, art. 40, parágrafo único; CF/88, art. 58, § 1º). Portanto, as prerrogativas de escolha deste quesito referem-se aos parlamentares individuais dentro da proporção que cabe a cada partido ou bloco. A lógica presumida deste quesito para espelhar poder presidencial centra-se em que um processo decisório centralizado (isto é, com menos atores) permitirá maior predominância do Executivo, pois será mais fácil à coalizão majoritária eventualmente formada pelo presidente influenciar e controlar os parlamentares individuais¹⁸.

É preciso apontar que, em condições de *divided government*, o raciocínio deste quesito pode não ser tão direto. Isto porque, havendo uma maioria oposicionista unificada no Legislativo, se o seu líder pudesse nomear os membros das comissões, o papel do Executivo ver-se-ia fragilizado (nesse caso, ao contrário, a eleição pelo plenário permitiria que eventualmente membros dissidentes da maioria oposicionista pudessem conquistar as posições, ultrapassando o bloqueio da liderança da maioria). No entanto, esta situação é exatamente aquela que brilha por sua ausência no presidencialismo de coalizão brasileiro, caracterizado entre outras coisas por multipartidarismo e inexistência de uma clara maioria parlamentar surgida exclusivamente das urnas (BITTENCOURT, 2012; BITTENCOURT, 2016). Por isso, entendemos inteiramente válido aplicar esse gradiente de poderes para os dois casos brasileiros, reconhecendo que sua aplicação a uma situação hipotética de bipartidarismo efetivo (que não

¹⁸ “[...]it is important whether or not party whips may remove and replace recalcitrant MPs of their own party from crucial committee meetings.” (DÖRING, 2001, p. 150).

ocorre em nenhuma das experiências brasileiras estudadas) exigiria uma requalificação da escala.

➤ Tramitação bicameral ou não

**QUADRO 4 - TRAMITAÇÃO BICAMERAL
VALORES DO INDICADOR**

0	Tramitação inteiramente bicameral em ambas as Casas
0,5	Votação em sessão conjunta (com necessidade de aprovação nas duas casas)
1	Votação em sessão bicameral (com maioria simples do conjunto dos parlamentares)

A necessidade de aprovação por cada uma das casas (mesmo em sessão conjunta) acrescenta mais um ponto de veto, elevando o custo de aprovação da agenda proposta pelo presidente, o que reduziria o seu poder individual.

➤ Participação de Comissões especializadas na matéria

**QUADRO 5 – PARTICIPAÇÃO DAS COMISSÕES ESPECIALIZADAS
VALORES DO INDICADOR (PARA UMA TRAMITAÇÃO
BICAMERAL)**

0	Há intervenção de comissão especializada em ambas as casas antes da votação do respectivo plenário
0,5	Há intervenção de comissão especializada em apenas uma das casas antes da votação do respectivo plenário
1	Não há interveniência de comissão especializada em orçamento em nenhuma das casas legislativas antes da votação do respectivo plenário

A lógica presumida deste quesito para espelhar poder presidencial é a de que, sendo as comissões um elemento central à dinâmica legislativa e à capacidade institucional do parlamento (em qualquer das vertentes de estudos legislativos), a sua supressão no processo decisório levaria necessariamente ao enfraquecimento da atuação parlamentar:

Strong and capable parliamentary committees enable legislatures to develop their expertise and fulfill their accountability and oversight functions in public budgeting. The budget and public accounts committees are strategic parliamentary committees.” (SANTISO, 2004, p. 62).

Com efeito, as comissões especializadas elevam a produtividade legislativa pela divisão do trabalho (notadamente quando se tem em mente que o orçamento, sob as restrições que impõe o seu caráter periódico e seu calendário necessariamente fixo, compete pelo tempo do parlamento com todas as demais medidas legislativas); reduzem a assimetria de informação a

partir do acúmulo de conhecimento decorrente da especialização – não só para a decisão alocativa inicial mas também (e em especial) para assegurar por meio de uma adequada fiscalização que essa decisão será tornada concreta na execução – reduzindo deste modo os custos de agência que pesam sobre a legislatura (WEHNER, 2010, p. 40)¹⁹. Sobre a importância da comissão especializada em orçamento como base de poder dos parlamentares no Brasil de 1988, cf. PRAÇA (2013), p. 236.

➤ Poder das comissões para deliberar sobre projetos

**QUADRO 6 – PODER DAS COMISSÕES
VALORES DO INDICADOR**

1	Parecer não-vinculante
0,5	Parecer não-vinculante, mas com restrições à modificação pelo Plenário da decisão da Comissão
0	Parecer vinculante em caráter definitivo ou terminativo (ainda que sujeito a recurso)

A lógica deste quesito é a mesma do anterior relativo à tramitação por comissões – sendo a comissão especializada um ator importante no *empowerment* do Legislativo, a dominância decisória do posicionamento da comissão (isto é, se o seu parecer é apenas opinativo e pode ser desconsiderado pelo plenário, ou se há um leque de restrições que dificultem que a posição da comissão seja modificada) significará também uma posição mais forte do parlamento²⁰.

¹⁹ A estrutura de mensuração da capacidade das comissões formulada por Wehner (2010, pp. 49-50) é bastante mais sofisticada que a aqui apresentada, levando em conta três características distintas de especialização: a existência de uma comissão especificamente dedicada à deliberação orçamentária (não compartilhada com outras matérias alheias a esse foco), a existência de uma comissão especificamente dedicada à fiscalização, controle e auditoria, e a intervenção deliberativa das comissões temáticas (com competências em cada área de política pública) na distribuição do orçamento da respectiva área de jurisdição. Optamos por uma versão mais resumida do critério de especialização por dois motivos: primeiro, a vantagem em contar com uma grade de valores que contemplasse em conjunto a circunstância da tramitação bicameral (não tendo que ser desdobrada para contemplar situações diferentes em cada Casa); segundo, pelo fato de que nossa comparação de todo um período levaria a que os valores na escala de Wehner fossem diferentes para a mesma Casa em épocas distintas sob uma mesma Constituição (como se verá no caso da Câmara dos Deputados entre 1946 e 1964), o que levaria a ambiguidades conceituais na aplicação da escala original. Para efeitos da lógica principal do trabalho, portanto, adotamos a categorização mais simplificada exposta neste trecho; apenas para fins de comparação com os dados internacionais de Wehner, mais adiante, far-se-á uma adaptação às suas escalas, com as inevitáveis imprecisões decorrentes da imputação de valores aproximados.

²⁰ Para uma discussão sobre o sentido institucional do poder terminativo das comissões, cf. FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.43.

- Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas

**QUADRO 7 – SIMETRIA DE PODERES ENTRE AS CASAS
VALORES DO INDICADOR**

0	Ambas as Casas têm exatamente o mesmo poder de veto sobre a matéria (bicameralismo completamente simétrico)
0,5	Uma das Casas tem poder de veto sobre as deliberações da outra na matéria
1	Uma das Casas não tem qualquer poder deliberativo sobre a matéria, sendo a decisão inteiramente dependente da outra (bicameralismo completamente assimétrico)

A lógica deste quesito para espelhar poder legislativo presidencial é a de que quanto mais simétricos forem os poderes das duas Casas de um legislativo bicameral, mais poderão ambas as Casas atuarem plenamente em seu papel como *veto players* (diminuindo proporcionalmente a discricionariedade do Executivo sobre a decisão final).

- Consequências da não-aprovação da lei orçamentária (*default*)

**QUADRO 8 – CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-APROVAÇÃO
VALORES DO INDICADOR**

0	A não-aprovação do orçamento implica na impossibilidade da realização da despesa (no todo ou em parte) pelo Executivo até que haja pronunciamento do Legislativo. ²¹
0,33	A rejeição do orçamento implica na vigência de algum outro plano financeiro previamente determinado ²²
0,66	Não há qualquer previsão explícita no ordenamento para a rejeição do orçamento, ensejando insegurança jurídica na decisão orçamentária e ampliando a discricionariedade do Executivo.
1	O Presidente tem prerrogativas de realizar despesas com base na proposta que apresentou (quer em bases provisórias, até a aprovação definitiva do orçamento, quer em caráter definitivo, considerando-se a proposta como a regra de gasto aprovada) ²³

A deliberação tempestiva do orçamento é objeto de grande atenção no desenho institucional exatamente pelas consequências que acarreta a sua ausência em termos de políticas

²¹ É o caso típico do “*government shutdown*” norte-americano (WEHNER, 2010, p. 47-48)

²² Tipicamente o orçamento do ano anterior, podendo igualmente ser acrescido de outras parcelas de despesas como as obrigatórias por lei (caso alemão) – WEHNER, 2010, pp. 28-29

²³ Casos respectivamente da Finlândia e da França (WEHNER, 2010, pp. 29).

públicas, pois não é possível executar a ação pública sem algum tipo de mecanismo para realização de despesas²⁴.

A lógica deste quesito é a de que a ausência de uma alternativa eleva os custos políticos da rejeição do orçamento: se a recusa do parlamento em aprovar o orçamento não tiver consequências significativas, todo o processo orçamentário perde o papel de contrato por excelência em matéria de receita e despesa – o orçamento pode ser transformado em uma “não-decisão” (VON HAGEN, 2007, pp. 39-40). De outro lado, caso o Executivo possa gastar livremente os fundos públicos (de acordo com o que ele mesmo dispôs em sua proposta) sem que o orçamento esteja aprovado, não terá qualquer incentivo para atingir, no processo, os acordos legítimos que representem decisões efetivas sobre o gasto²⁵.

Para este quesito utilizamos a tipologia de Wehner (2010, pp. 28-29 e 47-48). Dentro da grade de critérios, a hipótese de ausência de uma previsão em norma permanente para o que acontece na ausência de votação legislativa do orçamento (caso típico brasileiro) está aqui equiparada à situação em que o parlamento vota autorizações parciais *ad hoc* (para desembolsos parciais e provisórios, conhecidos como “*vote on account*” no Reino Unido - WEHNER, 2010,

²⁴ “The parliamentary process governing the assessment, amendment, and approval of budgetary expenditure differs from the process for passing legislation because there must always be a budget, whereas a government is free to drop a bill.” (DÖRING, 2001, p. 148)

²⁵ Dorotinsky (2008) oferece um estudo conceitual e empírico desse critério específico de desenho do processo orçamentário:

Generally, there are two broad approaches to structuring what happens if no budget agreement is reached before the fiscal year begins. One emphasizes the importance of positive action by the authorities to continue spending, thus empowering the relevant institutions with an effective veto over new budgets unless agreement is reached. Compromise is an essential feature. The second approach deemphasizes the importance of reaching an agreement, and stresses the importance of continuation of government services in the event no budget is enacted.

Underlying the former approach is the assumption that the cost of non-agreement is high, with the government shutting down in the new fiscal year if there is no approved budget. In this event, the general population and interest groups are likely to be dissatisfied and exert pressure on both branches to reach some agreement. The caveats, of course, involve political gamesmanship and communication, in which one branch—the legislature or the executive—might be able to persuade the citizenry that the other is at fault. In any event, one or all political parties are thought to suffer in the polls and the election if they fail to reach agreement. However, memory is short, and if such a failure occurs early in a term of office, it may not manifest itself as an issue in subsequent elections. The second approach deemphasizes agreement, and the direct consequences of failure to reach agreement are minimized. There may be some residual reputation damage to authorities, as new spending in support of new policies may not be realized, and electoral promises may remain unfulfilled, depending on the rules. In these cases, some spending would be allowed to continue in the new fiscal year, pending resolution of the impasse between branches of government.

In the latter case, different levels of spending may be permitted to continue, and these may favor the executive branch, the legislature, or neither. For example, in Bolivia, Chile, and Suriname, the executive branch’s budget proposal takes effect—either permanently, or as in Bolivia, on an interim basis—if no budget is approved by the legislature by the beginning of the fiscal year. Such rules favor the executive branch and reduce the incentive of the executive to compromise at all on the budget proposal. In other cases, the legislature must enact special measures to allow spending to occur, such as in Canada, the United Kingdom, and the United States. Alternatively, the prior year’s approved budget—representing the most recent consensus budget—continues to operate, with or without special adjustments. Argentina, Colombia, Portugal, Spain, Uruguay, and República Bolivariana de Venezuela operate under this regime. (DOROTINSKY, 2008, pp. 111-112)

p. 48), pois em ambos os casos existe insegurança jurídica e indefinição sobre as regras institucionais. Apesar dessa hipótese ser considerada pouco frequente, havendo poucos exemplos como a Noruega (WEHNER, 2010, p. 28), é exatamente o que ocorre com o caso brasileiro em 1988, razão pela qual não se lhe pode omitir da grade de critérios.

- Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento – abrangência

**QUADRO 9 - PODER DE DECRETO – ABRANGÊNCIA
VALORES DO INDICADOR**

0	O presidente não pode modificar unilateralmente o orçamento
0,33	O presidente pode modificar unilateralmente o orçamento, em casos restritos e listados em rol exaustivo (o que inclui também o caso de fixação de um limite quantitativo específico como teto das modificações unilaterais permitidas ao presidente)
0,66	O presidente pode modificar o orçamento unilateralmente, em casos restritos mas listados em rol exemplificativo, o que amplia a discricionariedade da alteração
1	O presidente pode modificar o orçamento unilateralmente, para qualquer objeto de gasto e sem qualquer restrição

Trata-se do poder de decreto no sentido estrito, que não inclui os casos de delegação expressa de poderes legislativos pelo Congresso em casos específicos, nem de decretos de caráter regulamentar ou administrativo (SHUGART; CAREY, 1992, respectivamente p. 143 e pp. 144-146). A rigor, embora pareça distante de situações radicais como estado de sítio ou similares, a abertura unilateral de crédito orçamentário está classificada por Shugart e Carey como integrante de “poderes de emergência” dessa natureza extrema (SHUGART; CAREY, 1992, pp. 143-144).

Embora a terminologia empregada seja bastante distinta, na prática este quesito corresponde integralmente ao par de poderes de *virement*²⁶ e de gastar além do previsto no orçamento²⁷, mencionados por Wehner (2010, pp. 36-37, 48-49 e 141-144) como componentes

²⁶ “Virement is the transfer or reallocation of approved funds between budgetary categories such as programmes.” (WEHNER, 2010, p. 32). “Usou-se, antigamente, entre nós, como ainda em certos países, o transporte de dotação onde há sobras, chamado *estorno* ou *virement de crédit*. Consistia em aplicar as sobras das verbas que demonstravam excesso no suprimento das que tinham carência ou estouravam. [...] A Constituição de 1946 veda o estorno de verbas (art. 75).” DEODATO, 1954, p. 294-295

²⁷ Empiricamente, essa capacidade de gastar além dos créditos (quer em novos programas quer nos já existentes) é considerada existente também quando “the annual budget includes any central reserve funds to meet unforeseen expenditures” (WEHNER, p. 48).

da flexibilidade do Executivo modificar unilateralmente o orçamento durante a execução orçamentária. Com efeito, a realização de despesas não autorizadas ou superiores às constantes no orçamento votado no parlamento significa que o Executivo utilizou novos recursos (não previamente destinados pelo legislador a outra despesa específica) ou que retirou recursos de destinação anteriormente fixada. Ambas as situações representam uma modificação unilateral do orçamento oposta ao autorizado pelo parlamento²⁸, e, portanto, serão consideradas uma única prerrogativa presidencial para os propósitos da análise comparativa aqui desenvolvida.

Esta prerrogativa é bastante heterogênea no mundo: há legislaturas como a norte-americana que a restringem fortemente, impondo limites severos ao presidente para realocar fundos; outras definem as categorias orçamentárias de forma tão agregada (como o caso australiano) que a discricionariedade do Executivo para realocação é praticamente ilimitada (WEHNER, 2010, pp. 31-34 e 155-156).

Este tipo de poderes alonga-se ao menos por duas dimensões: a primeira, tratada neste quesito, é o rol de assuntos ou objetos de gasto que pode ser abrangido pelo poder de decreto (ou seja, se a capacidade presidencial de dispor unilateralmente sobre gastos incide sobre todo o orçamento, sobre casos específicos definidos com maior ou menor grau, ou sobre nenhuma parcela do orçamento).

- Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento – intervenção legislativa²⁹

**QUADRO 10 – PODER DE DECRETO – INTERVENÇÃO LEGISLATIVA
VALORES DO INDICADOR**

0	O orçamento só pode ser modificado por iniciativa do Legislativo
0,33	O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, mas sua implementação só pode ser efetivada com aprovação prévia do Legislativo
0,66	O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, com aprovação <i>a posteriori</i> do Legislativo (o que inclui com a possibilidade de que este emende a modificação pretendida)
1	O presidente pode modificar o orçamento por sua própria iniciativa, e sem aprovação do Legislativo

²⁸ O que é diferente, em termos lógicos, da afirmação de que o Executivo apenas não exerceu o poder de gasto que lhe foi permitido pelo orçamento (inerente à consideração de natureza meramente autorizativa ao orçamento, tratada mais adiante).

²⁹ O autor agradece a Eugênio Greggianin as suas observações, em comunicação pessoal, acerca desse ponto específico.

Tendo presentes todas as considerações do poder de decreto já apresentadas no quesito anterior, a segunda dimensão em que ele se desdobra é a capacidade dada ao Legislativo pelo rito procedimental de modificação unilateral para influir ou interferir na modificação alvitada pelo presidente. A capacidade de modificar o orçamento com aprovação *a posteriori* pelo Legislativo eleva os poderes presidenciais, pois ele pode criar a autorização para a despesa e comprometer os recursos antes da deliberação final do Legislativo, criando um fato consumado que retira qualquer efeito concreto da prerrogativa parlamentar da aprovação última da despesa. Trata-se do jogo estabelecido quando da iniciativa de modificação formulada pelo presidente. Pode não haver jogo (iniciativa privativa do Legislativo), ou extremamente limitado (modificações condicionadas à aprovação prévia do parlamento). Pode haver, em seguida, modificações unilaterais que, implementáveis desde a sua adoção, sejam submetidas à aprovação posterior do legislativo (o que abre a possibilidade de criação pelo Executivo de um novo *statu quo* representado pelo fato consumado do gasto já ter sido efetivado, cuja reversão posterior em caso de censura legislativa tenha custos bastante mais elevados do que a negativa *a priori*). Essa última condição implica, ainda, contemplar a possibilidade de o Legislativo emendar as modificações pretendidas (o que tem efeitos potenciais não desprezíveis, na medida em que existe a possibilidade de que o gasto autorizado unilateralmente pelo Executivo não seja processado de imediato, permitindo um certo período de tempo em que a intervenção legislativa seja capaz de modificar a decisão de gasto antes de que transforme em fato consumado). Por fim, o rito da modificação unilateral do orçamento pode omitir inteiramente a intervenção legislativa, deixando-o como prerrogativa exclusiva do presidente.

➤ Caráter meramente autorizativo do orçamento

**QUADRO 11 – CARÁTER MERAMENTE AUTORIZATIVO
VALORES DO INDICADOR**

0	O presidente não pode deixar de executar uma despesa prevista no orçamento sem autorização legislativa ³⁰ .
1	A existência de uma despesa no orçamento não obriga o presidente a executá-la no exercício (o que não impede que outras normas legais não vinculadas ao orçamento imponham a exigibilidade dessas despesas)

³⁰ Esta condição é compatível com a vigência de regras automáticas de contenção que estabeleçam cortes automáticos predeterminados pelo próprio Legislativo em casos de insuficiência de receitas ou limitações fiscais (tais como os casos de *sequestration* da experiência norte-americana- GAO, 2014).

Trata-se aqui do poder de *impoundment*³¹ (WEHNER, pp. 34-36), ou a prerrogativa do Executivo de recusar-se a gastar parte da despesa especificada na lei do orçamento (naquilo em que a despesa não for obrigatória em função de outras normas legais³²). Em existindo essa possibilidade, o Executivo passa a ter na prática a capacidade de modificar as proporções e a composição do orçamento (ao executar alguns programas e não executar outros, a seu critério)³³. A existência de regras gerais predeterminadas para contenção fiscal em emergência (como a obrigatoriedade de cortes lineares ou expressamente indicados no orçamento como consequência de condições objetivas tais como o percentual de queda na arrecadação em relação à prevista) é considerada, para efeitos deste quesito, como não-discrecionalidade do Executivo e, portanto, como ausência do caráter meramente autorizativo do orçamento.

Neste critério, a limitação severa do Executivo não é frequente, destacando-se o caso americano; número considerável de países da União Europeia e das antigas colônias britânicas conferem ao Executivo a prerrogativa de adaptar o orçamento ao fluxo de caixa, sem vinculação rígida dos cortes ao conteúdo da lei orçamentária. O efeito de uma prerrogativa presidencial dessa natureza é o fortalecimento relativo do Executivo no controle do orçamento³⁴.

Cabe aqui, uma vez mais, a ressalva de que não são consideradas neste estudo as mudanças de regras que, a partir de 2014, inscrevem nas leis orçamentárias e na própria Constituição dispositivos relativos a “execução obrigatória” de determinadas rubricas: como já apontado no início da seção 2, exatamente por força dessas mudanças é que o presente levantamento circunscreve o seu marco temporal do segundo período constitucional ao intervalo 1988/2013.

³¹ *First, when the executive impounds funds it refuses to spend all or part of an appropriated amount, thereby reducing the size of the budget. This can take the form of deferrals (delays) and rescissions (permanent cancellations). Impoundment not only affects the total size of the budget, it also adjusts relative priorities unless all items are cut by the same percentage.*” (WEHNER, 2010, p. 34, tradução nossa)

³² No jargão orçamentário brasileiro, trata-se do caráter autorizativo das despesas “discrecionárias”, reconhecendo a possibilidade de que existam despesas “obrigatórias” cuja exigibilidade ante o Executivo não decorre do orçamento, mas de outras normas legais.

³³ Para efeitos desse critério, a possibilidade de adiar a despesa para exercícios seguintes (*rescissions*) equipara-se à simples não-execução (*impoundment*).

³⁴ *Legislative budget oversight is further hindered by the gap between the approved and executed budgets. Optimistic assumptions on revenues and the weak execution capacity of sector ministries partly explain underspending in Peru, which can be as large as almost 15% of the approved budget as in 2000 (Santiso and García Belgrano, 2004; Mostajo, 2002). In order to stay within the fiscal limits agreed with the International Monetary Fund, the government is often forced to implement ad hoc reductions in expenditures.* (SANTISO, 2004, p. 61, grifos no original).

Sobre a importância da comissão especializada em orçamento como base de poder dos parlamentares no Brasil de 1988, cf. PRAÇA (2013, p. 236).

- Tempo disponível para exame da proposta orçamentária pelo Legislativo

**QUADRO 12 – TEMPO DISPONÍVEL PARA EXAME PELO LEGISLATIVO
VALORES DO INDICADOR**

A proposta orçamentária deve ser apresentada ao Legislativo pelo presidente com antecedência mínima, em relação ao início do exercício a que o orçamento se refere, de:

0	Mais de seis meses
0,33	Seis meses
0,66	Quatro meses
1,0	Dois meses ou menos

Tempo é um recurso muito escasso no parlamento (DÖRING, 2001, p. 148), e as matérias orçamentárias têm de disputá-lo com todas as demais além de, simultaneamente, cumprir um *deadline* estrito (estando aprovadas antes do início de cada exercício). Um prazo excessivamente curto para o parlamento examinar a massa de informações recebida do Executivo (limitação informacional) e alcançar acordos decisórios (limitação de ação coletiva) implicariam em uma séria limitação de sua capacidade de decisão própria em termos orçamentários, a ponto de comprometer de forma irremediável o papel da legislatura na definição da alocação orçamentária se for inferior a um *benchmark* entre dois e três meses (WEHNER, 2010, pp. 37-38 e 49)³⁵. Os valores do quesito contemplam prazos em torno desse *benchmark*³⁶.

³⁵ O prazo mínimo recomendado pela *OECD Best Practices for Budget Transparency* e endossado pelo Fundo Monetário Internacional é de três meses, enquanto existem outras recomendações de organismos internacionais contemplando a possibilidade de antecedência de dois meses (WEHNER, 2010, p. 39).

³⁶ Prazos nos extremos desse intervalo podem parecer, à primeira vista, excessivos, mas correspondem a casos reais: a antecedência de envio do orçamento federal norte-americano é de oito meses, e oito parlamentos de países membros da OCDE recebem o orçamento para deliberação com menos de dois meses de iniciar o ano fiscal a que ele se refere (WEHNER, 2010, p. 49).

- Capacidade do Legislativo emendar materialmente a proposta orçamentária

**QUADRO 13 – CAPACIDADE LEGISLATIVA DE EMENDAR
VALORES DO INDICADOR**

0	Legislativo pode aumentar ou diminuir despesas ou receitas sem restrições
0,25	Legislativo não pode aumentar o <i>déficit</i> , mas pode aumentar despesas se aumentar as receitas ³⁷
0,50	Legislativo não pode aumentar o montante total das despesas (qualquer aumento de despesa deve ser acompanhado da redução de outra correspondente)
0,75	Legislativo pode apenas reduzir despesas
1	Legislativo não pode modificar qualquer item do orçamento (deve aceitá-lo ou rejeitá-lo na totalidade) ³⁸

A tipologia desse indicador corresponde à de Wehner (2010, pp. 21 e 47). Não são consideradas aqui as restrições a emendas em função de impropriedades exclusivamente procedimentais no que tange à forma ou ao processo legislativo, nem eventuais limites extranormativos decorrentes de pressões decorrentes de condições de mercado (WEHNER, 2010, p. 21)³⁹. Este quesito tem uma clara lógica de espelhamento da centralização/descentralização decisória: quanto mais liberdade tem o colegiado legislativo para modificar a proposta recebida, menor o poder de agenda centralizado nas mãos do Executivo, uma vez que mais alternativas à sua preferência original podem ser colocadas sobre a mesa (NOBREGA JR., 2008, p. 50). Para uma discussão sobre o impacto concreto, no Brasil atual, das limitações ao poder de emendas (individuais e coletivas), cf. PRAÇA (2013, pp. 134-154).

³⁷ Esta condição pode representar uma restrição fraca ao poder de emendamento, caso envolva a possibilidade de contorná-la “criativamente” por meio da modificação de parâmetros estimativos utilizados para a projeção da arrecadação (o Brasil é um exemplo com a sua reestimativa baseada na “correção de erros e omissões” centrada na adoção de previsões mais otimistas para o cenário econômico), ou pode ser uma restrição forte se a modificação de previsão de receitas estiver condicionada a mudanças substantivas na legislação orçamentária configurando a criação ou aumento efetivo de novos tributos ou encargos. O grau em que essa restrição é mais ou menos “forte” em cada país será uma questão empírica, insuscetível de parametrização teórica (WEHNER, 2010, p. 24).

³⁸ Este caso equipara-se à convenção ou costume de alguns países parlamentaristas de considerar qualquer modificação à proposta orçamentária como um voto de desconfiança no governo, deixando à legislatura uma escolha dicotômica entre acatar o orçamento como recebido ou forçar a renúncia do governo para novas eleições (WEHNER, 2012, p. 47; DÖRING, 2001, p. 153)

³⁹ Para outras abordagens das gradações legislativas do poder de emendas ao orçamento, cf. SCHIAVO-CAMPO, 2007, p. 273; SHUGART; CAREY, 1992, pp. 139-140; DÖRING, 2001, pp. 153-154.

➤ Poder de veto**QUADRO 14 – PODER DE VETO
VALORES DO INDICADOR**

0	Não há poder de veto
0,33	Há poder de veto apenas para a totalidade do texto
0,66	Há poder de veto total ou parcial, mas limitado a dispositivos inteiros (artigos, parágrafos, incisos ou alíneas)
1	Há poder de veto total ou parcial, inclusive a partes do texto ou expressões isoladas

A lógica aqui é, novamente, que a mesmo existindo a possibilidade de veto, a circunstância de que esse veto possa incidir apenas sobre o orçamento total (e não sobre partes dele) eleva os custos de rejeição do orçamento e fragiliza o Presidente na titularidade do poder de veto (VON HAGEN, 2007, p. 40; MORAES, 2011, p. 1089; SHUGART; CAREY, 1992, p. 134-135⁴⁰). Wehner (2010, p. 153) aponta que no âmbito da legislação orçamentária o veto parcial (*line item veto*) é excepcionalmente raro; no entanto, essa prerrogativa teria sido considerada no caso norte-americano como um poder especialmente relevante para efeitos do controle da política fiscal pelo presidente. Toma-se como dado que não existe a possibilidade de um *pocket veto* (SHUGART; CAREY, 1992, p. 135) em nenhum dos dois casos aqui comparados, pois o silêncio presidencial tem como consequência, nas duas Constituições, a sanção tácita, cabendo tão somente a promulgação formal pelo presidente do Poder Legislativo (CF/46, art. 70; CF/88, art. 66).

⁴⁰ No caso brasileiro, Nogueira (2005, p. 533) relembra que as “caudas orçamentárias” na República Velha (existentes até 1926) eram tão importantes exatamente porque o presidente não tinha poder de veto parcial: uma vez inserto um dispositivo estranho no texto orçamentário, não havia alternativa ao presidente senão sancioná-lo (sob pena de ficar sem a totalidade das autorizações de desembolso de fundos). Para o caso americano, a dificuldade perdurou até muito mais recentemente, de forma igualmente dramática:

In 1996, Congress passed the Line Item Veto Act, which gave the president a form of item veto. President Clinton claimed it would 'prevent Congress from enacting special interest provisions under the cloak of a 500 or 1000-page bill' (quoted from Schick 2000: 94-5). This veto was ruled unconstitutional in 1998, by which time Clinton had used it 82 times with 38 overrides. Clinton claimed that this had resulted in savings of \$2 billion, which was equivalent to 0.12 per cent of federal outlays in the 1997 fiscal year (\$1.6 trillion). (WEHNER, 2010, p. 153)

- Maioria necessária para derrubar o veto

**QUADRO 15 – MAIORIA PARA DERRUBAR O VETO
VALORES DO INDICADOR**

0	Maioria absoluta das duas casas consideradas conjuntamente
0,33	Maioria de dois terços ou superior das duas casas consideradas conjuntamente
0,66	Maioria absoluta em cada uma das duas casas
1,00	Maioria de dois terços ou superior em cada uma das duas casas

A construção do quesito toma como premissa que existe a previsão constitucional do veto e da respectiva derrubada. Para uma discussão sobre o efeito dessas prescrições, cf. SHUGART; CAREY, 1992, p. 135-138). Assume-se também uma situação bicameral, como é o caso brasileiro em ambos os períodos estudados, sem especular como seriam eventuais regras em parlamentos unicamerais. A escala de valores foi obtida a partir da metodologia esboçada em Grohman (2003, p. 122), no sentido de aferir cada regra a partir do número mínimo de membros do Congresso Nacional cujos votos são necessários à derrubada do veto, tomando ainda dois outros pressupostos: primeiro, que não há sentido lógico em considerar maiorias simples (uma vez que se trata de uma opção binária entre votar pela derrubada do veto e não fazê-lo, esta última opção exercida pelo voto contrário, pela abstenção ou pela ausência do parlamentar); segundo, que outros dispositivos constitucionais tanto na Constituição de 1946 quanto na de 1988 já fixam, como requisito procedimental para a validade de qualquer votação, o quorum mínimo de maioria absoluta dos integrantes de cada câmara⁴¹.

Neste sentido, sendo N o número total de integrantes do Congresso (deputados e senadores somados), o quórum mínimo para deliberação válida sobre o veto é $QM = (N/2) + 1$. O mínimo de votos necessário para a derrubada seria, então:

⁴¹ Constituição de 1946: “Art 42 *Em cada uma das Câmaras, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros.*” (lembrando que, em se tratando de uma apuração binária “presente/ausente”, não há sentido em considerar uma suposta “maioria simples ou relativa” na interpretação desse dispositivo constitucional); Constituição de 1988: Art. 47. “*Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.*”

QUADRO 16 - FÓRMULAS DE MAIORIA

<p>Maioria absoluta das duas casas consideradas conjuntamente</p>	$(QM/2)+1 =$ $= (N/4+1/2)+1 =$ $= N/4 + 1,5$
<p>Maioria de dois terços ou superior das duas casas consideradas conjuntamente</p>	$(QM*2/3)+1 =$ $= [(N/2*2/3)+ 1* 2/3]] +1 =$ $= N/3 +2/3$
<p>Maioria absoluta em cada uma das duas casas⁴²</p>	$(N/2)+1$
<p>Maioria de dois terços ou superior em cada uma das duas casas⁴³</p>	$2N/3 +1$

Fonte: Elaboração própria.

OBS: Quórum mínimo para deliberação válida sobre o veto: $QM = (N/2) + 1$

Para todos os possíveis valores de N relevantes para o universo teórico discutido (em especial, aqueles que vão de 200 a 600, limites que abrangem, com segurança, o número de representantes parlamentares no Congresso brasileiro nos dois períodos estudados), a tabela acima representa, lida de cima para baixo, a ordenação da exigência de votos para derrubada de veto da menor para a maior.

3 – Os resultados em detalhe

Os resultados da avaliação de poderes presidenciais realizada no âmbito deste trabalho são apresentados, em detalhe, na tabela a seguir.

⁴² A exigência de uma determinada maioria (absoluta ou de dois terços) em cada casa implica automaticamente na obrigatoriedade da mesma maioria sobre o conjunto dos congressistas, uma vez que exige que seja obtida a mesma proporção sobre as duas parcelas que, somadas, compõem a totalidade do Congresso (nas fórmulas acima, sobre duas parcelas que, somadas, resultam em N).

⁴³ A exigência de uma determinada maioria (absoluta ou de dois terços) em cada casa implica automaticamente na obrigatoriedade da mesma maioria sobre o conjunto dos congressistas, uma vez que exige que seja obtida a mesma proporção sobre as duas parcelas que, somadas, compõem a totalidade do Congresso (nas fórmulas acima, sobre duas parcelas que, somadas, resultam em N).

TABELA 1 - PODERES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO – DESCRIÇÃO DETALHADA

Fator	1946		1988	
	Descrição do quesito	Valor	Descrição do quesito	Valor
Iniciativa da proposta orçamentária	Exclusiva do Presidente, mas a Câmara pode elaborar proposta quando da omissão presidencial. <i>(CF/46, art. 87, inc. XVI)</i>	0,66	Exclusiva do Presidente <i>(CF/88, art. 165, inc. III)</i>	1,00
Consequências da não-apresentação de proposta orçamentária	A comissão competente da Câmara dos Deputados tem liberdade para elaborar proposta de sua autoria <i>(RICD/56, art. 169, inc. II; COELHO, 1958, p. 93)</i>	0,00	Considera-se como proposta a lei orçamentária vigente. <i>(Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, art. 32)</i>	0,50
Escolha dos membros das comissões que votam os pareceres ao orçamento	Na Câmara: Nomeação pelo Presidente do Congresso Nacional, por indicação dos partidos e blocos parlamentares <i>(RICD/56, arts. 26 e 27)</i> No Senado: eleição pelo Plenário por toda a sessão legislativa <i>(RISF/56, art. 34, § 1º)</i>	0,33	Nomeação pelo Presidente do Congresso Nacional, por indicação dos partidos e blocos parlamentares <i>(Resolução nº 1, de 2006-CN, de 22 de dezembro de 2006, arts. 7º e 8º)</i>	0,66
Tramitação bicameral ou não	Tramitação inteiramente bicameral no Plenário de ambas as Casas <i>(COELHO, 1958, pp. 93-96; COELHO, 1952, p. 229)</i>	0,00	Votação em sessão conjunta (com necessidade de aprovação nas duas casas) <i>(CF/88, art. 166, caput e § 1º)</i>	0,50
Participação de Comissões especializadas na matéria	Câmara dos Deputados: Comissões de Finanças e Orçamento (1947-1955), de Orçamento e Fiscalização Financeira (1955-1963) e de Orçamento (1963-1964) ⁴⁴ ;	0,00	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização <i>(CF/88, art. 166, caput e § 1º)</i>	0,00

⁴⁴ O Regimento Interno da Câmara de 1947 previa para a Comissão de Finanças e Orçamento as competências de opinar sobre a proposta orçamentária e os créditos adicionais, elaborar a proposta orçamentária na ausência de seu envio tempestivo pelo Executivo, e todas as demais competências legislativas sobre matéria econômica, financeira e tributária (a Comissão foi renomeada apenas como “Comissão de Finanças” em 1948). O Regimento de 1955 desdobrou essa Comissão em duas: uma Comissão de Finanças, que assumiu as competências em matéria econômica, financeira e tributária e a atribuição de elaborar a proposta orçamentária na omissão do Executivo, e uma Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira que adquiriu todas as demais competências orçamentárias

	Senado Federal: Comissão de Finanças (RICD/56, art. 169; RISF/56, art. 67)		
Poder das comissões para deliberar sobre projetos	Parecer não-vinculante para os respectivos plenários (COELHO, 1958, p. 96 e 98-99; COELHO, 1952, p. 342)	1,00	Parecer vinculante em caráter definitivo ou terminativo, passível de recurso (Resolução nº 1, de 2006-CN, de 2: dezembro de 2006, art. 132 ⁴⁵)
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas	Senado é Casa revisora, e suas emendas podem ser rejeitadas pela Câmara como casa iniciadora (COELHO, 1958, pp. 99; COELHO, 1952, p. 342; (RICD/56, art. 172)	0,50	A aprovação requer a manifestação favorável de ambas as Casas no Plenário e na Comissão Mista (RCCN/70, art. 43, § 1º; Resolução nº 1, de 2006-CN, de 22 de dezembro de 2006, arts. 101)
Consequências da não-aprovação da lei orçamentária	Prorroga-se o orçamento do ano anterior (CF/46, art. 74; MIRANDA, 1953, p. 331)	0,33	Não há previsão explícita no ordenamento para esse caso. ⁴⁶
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento - abrangência	Presidente pode abrir, por decreto, créditos orçamentários (créditos extraordinários) em situações restritivas listadas em rol exaustivo. (CF/46, art. 75, parágrafo único; MIRANDA, 1953, p. 333)	0,66	Presidente pode abrir créditos orçamentários (créditos extraordinários) em situações restritivas listadas em rol exemplificativo. (CF/88, art. 167, § 3º)

da comissão de origem, mais a responsabilidade de fiscalização da administração federal e o processamento das tomadas de contas e demais informações relacionadas ao Tribunal de Contas da União (em 1959 foram-lhe acrescidas competências em opinar sobre alguns tipos específicos de regularização *a posteriori* de créditos orçamentários, os “créditos nos termos dos arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade da União”). Em 1963, a Resolução 18/1963 novamente cindiu a comissão, transferindo as competências de fiscalização e de opinar sobre créditos adicionais a uma Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas e as prerrogativas de opinar sobre o orçamento, elaborar a proposta na omissão do Executivo, e opinar sobre a regularização *a posteriori* de créditos orçamentários. (HIPOLITO, 1985, pp. 66-67 e 286-292; BRUSCO, 2006, pp. 176-179, 196-197, 244-245 e 247-252).

⁴⁵ “Art. 132. O parecer da CMO sobre emenda será conclusivo e final, salvo requerimento para que a emenda seja submetida a votos, assinado por 1/10 (um décimo) dos congressistas, apresentado à Mesa do Congresso Nacional até o dia anterior ao estabelecido para a discussão da matéria no Plenário do Congresso Nacional.”

⁴⁶ Na prática, o orçamento federal tem sido regulado, nesta hipótese, por autorizações legislativas provisórias contidas na lei de diretrizes orçamentárias, mas a ausência de uma norma permanente gera extrema insegurança jurídica e orientações disparatadas, inclusive em termos jurisprudenciais (vide, p.ex., MATO GROSSO, 2011, p. 155). Para uma descrição da controvérsia jurídica, em torno da indeterminação e da insegurança provocadas, cf. MORAES (2005, pp. 15-30).

	Na execução orçamentária, a legislação infraconstitucional permite ao Executivo exceder às quantias fixadas no orçamento para determinados tipos de despesas listadas em rol exemplificativo. <i>(arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade da União)⁴⁷</i>	
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento - intervenção legislativa	Presidente pode abrir créditos orçamentários não sujeitos a posterior aprovação legislativa (créditos extraordinários), por decreto <i>(MIRANDA, 1953, p. 333, Regulamento Geral de Contabilidade Pública art. 94;</i>	Presidente pode abrir créditos orçamentários sujeitos a posterior aprovação legislativa (créditos extraordinários), durante a qual os créditos abertos são passíveis de emendamento ⁵⁰ <i>(CF/88, arts. 62 e 167, § 3º)</i>

⁴⁷ Esta prerrogativa de exceder as verbas do orçamento (a qual, ainda que não conste da Constituição, adiante se verá que efetivamente foi exercida em todos os exercícios) faz com que o efeito prático de criação de despesas pelo Executivo equivalha a um poder de decreto, pela capacidade de fixação unilateral de despesas em grau bastante amplo independentemente dos limites impostos pelo Legislativo por meio da lei orçamentária. Assim, a possibilidade criada pela norma infraconstitucional em 46 compensa, por assim dizer, a maior rigidez do texto constitucional em relação à abertura de créditos extraordinários.

Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922):

Art. 46. O empenho da despesa não poderá exceder às quantias fixadas pelo Congresso Nacional (exceto no caso de pensões, vencimentos e percentagens marcados em lei, ajudas de custo comunicações ou transportes necessários aos serviços públicos).

Art. 48. Os chefes de repartições que ordenarem fornecimento ou prestação de serviços de custo excedente às quantias previamente fixadas pelo Congresso Nacional ficarão sujeitos às penalidades do art. 40, impostas pelo Tribunal de Contas por ocasião do exame das dividas relacionadas. (Vide Decreto do Conselho de Ministros nº 1.963, de 1962)

§ 1º No caso de necessidade impreterível, deverão solicitar autorização escripta do Ministro competente, que a dará, si julgar conveniente, nos mesmos papeis de que constarem a insufficiencia dos creditos e a razão da despesa.

⁵⁰ O presidente pode editar Medidas Provisórias (instrumentos unilaterais com força de lei) para modificar o orçamento (art. 167, § 3º da Constituição Federal). Como a vigência dessa espécie legislativa é imediata (embora formalmente esteja sujeita à ratificação posterior do Legislativo), o seu uso permite ao presidente criar a autorização para a despesa e comprometer os recursos antes da deliberação final do Legislativo, criando um fato consumado que retira grande parte do efeito concreto da prerrogativa parlamentar da aprovação *ultima ratio* da despesa. No entanto, ao contrário do vigente sob a Constituição de 1946, existe a previsão formal de deliberação e emendamento de Medidas Provisórias pelo Congresso, e o conteúdo dessa deliberação é a autorização de créditos, o que abre a possibilidade (ao menos teórica) de uma intervenção parlamentar - negando ou modificando créditos abertos - antes que estes tenham-se transformado em despesas efetivas.

	<p><i>Código de Contabilidade da União art. 80 parágrafo 1º</i> ⁴⁸⁾</p> <p>Na execução orçamentária, a legislação infraconstitucional permite ao Executivo exceder às quantias fixadas no orçamento para determinados tipos de despesas</p> <p><i>(arts. 46 e 48 do Código de Contabilidade da União)</i>⁴⁹⁾</p>	
--	--	--

⁴⁸ O art. 75, parágrafo único, da Constituição de 1946, versa apenas sobre os objetos a que se pode referir o crédito extraordinário:

Art 75 [...] Parágrafo único A abertura de crédito extraordinário só será admitida por necessidade urgente ou imprevista, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

O rito procedimental do crédito extraordinário não foi modificado pela Constituição de 1946, continuando a ser regulado pela legislação infraconstitucional anterior, que apenas previa dar conhecimento da abertura do crédito ao Congresso:

Código de Contabilidade da União (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922):

Art. 80. [...] § 1º Os créditos extraordinários serão abertos em qualquer mez do exercicio, para occorrer ás despesas em caso de calamidade publica, epidemias, rebelião, sedição ou guerra externa. Precederá á abertura do credito parecer do Tribunal de Contas, e a applicação do credito não se fará sem o registro previo do mesmo, pelo Tribunal, que delle dará conhecimento ao Congresso Nacional, dentro de 48 horas, si estiver funcionando o Congresso, ou, em caso contrario, dentro de oito dias do inicio das sessões parlamentares. (com redação idêntica, Art. 94 do Regulamento Geral de Contabilidade Publica, Decreto n. 15.783, de 8 de novembro de 1922)

⁴⁹ Como já visto no quesito anterior, esta prerrogativa de exceder as verbas do orçamento é exercida exclusivamente pelo Presidente da República, sem comunicação ao Congresso e conhecida por este tão somente *a posteriori* quando do exame dos relatórios de execução (não cabendo aqui sequer a possibilidade hipotética de negar autorização a alguma dessas despesas, pois o objeto do conhecimento legislativo não são despesas “autorizadas”, mas simplesmente despesas já realizadas).

Caráter meramente autorizativo do orçamento ⁵¹	BALEEIRO, 1955, pp. 107-108; 1,00 BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1962, p. 216 ⁵²	Lemos, 2005, p. 80 ⁵³ ; PISCITELLI, 1,00 2006; PISCITELLI, 2007; SILVA, 2013 ⁵⁴ ; MENDONÇA, 2008 ⁵⁵
---	---	--

⁵¹ Não se aborda aqui qualquer posição de cunho normativo sobre esse caráter jurídico, mas sim a efetiva prática. Embora entendamos tal prática contrária ao ordenamento jurídico-constitucional (TAQUES, 2013; SANTOS, 2016), sob um ponto de vista jurídico-normativo, a prática reiterada do Poder Executivo brasileiro (que não encontrou qualquer resistência eficaz dos demais Poderes) é a do “orçamento autorizativo”, ou seja, da prerrogativa do presidente em determinar discricionariamente a não-execução de qualquer despesa constante do orçamento – circunstância que é refletida nesta compilação pela menção a estudos descritivos, não a qualquer legislação específica. Como o exercício desse poder de *impoundment* tem efeito concreto e poderoso nas relações entre os Poderes, para os efeitos deste trabalho é absolutamente necessário considerar a situação fática, refletida nas fontes bibliográficas apontadas, centradas no relato da prática concreta das finanças públicas. Tampouco se discutem as conseqüências das mudanças legislativas e constitucionais que, a partir de 2014, passaram a formalizar demandas de “execução obrigatória” de partes do orçamento: como esclarecido no início da seção 2, esta Nota de Pesquisa abrange especificamente o período 1988/2013.

⁵² A doutrina jurídica em torno desse atributo do orçamento na Constituição de 1946 estendia-se sobre a questão preliminar do caráter do orçamento como “lei formal” ou “lei material” (MIRANDA, 1953, p. 328), sem adentrar diretamente no mérito normativo do caráter autorizativo ou não do orçamento. Alguns doutrinadores exploram a enumeração de “despesas fixas” e “variáveis” feita pelo art. 73, § 2º, da CF/46, para sustentar que aí subjaceria o caráter autorizativo do orçamento:

As despesas fixas, segundo esse critério do direito positivo brasileiro, seriam:

1) as constitucionais, isto é, as que o Congresso está vinculado a conceder por expresse dispositivo da Constituição [...]

2) as legais, isto é, determinadas por lei, que só por via desta podem ser alteradas (art. 73, par. 2º).

As despesas variáveis, pelo mesmo critério, são todas as demais, autorizadas pelo orçamento e sujeitas à "rigorosa especialização", isto é, discriminação para cada fim. Uma diferença jurídica profunda, por suas conseqüências práticas, distingue as despesas fixas das variáveis, segundo esse critério: as primeiras vinculam o Executivo a sua execução, ao passo que as segundas são meras autorizações, entregues ao poder discricionário das autoridades públicas, que são os juízes de sua conveniência, oportunidade e exequibilidade prática (BALEEIRO, 1955, pp. 107.108; observe-se que este trecho específico foi suprimido da edição de 1964, indicando possíveis dúvidas quanto ao caráter normativo do mesmo ou, alternativamente, quanto à própria validade normativa da Constituição de 1946 após o golpe de Estado – BALEEIRO, 1964).

No entanto, os relatos da prática fiscal apontam uma existência continuada (e de algum modo elogiada) de contenção da despesa aquém do montante dos créditos autorizados:

"Numa apreciação retrospectiva sobre a execução orçamentária do último quinquênio, 1946/1950, constatamos o seguinte:

a) que as despesas autorizadas, créditos orçamentários e adicionais, em relação às receitas orçadas, resultavam em previsão deficitária;

b) que, em face da execução orçamentária, os resultados apresentaram-se completamente alterados, a ponto de transformar, como nos exercícios de 1947 e 1948, os deficits em superávits;

c) que, tendo-se em conta as despesas autorizadas, na sua totalidade, durante os referidos exercícios houve sempre da parte do Executivo o propósito de manter-se aquém das autorizações concedidas;" (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1962, p. 216).

⁵³ Isso porque a peça orçamentária não é mandatória: ela é somente autorizativa. O presidente tem discricionariedade de realizar o orçamento como aprovado ou suspender os gastos arbitrariamente (contingenciar), sem necessitar para isso da aprovação do Congresso. (LEMOS, 2005, p. 80)

⁵⁴ A discricionariedade para executar as programações e a flexibilidade para alterar as leis orçamentárias se mantiveram incólumes em favor do Poder Executivo. E as políticas públicas decorrentes dos orçamentos são executadas na visão única dos ocupantes dos postos executivos, nem sempre atentos, quanto à visão parlamentar, às diferentes demandas sociais e às divergências regionais (SILVA, 2013, pp. 1-2) .

⁵⁵ Aceita-se como fato da vida que o orçamento no Brasil é autorizativo, do que decorre a conclusão de que as previsões de gasto não são obrigatórias apenas por terem sido nele previstas. A justificativa para a adoção desse sistema seria a necessidade de conferir ao Poder Executivo flexibilidade na execução orçamentária, evitando que dotações pudessem vir a ser exigidas judicialmente. As explicações costumam parar aqui, mas é preciso ir além. (MENDONÇA, 2008, p. 281)

Tempo disponível para exame da proposta orçamentária pelo Legislativo	Presidente deve apresentar a proposta ao Legislativo com antecedência de sete meses e meio (Art. 39 e 87, inc. XVI, da CF/46) ⁵⁶	0,00
		Presidente deve apresentar a proposta ao Legislativo com antecedência de quatro meses (CF/88, ADCT, art. 35, § 2º, inc. III)
Capacidade de o Legislativo emendar materialmente a proposta orçamentária	Pode emendar o projeto, exceto para emendas que: criem ou suprimam cargos públicos, modifiquem despesas com salários ou elevem a despesa de um determinado órgão mediante cortes na despesa de outro órgão ⁵⁷ (CF/46, art. 75 ⁵⁸ ; RICD/56, art. 168 ⁵⁹ ; Coelho, 1958, pp. 95-96)	0,00
		Pode emendar o projeto, exceto para emendas que: elevem a despesa total sem elevação correspondente da receita ⁶⁰ , ou elevem uma despesa mediante redução em outra despesa de pessoal, serviço da dívida ou transferências relativas à repartição de receitas tributárias. (CF/88, art. 166, § 3º)
Poder de veto	Presidente tem poder de veto total ou parcial, inclusive de palavras ou expressões isoladas ⁶¹ (CF/46, art. 70, § 1º; MAXIMIANO, 1954, p. 183)	1,00
		Presidente tem poder de veto total ou parcial, limitado a dispositivos integrais (artigos, parágrafos, alíneas ou incisos) (CF/88, art. 66, § 2º)

⁵⁶ O art. 87, inc. XVI da Constituição de 1946, estabelecia que a proposta deveria ser enviada “dentro dos primeiros dois meses da sessão legislativa”, que iniciava-se a 15 de março (art. 39 da CF/46). A Emenda Constitucional nº 8, de 1964, modificou este prazo de envio da proposta para “até 31 de julho de cada ano”, reduzindo portanto o prazo para cinco meses. No entanto, este dispositivo entrou em vigor em 22 de maio de 1964, já portanto quando encerrado o período democrático, razão pela qual não se lhe considera.

⁵⁷ Essas restrições colocadas à modificação são tão pequenas que, na prática, correspondem ao limite inferior de capacidade irrestrita de emendar a proposta orçamentária.

⁵⁸ O inciso II deste artigo permite ao Congresso dispor na própria lei de orçamento sobre “o modo de cobrir o déficit”, deixando implícita uma autorização para orçamentos deficitários bancados com aumento do endividamento ou emissão de moeda, destinados a ampliar a despesa de natureza distributiva de interesse do Congresso (Santos, 2003, pp. 88-89)

⁵⁹ O Regimento Interno do Senado não contempla restrições a emendas senão em razão de impropriedades procedimentais (RISF/56, art. 170).

⁶⁰ Este é o resultado final da coexistência da obrigação de “indicar os recursos necessários” às emendas de acréscimo de despesa (CF/88, art. 166, § 3º, II) e da possibilidade de emendas de “correção de erros e omissões” (CF/88, art. 166, § 3º, III, alínea ‘a’) que permite o aumento da estimativa de receitas a este título.

⁶¹ Este poder de veto de expressões isoladas não está explícito no texto da Constituição, mas é expressamente descrito por Maximiano (1954, p. 183). Existem casos concretos de exercício desse veto de expressões do texto, mantidos ou não pelo Congresso; por exemplo, na Lei nº 4.320, de 19 de março de 1964, os trechos sublinhados correspondem a vetos parciais apostos ao art. 14 (“Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.”) e ao art. 58 (O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”) – Diário Oficial da União, 05/05/1964.

<p>Maioria necessária para derrubar o veto⁶²</p>	<p>Maioria de dois terços dos congressistas presentes em sessão conjunta do Congresso</p> <p>(CF/46, art. 70; MAXIMIANO, 1954, p. 185)</p>	<p>0,33</p>	<p>Maioria absoluta dos congressistas de cada uma das casas do Congresso em sessão conjunta</p> <p>(CF/88, art. 66, § 4º)</p>	<p>0,66</p>
	<p>Média 1946</p>	<p>0,454</p>	<p>Média 1988</p>	<p>0,525</p>

RISF/56 – Consolidação do Regimento Interno do Senado Federal em 1956, in BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1956

RICD/56 - Consolidação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados em 1956, in BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS,, 1956

RCCN/70 - Consolidação do Regimento Comum do Congresso Nacional em 2015, in BRASIL. CONGRESSO NACIONAL, 2015

Fonte: Elaboração própria a partir das fontes indicadas em cada célula da tabela. Todos os índices foram normalizados para uma escala entre 0 (mais baixo poder presidencial) e 1 (mais alto poder presidencial).

Cabe um breve esclarecimento sobre as informações acima, relativamente ao interregno parlamentarista (02 de setembro de 1961 a 06 de janeiro de 1963): algumas modificações formais ocorreram na regulação constitucional do orçamento⁶³, mas, ademais da substituição

⁶² ”A alteração do quorum da derrubada do veto vigente no regime de 1946 para o de 1988, se deu, ao contrário do que a literatura argumenta, no sentido de aumentar o tamanho da maioria mínima necessária. Saímos de um quorum de 2/3 dos membros presentes para um quorum de maioria absoluta, maioria esta em conexão, como já vimos, com a totalidade dos membros existentes nas Casas Legislativas.” (GROHMAN, 2003, p. 122)

⁶³ Ato Adicional (Emenda Constitucional nº 4 à Constituição de 1946 – BRASIL, 1961) e Lei Complementar de 17 de julho de 1962 que o regulamentava. Esta última (BRASIL, 1962) dispunha de capítulo específico sobre o orçamento:

CAPÍTULO IX

Disposições concernentes ao orçamento

Art. 39. O Presidente do Conselho de Ministros enviará à Câmara dos Deputados, até 15 de maio de cada ano, a proposta de orçamento da União para o exercício seguinte (art. 18, inciso VI do Ato Adicional).

§ 1º Não chegando à Câmara dos Deputados, na data estabelecida neste artigo, a proposta de orçamento, será esta organizada pelo seu órgão competente no prazo de trinta dias, com base no orçamento vigente, para discussão e aprovação dentro do rito prescrito para a proposta do Conselho de Ministros.

§ 2º A proposta orçamentária deverá traduzir fielmente os objetivos do programa do Conselho de Ministros aprovado pela Câmara dos Deputados.

§ 3º Para o efeito do disposto no parágrafo anterior, o Conselho de Ministros organizará relação de prioridades a que deverá obedecer a proposta orçamentária.

Art. 40. Os órgãos diretores das entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidos de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, até 31 de janeiro de cada ano, remeterão ao órgão especializado do Ministério, a cuja jurisdição pertencam, a proposta de orçamento para o exercício seguinte, com todos os elementos necessários à sua apreciação.

Art. 41. Organizadas segundo as normas que lhes forem aplicáveis, relativas ao orçamento geral da União, as propostas dos orçamentos dos órgãos referidos no artigo anterior serão anexadas àquele e remetidas à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 39.

Art. 42. A proposta orçamentária deverá ser votada pela Câmara dos Deputados até 31 de agosto e pelo Senado Federal até 31 de outubro.

da figura do Presidente da República pela do Presidente do Conselho de Ministros como o titular das prerrogativas orçamentárias antes investidas no primeiro, praticamente nada se alterou em relação ao balanço de poderes refletido nos quesitos acima. Destacam-se tão somente uma fixação explícita, pela lei complementar de julho de 1962, de prazos mais curtos para votação do projeto de orçamento individualmente por cada Casa (Câmara dos Deputados até 31 de agosto e Senado Federal até 31 de outubro, art. 42 da Lei Complementar de 17 de junho de 1962), e a exigência de que “a emenda que aumente encargos, e tenha a oposição do Ministro da Fazenda, somente será considerada aprovada se obtiver maioria absoluta de votos” (art. 44 da mencionada Lei Complementar). Estas duas disposições teriam, em tese, potencial para alterar algum dos valores acima levantados; no entanto, sua aplicação foi, no dizer do próprio Tribunal de Contas, “efêmera” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1963, p. 18) e incapaz de alterar qualquer coisa no processo orçamentário tradicional (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1963, p. 19; no mesmo sentido, DE LA ROCQUE, 1963, p. 55). Com efeito, quando da edição da mencionada lei complementar, o projeto de lei já havia sido enviado do Congresso, e não há registros de qualquer modificação da tramitação ou impacto dessas regras na decisão orçamentária, sem contar que o restabelecimento do regimento constitucional presidencialista foi realizado menos de seis meses depois (BRASIL, 1963), impedindo qualquer impacto das regras parlamentaristas sobre o jogo orçamentário. Além disso, o estudo de Almeida (1995) que representa uma das raras abordagens empíricas sobre o funcionamento real do sistema no Brasil, aponta que os atores relevantes (Congresso, Gabinete e Presidente) não operaram de acordo com os procedimentos do novo sistema de governo, tanto pelo seu caráter “híbrido” (misturando aspectos institucionais presidencialistas com os parlamentaristas tradicionais) quanto, sobretudo, pela oposição disseminada entre esses mesmos atores à sua institucionalização. Como resultado, a própria implementação prática das regras parlamentaristas viu-se obstruída em grande medida⁶⁴, impedindo considerar como regras institucionais *tout court* os dispositivos formais inscritos no Ato Adicional e legislação

Art. 43. Concluída a votação de cada anexo pela comissão competente da Câmara dos Deputados, o seu presidente, por intermédio da Mesa, comunicará imediatamente ao Presidente do Conselho de Ministros as modificações feitas na proposta orçamentária, e igual procedimento terá, quanto às alterações que se fizerem no Senado Federal, o presidente da comissão competente desta casa do Congresso Nacional.

Art. 44. A emenda que aumente encargos, e tenha a oposição do Ministro da Fazenda, sómente será considerada aprovada se obtiver maioria absoluta de votos.

⁶⁴ “Assim, mostrarei que diversas decisões — tanto medidas governamentais rotineiras, como medidas extraordinárias em função do período turbulento que se vivia — foram tomadas seguindo predominantemente a lógica do sistema presidencialista de governo.” (ALMEIDA, 1995, p. 132)

complementar acima citados. Por tais motivos, mantêm-se integralmente os valores apurados sob o ordenamento estritamente presidencialista.

4 – Um primeiro exercício comparativo – a posição dos regimes brasileiros frente à experiência internacional

Uma informação relevante para a análise dos resultados é o posicionamento dos poderes de agenda presidenciais brasileiros em relação a experiências internacionais, permitindo uma primeira aproximação ao valor intrínseco das realidades espelhadas nos indicadores construídos. Naturalmente, trata-se de avaliação de poderes formais de determinados atores, ou seja, uma variável específica dentre muitas que compõem um sistema orçamentário, o que não permite em absoluto extrair conclusões comparativas sobre a dinâmica ou a funcionalidade da governança orçamentária entre os países, dado que inúmeras outras variáveis relevantes são profundamente distintas nas diferentes experiências nacionais postas em comparação⁶⁵. O foco, portanto, não é o de comparar o conjunto ou o funcionamento do sistema orçamentário do Brasil com outros casos, mas simplesmente comparar essa variável específica (poderes presidenciais formais) com os valores dessa mesma variável num universo (o que permitirá discutir como, em termos absolutos, os dois casos brasileiros inserem-se dentro do leque de possibilidades concretas para esse valor). Esta comparação internacional serve como subsídio interpretativo dos dados brasileiros a partir da projeção de cada um dos dois momentos históricos em relação a um parâmetro externo.

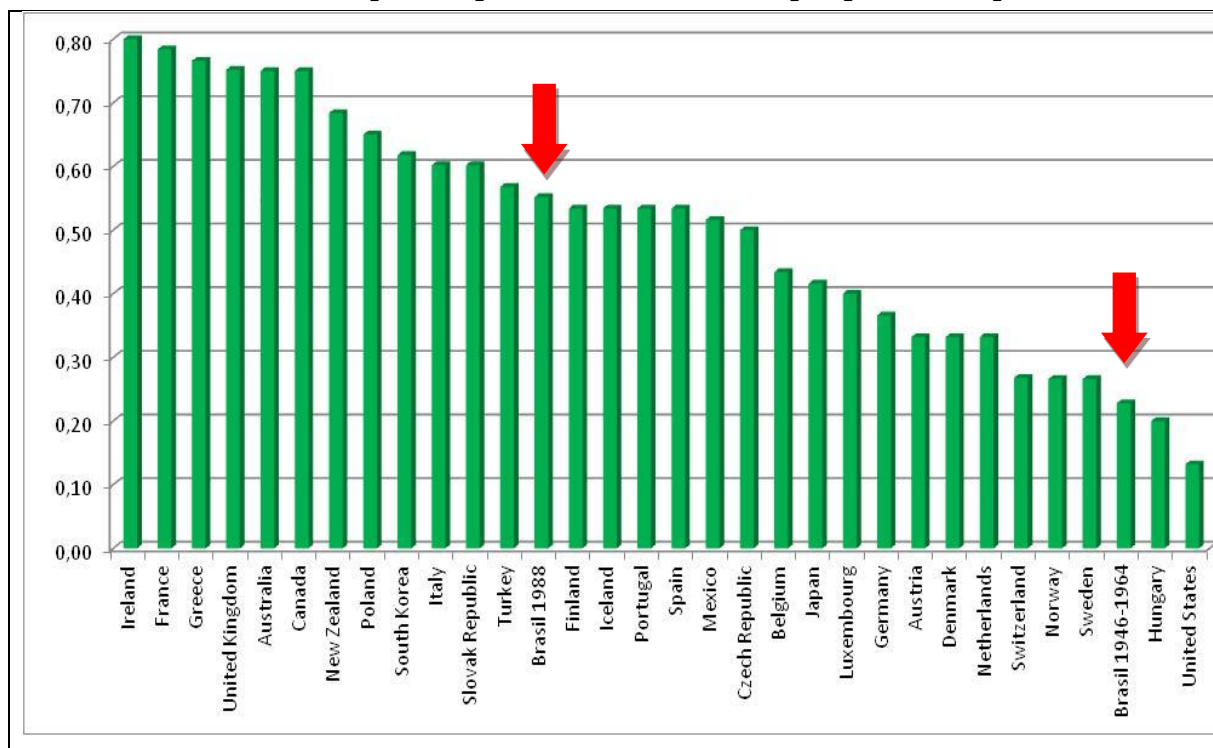
A literatura, quando trata da realidade brasileira atual, aponta um valor elevado de poderes de agenda orçamentários no Brasil quando comparados com outros países latino-americanos (PNUD, 2004⁶⁶; SANTISO, 2004). No entanto, para ser relevante em nossa análise, é preciso incorporar à comparação os poderes de agenda presidenciais nos dois períodos constitucionais brasileiros – num movimento semelhante a SHUGART; CAREY (1992, p. 155) e NOBREGA JR. (2008), que incluem diacronicamente em sua avaliação de poderes presidenciais as distintas Constituições de vários países latino-americanos ao longo do tempo.

⁶⁵ Por exemplo, Nobrega Jr. (2008, p. 45) sustenta que a centralização decisória num regime parlamentarista levaria a um desincentivo da maioria a modificações no projeto de orçamento apresentado pelo Executivo (o que poderia ser percebido como um voto, ainda que tácito, de não-confiança), enquanto os legisladores em regimes presidencialistas não sofreriam essa restrição e teriam mais liberdade para disputar parcelas do orçamento destinadas a seus objetivos individuais.

⁶⁶ Os indicadores quantitativos dessa fonte são ainda reforçados pelas descrições de STEIN (2007, pp. 173 e 247-248) e BLÖNDAL; GORETTI; KRISTENSEN (2003, pp. 114-122).

Este objetivo é tornado possível pela circunstância de que boa parte das variáveis acima mensuradas utilizou a escala apresentada por WEHNER (2010)⁶⁷, com base na qual aquele autor construiu indicadores para 30 países membros da OCDE, englobando tanto regimes parlamentaristas quanto presidencialistas (WEHNER, 2010, pp. 43-63). Assim, uma comparação de nossas variáveis com esse *survey* permite uma visão simplificada do posicionamento de ambos os indicadores discutidos em relação a um parâmetro internacional externo. As várias adaptações (inevitáveis para tornar os valores comensuráveis e gerar interpretações consistentes em termos comparativos, tanto nos aspectos conceituais quanto no tratamento numérico) estão registradas no Apêndice 1, junto com a apresentação completa dos dados utilizados. A melhor síntese dessa comparação é dada pelo gráfico abaixo, que mostra a posição das duas experiências constitucionais brasileiras, em termos de poderes de agenda orçamentária presidenciais, posicionando-as em relação aos países da OCDE nos termos dos critérios de Wehner.

FIGURA 1 - Indicadores de poderes presidenciais - Brasil em perspectiva comparativa – média geral



Fonte: Apêndice 1

⁶⁷ Todas as variáveis de Wehner (com uma única exceção) foram levantadas para os dois casos brasileiros, sendo necessário em alguns casos uma adaptação da imputação de valores compatível com a lógica original, como adiante se verá.

Esta primeira avaliação com outros parâmetros internacionais (ainda que parcial em função das adaptações e limitações necessárias à comparabilidade com a base de referência) reforça a percepção de aumento dos poderes presidenciais entre 1946 e 1988, como será discutido na próxima seção. Quando comparado⁶⁸ com um quadro de valores absolutos (a situação dos países da OCDE em 2003), o Brasil de 1988 posiciona-se entre os países com mais poderes presidenciais de agenda orçamentária do mundo, e o primeiro entre os presidencialistas, à exceção da Coreia do Sul (ou seja, o presidente brasileiro somente tem menos poderes que os primeiros ministros de regimes parlamentaristas)⁶⁹. Por outra parte, o presidente no Brasil de 1946-1964 localizava-se no extremo inferior da comparação, somente superando os poderes dos presidentes húngaro e norte-americano de 2003. Assim, é plausível a impressão de que a diferença encontrada na comparação direta entre as duas Constituições brasileiras não é apenas de natureza relativa: a divergência é grande também em termos absolutos, quando os respectivos poderes são projetados frente ao conjunto do espectro contemporâneo da configuração de poderes presidenciais na matéria.

5 – Síntese dos resultados e desdobramentos analíticos

Na Tabela 2 abaixo, apresentamos os resultados da apreciação sistemática das regras institucionais relativas à decisão orçamentária.

⁶⁸ Insista-se: a comparação somente se pode fazer em um subconjunto das variáveis consideradas para o raciocínio central da dissertação, razão pela qual as conclusões desta subseção são parciais e apenas complementam (por militem no mesmo sentido) as observações dos demais pontos do texto.

⁶⁹ Dois casos poderiam suscitar dúvidas, entre os países com poderes superiores aos do presidente brasileiro, quanto à sua caracterização como parlamentaristas. A Turquia pode estar vivenciando, no período em que se escreve este texto (2015-2016), um processo de centralização política na presidência a partir da eleição de Recep Erdogan para o cargo, mas os dados comparativos são de 2003, quando esse processo não se havia iniciado. A França pode ser considerada semipresidencialista, mas a Quinta República é exatamente o caso paradigma da centralização de poderes no presidente como meio de “racionalização do presidencialismo”, como aponta Fabiano Santos:

Existe aqui uma referência intencional ao estudo de John Huber (1996), que empregou a noção de parlamento racionalizado para explicar por que a adoção de normas restritivas para a aprovação de legislação relevante conferiu previsibilidade e coerência à atividade parlamentar na Quinta República francesa, em comparação com o que havia ocorrido na Quarta República. A principal razão da adoção dessas normas, na visão de Huber, foi superar os problemas de coordenação endógenos a bancadas majoritárias, envolvendo a implementação sistemática de políticas de interesse nacional mediante a delegação de poderes decisórios ao Executivo. (SANTOS, 2003, p. 86)

TABELA 2 - PODERES INSTITUCIONAIS DO PRESIDENTE NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO - VISÃO SINTÉTICA⁷⁰

Fator	1946	1988
Iniciativa da proposta orçamentária	0,66	1,00
Consequências da não-apresentação de proposta orçamentária	0,00	0,50
Escolha dos membros das comissões que votam os pareceres ao orçamento	0,33	0,66
Tramitação bicameral ou não	0,00	0,50
Participação de Comissões especializadas na matéria	0,00	0,00
Poder das comissões para deliberar sobre projetos	1,00	0,00
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas	0,50	0,00
Consequências da não-aprovação da lei orçamentária	0,33	0,66
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento – abrangência	0,66	0,66
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento – intervenção legislativa	1,00	0,66
Caráter meramente autorizativo do orçamento	1,00	1,00
Tempo disponível para exame da proposta orçamentária pelo Legislativo	0,00	0,66
Capacidade do Legislativo emendar materialmente a proposta orçamentária	0,00	0,25
Poder de veto	1,00	0,66
Maioria necessária para derrubar o veto	0,33	0,66
Média	0,454	0,525

Fontes e composição detalhadas na Tabela 1 da Seção 4.2. Todos os índices são apresentados em uma escala entre 0 (mais baixo possível) e 1 (mais alto possível) - quando mais próximo de 1 o valor, maior é o poder do chefe do Executivo em relação ao parlamento.

Os indicadores de poderes formais de natureza orçamentária permitem corroborar, com moderação, as afirmações presentes na literatura acerca uma maior concentração de poder nas

⁷⁰ As fontes de dados e metodologia de composição dos indicadores já foram detalhadas na Tabela 1 da Seção 4.2 do texto.

mãos do Executivo no regime de 1988 (ou, mais precisamente, no período entre 1988 e 2013). Em termos individuais, dos quinze indicadores, oito registram aumento, quatro são reduzidos e três não apresentam alteração quando se compara o novo regime com o anterior⁷¹. A diferença relativa da média dos indicadores aponta um aumento de 15,56 % entre 1946 e 1988, sintetizando a ideia de um aumento desses poderes do primeiro para o segundo período. Naturalmente, uma média de indicadores dessa natureza há de ser vista cuidadosamente como apenas uma ilustração, pois trata-se de uma média de valores de dimensões distintas e que, portanto, não são comensuráveis⁷². Por outro lado, uma média representa a consideração de vários fatores institucionais que ocorrem de forma simultânea sobre uma mesma *polity* e, por conseguinte, podem reduzir ou neutralizar entre si os efeitos individuais (WEHNER, 2010, p 18; SCARTASCINI; STEIN, 2009, p. 5); o uso de médias de indicadores dessa natureza como recurso analítico é observado, com os cuidados acima referidos, na literatura sobre os presidencialismos (SHUGART; CAREY, 1992, pp 148-151) e, especificamente, sobre poderes orçamentários presidenciais formais (NOBREGA JR., 2008, P. 52; CHEIBUB, 2007, pp. 176-177).

A partir destas constatações, alguns pontos relevantes podem ser suscitados em relação ao poder de agenda. Quanto à questão relativa ao número de *veto players* no processo, as características parciais divergem entre si quanto ao seu aumento ou redução entre os dois períodos. De um lado, a tramitação passou a ser conjunta em 1988, e não mais bicameral; de outro, as bancadas de deputados e senadores passaram a ter poderes inteiramente simétricos na comissão mista que examina o assunto e no plenário da sessão conjunta do Congresso Nacional (quando antes a Câmara poderia rejeitar as emendas do Senado) – um efeito potencialmente anulando o outro. Os recursos de veto do presidente tiveram modificações em ambos os sentidos: de um lado, sua capacidade de vetar parcialmente foi limitada a dispositivos específicos (e não mais a qualquer palavra ou expressão); de outro, as maiorias exigidas para

⁷¹ Neste ponto, sempre se poderá objetar que a construção das escalas do indicador é em si mesma passível de interpretações distintas. A esse respeito, a resposta possível a essa objeção quase tautológica (além do precedente de utilização da mesma metodologia por SHUGART; CAREY, 1992, pp 148-151), é que outras escalas poderiam diferir nos valores da distância entre as duas situações históricas, mas dificilmente se poderia produzir escalas que invertessem as posições aqui expostas quando à posição relativa dos poderes do Executivo em um e em outro caso – em outras palavras, dificilmente uma escala diferente poderá converter uma posição mais fraca do Executivo numa mais forte, ou vice-versa.

⁷² Veja-se por exemplo a crítica de Nóbrega Jr. (2008, p. 27) a “uma certa arbitrariedade do ponto de vista comparativo” da utilização de médias simples multidimensionais: “A *escala ordinal quantificada por Shugart e Carey confere os mesmos valores a prerrogativas de natureza diversa, o que dificulta saber se o valor da mensuração final caracteriza um presidente poderoso em suas prerrogativas legislativas. A convocação de um referendo sem restrição tem o mesmo valor que o controle do orçamento pelo Executivo, por exemplo.*”

derrubar o veto foram elevadas; tendo em vista o formato específico da lei orçamentária⁷³, o efeito da limitação ao veto fragmentado parece menor que o efeito contrário do aumento do custo, em votos, da derrubada do veto pelo Legislativo, indicando um resultado líquido de uma maior capacidade presidencial como ator de veto. Já o tratamento da não-decisão (o *status quo* quando o orçamento não é aprovado) inclinou-se fortemente em relação ao Executivo, pois a rejeição do orçamento não mais enseja o retorno automático a uma lei orçamentária já aprovada e conhecida, como em 1946, mas sim gera uma situação de vácuo normativo para o qual o ordenamento institucional não prevê solução permanente (elevando fortemente o custo da rejeição pura e simples, ou da demora do Legislativo em decidir)⁷⁴. Um elemento, porém, é decisivo: o parlamento tem, em 1988, restrições formais muito mais fortes para aumentar as despesas, uma vez que existe vedação formal à alteração dos montantes totais de receita e despesa no texto constitucional. Como vimos, esse poder de elevar as despesas de moto próprio é o ponto fulcral do argumento teórico de Santos (2003) em relação aos efeitos do orçamento na relação entre os Poderes, e é apontado na literatura técnica orçamentária do período como algo que era efetivamente exercido em grau elevado, a ponto de trazer transtornos alocativos para a administração pública (COELHO, 1958, pp. 77; COELHO, 1952, pp. 338-339)⁷⁵. A resultante dessas diferentes alterações parciais sugere não ter havido, a rigor, mudança nos *veto*

⁷³ Ou seja, pelo fato de ser a lei orçamentária, em sua estrutura de informação, uma especificação de receitas e despesas na forma de tabelas de diferente formato. Numa lei qualquer, vetar o fragmento de uma frase em um artigo, alínea ou inciso (por exemplo, a expressão “não”) poderia inverter completamente o sentido do comando nele contido, tendo um alcance muito mais amplo que a possibilidade apenas de vetar a frase inteira. Já no conteúdo principal do orçamento (as tabelas de receita e despesa), vetar fragmentos da especificação de cada item (por exemplo, vetar a descrição da despesa ou receita, ou o seu valor, ou qualquer dos seus atributos) equivaleria, na prática, a vetá-la na sua totalidade, já que sem algum desses atributos a despesa não tem o conteúdo mínimo necessário para considerar-se autorizada.

⁷⁴ Mesmo se considerarmos a solução provisória adotada pelos agentes envolvidos (a execução de parcelas da proposta do Executivo em duodécimos até a aprovação final do orçamento), decisão esta que tem de renovar-se a cada ano na lei de diretrizes orçamentárias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p.45), trata-se de movimento favorável ao Executivo, pois o que se vai executar é aquilo que foi por ele demandado na proposta orçamentária, ou seja, a sua preferência.

⁷⁵ *Ainda que se estipule as condições para aceitação das emendas, é de se afirmar que o problema continua, porquanto as proibições acima referidas não impedem o número avultado que em cada legislatura se apresenta. O próprio plano de trabalho que o governo sugere é transformado, e as conseqüências que daí advêm para as finanças do país bem podem ser aquilatadas pelos conhecedores do assunto. É de justiça ressaltar que muitas emendas, melhor diria todas as emendas, são apresentadas com real interesse e sincero desejo de bem servir à pátria. Mas, em grande número, tornam-se ineficazes e não atendem diretamente ao objetivo proposto. Sobrecarregam o orçamento, apenas. E o orçamento, no conceito atual, é plano de trabalho e não um quadro dantesco, onde apenas se espelham Algarismos, como dando a entender que quanto maiores forem os gastos em melhor situação estará o país. Tome-se para exemplo a Verba - Auxílios - onde grande número de emendas são apresentadas para entidades que são conhecidas, apenas, porque são contempladas na lei de meios com determinados quantitativos e cujo trabalho redundava, praticamente, em nada para o progresso do País. E ainda, apenas acenando para este particular, é que a Mensagem deste ano que acompanhou a Proposta Orçamentária frisou: "Os inúmeros auxílios e subvenções consignados ultimamente em Orçamento, pelo aspecto tumultuário de que se têm revestido, vêm não só comprometendo a sistemática orçamentária, com a introdução desordenada de despesa, como também a própria estrutura financeira do mesmo.* (COELHO, 1952, pp. 338-339)

players: a anuência legislativa continua sendo necessária para a decisão orçamentária; no entanto, a capacidade de influência do parlamento no exercício desse poder de veto foi fortemente erodida.

Já no parâmetro de avaliação relativo ao controle positivo da agenda, fica claro que o Legislativo perdeu, significativamente, capacidade neste quesito: ele não pode mais suprir o eventual silêncio de iniciativa na apresentação da proposta orçamentária com uma iniciativa de sua escolha – deve ater-se a um conjunto de valores já existente (o orçamento em vigor)⁷⁶. Já o Executivo ganhou, por um lado, poder de agenda positivo na medida em que o seu *decree power* teve muito reduzidas as restrições de excepcionalidade a que se submetia (o Executivo pode abrir unilateralmente créditos orçamentários não mais apenas em casos de “guerra, calamidade pública ou comoção interna”, mas em qualquer situação de “urgência, relevância e imprevisibilidade”, o que amplia bastante a latitude de interpretação do poder de decreto); por outro, deixou de existir a autorização formal de execução de despesas a descoberto dos créditos orçamentários em determinadas situações, o que reduz as suas possibilidades de decisão unilateral sobre o gasto. As mudanças institucionais, neste sentido de controle positivo da agenda, dão alavancagem maior ao Executivo para definir o *outcome* final da alocação de recursos públicos - embora o significado exato dessa diferença somente seja avaliável a partir de um exame empírico da materialidade dos dois componentes do poder de decreto que evoluíram em direções distintas (créditos extraordinários, cujas possibilidades foram acrescidas *versus* despesas sem crédito ou além do crédito, que foram excluídas do jogo).

Outros aspectos podem ser destacados em relação ao processo decisório orçamentário. Em relação ao tempo disponível para a deliberação legislativa, dois fatores influenciam em sentidos opostos entre si. De um lado, a tramitação unicameral em 1988 faz com que o tempo que a comissão mista e o plenário do Congresso tenham para o exame da matéria seja, em tese,

⁷⁶ Na realidade, o poder de iniciativa do Congresso na democracia de 1946 era ainda maior do que o suprimento de omissões, como revela uma passagem rememorada pelo então Deputado Ernani do Amaral Peixoto, confirmada em seus aspectos factuais pelo parecer do Tribunal de Contas às contas presidenciais do exercício mencionado (brsil. Tribunal de contas da união, 1954, p. 170-171) e por Saretta (1995, p. 119):

Naquela época o Congresso tinha um papel importante na apreciação e aprovação da proposta de orçamento elaborada pelo governo. Certa vez, o ministro Correia e Castro pegou a proposta orçamentária, que era sempre feita no DASP, refundiu, fez uma proposta louca e mandou para a Câmara. A Comissão de Finanças examinou a proposta orçamentária durante uma semana e concluiu que era um amontoado de bobagens. Então o Sousa Costa mandou buscar a proposta do DASP, que foi ligeiramente modificada e adotada como sendo da comissão. Mandamos a proposta para o plenário para receber emendas. Aliás, o Dutra agiu muito bem nessa ocasião, porque aceitou a proposta da comissão. Hoje seria uma coisa inteiramente impossível rejeitar a proposta orçamentária do governo. Agora naquela fase de reelaboração do orçamento, nós trabalhávamos às vezes até uma hora da manhã - e não ganhávamos jeton, porque não havia sessão em plenário. Trabalhávamos de graça. (CAMARGO et. al., 1986, pp. 303-304).

o dobro daquele de que, na situação anterior, a comissão e o plenário de cada Casa dispunham (uma vez que seria preciso tramitar por comissão e plenário no Senado e na Câmara, sequencialmente, a mesma proposição que agora somente precisa passar por uma comissão mista e uma sessão plenária conjunta do Congresso). Por outra parte, o prazo de exame pelo Congresso reduziu-se de sete meses e meio para quatro meses, o que significa uma redução praticamente à metade. Desta forma, não há como se apontar um sentido final resultante em relação ao efeito combinado das duas mudanças⁷⁷.

Em outro quesito, a comissão bicameral formada nos termos do art. 166, § 1º, da Constituição Federal para o exame do orçamento tem competências especializadas exatamente na matéria de orçamento e política fiscal⁷⁸, enquanto as comissões de cada uma das Casas⁷⁹ que examinavam a proposta no regime anterior tinham um vasto leque de outras atribuições relativas a economia, comércio exterior, sistema financeiro e temas correlatos. Dentro de uma visão informacional da organização legislativa, a uma maior especialização da jurisdição de uma comissão devem corresponder maiores capacidades para tratamento da informação e redução das incertezas associadas à política pública correspondente⁸⁰, o que oferece mais recursos para o exame detalhado do conteúdo da proposta orçamentária ou de suas partes. Desta forma, levando em conta os aspectos de informação especializada e de tempo para abordar as decisões, as mudanças institucionais reduzem as limitações informacionais com que se defronta o Legislativo, fortalecendo sua posição na interação decisória.

Como síntese dos dados apresentados, o quadro geral da mudança institucional sugere fortemente que a premissa de aumento dos poderes de agenda presidenciais em matéria de

⁷⁷ É possível, entretanto, formular um exercício especulativo: se se considerar que os efeitos aqui mencionados (redução pela metade das etapas processuais sequenciais e simultânea redução do prazo de tramitação para quase a metade) compensam-se mutuamente em seus efeitos, a circunstância de que o Congresso de 1988 opera em um contexto histórico incomparavelmente mais bem dotado de recursos computacionais e de informação do que seu antecessor pode sugerir que houve, como resultado final, um fortalecimento da posição do Legislativo. Esta conclusão, porém, é apenas um exercício dedutivo cuja plausibilidade dependeria da possibilidade de avaliação empírica dos fatores subjacentes, o que refoge ao escopo do presente trabalho.

⁷⁸ Definidas pelo art. 2º da Resolução nº 1, de 2006-CN, de 22 de dezembro de 2006

⁷⁹ A Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (RICD/56, art. 169) até 1955, e especialmente a Comissão de Finanças do Senado Federal (RISF/56, art. 67) durante todo o período.

⁸⁰ “Assim como para a perspectiva distributivista, para a perspectiva informacional o sistema de comissões é o eixo estruturador da atividade legislativa. As comissões são vistas, em maior acordo com as análises históricas de sua evolução, como recursos da Casa para, via divisão do trabalho, obter maior especialização de seus membros.” (LIMONGI, 1994, p. 22). Na formulação original da perspectiva informacional:

Asymmetric information refers to a condition in which some legislators have better knowledge than others about the relationship between policies and outcomes. Precision of expectations about this relationship is roughly what empirical scholars mean by specialization or expertise. [...] In most legislatures, expertise is universally needed but not uniformly distributed. LSGs provide committees with opportunities to specialize (i.e., to acquire asymmetric information) to meet these needs. (KREHBIEL, 1992, p. 68, grifos no original).

orçamento entre 1946 e 1988 tem, sim, forte fundamento empírico, ao menos no que se refere à caracterização formal desses poderes nos textos legais e regimentais. Esta constatação converge ainda com as conclusões empíricas de Nobrega Jr. (2008, pp. 52-53) no sentido de um nítido aumento do poder presidencial formal sobre o orçamento de 1946 a 1988⁸¹.

Neste sentido, os aspectos normativos aqui examinados sugerem fortemente que se confirma a hipótese inicial de aumento significativo dos poderes presidenciais, sendo os aspectos delineados na seção anterior - e discutidos nesta seção - as principais diferenças normativas que aumentam o poder do Executivo em relação ao orçamento.

É certo que a existência formal dos poderes é apenas um dos aspectos pelos quais o poder de agenda deve ser examinado, uma vez que é condição necessária, mas não suficiente, para que ele seja exercido⁸². Além disso, o efeito dos poderes de definição dos valores do orçamento sobre a dinâmica política depende também de se e como esses valores são efetivamente transformados em despesa pública, ou seja, da etapa de execução orçamentária (envolvendo inclusive a discussão sobre o caráter supostamente autorizativo do orçamento: SANTOS, 2016; TAQUES, 2013; VASSELAI; MIGNOZZETTI, 2014, p. 3).

Assim, para uma validação mais forte dessa premissa como fundamento para modelos explicativos de maior alcance sobre a democracia brasileira, a verificação aqui procedida deve ser associada à exploração nos registros históricos, da ocorrência concreta do exercício do maior poder de agenda que é facultado ao Executivo pela nova ordem constitucional, inclusive na dimensão da execução do orçamento.⁸³

⁸¹ Embora a escala mais simplificada de Shugart e Carey (1992, pp. 152 e 155) composta apenas da medida de poderes de emenda por parte do Legislativo) não capte diferença entre as duas Constituições.

⁸² Não confundir esta observação com a ressalva de Tsebelis quanto aos *veto players* institucionais: de fato, está-se a tratar de atores institucionais e quanto a estes, “according to the constitution, the agreement of institutional veto players is a necessary and sufficient condition for policy change” (TSEBELIS, 1995, p. 302). O que se discute não é o efeito que terá uma decisão presidencial de execução dos seus poderes orçamentários, mas sim as condições em que uma decisão presidencial de executá-los é alcançada (ou seja, o presidente pode ter os poderes formais mas não exercê-los por qualquer outra consideração).

⁸³ Este ponto é objeto de verificação e discussão específica em Bittencourt (2016).

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, 31 (31), 1988.
- ALMEIDA, Alberto Carlos. O período parlamentarista republicano: instituições híbridas e oposição ao sistema de governo. **Revista de Sociologia e Política**, 04-05(1995), pp. 131-148. Curitiba, 1995
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. **Journal of Politics**, 57(2), 1995, pp. 324-343.
- AMES, Barry; PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. **Famintos por pork: uma análise da demanda e oferta por políticas localistas e suas implicações para a representação política**. In POWER, Timothy; ZUCCO Jr., Cesar (orgs.). **O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011.
- AMORIM NETO, Octavio. Formação de gabinetes presidenciais no Brasil: coalizão versus cooptação. **Nova Economia**, 4 (1), nov. 1994.
- BADARÓ, Murilo. **José Maria Alkmin: uma biografia**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. Rio de Janeiro: Forense, 1955.
- BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças e à política fiscal (3. ed.)**. Rio de Janeiro: Forense, 1964.
- BITTENCOURT, Fernando. **Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle** (Texto para Discussão nº 112 do Centro de Estudos da Consultoria Legislativa). Brasília: Senado Federal, 2012. Disponível em <http://www.senado.gov.br/conleg/textos_discussao.htm>
- BITTENCOURT, Fernando. **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial**: Série Orçamento em discussão, n. 20. Senado Federal/Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle: Brasília, 2015. Disponível em <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513740/OED%2020.pdf?sequence=1>>, Acesso em 02/04/2016
- BITTENCOURT, Fernando. **Poderes orçamentários no presidencialismo democrático brasileiro: contribuições aos modelos comparativos**. Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). Brasília, 2016. Disponível em <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/31159>>, Acesso em 26/12/2016.
- BLÖNDAL, Jón R.; GORETTI, Chiara; KRISTENSEN, Kromann. Budgeting in Brazil. In **OECD Journal on Budgeting**, 3 (1), 2003.
- BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Parecer da Comissão de Tomada de Contas da Câmara dos Deputados sobre a Mensagem nº 156/1952 submetendo ao Congresso Nacional as contas prestadas pelo Presidente da República relativas ao exercício de 1951**:

Relatório do vencido (17.09.1953): Relator do vencido: Deputado Brochado da Rocha: Processado do Projeto de Resolução 3965/1953. Rio de Janeiro, 1953.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Manual do deputado: Regimento Interno da Câmara dos Deputados e Constituição da República.** Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1956.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Regimento comum do Congresso Nacional [recurso eletrônico]: Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 1970, consolidada pelo Ato da Mesa do Congresso Nacional nº 1 de 2010, alterada pela Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2013, e legislação correlata.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 4, de 2 de setembro de 1961.** *Institui o sistema parlamentar do governo.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 02 set 1961.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 6, de 23 de janeiro de 1963.** *Revoga a Emenda Constitucional nº 4 e restabelece o sistema presidencial de governo instituído pela Constituição Federal de 1946.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 23 jan 1963.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 86, de 15 de março de 2015.** *Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 18 mar 2015.

BRASIL. Leis, Decretos, Resoluções. **Lei Complementar nº 1, de 17 de julho de 2062.** *Complementa a organização do sistema parlamentar de Governo, e estabelece outras disposições.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 17 jul 1962 (retificado 24 jul 1962).

BRASIL. Leis, Decretos, Resoluções. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** *Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 05 mai 2000.

BRASIL. Leis, Decretos, Resoluções. **Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013.** *Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências.* Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 26 dez 2013 - Edição extra.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório do Tribunal de Contas: Exercícios de 1947 e 1948:** Presidente Min. Alfredo Guimarães Oliveira Lima. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório do Tribunal de Contas: Exercício de 1949:** Relator Min. Alfredo Guimarães Oliveira Lima. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1951

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório do Tribunal de Contas: Exercício de 1950.** Relator Min. Rogério de Freitas. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório do Tribunal de Contas: Exercício de 1950.** Relator Min. Rogério de Freitas. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954.

- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (1956)**: Relator Min. Joaquim Henrique Coutinho. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1957
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (1959)**: Relator Min. Sizenando Pinheiro. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1961.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (1954)**: Relator Min. Brochado da Rocha. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1962.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (1961)**: Relator Min. Ernani do Amaral Peixoto. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1962.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Parecer prévio sobre as contas do Presidente da República (1962)**: Relator Min. Freitas Cavalcanti. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1963
- BRUSCO, Dilson Emílio. **Histórico das comissões permanentes da Câmara dos Deputados, 1823-2004: síntese histórica**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.
- CAMARGO, Aspasia *et. al.* **Artes da política: diálogo com Amaral Peixoto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.
- CHEIBUB, José Antônio. **Presidentialism, Parliamentarism and Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- COELHO, Jurandir. **Teoria e processo do orçamento**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1952.
- COELHO, Jurandir. **Introdução ao Orçamento Público**. Rio de Janeiro: D.A.S.P., 1958.
- DE LA ROCQUE, Geraldo. **Aspectos teórico-práticos de contabilidade pública**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1963.
- DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. São Paulo: Saraiva, 1954.
- DÖRING, Herbert. Parliamentary Agenda Control and Legislative Outcomes in Western Europe. **Legislative Studies Quarterly**, Vol. 26, No. 1 (Feb., 2001), pp. 145-165
- DOROTINSKY, Bill. **A Note on What Happens if No Budget Is Passed before the Fiscal Year Begins: A Comparison of OECD and Non-OECD Provisions**. In STAPENHURST *et. al.* (eds.) **Legislative and Budgeting Oversight: A World Perspective**. Washington: World Bank, 2008.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Government coalitions in Brazilian democracy. **Brazilian Political Science Review**, 1(2), 2007, pp. 182-216
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 1999.

GAO – U.S. Government Accountability Office. **2013 sequestration: Selected Federal Agencies Reduced Some Services and Investments, While Taking Short-Term Actions to Mitigate Effects. (Report to the Chairman, Committee on the Budget, House of Representatives)**. Washington:GAO, 2014.

GREGGIANIN, Eugênio. **As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo**. Dissertação (Mestrado). Mestrado Profissional em Poder Legislativo – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento/Câmara dos Deputados: Brasília, 2015. Também disponível em <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/23341>, Acesso em 12/04/2016.

GROHMAN, Luiz Gustavo Melo. **O veto presidencial no Brasil: 1946-1964 e 1999-2003**. Tese (Doutorado em Ciências Humanas. Área de Concentração: Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2003.

HIPPOLITO, Lucia. **De raposas e reformistas : o PSD e a experiência democrática brasileira, 1945-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

KREHBIEL, Keith. **Information and Legislative Organization**. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.

LEMOS, Leany Barreiro de Sousa. **Controle Legislativo em Democracias Presidencialistas: Brasil e EUA em perspectiva comparada**. Tese (Doutorado): Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas /Instituto de Ciências Sociais. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.

LYNE, Mona M. Parties as programmatic agents: a test of institutional theory in Brazil. **Party Politics** 11 (2), 2005. pp. 193–216.

MAINWARING, Scott P. **Rethinking party systems in the third wave of democratization: the case of Brazil**. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. **Consolidação de entendimentos técnicos: decisões em consulta**. Cuiabá :TCE, 2011.

MAXIMIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira: Volume II**. Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos, 1954.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1946, Vol. II**. São Paulo:Ed. Max Limonad, 1953.

MONTERO, Mercedes Garcia. **Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?** Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo:Atlas, 2011.

MORAES, Silvio Freire. **Controle externo: estudos e casos concretos**. Belo Horizonte:Fórum, 2005.

MORGENSTERN, Scott; POLGA-HECIMOVICH, John; SHAIR-ROSENFELD, Sarah. Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America. **Journal of Politics in Latin America**, 5 (2), 2013. pp. 37-70.

- NOBREGA JR., Josué Lima. **Mudanças constitucionais e poderes presidenciais nos presidencialismos da América Latina (1945-2003)**. Tese (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo: São Paulo, 2008.
- NOGUEIRA, Octaciano. **A Constituinte de 1946: Getúlio, o sujeito oculto**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil ? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. **Dados**, 43 (3), 2000. Rio de Janeiro, 2000.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. **Dados**. 45(2), 2002, pp. 265-301.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. The cost of governing: strategic behavior in Brazil's budgetary process. **Comparative Political Studies**, 37 (7), Sept. 2004, pp. 781-815.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento autorizativo vs. Orçamento impositivo**. Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa, 2006.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade**. Brasília: Câmara dos Deputados - Consultoria Legislativa, 2007.
- PNUD. **La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas**. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo/Aguilar/Altea/Taurus, /Alfaguara, 2004. Disponível em <http://www.resdal.org/ultimos-documentos/informe-pnud-democracia.html>, Acesso em 06/01/2016
- PRAÇA, Sergio. **Corrupção e Reforma Orçamentária no Brasil 1987-2008**. São Paulo: Annablume Eds., 2013
- RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy. The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. **Political Research Quarterly**, 20(10), 2010, p. 1–12.
- SANTISO, Carlos. Legislatures and Budget Oversight in Latin America: Strengthening Public Finance Accountability in Emerging Economies. **OECD Journal on Budgeting**, 4 (2), 2004.
- SANTOS, Adiel. **Caráter da lei orçamentária anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo: Série Orçamento em discussão**, n. 23. Senado Federal/Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle: Brasília, 2016. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518801/OED0023.pdf?sequence=5>, Acesso em 02/04/2016
- SANTOS, Fabiano. Patronagem e Poder de Agenda na Política Brasileira. **Dados**, 40 (3), 1997. Rio de Janeiro, 1997.
- SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SARETTA, Fausto. A política econômica brasileira 1946/1950. **Revista de Sociologia e Política**, 04-05(1995), pp. 113-129. Curitiba, 1995

SCARTASINI, Carlos; STEIN, Ernesto. **A New Framework**. In HALLERBERG, Mark; SCARTASINI, Carlos; STEIN, Ernesto (eds.). **Who Decides the Budget? A Political Economy Analysis of the Budget Process in Latin America**. Washington, Inter-American Development Bank, 2009.

SCHIAVO-CAMPO, Salvatore. **Budget preparation and approval**. In SHAH, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2007.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and Assemblies**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José de Ribamar Pereira. **Orçamento impositivo: a obrigatoriedade de execução da programação orçamentária aperfeiçoaria o processo de execução dos orçamentos ?** (Série Orçamento em Discussão nº 1). Brasília: Senado Federal - Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, 2013

TAQUES, Pedro. **Voto em separado ao Substitutivo da Câmara à PEC nº 22-A, de 2000, recebida daquela Casa sob o nº 565, de 2006**. Senado Federal: Gabinete do Senador Pedro Taques, 2013. Disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getTexto.asp?t=137431&c=PDF&tp=1>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. **British Journal of Political Science**, Vol. 25, No. 3 (Jul, 1995), pp. 289-325.

VASSELAI, Fabricio. **Nomeações ministeriais e importância partidária na democracia de 1946-64: análises comparativas**. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro : Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

VASSELAI, Fabricio; MIGNOZZETTI, Umberto. O Efeito das Emendas ao Orçamento no Comportamento Parlamentar e a Dimensão Temporal: Velhas Teses, Novos Testes. **Dados**, 57 (3). Rio de Janeiro, 2014.

VIANA, Arizio de. **Orçamento Brasileiro: 2ª edição**. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A, 1950.

VON HAGEN, Jürgen. **Budgeting institutions for better fiscal performance**. In Shah, Anwar (ed.). **Budget and budgeting institutions**. Washington: The World Bank, 2007.

WEHNER, Joachim. **Legislatures and the Budget Process: The Myth of Fiscal Control**. London: Palgrave-MacMillan. 2010.

WEHNER, Joachim. **Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions**. In STAPENHURST *et. al.* (eds.) **Legislative and Budgeting Oversight: A World Perspective**. Washington: World Bank, 2008.

ZULINI, Jaqueline Porto. **Comportamento partidário na República de 46: um estudo dos padrões de apoio e conflito entre Congresso e governo**. In Congresso de 2010 da LASA (Associação de Estudos Latino-americanos). Toronto, 6 a 9 de outubro de 2010.

APÊNDICE 1 - Parâmetros para comparação dos dados de poderes presidenciais orçamentários com o levantamento internacional de Wehner (2010)

Neste apêndice, indicamos os parâmetros e métodos utilizados para a comparação da base de dados de Wehner (2010) com os dados empíricos levantados neste estudo. Em primeiro lugar, os critérios comparados são os que coincidem nos dois levantamentos, excluindo-se aqueles que constam em um e não em outro. De um lado, a grade de critérios do citado autor deixa de fora alguns parâmetros mais gerais de processo legislativo que adotamos para efeitos de nosso estudo, tais como os poderes de veto do Executivo⁸⁴ e de iniciativa⁸⁵ e o caráter unicameral ou bicameral da tramitação. Naturalmente, esses quesitos não abordados são deixados de fora na comparação. Quanto à participação das comissões, Wehner não contempla categorias referentes ao seu poder relativo *vis-à-vis* o Plenário, limitando-se à sua existência e especialização informativa, pelo que esse critério não é utilizado para compor a medida do papel das comissões.

Por outra parte, Wehner inclui um quesito relativo à qualidade da informação orçamentária disponível ao Legislativo, considerando-a de efeitos informacionais relevantes⁸⁶. Este quesito não é incluído em nossa grade de critérios porque não é suscetível de comparação diacrônica nos termos em que aqui a realizamos: ainda que seja possível em tese compilar o dado da métrica que o autor utiliza, o grau de complexidade da informação orçamentária cresceu entre os dois períodos históricos, com a sofisticação de sua estrutura informacional, ao tempo em que a capacidade de processamento automatizado dessa informação multiplicou-se em proporções incomparáveis. Desta forma, a capacidade informacional de um parlamento⁸⁷ somente pode ser comparada com outros que tenham o mesmo grau de recursos tecnológicos e

⁸⁴ Por considerar tal prerrogativa *system-specific* dos países presidencialistas, o que inviabilizaria a comparação com os casos presidencialistas que são a maioria de sua amostra de países da OCDE, além de apontar que essa característica é contestada na teoria como fator de moderação fiscal (WEHNER, 2010, p. 19)

⁸⁵ Por considerar irrelevante a hipótese de não-apresentação da proposta por parte do Executivo:

Fourth, I assume that the executive makes the first move and tables a budgetary proposal that has to be approved by the legislature. Without this assumption, amendment powers would not be important as the legislature could simply draft a budget according to its preferences. In practice, the task of drafting a budget for debate in the legislature is typically delegated to the executive. While some legislatures retain formal powers to draft a budget on their own, few have the prerequisite technical capacity (Schick 2002). Von Hagen (1992: 41) notes that 'this possibility is of no practical importance'. The assumption of executive proposal power is very realistic. (WEHNER, 2010, p. 20, tradução nossa)

⁸⁶ Embora a sua medição não seja direta, mas por meio de uma *proxy* representada pelo tamanho do *staff* de assessoria institucional direta (*legislative budget office*) do parlamento em questão, que seria um outro instrumento capaz de reduzir a assimetria informacional (WEHNER, 2010, p. 41).

⁸⁷ Seja ela medida diretamente pela qualidade intrínseca da documentação orçamentária disponibilizada aos legisladores, seja por meio da *proxy* adotada por Wehner.

enfrentem orçamentos de complexidade similar no que tange à estrutura e dimensão da informação manejada - o que evidentemente impede qualquer comparação significativa entre uma organização contemporânea e outra que operava nas décadas de 40 e 50 do século passado.

Em qualquer caso, os dados de Wehner são codificados em uma escala de 0 a 10, ordenada em função do grau de poderes do Legislativo (“all variables are coded on a range between zero (the least favourable from a legislative perspective) and ten (the most favourable” (WEHNER, 2010, p. 46). Portanto, para fins de comparabilidade, suas escalas deverão ser reduzidas ao intervalo 0-1, devendo-se ainda converter cada valor em seu complemento (subtraindo-a de 1), pois nossa abordagem é a de mapear exatamente o pólo inverso, ou seja, os poderes presidenciais.

Serão ao final contrapostas a estatística descritiva de cada critério e a média simples dos mesmos, tal como também se fez no capítulo 4. Naturalmente, a construção de índices compostos é passível de várias metodologias de composição, inclusive pela possível substitutibilidade entre os diferentes elementos do cálculo (a discussão estendida da transformação de indicadores individuais em um índice composto está em Wehner, 2010, pp. 51-53). Para efeito dos objetivos de disponibilização da informação que presidem este ao texto, no entanto, afiguram-se suficientes as métricas simples aqui apontadas, estando os dados originais disponíveis neste Apêndice para subsidiar a elaboração de indicadores com outras metodologias.

Assim, os quesitos comensuráveis nos dois levantamentos organizam-se da forma seguinte:

TABELA 3 – CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

CRITÉRIOS DEFINIDOS NO CAP. 4	VARIÁVEIS ADOTADAS POR WEHNER (2010, pp.143-144)
Iniciativa da proposta orçamentária	-----
Consequências da não-apresentação de proposta orçamentária	-----
Escolha dos membros das comissões que votam os pareceres ao orçamento	-----
Tramitação bicameral ou não	-----
Participação de Comissões especializadas na matéria	<i>Committees</i> (com adaptações)
Poder das comissões para deliberar sobre projetos	-----
Simetria entre os poderes das duas Casas Legislativas	-----

Consequências da não-aprovação da lei orçamentária	<i>Reversion</i>
Poder de legislar unilateralmente (“poder de decreto”) sobre orçamento - abrangência	<i>Flexibility (com adaptações)</i>
Caráter meramente autorizativo do orçamento	<i>Flexibility (com adaptações)</i>
Tempo disponível para exame da proposta orçamentária pelo Legislativo	<i>Time</i>
Capacidade do Legislativo emendar materialmente a proposta orçamentária	<i>Powers</i>
Poder de veto	-----
Majoria necessária para derrubar o veto	-----
-----	<i>Quality of budget documentation</i>

OBS: “-----”: Não utilizada para comparação

Fonte: Elaboração própria (coluna da direita a partir de Wehner, 2010, pp. 143-144)

Alguns dos quesitos apontados acima necessitam de uma conciliação parcial para fins de comensurabilidade. Os diferentes graus de modificação do orçamento pelo Executivo são tratados por Wehner por meio de uma única variável: “Flexibilidade do executivo durante a execução”. Esta variável é construída pela combinação linear de três indicadores com o mesmo peso (WEHNER, 2010, p. 49):

- 1) a possibilidade de realocação de recursos de um programa para outro sem a aprovação parlamentar (WEHNER, 2010, p. 48⁸⁸), com valores “sim” ou “não”; para este quesito, utilizamos a tabela de valores da variável “Poder de decreto - abrangência”, computando “sim” para valores até 0,5 e “não” para valores superiores. No caso brasileiro, os dois períodos contemplariam “não”, somando zero ao indicador final.
- 2) a existência de um “fundo de reserva” de finalidade indefinida passível de ser utilizado pelo Executivo de forma discricionária para cobrir despesas não previstas no orçamento⁸⁹, com valores “sim” ou “não”; para este quesito, utilizamos exatamente a mesma medida a partir de “Poder de decreto – abrangência” (“sim” para valores até 0,5 e “não” para valores maiores), uma vez que se trata

⁸⁸ “whether there is scope for appropriations to be reallocated from one programme to another without parliamentary approval” (WEHNER, 2010, p. 48)

⁸⁹ “whether the annual budget includes any central reserve funds to meet unforeseen expenditures” (WEHNER, 2010, p. 48)

simplesmente de um outro mecanismo para implementar a mesma prerrogativa de alteração unilateral do orçamento por parte do Executivo.

- 3) a possibilidade do executivo negar a execução de despesas previstas no orçamento⁹⁰ – trata-se exatamente do quesito “Caráter meramente autorizativo do orçamento” (“sim” para valor 1 e “não” para valor 0). No caso brasileiro, ambos os períodos revelam um valor “sim”.

Desta forma, os dois períodos brasileiros teriam, nessa escala original de Wehner, valores semelhantes: numa amplitude de 0 a 1, os poderes legislativos seriam de 0,33 (equivalente numérico às respostas “não”, “não” e “sim” ao quesito. Como se verá adiante, para comparação com a escala aqui adotada, deve-se utilizar o complemento em relação a 1, sendo, portanto, de 0,67 o valor utilizado para compor o quadro comparativo nos dois casos nacionais.

Já o critério de estrutura de comissões adotado por Wehner (2010, pp. 49-50), como já discutido na descrição do quesito empregado, incorpora uma estrutura de mensuração mais sofisticada, levando em conta três características distintas de especialização. Optamos por uma versão mais resumida desse critério para fins da análise principal deste estudo, pelas razões lá expostas, o que torna necessária uma adaptação apenas para fins desta comparação com a base de dados internacionais de Wehner. Este critério de Wehner é construído pela combinação linear de três indicadores com o mesmo peso (para facilidade de compreensão numérica, descrevemos o indicador com valor de 0 a 1 e cada componente com valor de 0 a 0,33), cada um denotando um subconjunto específico da especialização de que dispõe o parlamento para decidir e fazer cumprir a decisão alocativa orçamentária:

- 1) a existência de uma comissão especificamente dedicada à deliberação orçamentária (não compartilhada com outras matérias alheias a esse foco) – “*budget committee*” – com valor 0 se não há comissão e 0,33 se há
- 2) a existência de uma comissão especificamente dedicada à fiscalização, controle e auditoria - “*audit committee*” (não compartilhada com outras matérias alheias a esse foco), com valor 0 se não há nada semelhante, 0,17 se há uma subcomissão de auditoria dentro de comissão especializada em orçamento, e 0,33 se há uma comissão especificamente de auditoria;
- 3) a intervenção deliberativa das comissões temáticas (com competências em cada área de política pública) na distribuição do orçamento da respectiva área de jurisdição,

⁹⁰ “whether the executive may withhold funds that are appropriated, but not available on a legal or entitlement basis, without legislative consent” (WEHNER, 2010, p. 49)

com valor 0 se as comissões setoriais não têm poder deliberativo sobre o orçamento de sua área de jurisdição, e 0,33 se têm.

Este critério requer adaptação mais cuidadosa. Primeiro, pelo fato de que a tramitação brasileira é bicameral, cada indicador deve ser composto de duas frações de igual peso relativas a cada uma das Casas do Congresso. Desdobrando cada um individualmente, com vistas a construir um indicador para os casos brasileiros compatível com os critérios originais⁹¹:

- 1) a existência uma de comissão especificamente dedicada à deliberação orçamentária (não compartilhada com outras matérias alheias a esse foco) – “*budget committee*” – com valor 0 se não há comissão e 0,33 se há
 - a. Para o período de 88, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) acumula as atribuições de comissão especializada de deliberação orçamentária e de fiscalização (e nenhuma outra mais): esta configuração indica um valor de 0,33 do indicador.
 - b. Para o Congresso de 46, o Senado teve durante todo o período a Comissão de Finanças com a competência para deliberação das matérias orçamentárias, cumulada com todas as outras competências em temas financeiros, tributários e econômicos, aplicando-se o valor 0 para esse critério. Na Câmara, entre 1947 e 1955 a situação foi igual à do Senado (uma só Comissão de Finanças e Orçamento com competências orçamentárias e econômico-financeiras). Entre 1955 e 1963, funcionou a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira com competências apenas orçamentárias e de fiscalização (ensejando uma pontuação de 0,33 para este quesito). Portanto, por metade do período o indicador teve valor 0 e na outra metade de 0,33, o que torna necessária alguma imputação de valor (a média entre os dois valores – 0,17 – afigura-se razoável, tendo em vista a divisão basicamente igualitária do tempo entre as duas situações). A pontuação total do quesito, portanto, é a média entre o valor do Senado (0) e o valor da Câmara (0,17), resultando em 0,09.
- 2) a existência de uma comissão especificamente dedicada à fiscalização, controle e auditoria - “*audit committee*” (não compartilhada com outras matérias alheias a esse

⁹¹ Dados empíricos para o caso brasileiro extraídos de HIPPOLITO (1985, pp. 66-67 e 286-292) e BRUSCO (2006, pp. 176-179, 196-197, 244-245 e 247-252).

foco), com valor 0 se não há nada semelhante, 0,17 se há uma subcomissão de auditoria dentro de comissão especializada em orçamento, e 0,33 se há uma comissão especificamente de auditoria:

- a. Para o período de 88, a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional (CMO) acumula as atribuições de comissão especializada de deliberação orçamentária e de fiscalização (e nenhuma outra mais): trata-se de um ponto intermediário entre não ter qualquer comissão e ter uma comissão exclusivamente especializada em auditoria e fiscalização, o que sugere valor análogo à situação intermediária proposta por Wehner (0,17).
- b. Para o Congresso de 46, o Senado não teve qualquer comissão com a competência específica de fiscalização (a Comissão de Finanças exercia jurisdição na matéria orçamentária e demais temas econômicos, financeiros e tributários). Na Câmara, entre 1947 e 1955 a situação foi igual à do Senado (uma só Comissão de Finanças e Orçamento com competências orçamentárias e econômico-financeiras). Entre 1955 e 1963, funcionou a Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira com competências apenas orçamentárias e de fiscalização (ensejando uma pontuação de 0,17 para este quesito). Somente em 1963 (último ano do período) começou a funcionar uma comissão autônoma especializada em fiscalização (Comissão de Fiscalização Financeira e Tomada de Contas)⁹². Portanto, por metade do

⁹² É verdade que durante todo o período funcionou uma “Comissão de Tomada de Contas”, cujo papel regimental era “opinar sobre os atos do Tribunal de Contas e apresentar os necessários projetos de lei” (Regimento Interno da Câmara dos Deputados – 1947, art. 33, § 17”, e “opinar sobre a prestação de contas do Presidente da República e os atos do Tribunal de Contas” (Regimento Interno da Câmara dos Deputados – 1949, art. 27 § 10) – BRUSCO, p. 343-344. No entanto, e *a contrariu sensu*, esse mandato formal era essencialmente reativo e incapaz de ensejar atividades de fiscalização: os atos do Tribunal de Contas (culminados com o Parecer à prestação de contas anual do Presidente da República), cujo exame era o único mandato da Comissão, representavam tão somente intervenções formais, defasadas, sobre a escrita contábil apresentada pelo próprio Executivo (isso quando a apresentava, dado que atrasos e omissões eram constantes), sem a prerrogativa legal e sem os meios técnicos e humanos de realizar fiscalização direta e buscar informação por iniciativa própria. Esta precariedade na capacidade fiscalizatória desse mecanismo de controle formal era objeto de frequentes lamentações por parte do Tribunal de Contas (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1949, p. 167; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1951, p. 182; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1954A, p. 206; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1957, p. 25; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1961, pp. 79-80; BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 1962A, pp. 140-146) e da própria Comissão de Tomada de Contas - em seu Parecer às contas presidenciais do exercício de 1951, o Relator Deputado Brochado da Rocha denunciava que;

“Para que a desconfiança do nobre relator possa ser superada, será necessário criar no país duas organizações - uma, do Poder Executivo, para praticar os atos de administração, realizando despesas; outra, do Tribunal de Contas, para em ato contínuo conferir, controlar, examinar, esmiuçar, devassar um a um todos aqueles atos, constatar sua perfeita conformidade com a legislação, verificar a exatidão

período o indicador teve valor 0 e na outra metade de 0,17 (desconsiderando-se o breve intervalo final, que pela sua pequena duração não tem como ser considerado), o que torna necessária alguma imputação de valor (a média entre os dois valores – 0,9 – afigura-se razoável, tendo em vista a divisão basicamente igualitária do tempo entre as duas situações). A pontuação total do quesito, portanto, é a média entre o valor do Senado (0) e o valor da Câmara (0,09), resultando em 0,05.

- 3) a intervenção deliberativa das comissões temáticas: não existiu em nenhuma das Casas brasileiras, durante todos os períodos examinados – o valor é zero.

Por conseguinte, os indicadores brasileiros relativamente ao papel das comissões seriam:

- a) para o período de 88, o somatório $0,33 + 0,17 + 0 = 0,50$
 b) para o período de 46, o somatório $0,09 + 0,05 + 0 = 0,14$

das operações aritméticas, assistir fisicamente a realização dos pagamentos e depois atestar. com a segurança e a certeza do testemunho presencial, que realmente as contas estão certas, a despesa foi de fato feita, a lei foi obedecida. O Tribunal de Contas seria - na vontade do nobre Relator - um novo São Tomé, a ver para crer!

Mas a legislação vigente não determina que assim se faça.

Manda a Lei Orgânica do Tribunal de Contas que, uma vez publicadas a lei orçamentária e os créditos suplementares, sejam registrados e automaticamente distribuídos a diversas repartições que especifica os créditos destinados a atender despesas com: vencimentos, subsídios, salários e outras vantagens com o pessoal ativo, em disponibilidade, aposentado, jubilado, reformado, pensionista: sentenças judiciais: dívida interna e externa consolidada, todos os créditos atribuídos aos Ministérios da Guerra, Marinha e Aeronáutica, bem como ao Território de Fernando Noronha e às Estradas de Ferro da União bem como as dotações para aquisição de material permanente e de consumo destinado a atender aos serviços públicos civis da União. Dessas dotações, as destinadas ao pessoal e à dívida serão apuradas nas tomadas de contas dos respectivos tesoureiros ou pagadores.

A tomada de contas tem início com a remessa dos documentos ao Tribunal de Contas, seis meses após o encerramento do exercício. Como essa Corte, em março e abril - seu prazo para emitir o parecer prévio às contas do exercício anterior – poderia dispôr de todos os elementos para o confronto entre seus registros e os balanços da Contadoria Central?

Cabe ao Executivo a culpa disso? Ou o Tribunal de Contas?

Evidentemente não A culpa cabe ao próprio Legislativo que não proveu ainda sobre o assunto e permite que a legislação sobre contabilização das despesas públicas e prestação de contas consignem dispositivos contraditórios ou anódinos que tumultuam ou frustram os contrôles desejáveis.

Na espécie, o Congresso Nacional vem de agravar a situação, pois votou lei criando um regime especial para o uso e prestação de contas dos créditos movimentados pelo Ministério da Agricultura (lei nº 1.489, de 10 de dezembro de 1951). A legislação vigente não inclui na fiscalização do Tribunal de Contas as empresas incorporadas ao patrimônio da União e as sociedades de economia mista. (BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1953, p. 6).

Esta realidade de controles meramente formais, que a longa citação acima descreve de forma clara, pode vir a ter algum tipo de impacto político *a posteriori* quando do pronunciamento anual sobre as contas de governo, o que terá efeitos constitucionais de natureza política. Porém, não corresponde, a nosso ver, ao conceito de fiscalização parlamentar inerente a esse quesito, que pressupõe capacidade formal e material de intervenção autônoma sobre o Executivo no sentido da obtenção de informação e esclarecimento de situações fáticas de interesse dos parlamentares. Por estas razões, mantemos a posição de que inexistente comissão com mandato explícito de fiscalização, nos termos da escala de Wehner, até a criação da Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira.

Os dados originais de Wehner são os seguintes⁹³:

TABELA 4 - INDICADORES ORIGINAIS (WEHNER, 2010)

Legislatura	Variáveis				
	<i>Powers</i>	<i>Reversion</i>	<i>Flexibility</i>	<i>Time</i>	<i>Committees</i>
Australia	2,5	3,3	0,0	0,0	6,7
Austria	10,0	6,7	6,7	3,3	6,7
Belgium	10,0	10,0	0,0	0,0	8,3
Canada	2,5	3,3	0,0	0,0	6,7
Czech Republic	10,0	6,7	0,0	3,3	5,0
Denmark	10,0	6,7	3,3	6,7	6,7
Finland	10,0	0,0	6,7	3,3	3,3
France	2,5	0,0	0,0	3,3	5,0
Germany	10,0	6,7	3,3	6,7	5,0
Greece	0,0	6,7	0,0	0,0	5,0
Hungary	10,0	10,0	6,7	3,3	10,0
Iceland	10,0	0,0	6,7	3,3	3,3
Ireland	0,0	0,0	3,3	0,0	6,7
Italy	10,0	0,0	3,3	3,3	3,3
Japan	2,5	10,0	6,7	3,3	6,7
Luxembourg	10,0	10,0	0,0	3,3	6,7
Mexico	7,5	10,0	0,0	0,0	6,7
Netherlands	10,0	6,7	6,7	6,7	3,3
New Zealand	2,5	3,3	6,7	0,0	3,3
Norway	10,0	10,0	6,7	3,3	6,7
Poland	7,5	0,0	0,0	3,3	6,7
Portugal	10,0	6,7	0,0	3,3	3,3
Slovak Republic	10,0	0,0	3,3	3,3	3,3
South Korea	2,5	6,7	3,3	3,3	3,3
Spain	5,0	6,7	3,3	3,3	5,0
Sweden	10,0	10,0	6,7	3,3	6,7
Switzerland	10,0	10,0	10,0	3,3	3,3
Turkey	5,0	10,0	0,0	3,3	3,3
United Kingdom	2,5	3,3	3,3	0,0	3,3
United States	10,0	10,0	6,7	10,0	6,7

Fonte: WEHNER, 2010, pp 60-61.

Conforme detalhado no Capítulo 4 e neste apêndice, as variáveis *Flexibility* e *Committees* são indicadores compostos cujos valores desagregados são expostos na tabela 12 abaixo⁹⁴:

⁹³ Já excluída, conforme acima explicado, a variável *research*, que busca medir indiretamente a qualidade da documentação orçamentária disponível ao Legislativo e que não vai ser usada em nossa comparação.

⁹⁴ Esta tabela desagregada é incluída tão somente para demonstração da composição dos indicadores utilizados por Wehner, possibilitando a eventual utilização dos dados originais para composição a partir de outras metodologias.

TABELA 5 - INDICADORES ORIGINAIS (WEHNER, 2010) - DETALHAMENTO DA COMPOSIÇÃO

Legislatura	Componentes de <i>Flexibility</i>			Componentes de <i>Committees</i>		
	<i>Withhold</i>	<i>Virement</i>	<i>Reserve</i>	<i>Budget</i>	<i>Sectoral</i>	<i>Audit</i>
Australia	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	3,3
Austria	3,3	3,3	0,0	3,3	0,0	3,3
Belgium	0,0	0,0	0,0	3,3	3,3	1,7
Canada	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3	3,3
Czech Republic	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	1,7
Denmark	3,3	0,0	0,0	3,3	0,0	3,3
Finland	3,3	3,3	0,0	3,3	0,0	0,0
France	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	1,7
Germany	0,0	0,0	3,3	3,3	0,0	1,7
Greece	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	1,7
Hungary	3,3	3,3	0,0	3,3	3,3	3,3
Iceland	3,3	3,3	0,0	3,3	0,0	0,0
Ireland	0,0	0,0	3,3	3,3	0,0	3,3
Italy	3,3	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0
Japan	3,3	3,3	0,0	3,3	0,0	3,3
Luxembourg	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	3,3
Mexico	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	3,3
Netherlands	3,3	0,0	3,3	0,0	3,3	0,0
New Zealand	3,3	3,3	0,0	3,3	0,0	0,0
Norway	3,3	3,3	0,0	3,3	3,3	0,0
Poland	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	3,3
Portugal	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0
Slovak Republic	0,0	0,0	3,3	3,3	0,0	0,0
South Korea	3,3	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0
Spain	3,3	0,0	0,0	3,3	0,0	1,7
Sweden	3,3	3,3	0,0	3,3	3,3	0,0
Switzerland	3,3	3,3	3,3	3,3	0,0	0,0
Turkey	0,0	0,0	0,0	3,3	0,0	0,0
United Kingdom	0,0	3,3	0,0	0,0	0,0	3,3
United States	3,3	3,3	0,0	3,3	3,3	0,0

Fonte: WEHNER, 2010, pp 62-63.

Transformando os dados originais para a escala de poderes presidenciais adotada neste trabalho (dividindo os valores por 10 e calculando seu complemento em relação a 1):

TABELA 6 - INDICADORES ORIGINAIS (WEHNER, 2010) TRANSFORMADOS PARA A ESCALA ADOTADA NESTE TEXTO

Legislatura	Variáveis					Média das variáveis
	<i>Powers</i>	<i>Reversion</i>	<i>Flexibility</i>	<i>Time</i>	<i>Committees</i>	
Australia	0,75	0,67	1	1	0,33	0,75
Austria	0	0,33	0,33	0,67	0,33	0,33
Belgium	0	0	1	1	0,17	0,43
Canada	0,75	0,67	1	1	0,33	0,75
Czech Republic	0	0,33	1	0,67	0,5	0,50
Denmark	0	0,33	0,67	0,33	0,33	0,33
Finland	0	1	0,33	0,67	0,67	0,53
France	0,75	1	1	0,67	0,5	0,78
Germany	0	0,33	0,67	0,33	0,5	0,37
Greece	1	0,33	1	1	0,5	0,77
Hungary	0	0	0,33	0,67	0	0,20
Iceland	0	1	0,33	0,67	0,67	0,53
Ireland	1	1	0,67	1	0,33	0,80
Italy	0	1	0,67	0,67	0,67	0,60
Japan	0,75	0	0,33	0,67	0,33	0,42
Luxembourg	0	0	1	0,67	0,33	0,40
Mexico	0,25	0	1	1	0,33	0,52
Netherlands	0	0,33	0,33	0,33	0,67	0,33
New Zealand	0,75	0,67	0,33	1	0,67	0,68
Norway	0	0	0,33	0,67	0,33	0,27
Poland	0,25	1	1	0,67	0,33	0,65
Portugal	0	0,33	1	0,67	0,67	0,53
Slovak Republic	0	1	0,67	0,67	0,67	0,60
South Korea	0,75	0,33	0,67	0,67	0,67	0,62
Spain	0,5	0,33	0,67	0,67	0,5	0,53
Sweden	0	0	0,33	0,67	0,33	0,27
Switzerland	0	0	0	0,67	0,67	0,27
Turkey	0,5	0	1	0,67	0,67	0,57
United Kingdom	0,75	0,67	0,67	1	0,67	0,75
United States	0	0	0,33	0	0,33	0,13

Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 12

Construindo os indicadores comparáveis para os dois casos brasileiros:

TABELA 7 - INDICADORES BRASILEIROS COMPARÁVEIS COM A ESCALA DE WEHNER

Legislatura	Variáveis					Média das variáveis
	<i>Powers</i>	<i>Reversion</i>	<i>Flexibility</i>	<i>Time</i>	<i>Committees</i>	
Brasil 1946-1964	0,00	0,33	0,67	0,00	0,14	0,23
Brasil 1988	0,25	0,67	0,67	0,67	0,50	0,55

Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 1 e dos critérios especificados neste Apêndice 1 e na seção 2 do texto.

O mapa final consta da tabela abaixo, com os poderes legislativos presidenciais⁹⁵ em matéria orçamentária ordenados de forma decrescente pela média simples dos indicadores:

TABELA 8 - PODERES DO EXECUTIVO NO PROCESSO LEGISLATIVO ORÇAMENTÁRIO - COMPARAÇÃO INTERNACIONAL

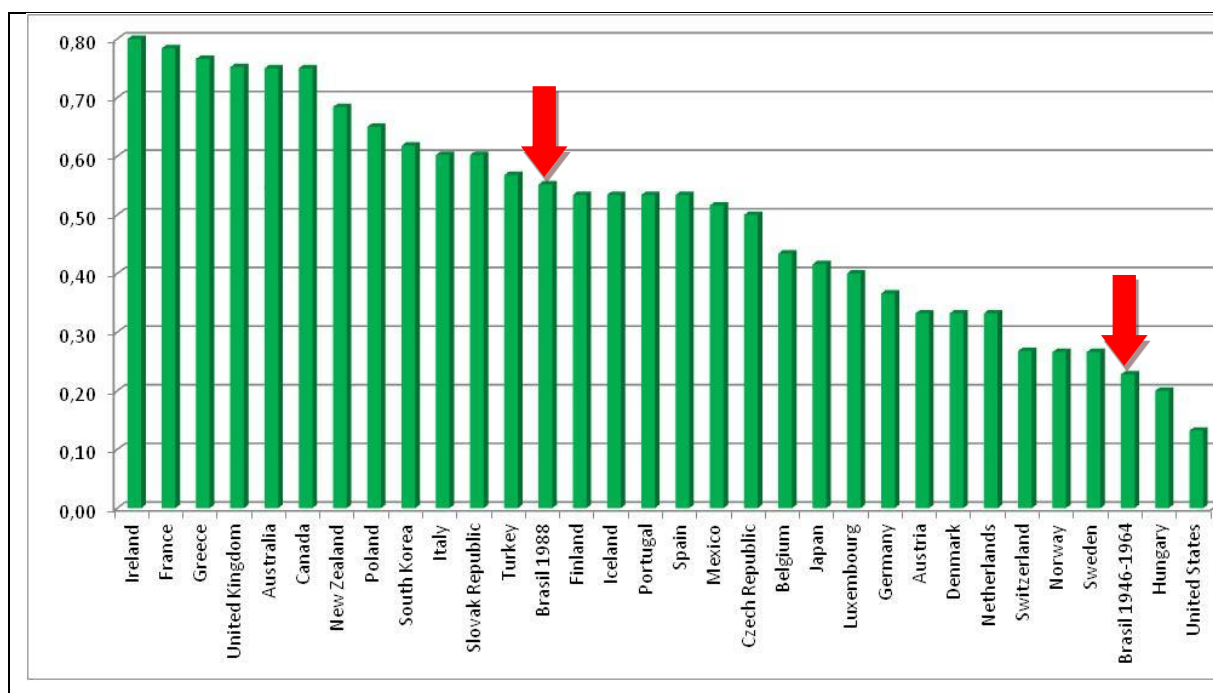
Legislatura	Variáveis					Média das variáveis
	<i>Powers</i>	<i>Reversion</i>	<i>Flexibility</i>	<i>Time</i>	<i>Committees</i>	
Ireland	1	1	0,67	1	0,33	0,80
France	0,75	1	1	0,67	0,5	0,78
Greece	1	0,33	1	1	0,5	0,77
United Kingdom	0,75	0,67	0,67	1	0,67	0,75
Australia	0,75	0,67	1	1	0,33	0,75
Canada	0,75	0,67	1	1	0,33	0,75
New Zealand	0,75	0,67	0,33	1	0,67	0,68
Poland	0,25	1	1	0,67	0,33	0,65
South Korea	0,75	0,33	0,67	0,67	0,67	0,62
Italy	0	1	0,67	0,67	0,67	0,60
Slovak Republic	0	1	0,67	0,67	0,67	0,60
Turkey	0,5	0	1	0,67	0,67	0,57
Brasil 1988	0,25	0,67	0,67	0,67	0,5	0,55
Finland	0	1	0,33	0,67	0,67	0,53
Iceland	0	1	0,33	0,67	0,67	0,53
Portugal	0	0,33	1	0,67	0,67	0,53
Spain	0,5	0,33	0,67	0,67	0,5	0,53
Mexico	0,25	0	1	1	0,33	0,52
Czech Republic	0	0,33	1	0,67	0,5	0,50
Belgium	0	0	1	1	0,17	0,43
Japan	0,75	0	0,33	0,67	0,33	0,42
Luxembourg	0	0	1	0,67	0,33	0,40
Germany	0	0,33	0,67	0,33	0,5	0,37
Austria	0	0,33	0,33	0,67	0,33	0,33
Denmark	0	0,33	0,67	0,33	0,33	0,33
Netherlands	0	0,33	0,33	0,33	0,67	0,33
Switzerland	0	0	0	0,67	0,67	0,27
Norway	0	0	0,33	0,67	0,33	0,27
Sweden	0	0	0,33	0,67	0,33	0,27
Brasil 1946-1964	0	0,33	0,67	0	0,14	0,23
Hungary	0	0	0,33	0,67	0	0,20
United States	0	0	0,33	0	0,33	0,13

⁹⁵ Ou seja, relativos aos poderes do Executivo, que no caso dos muitos regimes parlamentaristas contidos na amostra de Wehner referem-se naturalmente aos poderes do primeiro-ministro ou do gabinete.

Fonte: Elaboração própria a partir das Tabelas 6 e 7

A posição relativa dos indicadores pode ser visualizada com mais facilidade em gráficos, iniciando pela média simples de todos os indicadores considerados:

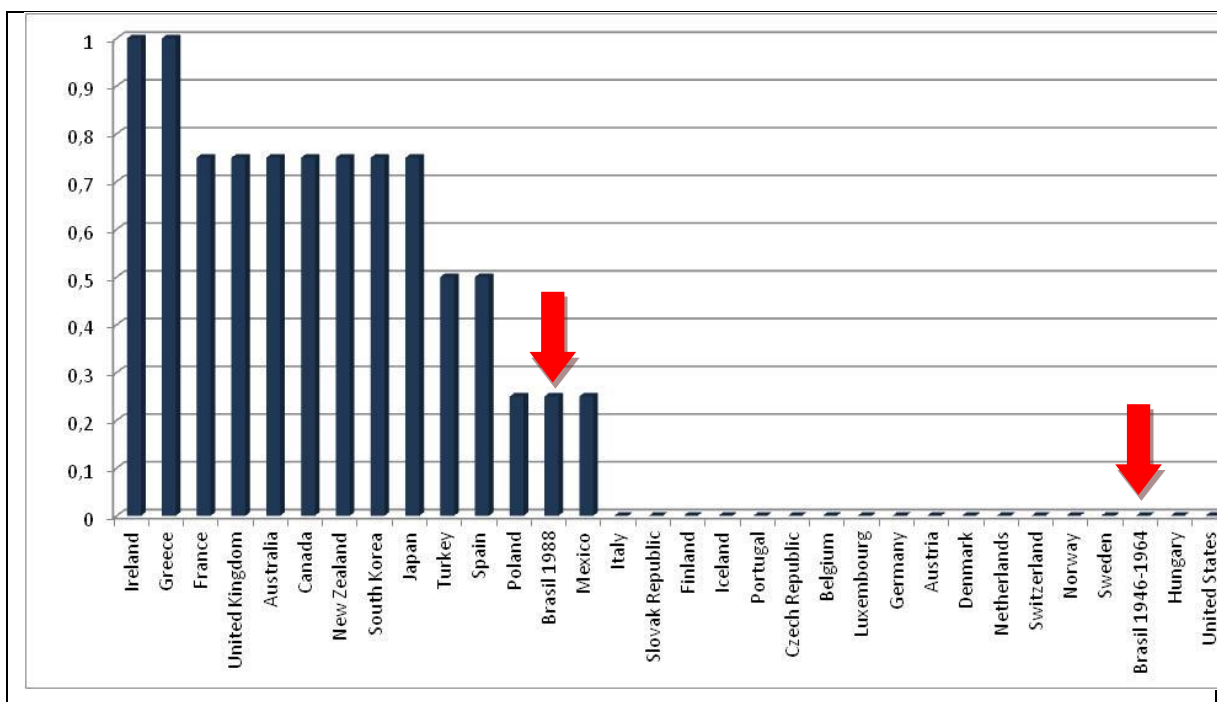
FIGURA 2 - INDICADORES DE PODERES PRESIDENCIAIS - BRASIL EM PERSPECTIVA COMPARATIVA – MÉDIA GERAL



Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 8

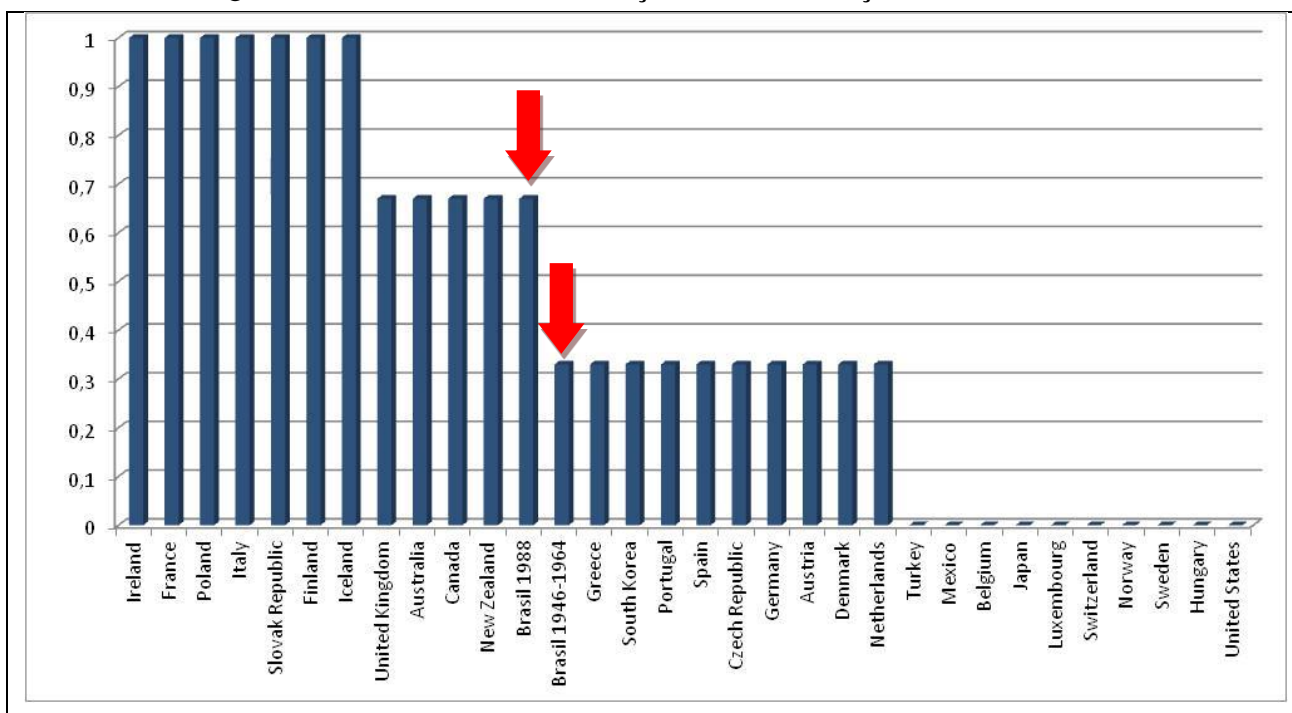
A mesma posição relativa pode ser observada desagregando-se cada um dos indicadores individuais em gráfico próprio:

FIGURA 3 - INDICADORES DE PODERES PRESIDENCIAIS COMPARADOS - INDICADOR DE PODERES DO LEGISLATIVO PARA EMENDAR O ORÇAMENTO



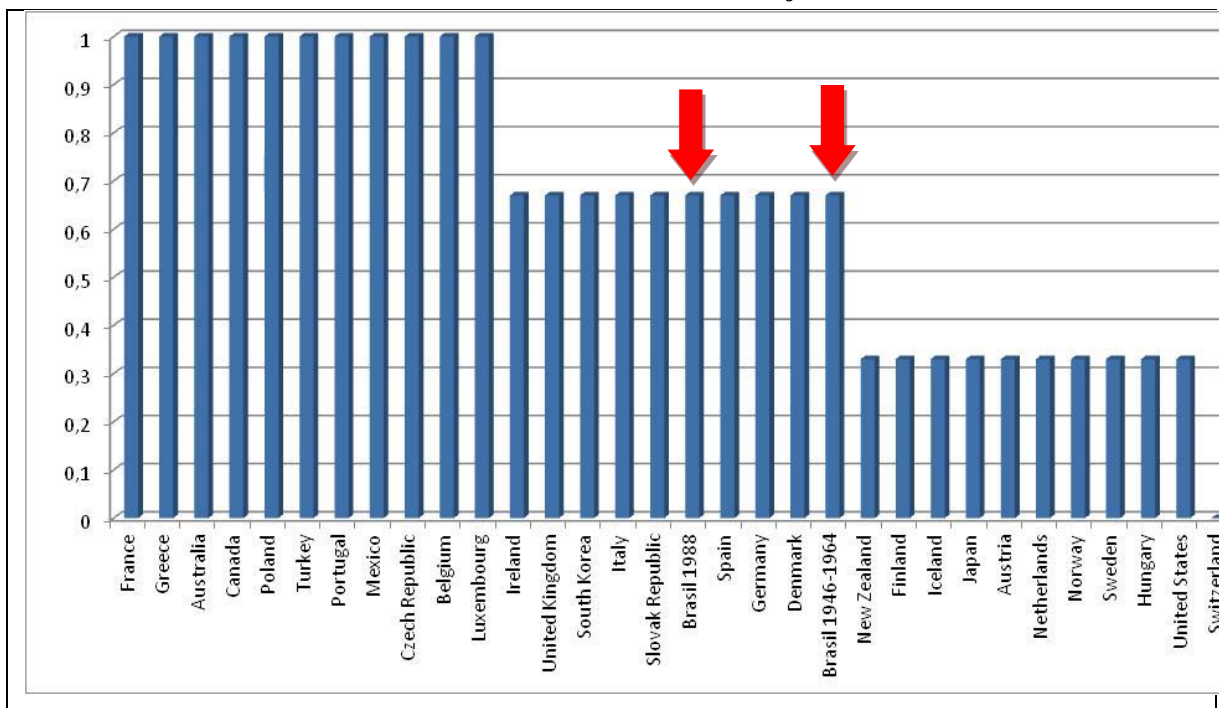
Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 8

FIGURA 4 - INDICADORES DE PODERES PRESIDENCIAIS COMPARADOS CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-APROVAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA



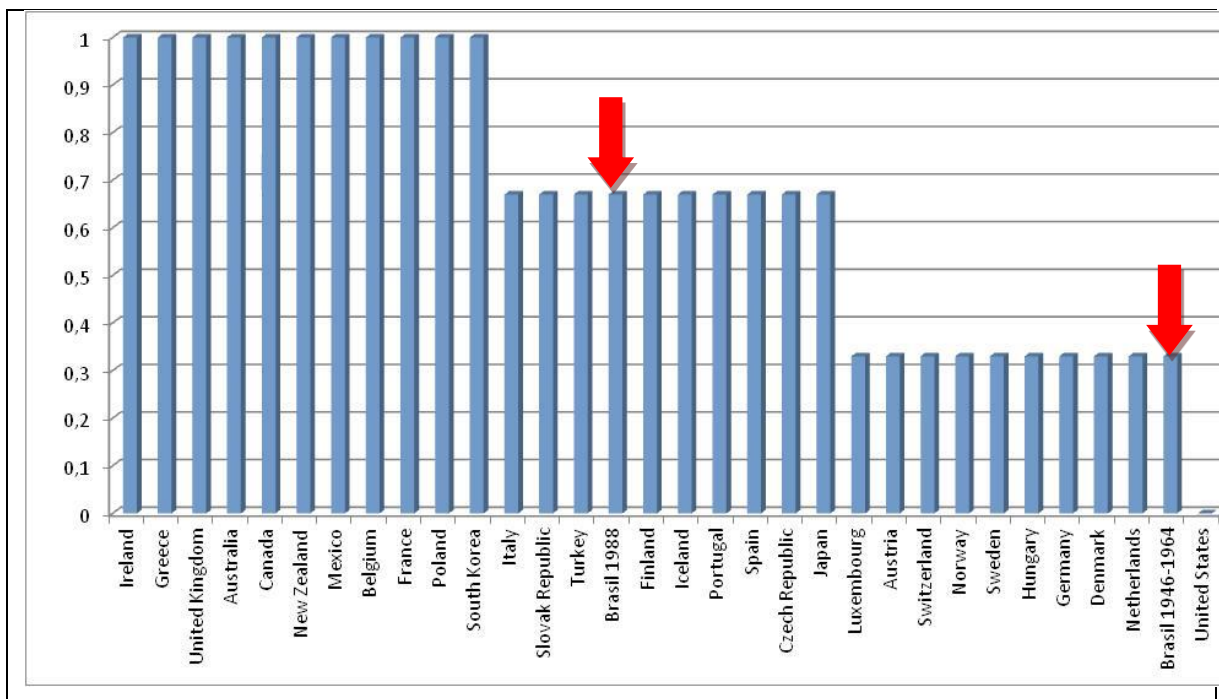
Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 15

FIGURA 5 - INDICADORES DE PODERES PRESIDENCIAIS COMPARADOS – FLEXIBILIDADE DO EXECUTIVO PARA ALTERAR O ORÇAMENTO UNILATERALMENTE NA EXECUÇÃO



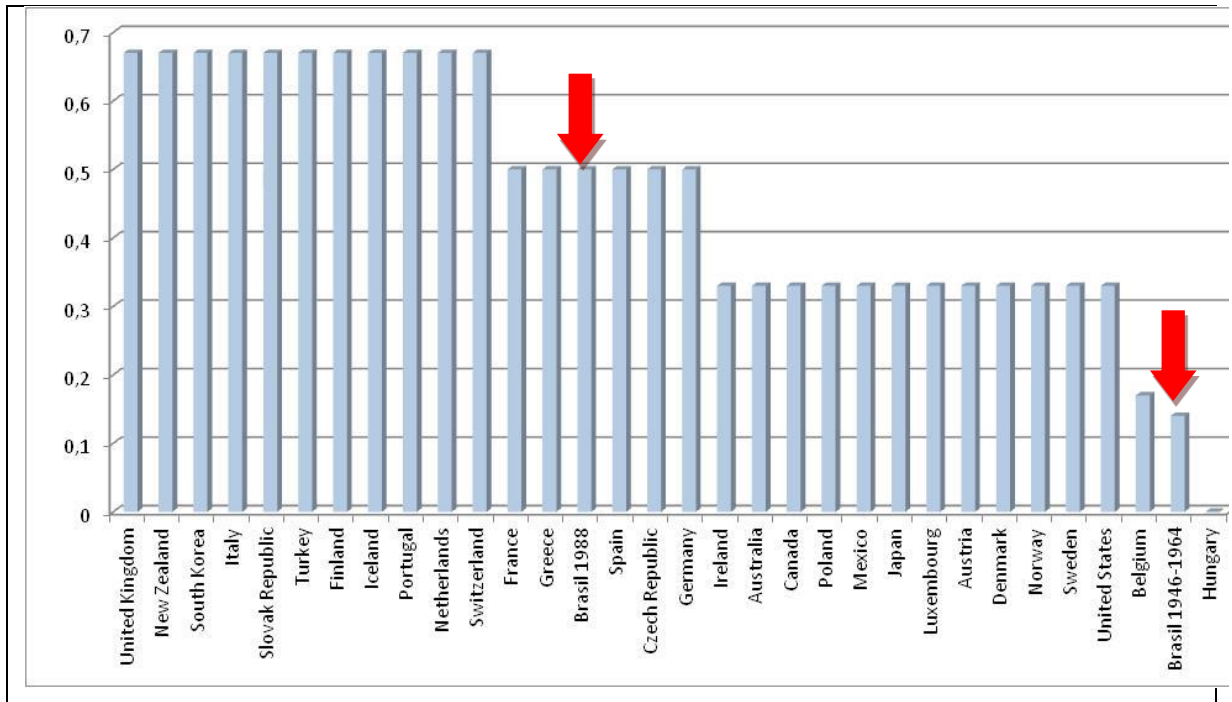
Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 8

FIGURA 6 - INDICADORES DE PODERES PRESIDENCIAIS COMPARADOS – TEMPO DISPONÍVEL AO LEGISLATIVO PARA EXAME DA PROPOSTA



Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 8

FIGURA 7 - INDICADORES DE PODERES PRESIDENCIAIS COMPARADOS - EXISTÊNCIA DE COMISSÕES LEGISLATIVAS ESPECIALIZADAS



Fonte: Elaboração própria a partir da Tabela 8

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Indicadores de poderes presidenciais - Brasil em perspectiva comparativa – média geral 39

Figura 2 - Indicadores de poderes presidenciais - Brasil em perspectiva comparativa – média geral 64

Figura 3 - Indicadores de poderes presidenciais comparados - Indicador de Poderes do Legislativo para emendar o orçamento 65

Figura 4 - Indicadores de poderes presidenciais comparados Consequências da não-aprovação da lei orçamentária 65

Figura 5 - Indicadores de poderes presidenciais comparados – Flexibilidade do Executivo para alterar o orçamento unilateralmente na execução 66

Figura 6 - Indicadores de poderes presidenciais comparados – Tempo disponível ao legislativo para exame da proposta 66

Figura 7 - Indicadores de poderes presidenciais comparados - Existência de comissões legislativas especializadas 67

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Poderes institucionais do Presidente da República no processo orçamentário – descrição detalhada 30

Tabela 2 - Poderes institucionais do presidente no processo orçamentário - visão sintética 41

Tabela 3 – Critérios utilizados para comparação internacional 54

Tabela 4 - Indicadores originais (WEHNER, 2010) 60

Tabela 12 - Indicadores originais (WEHNER, 2010) - Detalhamento da composição 61

Tabela 6 - Indicadores originais (WEHNER, 2010) transformados para a escala adotada NESTE TEXTO 62

Tabela 7 - Indicadores brasileiros comparáveis com a escala de Wehner 62

Tabela 8 - Poderes do Executivo no processo legislativo orçamentário - comparação internacional 63

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 - INICIATIVA DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA 14
- Quadro 2 - CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-APRESENTAÇÃO DA PROPOSTA 15
- Quadro 3 – ESCOLHA DOS MEMBROS DAS COMISSÕES 16
- Quadro 4 - TRAMITAÇÃO BICAMERAL 17
- Quadro 5 – PARTICIPAÇÃO DAS COMISSÕES ESPECIALIZADAS 17
- Quadro 6 – PODER DAS COMISSÕES 18
- Quadro 7 – SIMETRIA DE PODERES ENTRE AS CASAS 19
- Quadro 8 – CONSEQUÊNCIAS DA NÃO-APROVAÇÃO 19
- Quadro 9 - PODER DE DECRETO – ABRANGÊNCIA 21
- Quadro 10 – PODER DE DECRETO – INTERVENÇÃO LEGISLATIVA 22
- Quadro 11 – CARÁTER MERAMENTE AUTORIZATIVO 23
- Quadro 12 – TEMPO DISPONÍVEL PARA EXAME PELO LEGISLATIVO 25
- Quadro 13 – CAPACIDADE LEGISLATIVA DE EMENDAR 26
- Quadro 14 – PODER DE VETO 27
- Quadro 15 – MAIORIA PARA DERRUBAR O VETO 28
- Quadro 16 - FÓRMULAS DE MAIORIA 29