

Atena
Editora
Ano 2021

**DIREITO,
POLÍTICA e
SOCIEDADE**

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)

**DIREITO,
POLÍTICA e
SOCIEDADE**

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos
(Organizador)

Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2021 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2021 Os autores

Copyright da edição © 2021 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial

Ciências Humanas e Sociais Aplicadas

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa

Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná

Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais

Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília

Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Profª Drª Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionale delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Profª Drª Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

D598 Direito, política e sociedade / Organizador Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2021.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-755-7

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.557210612>

1. Direito. I. Vasconcelos, Adaylson Wagner Sousa de (Organizador). II. Título.

CDD 340

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora

Ponta Grossa – Paraná – Brasil

Telefone: +55 (42) 3323-5493

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access, desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.

APRESENTAÇÃO

Em **DIREITO, POLÍTICA E SOCIEDADE**, coletânea de vinte e cinco capítulos que une pesquisadores de diversas instituições, congregamos discussões e temáticas que circundam a grande área do Direito a partir de uma ótica que contempla as mais vastas questões da sociedade.

Temos, no presente volume, três grandes grupos de reflexões que explicitam essas interações. Neles estão debates que circundam estudos em criminologia e direito penal; estudos em direito constitucional; além de outros temas em direito, política e sociedade.

Estudos em criminologia e direito penal traz análises sobre execução de sentença estrangeira, execução penal, execução provisória, mediação penitenciária, justiça restaurativa, violência, depositário infiel e educação em ambiente carcerário.

Em estudos em direito constitucional são verificadas contribuições que versam sobre marcas cronotópicas, direito ao esquecimento, independência dos poderes, orçamento e *lockdown*.

No terceiro momento, outros temas em direito, política e sociedade, temos leituras sobre combate a corrupção, estado de exceção e sua regulação na realidade mexicana, além de *cyberbullying*, tecnologia, vulneráveis, feminino, migrantes, violência obstrétrica, superendividamento, teletrabalho, filosofia do direito e educação jurídica.

Assim sendo, convidamos todos os leitores para exercitar diálogos com os estudos aqui contemplados.

Tenham proveitosas leituras!

Adaylson Wagner Sousa de Vasconcelos

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1..... 1

A EXECUÇÃO DE SENTENÇA ESTRANGEIRA: PROCESSAMENTO NO DIREITO BRASILEIRO

Edimar Carmo da Silva

William Teodoro da Silva Filho

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106121>

CAPÍTULO 2..... 15

O PAPEL DO DIREITO PENAL, PROCESSO PENAL E DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL NO SISTEMA PUNITIVO

Mário de Oliveira Melo Junior

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106122>

CAPÍTULO 3..... 17

EXECUÇÃO PROVISÓRIA DA PENA E O PRINCÍPIO DA INOCÊNCIA NO BRASIL

Bruno Rafael Alves Aguiar

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106123>

CAPÍTULO 4..... 31

MEDIAÇÃO PENITENCIÁRIA: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O SISTEMA PRISIONAL

Ariane Trevisan Fiori

Thiago Alves Miranda

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106124>

CAPÍTULO 5..... 42

A JUSTIÇA RESTAURATIVA: UMA REFLEXÃO QUANTO À REPARAÇÃO DO DANO E À APLICABILIDADE DESSE SISTEMA NO BRASIL

Luiz Felipe Radic

Samuel Lopes Nunes Soares Santana

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106125>

CAPÍTULO 6..... 49

VIOLÊNCIA CONTRA MULHER NA ESCRITA JORNALÍSTICA E EM PROCESSOS CRIMINAIS DO SUDESTE DA AMAZÔNIA LEGAL

Marilza Sales Costa

Pamela Eliane Ciqueira Santos

Márcio Antônio Rodrigues dos Reis

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106126>

CAPÍTULO 7..... 64

PRISÃO DO DEPOSITÁRIO INFIEL NA ESFERA PENAL: UMA ANÁLISE DO PRECEITO PRIMÁRIO DO CRIME DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA À LUZ DA SÚMULA VINCULANTE 25 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DE NORMAS INTERNACIONAIS

Ronaldo Boanova da Silva

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106127>

CAPÍTULO 8..... 75

O DIREITO À EDUCAÇÃO EM AMBIENTE CARCERÁRIO: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DA LEI DE EXECUÇÃO PENAL (LEI 7.214/84) E DA NOTA TÉCNICA Nº14/2020/COECE/CGCAP/DIRPP/DEPEN/MJ

Francisco Davi Nascimento Oliveira
Dayane Reis Barros de Araújo Lima
Juliana Darah Campos Cansanção
Hérison Fernando Sousa
Hilziane Layza de Brito Pereira Lima
Romézio Alves Carvalho da Silva
Giulia Mattza Torres Oliveira de Assunção

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106128>

CAPÍTULO 9..... 88

MARCAS CRONOTÓPICAS NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: CONSIDERAÇÕES SOBRE SUAS MATRIZES ESPAÇOTEMPORAIS

Alex Sandro Teixeira da Cruz

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.5572106129>

CAPÍTULO 10..... 107

A INCONSTITUCIONALIDADE DO DIREITO AO ESQUECIMENTO: UMA ANÁLISE DA DECISÃO ADOTADA PELO STF NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.010.606/RJ

Francisco Davi Nascimento Oliveira
Dayane Reis Barros de Araújo Lima
Hilziane Layza de Brito Pereira Lima
Hérison Fernando Sousa
Romézio Alves Carvalho da Silva
Giulia Mattza Torres Oliveira de Assunção

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061210>

CAPÍTULO 11..... 119

ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE PESSOAL NA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Sergio Bruno Aguiar Ursulino
Antônio de Moura Borges

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061211>

CAPÍTULO 12..... 135

LOCKDOWN: ASPECTOS LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

Rodrigo Dias Cardôzo

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061212>

CAPÍTULO 13.....	145
CONSIDERACIONES EN TORNO AL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO DESDE EL PARADIGMA DEL GOBIERNO ABIERTO	
Miguel Angel Medina Romero	
Josué Daniel Aguilar Guillén	
Alejandro Bustos Aguilar	
Rodrigo Ochoa Figueroa	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061213	
CAPÍTULO 14.....	160
LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y SU REGULACIÓN EN MÉXICO: ¿UNA RESPUESTA JURÍDICA A LAS PANDEMIAS GLOBALES (COVID-19)?	
Pablo Latorre Rodríguez	
Jorge Humberto Vargas Ramírez	
Daniel Octavio Valdez Delgadillo	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061214	
CAPÍTULO 15.....	167
CYBERBULLYING E O DIREITO BRASILEIRO	
Jonas Rodrigo Gonçalves	
Lívia Rebeca Gramajo Oliveira	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061215	
CAPÍTULO 16.....	173
REDES, COLETIVOS E TECNOLOGIAS DE MONITORAMENTO: NOVAS DINÂMICAS DO COLETIVO E NOVAS FORMAS DE CONTROLE NA ERA DAS REDES	
Adriana Pessôa da Cunha	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061216	
CAPÍTULO 17.....	184
RESOLUÇÃO DE CONFLITOS <i>ON-LINE</i> : A CULTURA DO CONSENSO ALIADA À TECNOLOGIA	
Aline Letícia Ignácio Moscheta	
Amerita de Lázara Meneguucci Geronimo	
Maria Fernanda Stocco Ottoboni	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061217	
CAPÍTULO 18.....	199
A IMPORTÂNCIA DA PROTEÇÃO JURÍDICA DO GÊNERO FEMININO INDEPENDENTE DE SUA ORIENTAÇÃO SEXUAL	
Ronaldo de Almeida Barretos	
Henrique Giacomini	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061218	
CAPÍTULO 19.....	218
TRANSNACIONALIZAÇÃO DAS FAMÍLIAS HAITIANAS: NARRATIVAS DA SAGA DE	

MIGRANTES HAITIANAS PARA REAVER A CONVIVÊNCIA FAMILIAR COM O(A)(S)
FILHO(A)(S)

Fernanda Ely Borba
Teresa Kleba Lisboa

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061219>

CAPÍTULO 20..... 226

VIOLÊNCIA OBSTÉTRICA: QUEM CALA NEM SEMPRE CONSENTE

Elaine da Silva
Letícia Thomasi Jahnke

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061220>

CAPÍTULO 21..... 244

O SUPERENDIVIDAMENTO E O DIREITO À (DES)INFORMAÇÃO - UMA ANÁLISE DO
PARCELAMENTO AUTOMÁTICO DO CARTÃO DE CRÉDITO FRENTE AO CDC

Louíse de Oliveira Chaves
José Carlos Melo de Miranda

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061221>

CAPÍTULO 22..... 253

O TELETRABALHO E O DIREITO À DESCONEXÃO NO BRASIL

Aymina Nathana Brandão Madeiro Scala
Letícia Roberta Medeiros Pirangy de Souza
Maria Amália Oliveira de Arruda Camara
Oton de Albuquerque Vasconcelos Filho

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061222>

CAPÍTULO 23..... 264

DESCARTES, A HERMENÊUTICA DA CONSTITUIÇÃO-CIDADÃ E O “GÊNIO MALIGNO”:
O QUE FIZERAM COM A VÍTIMA?

Rodrigo Otávio Lamêgo Vasconcelos

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061223>

CAPÍTULO 24..... 272

A FILOSOFIA DO DIREITO NA CONFIGURAÇÃO DE UM NOVO CAMPO JURÍDICO:
UMA PROPOSTA DE UMA PEDAGOGIA A PARTIR DO PROCEDIMENTALISMO DA
CONTRATAÇÃO NATURAL

Wilberto Teherán
Adriana Patricia Arboleda López

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061224>

CAPÍTULO 25..... 298

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN JURÍDICA AMBIENTAL EN LA FORMACIÓN DEL
LICENCIADO EN DERECHO

Sergio Gilberto Capito Mata
Luis Alberto Bautista Arciniega

Marina Gisela Hernández García

 <https://doi.org/10.22533/at.ed.55721061225>

SOBRE O ORGANIZADOR.....	307
ÍNDICE REMISSIVO.....	308

ANÁLISE PRINCÍPIOLÓGICA DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO DE PESSOAL NA PROPOSTA DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL DO PODER JUDICIÁRIO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO

Data de aceite: 26/11/2021

Sergio Bruno Aguiar Ursulino

<http://lattes.cnpq.br/3168267633712395>

Antônio de Moura Borges

<http://lattes.cnpq.br/4152697556483694>

RESUMO: O Poder Executivo por vezes tem excluído da Proposta de Lei Orçamentária, relegando a um anexo, os valores referentes a reajuste salarial de servidores do Poder Judiciário da União e do Ministério Público da União. Esse artigo busca fazer um estudo sobre a autonomia da proposta orçamentária de pessoal desses órgãos, analisando se o Poder Executivo tem a obrigatoriedade de apresentar na integralidade a proposta, deixando, conseqüentemente, para escrutínio do Poder Legislativo a pertinência ou não do tema. Foi realizado um levantamento bibliográfico e legislativo, para depois ingressar em uma pesquisa sobre a jurisprudência e a doutrina relacionada ao tema, analisando qual a orientação do Poder Judiciário e de Juristas sobre essa autonomia do Poder Executivo. Após esse pormenorizado estudo doutrinário e jurisprudencial, como foi possível averiguar, a visão é de que o Poder Executivo não pode excluir da peça orçamentária do Poder Judiciário e Ministério Público a proposta orçamentária de pessoal.

PALAVRAS-CHAVE: Independência dos Poderes. Autonomia da Proposta de Lei Orçamentária Anual. Proposta de Lei Orçamentária Anual. Normas Constitucionais.

Poder Executivo.

PRINCIPLE ANALYSIS OF THE INDEPENDENCE OF POWERS IN THE ELABORATION OF THE PERSONNEL BUDGET IN THE ANNUAL BUDGET LAW PROPOSAL OF THE JUDICIARY AND PUBLIC MINISTRY OF THE UNION

ABSTRACT: The Executive Branch has sometimes excluded from the Budget Law Proposal, relegating to an annex, the values related to the salary adjustment of employees of the Federal Judiciary Power and the Federal Public Ministry. This article seeks to conduct a study on the autonomy of the budget proposal of staff from these bodies, analyzing whether the Executive Branch has the obligation to present the proposal in its entirety, leaving, consequently, the pertinence of the subject to the Legislative Branch's scrutiny. A bibliographical and legislative survey was carried out, and then to enter into a research on jurisprudence and doctrine related to the subject, analyzing the orientation of the Judiciary and Jurists regarding this autonomy of the Executive Branch. After this detailed doctrinal and jurisprudential study, as it was possible to verify, the view is that the Executive Branch cannot exclude the personnel budget proposal from the budget piece of the Judiciary and Public Ministry.

KEYWORDS: Independence of Powers. Autonomy of the Annual Budget Law Proposal. Annual Budget Law Proposal. Constitutional Rules. Executive power.

1 | INTRODUÇÃO

A tripartição dos Poderes refere-se a um modelo que pode eventualmente ser implementado de formas e nomenclaturas sortidas. Por exemplo, no período monárquico brasileiro houve um quarto Poder, porém esse modelo em nada desnatura a separação supracitada, já que o Poder Moderador não adicionava uma nova função estatal. Esse Poder adicional apenas concentrava mais poder nas mãos do imperador, que poderia rever decisões de qualquer um dos outros Poderes (BRASIL, 1988).

Para que o Estado exerça suas atribuições, objetivos, metas, funções e prerrogativas com eficiência, é de suma importância que sejam respeitados todos os seus pressupostos e requisitos previstos em normas constitucionais e infraconstitucionais. Dentre os requisitos está o respeito ao princípio da independência dos Poderes, de previsão constitucional em seu art. 2º (BRASIL, 1988). A independência dos Poderes se materializa em variadas áreas de atuação, como a administrativa, a financeira, a política, a econômica e a orçamentária. Nessa esteira, torna-se deveras importante o estudo sobre o respeito dessas diretrizes em todas as áreas de atuação do Estado para compreender seu funcionamento, inclusive no corolário da autonomia orçamentária.

Analisando-se etimologicamente a palavra *orçamento*, pode-se buscar sua origem provavelmente do italiano *orzare* (OLIVEIRA, 2015), ou, segundo Uadi Lammêgo Bulos (BULOS, 2014) “no latim *ordior, orsumsum, oridir*”. Empenharam-se no labor de elaborar um conceito para *orçamento* muitos doutrinadores brasileiros, dentre eles o constitucionalista Uadi Lammêgo Bulos:

Sem embargo, a palavra orçamento possui um sentido lato ou estrito, a depender do modo como for empregada.

No sentido lato, orçamento é a previsão da receita e das despesas de qualquer atividade econômica pública ou privada.

Na dimensão estrita, orçamento é o ato que prevê e autoriza a receita e a despesa da União, Estados Membros, Distrito Federal e Municípios, por certo lapso de tempo. (BULOS, 2014).

Apesar de ser amplamente intuitivo que o orçamento somente tem um prisma contábil ou financeiro de balanceamento entre receitas e despesas, ele não se restringe somente a isso. Seria possível relacionar mais alguns prismas como o político, o econômico e o social. O prisma político pode ser visualizado no processo de elaboração do orçamento, o qual existe um embate de forças entre os Poderes, que os exercem por meio de seu papel no planejamento orçamentário, mas que será explorado de forma mais detalhada posteriormente. Também na elaboração, o Governo preocupa-se em analisar de que forma e em que quantidade fará a arrecadação das receitas, far-se-ão empréstimos, que juros são atrativos, ou seja, a análise econômica é crucial nesse momento. Por fim, tem-se a ótica social quando o Governo avalia em quais áreas priorizará os gastos, se será mais

em programas assistenciais ou em obras, qual região será mais priorizada (BULOS, 2014).

Com relação a Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988^o, o orçamento tem previsão constitucional. O diploma maior fez referência a ele em diferentes pontos. A primeira delas encontra-se em seu Título IV da Organização dos Poderes, no Capítulo II do Poder Executivo, Seção I do Presidente e do Vice-Presidente da República em seu art. 84, inciso XXIII, em que descreve que será de competência privativa do Presidente da República “enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988). Além de outras referências esparsas, e algumas delas serão estudadas nesta pesquisa, uma Seção inteira do Capítulo II das Finanças Públicas do Título VI da Tributação e do Orçamento foi dedicado ao tema. Essa seção é a de número dois e foi intitulada *Dos Orçamentos*. Percebe-se que o legislador, ao distribuir dessa maneira os institutos, entendeu que o tema *orçamento* seria uma subdivisão do tema *finanças públicas*.

A Lei do Plano Plurianual (PPA) é a lei mais abstrata entre as leis orçamentárias e recebeu esse nome por razões bem intuitivas. Segundo Regis Fernandes de Oliveira (OLIVEIRA, 2015), “o plano plurianual define o planejamento das atividades governamentais”, ou seja, essa lei fará a gestão sobre as finanças do Governo. O orçamento de um país não pode se limitar à definição de receitas e despesas a serem executadas em um ano, que, de forma resumida, a LOA faz. Por se tratar de dinheiro público, é necessário que se administrem essas finanças com total responsabilidade fiscal. Nesse compasso é que Kiyoshi Harada (HARADA, 2015) preconizou: “o orçamento anual já não basta para assegurar a execução do plano de governo como um todo que, geralmente, implica a execução de obras e serviços de duração prolongada”.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem, de forma similar à lei do PPA, a função de orientar a elaboração da LOA. Conforme seu nome já preleciona, ela fornecerá as diretrizes para a elaboração do orçamento. Essa norma, também como seu nome já deixa transparecer, é uma lei no sentido formal do termo, a despeito das peculiaridades que já foram debatidas no tópico anterior, no sentido de que poderiam não receber essa classificação. Essa lei está prevista no art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) realmente materializa o Orçamento Público, estabilizando juridicamente o planejamento orçamentário do Governo. Segundo o Decreto-Lei nº 4.657 (BRASIL, 1942), Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, o art. 2^o, *caput*, prevê que uma lei somente pode ser alterada por outra lei, e essa regra não é diferente para as LOA's. Sendo assim, a estabilidade do orçamento advém do processo legislativo a ser respeitado para aprovação de outra lei para alterá-lo.

“Ao disciplinar o orçamento público em seu texto, a Carta de 1988 levou em conta que o Estado brasileiro necessita, comumente, delimitar e regular as suas finanças. Precisa, para tanto, de uma lei que submeta a disciplina da sua receita e da sua despesa” (BULOS, 2014). Nesse trecho, ele reforça a importância da LOA por sua estabilidade e ferramenta de

gestão do Governo. Todo Governo, para colocar seus planos em prática, deve se planejar prevendo suas receitas e definindo como vai utilizá-la. Os recursos são escassos; por essa razão, o Estado deve definir quais são as prioridades para aquele ano e de que forma serão distribuídos regionalmente seus gastos.

Além disso, definiu-se no §6º do art. 165 (BRASIL, 1988) que a lei orçamentária virá acompanhada de “demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.” No §7º informa-se que os orçamentos fiscal e “de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto” (art. 165, II) (BRASIL, 1988) compatibilizados com o plano plurianual terão a função de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critérios populacionais. Por fim, no §8º, é positivado o Princípio da Exclusividade, que apregoa a impossibilidade de inclusão no orçamento de tema estranho a ele, com exceção da abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. Essas são algumas das regras, demonstradas exemplificativamente, pertinentes especificamente à LOA na Constituição Federal de 1988.

A Lei Complementar nº 101 (BRASIL, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, foi uma das leis brasileiras mais importantes da história do País. Explica-se o porquê: ela veio trazer variadas limitações à Administração Pública no que se refere ao gasto público. A partir da sua promulgação, os gestores públicos passaram a ter de respeitar diferentes limites, sejam fiscais, financeiros, legais e econômicos ao tratar da coisa pública. Por ser nacional, ela se aplica a todas as esferas: municipal, distrital, estadual e federal. Essa lei veio cobrar planejamento e programação. Enfim uma grande gama de expedientes que aumentariam a qualidade do gasto. Os gestores se responsabilizariam pela má gestão, mesmo que anteriormente não fosse criminosa.

A Lei Federal nº 10.180 (BRASIL, 2001) tem a seguinte ementa:

Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Apesar de estar mais direcionada aos entes e aos órgãos do Poder Executivo, definindo os órgãos responsáveis pelas áreas supracitadas, no art. 4º, a lei também trouxe a atribuição de definir os órgãos responsáveis pelo Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal: i) o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central; ii) os órgãos setoriais; iii) os órgãos específicos. A Secretaria de Orçamento Federal – SOF subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG é o órgão mais diretamente ligado aos trâmites técnicos da condução dos trabalhos. Dentre os órgãos setoriais, estão as unidades definidas pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário

da União – PJU,¹ pelo Ministério Público da União – MPU² e pela Defensoria Pública da União – DPU. Essas áreas técnicas dos seus respectivos órgãos são responsáveis diretas pela elaboração do PLOA. De toda sorte, a SOF estará em contato mais próximo com esses órgãos setoriais. Esse sistema terá como finalidades precípuas a elaboração, a organização e a codificação para a apresentação do projeto ao Poder Legislativo.

Além da Constituição Federal, da Lei nº 4.320 recepcionada como lei complementar, da Lei Ordinária Federal nº 10.180, da Lei Complementar Federal nº 101 e das leis orçamentárias, quais sejam, o PPA, a LDO e a LOA, existem normas infra legais orientadoras para a elaboração do orçamento. Dentre essas normas, pode-se citar as portarias expedidas pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF. Tais portarias definem prazos, orientam o preenchimento de formulários, regulamentam as leis supracitadas, dentre outras funções.

Importante perceber que existe uma sensível fronteira entre os atos regulamentadores e orientadores para uma hierarquização que se vislumbra quando do controle exercido pelo Poder Executivo sobre a proposta de pessoal legítima de outros Poderes e entes.

O objetivo desse artigo foi analisar os atos do Poder Executivo no que concerne à condução do encadeamento de procedimentos para a referida elaboração, desde o introito até o envio do PLOA. Dentre os atos, incluem-se a definição de reuniões e prazos, a elaboração de regulamentos com metodologias e parâmetros, etc.

2 | METODOLOGIA

A metodologia foi realizada por meio de pesquisa exploratória qualitativa. Empeçou-se outrora a análise do processo de elaboração do PLOA do PJU e do MPU no que tange ao aumento dos vencimentos e dos subsídios de seus agentes públicos.

Para se analisar o processo de solicitação de aumento dos vencimentos e dos subsídios dos agentes públicos do PJU e do MPU no PLOA, faz-se necessária uma metodologia estruturada. Foi estudada de que maneira se dá o processo de elaboração do PLOA analisando as normas que o regulamentam e respaldam todo o seu trâmite. O processo fático, como também suas normatizações, foram confrontados com o preceito constitucional paradigma do estudo. Ademais, socorre-se da jurisprudência e da doutrina buscando entender de que forma essas duas fontes vêm abordando o tema. Assim, foi possível construir uma análise crítica mais fundamentada sobre o respeito à independência dos Poderes por parte do Poder Executivo na elaboração do PLOA.

3 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Conforme supracitado, o Poder Executivo é o responsável por regulamentar o

1 Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos últimos anos, o Conselho Nacional de Justiça – CNJ vem sendo incluído na programação orçamentária do Poder Judiciário da União a despeito de possuir orçamento próprio.

2 Nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos últimos anos, o Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP vem sendo incluído na programação orçamentária do Ministério Público da União a despeito de possuir orçamento próprio.

processo de elaboração do PLOA. Essa responsabilidade não se circunscreve a entidades subordinadas e vinculadas a esse Poder, pois se estende também ao PJU, ao Poder Legislativo, ao MPU e à DPU. O início do processo de elaboração se dá com um convite a uma reunião na sede da Secretaria Orçamentária Federal (SOF), onde é feita uma apresentação geral e comentários preliminares sobre a proposta. Ademais, também são apresentados os valores prelimites que deverão nortear a elaboração da proposta.

Dentro da SOF, o Departamento de Programas Especiais (DEPES) é a unidade responsável pelo contato com a PJU, o Poder Legislativo, o MPU e, por fim, a DPU. Esse Órgão fica incumbido de repassar informações importantes como prazos, além de documentos relevantes como manuais e roteiros. Dentre os manuais, está o Manual Técnico de Orçamento (MTO), o qual define termos técnicos da área orçamentária, além de apresentar outros conceitos relevantes para a elaboração da proposta. Além desse manual, outros integram o acervo de documentos, dentre eles o de orientação ao manuseio do Sistema Integrado Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP), que é o responsável pela captura das propostas dos entes.

3.1 Pré-proposta

Apresentado limite, parte-se para a elaboração da proposta internamente aos Poderes e ao MPU e à DPU. Cada ente segue ritos próprios para sua elaboração, haja vista sua autonomia financeira, constitucionalmente prevista. Finalizada a elaboração em cada um deles, a informação é adicionada à proposta, que será remetida à SOF. De posse dessas informações, o Poder Executivo dará os tratamentos pertinentes e encaminhará a proposta consolidada ao Congresso Nacional.

Cumprir destacar que, a partir do ano fiscal de 2017, outra norma somou-se aos parâmetros norteadores da elaboração do PLOA. Refere-se ao Novo Regime Fiscal (NRF), definido pela Emenda Constitucional nº 95 (BRASIL, 2016). Essa alteração traçou limites mais rígidos, diminuindo demasiadamente a discricionariedade dos Poderes na sua elaboração. A despeito disso, entende-se que essa inovação legislativa não macula em nada o presente estudo, haja vista a possibilidade de, mesmo com menos margem, um Poder pode resolver incluir na sua proposta, o orçamento de pessoal. A partir dessa inclusão, surgiria, ao menos potencialmente, a possibilidade de novamente o Poder Executivo excluir a parte da proposta, concernente a pessoal.

3.2 O envio da proposta pelo Poder Executivo – o cerne da questão

Passa-se à análise fática do processo de elaboração do PLOA 2015 na esfera federal, que deu azo à gênese desta pesquisa. No ano de 2014, a PJU e o MPU incluíram suas propostas constando a previsão de aumento dos vencimentos e dos subsídios de seus servidores e membros respectivamente. A despeito dessa inclusão, esses Entes respeitaram todos os ditames legais impostos à época, repise-se: a LRF e a LDO. Inclusive

foi salientado pelo Ministro Ricardo Lewandowski, presidente da Corte, na Mensagem nº 34 (BRASIL, 2014a), que os ditames legais estavam sendo observados, como se percebe do excerto:

Foi previsto, para fazer face ao orçamento, proposta de parcelamento constante do art. 2º, razão pela qual o impacto orçamentário para o exercício de 2015 é de [...]. Ressalto que o projeto, ora proposto, observa o enquadramento previsto no art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000-LRF.

Mesmo após a confirmação do respeito às normas legais, exarado pela então Presidente do PJU, a Presidente da República Dilma Vana Rousseff, não se incluíram os valores na proposta enviada ao Poder Legislativo. Ela apenas a apresentou em anexo à proposta, que, em verdade, não integrava o valor total. Essas informações constam da Exposição de Motivos nº 143 do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão componente da Mensagem Presidencial nº 251.

Ante o exposto, entra-se agora no cerne desta pesquisa, qual seja, a análise do *output* da proposta pelo Poder Executivo, de forma divergente ao *input* disponibilizado pelos entes. O que sucede é que a proposta que é enviada ao Congresso Nacional difere da que foi lançada pelos Poderes. Não se mantém a proposta na sua integralidade, fazendo-se uma análise orçamentária preliminar, sem nenhuma previsão legal e ao arripio da Constituição da República. Conforme pode ser lido, a Carta Magna é muito clara no que tange à atribuição do Poder Executivo em relação à LOA:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII – enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as *propostas de orçamento* previstos nesta Constituição (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Nesse diapasão, percorreram-se outras doutrinas e jurisprudências que corroboram a tese de que resta impossibilitado o exercício de controle de gastos de um Poder sobre outro, que não seja o Poder Legislativo. Na Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº 2.513/RN (BRASIL, 2002) o tema veio à baila e, de forma esclarecedora, a ementa reza:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – CONTROLE INTERNO DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO PODER EXECUTIVO – IMPOSSIBILIDADE – AUTONOMIA INSTITUCIONAL COMO GARANTIA OUTORGADA AO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA PRÓPRIA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – SUSPENSÃO DE EFICÁCIA DAS EXPRESSÕES CONSTANTES DA NORMA IMPUGNADA – MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. A alta relevância jurídico-constitucional do Ministério Público – qualificada pela outorga, em seu favor, da prerrogativa da autonomia administrativa, financeira e orçamentária – mostra-se tão expressiva, que essa Instituição, embora sujeita à fiscalização externa do Poder Legislativo, com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas, dispõe de uma esfera própria de atuação administrativa, livre da ingerência de órgãos do Poder Executivo, aos quais falece, por isso mesmo, competência para sustar ato do Procurador-Geral de Justiça praticado

com apoio na autonomia conferida ao *Parquet*. A outorga constitucional de autonomia, ao Ministério Público, traduz um natural fator de limitação dos poderes dos demais órgãos do Estado, notadamente daqueles que se situam no âmbito institucional do Poder Executivo. A dimensão financeira dessa autonomia constitucional – considerada a instrumentalidade de que se reveste – responde à necessidade de assegurar-se, ao Ministério Público, a plena realização dos fins eminentes para os quais foi ele concebido, instituído e organizado. Precedentes. Doutrina. Sem que disponha de capacidade para livremente gerir e aplicar os recursos orçamentários vinculados ao custeio e à execução de suas atividades, o Ministério Público nada poderá realizar, frustrando-se, desse modo, de maneira indevida, os elevados objetivos que refletem a destinação constitucional dessa importantíssima Instituição da República, incumbida de defender a ordem jurídica, de proteger o regime democrático e de velar pelos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Nesse acórdão se discutia previsão, em legislação estadual, de controle por parte do Executivo sobre o Ministério Público. Conforme pode se perceber na ementa, o Pretório Excelso decidiu pela inconstitucionalidade da referida previsão por desrespeitar de forma cristalina a previsão constitucional de independência dos Poderes. Cabe ao Poder Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas pertinente, exercer o controle sobre os outros Poderes. Nesse sentido, a legislação infraconstitucional não poderia estender essa prerrogativa. Por mais que o debate não tenha se adstrito à questão financeira e orçamentária, evidentemente sombreia o tema. São vastos os argumentos no sentido da impossibilidade desse controle, no que tange especificamente à proposta de aumento de vencimentos e subsídios de membros e servidores do PJU e do MPU. Transborda no sistema jurídico de doutrina e jurisprudência, corroborando a tese de que resta impossibilitado o exercício de controle de gastos de um Poder sobre outro. Cabe a cada Poder, com o pálio da autonomia financeira, respeitando os limites definidos na LRF, elaborar seu planejamento orçamentário.

Além dessa legislação, as LDO's podem prever outras limitações. Dessa forma a função de consolidação das propostas orçamentárias não pode, em nenhuma hipótese, confundir-se com a de elaborador, em última instância, o gasto de outros Poderes, pois se fere de morte a Carta Política. Também não se confunde com a assunção de um novo dispositivo limitador dos gastos que se somaria à LRF e às LDO's. Não se pode olvidar que a Constituição é clara ao prever a independência dos Poderes, que evidentemente tem como corolário a autonomia financeira. Essa independência é tão privilegiada na Constituição, que impossibilitou inclusive ao próprio Poder Legislativo de alterar o orçamento de pessoal por meio de emendas, conforme se visualiza no excerto da Carta Magna:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o

modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

[...]

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) *dotações para pessoal* e seus encargos (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Percebe-se inclusive que a importância que J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (MENDES, 2010) deram à independência dos Poderes no seguinte trecho: “constituem por assim dizer a síntese ou a matriz de todas as restantes normas constitucionais, que aquelas podem ser direta ou indiretamente”. Nessa esteira não se cogita, em nenhuma hipótese, o descumprimento de preceito dessa escol. Os Poderes precisam e devem ser harmônicos, respeitando-se as devidas atribuições, as prerrogativas, os direitos e os deveres. A independência dos Poderes se corporifica em variados trechos da Constituição Federal. Uma dessas materializações encontra-se no art. 99 da Constituição Federal nos seguintes termos referente ao PJU:

Art. 99. Ao Poder Judiciário é assegurada autonomia administrativa e financeira.

§1º Os tribunais elaborarão suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988).

Outra dessas materializações encontra-se no art. 127, §2º, referente ao MPU:

§2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998) (BRASIL, 1988).

Nesse trecho constitucional, a independência se consubstancia por meio da autonomia administrativa e financeira. Essas autonomias autorizam que esses entes prevejam aumento das remunerações, da criação e da extinção de cargos, dentre outras prerrogativas. Essa autonomia permite que o ente organize, de forma otimizada, sua estrutura; além disso, que defina remuneração condizente com a complexidade do cargo ou da função atribuída. Respeitando-se a LRF e a LDO respectiva, deve o ente ter total discricionariedade em definir essa estruturação funcional e remuneratória de sua organização. O ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes (MENDES, 2010) também se debruçou sobre o tema em trabalho próprio:

A autonomia administrativa e financeira materializa-se também na outorga aos tribunais do poder de elaborar suas propostas orçamentárias dentro dos limites estabelecidos com os demais Poderes na lei de diretrizes orçamentárias.

Depreende-se do eminente Ministro que se respeitando os limites definidos na LRF

e na LDO existe discricionariedade para a elaboração do próprio orçamento. Em julgado no STF da ADI nº 4.356 (BRASIL, 2011), infra citado, novamente a Corte entendeu pela inconstitucionalidade de norma estadual que previa controle orçamentário de pessoal dos respectivos Poderes. Nesse julgado ficou consignado que as limitações na elaboração do orçamento de pessoal ficam adstritas à LRF, que é nacional, e à sua respectiva LDO. Dessa forma conclui-se que, mesmo pela via de promulgação de legislação extra, não se pode adicionar novos controles, que já estão estritamente delimitados pela Constituição Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONAMP. Artigo 6º da Lei nº 14.506, de 16 de novembro de 2009, do Estado do Ceará. Fixação de limites de despesa com a folha de pagamento dos servidores estaduais do Poder Executivo, do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e do Ministério Público estadual. Conhecimento parcial. Inconstitucionalidade.

[...]

3. O diploma normativo versa sobre execução orçamentária, impondo limites especialmente às despesas não previstas na folha normal de pessoal. Tais limites, conquanto não estejam disciplinados na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, buscam controlar a forma de gestão dos recursos orçamentários já aprovados.

4. Se ao Ministério Público é garantida a elaboração de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, como preceitua o §3º do artigo 127 da Constituição Federal, conclui-se que esse é o meio normativo próprio (idôneo) para a imposição de eventual contensão de gastos. A autonomia financeira não se exaure na simples elaboração da proposta orçamentária, sendo consagrada, inclusive, na execução concreta do orçamento e na utilização das dotações postas em favor do Ministério Público. Nesse ponto, o artigo 6º da Lei estadual nº 14.506/09 faz ingerência indevida na atuação do Ministério Público, uma vez que o limitador ali presente incide invariavelmente sobre despesas com pessoal devidamente amparadas por previsões na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual, que não estampam qualquer ressalva a respeito [...].

Fica translúcido que a inovação legislativa para criar novos freios para a elaboração da peça orçamentária não é permitida *in casu*. Apesar de a Corte, por questões processuais, somente ter se debruçado sobre o tema em relação ao Ministério Público, o mesmo entendimento se estenderia aos outros Poderes. Conforme já discutido, somente a Constituição Federal pode criar outras barreiras orçamentárias – inclusive isso se sucedeu com a promulgação da Emenda Constitucional nº 95 supra referida.

Voltando ao caso tema do estudo, qual seja, a elaboração do PLOA 2015, entende-se que o Poder Executivo não poderia alterar a proposta do PJU e do MPU. Somente o Poder Legislativo teria a prerrogativa de fazê-lo, pois, da forma como chegou, para que aprovasse o aumento, os parlamentares deveriam substituir alguma outra despesa para recolocá-la na proposta. Inconformada com o ato da Presidência da República, a Procuradoria-Geral da República impetrou Mandado de Segurança no Supremo Tribunal Federal batizado com a numeração nº 33.186 (BRASIL, [s.d.]). Em decisão liminar, nesse Mandado de Segurança,

a Ministra do Supremo Tribunal Federal Rosa Weber deu a seguinte decisão, que vai ao encontro do que se expôs:

Ante o exposto, com respaldo no poder geral de cautela e no princípio constitucional da proporcionalidade, defiro o pedido de medida liminar, para assegurar que as propostas orçamentárias originais encaminhadas pelo Poder Judiciário, incluído o Conselho Nacional de Justiça, pelo Ministério Público da União e pelo Conselho Nacional do Ministério Público, anexas à Mensagem Presidencial nº 251/2014, sejam apreciadas pelo Congresso Nacional como parte integrante do projeto de lei orçamentária anual 2015.

Nessa decisão fica cediço e consolidado que o Poder Executivo, por meio da Presidência da República, não pode excluir da peça orçamentária a proposta referente ao aumento dos vencimentos e dos subsídios dos referidos entes. Inclusive a Ministra previu multa na hipótese de descumprimento da decisão. Tendo como base essa decisão é que a Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados deu parecer favorável no que se refere à compatibilidade e à adequação orçamentária e financeira da proposta. Destaca-se o seguinte excerto do parecer, no qual se demonstra o alinhamento defendido:

Considerando que esta Comissão de Finanças e Tributação tem admitido a tramitação de proposições que tratam de aumento de despesas com pessoal, cuja dotação e autorização constem da proposta de Lei Orçamentária Anual, bem como a determinação da Ministra da Suprema Corte assegurando que a proposta orçamentária original do Poder Judiciário seja apreciada como parte integrante do projeto de orçamentária anual de 2015, pode-se considerar, ao menos *a priori*, que a presente proposição se encontra compatível com a proposta de lei orçamentária de 2015 (BRASIL, 2014b).

Nessa esteira, acatando decisão da Ministra Rosa Weber, a Comissão entendeu que a proposta do PJU e do MPU estaria inclusa na proposta encaminhada pelo Poder Executivo. Compondo a peça orçamentária, a distinta Comissão estava autorizada a examinar e emitir seu juízo fiscal e orçamentário. Foi dessa forma que decorreu na sequência, pois foi aprovada na Comissão. Percebeu-se um alinhamento entre vários órgãos, entendendo que deva estar presente obrigatoriamente na proposta encaminhada a integralidade da proposta de outros Poderes. Em setembro de 2012 o Supremo Tribunal Federal já havia se debruçado sobre o referido tema pelo Ministro Joaquim Barbosa, que já prelecionava o mesmo entendimento da eminente Ministra na elaboração do PLOA 2013 na esfera federal. No trecho do Mandado de Segurança nº 31.618 (BRASIL, [s.d.]), o respeitado Ministro proferiu a seguinte decisão:

Embora relevantíssima para a autonomia e a harmonia das instituições democráticas e republicanas, a questão posta nestes autos é relativamente simples.

Segundo a distribuição dos mecanismos de controle recíprocos delineada na Constituição, cabe ao o chefe de cada Poder (art. 99, §2º) e ao chefe do Ministério Público (art. 127, §§2º e 3º) elaborar as respectivas propostas orçamentárias.

Em seguida, a Presidência da República deve consolidar as propostas orçamentárias de todos os componentes da União, isto é, o Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público (art. 84, XXIII).

O terceiro estágio preserva a histórica função primordial do Legislativo de aprovar as previsões de gastos estatais. De fato, o sistema de controles recíprocos (*checks and counter checks*) assegura aos Poderes a elaboração desembaraçada de suas previsões de dispêndio, ao passo que a aprovação desses dispêndios compete, inicialmente, ao Legislativo.

Perceba que o eminente Ministro Joaquim Barbosa nem deu azo a grandes debates sobre o tema por entender que a Carta Maior era bastante clara no que tange à autonomia dos Poderes e à do MPU concernentes à elaboração do seu orçamento. O que está posto é que a divisão de atribuição dos Poderes é bem balanceada. Cada Poder elabora seu orçamento, encaminha-o ao Poder Executivo, que o consolida, estrutura e organiza, além de apresentar seu relatório, inclusive podendo opinar desfavoravelmente em relação a alguma proposta de outro Poder. Por fim, encaminha-se a proposta ao Poder Legislativo, que, levando em consideração variados aspectos, aprovará ou reprovará a proposta em partes ou na sua totalidade. Esse Poder, a depender do caso, pode e deve substituir despesas que entenda ser menos relevantes que outras, sendo operacionalizadas por meio de emendas. Dentre os aspectos que o Poder Legislativo deve levar em consideração na hora de votar o orçamento, pode-se citar os seguintes: conjuntura econômica, balanço fiscal e inclusive o relatório apresentado pelo próprio Poder Executivo.

4 | CONCLUSÃO

A sociedade desenvolveu-se e, para melhor conviver, organizou-se em Estados independentes, que, entre si, exercem soberania. Pela mesma razão, dividiu-se em Poderes, que, de forma orgânica, exercem suas prerrogativas e funções. Para que essa conformação seja harmônica, faz-se mister que seja respeitada a independência dos Poderes. Essa separação se estende em variados prismas, como, por exemplo, a normativa e de controle. Outra materialização da independência dos Poderes está na autonomia administrativa e financeira para gerir-se de forma mais eficiente e estruturada. Essas autonomias compreendem a elaboração do orçamento de pessoal. Nessa esteira é que, sob o pálio da Constituição, o Poder Judiciário da União e o Ministério Público da União recebem autorização para elaborarem seus orçamentos de maneira autônoma. Cumpre destacar que, a despeito de seus orçamentos serem desconexos, tratou-se desse tema de forma conjunta neste estudo, apenas por critério metodológico, haja vista estarem sujeitos ao mesmo tipo de controle, dos quais são escopo nesta pesquisa.

Para a elaboração de suas finanças, esses dois entes devem obrigatoriamente respeitar alguns ditames legais. Dentre essas limitações, pode-se citar as definidas na LRF e na LDO. É evidente que, como componentes da República Federativa do Brasil,

devem fazê-los com responsabilidade e conscientes das limitações fiscais e econômicas por que atravessam o País. De forma conectada a toda sociedade, devem ter zelo pela coisa pública, valorizando as finanças que solicitaram.

Após elaborarem sua proposta nos moldes e nas limitações supracitadas, deverão encaminhá-las ao Poder Executivo. Esse Poder possui algumas atribuições constitucionalmente previstas, dentre elas o planejamento, por meio de programas do direcionamento dos recursos que são escassos. Essa decisão deve ser tomada partindo-se de análises técnicas e empíricas. Somada a essa análise, ele deve elaborar seu próprio orçamento, além de consolidar as propostas provenientes de outros Poderes.

Nessa esteira, o Poder Executivo, como ente consolidador geral, não pode, usurpando função legislativa, exercer atribuição de controle prévio sobre a proposta de outros entes. Essa limitação inclusive importa na impossibilidade de exclusão de parte do orçamento elaborado pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Cabe a cada um deles exercer suas funções constitucionalmente definidas, sem romper a clara fronteira que os separa. Sendo assim, a proposta de orçamento desses entes deve ser recepcionada em sua integralidade.

Em síntese, resta ao Poder Executivo apenas consolidar as propostas, apresentando relatório sobre elas, inclusive as dos outros Poderes, e, após esse tratamento, encaminhar ao Poder Legislativo, para que este faça o controle orçamentário e financeiro. Esse Poder, levando em consideração aspectos econômicos e fiscais e inclusive o relatório do Poder Executivo, analisará a proposta, aprovando-a no todo ou em parte, tendo discricionariedade para substituir, aumentar ou diminuir despesas. O relatório apresentado pelo Executivo pode conter parecer desfavorável em relação a orçamento de outro ente, sugerindo sua exclusão. O que não está autorizado é que, por iniciativa própria, sem respaldo legislativo, haja extirpação de parte do orçamento de outro Poder.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 30 de 8 de janeiro de 1892**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-30-8-janeiro-1892-541211-publicacaooriginal-44160-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 1.804 de 24 de novembro de 1939**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1804-24-novembro-1939-411649-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Decreto-Lei nº 2.026 de 21 de fevereiro de 1940**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2026-21-fevereiro-1940-411936-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 23 de 30 de outubro de 1891c**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Lei nº 30 de 30 de outubro de 1891b**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1824-1899/lei-23-30-outubro-1891-507888-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei no 7.920 de 2014**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=14BF910847FD9380A25FFDBC64074FB6.proposicoesWebExterno1?codteor=1288979&filename=Tramitacao-PL+7920/2014>. Acesso em: 7 jul. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891a**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Decreto-Lei nº 4.657 de 4 de setembro de 1942. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 1 de 17 de outubro de 1969. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 50 de 14 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc50.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 5 jul. 2017.

_____. Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei nº 10.180 de 6 de fevereiro de 2001. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10180.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei nº 10.524 de 25 de julho de 2002. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10524.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Portaria nº 7 de 14 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.lex.com.br/legis_27308525_PORTARIA_N_7_DE_14_DE_FEVEREIRO_DE_2017.aspx>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Presidência da República. **Mensagem Presidencial nº 251 de 27 de agosto de 2014**. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2015/Proposta/mensagem/01_enc_msg.pdf>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.513/RN**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 11 abr. 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1966569>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.356/CE**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgado em 24 maio 2011. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/listarDiarioJustica.asp?tipoPesquisaDJ=AP&numero=4356&classe=ADI>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 31.618/DF**. Relator: Ministro Roberto Barroso. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4303186>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS nº 33.186/DF**. Relatora: Ministra Rosa Weber. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=4629329>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8. ed. São Paulo. Saraiva, 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 33. ed. São Paulo Saraiva, 2012.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 24. ed. São Paulo. Editora ATLAS, 2015.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 16. ed. São Paulo. Atlas, 2012.

LOPES JÚNIOR, Aury. **Direito Processual Penal**. 9. ed. São Paulo. Saraiva, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1.068.

MOTA, Francisco Glauber Lima. **Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 1. ed. Brasília. Coleção Gestão Pública, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 7. ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2015.

ROSA JÚNIOR, Luiz Emydio F. da. **Direito Financeiro e Direito Tributário**. 16. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Orçamento na Constituição. Volume V. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

ÍNDICE REMISSIVO

C

Corrupção 21, 22, 23, 26, 145, 146

Criminologia 47, 87, 199

Cyberbullying 167, 168, 169, 170, 171, 172

D

Depositário infiel 64, 65, 66, 67, 71, 72

Direito 1, 2, 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 25, 27, 30, 31, 33, 34, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 51, 64, 66, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 86, 87, 88, 97, 98, 99, 101, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 121, 122, 133, 134, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 167, 168, 169, 172, 180, 184, 185, 186, 187, 188, 190, 191, 194, 197, 198, 199, 200, 204, 206, 207, 209, 214, 215, 216, 217, 226, 228, 230, 236, 237, 238, 240, 242, 244, 248, 249, 251, 252, 253, 254, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270, 271, 272, 273, 307

Direito ao esquecimento 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 118

Direito constitucional 17, 30, 31, 86, 87, 88, 105, 106, 118, 133, 134, 137, 143, 167, 214, 217, 264, 265, 266, 270, 307

Direito penal 15, 16, 34, 37, 40, 45, 46, 47, 72, 73, 86, 199, 215, 216, 217

E

Educação 3, 14, 37, 75, 76, 77, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 99, 170, 171, 183, 216, 221, 236, 246, 257, 261, 262, 307

Educação em ambiente carcerário 75, 76, 77, 82, 85

Estado de exceção 139, 160

Execução de sentença estrangeira 1, 2, 3, 4, 8, 9, 11, 12

Execução penal 6, 7, 13, 15, 16, 32, 39, 40, 41, 43, 75, 76, 77, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86

Execução provisória 17, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26

F

Feminino 53, 199, 200, 201, 202, 203, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215

Filosofia do direito 272

G

Gênero 3, 52, 53, 63, 97, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 223, 224, 225, 241, 242, 243, 256

I

Independência dos poderes 119

J

Justiça restaurativa 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 63, 171, 172

L

Lockdown 135, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 256

M

Marcas cronotópicas 88, 89, 90, 97, 103, 104

Mediação penitenciária 31, 32, 33, 35, 39

México 145, 146, 147, 148, 149, 152, 154, 156, 157, 158, 159, 160, 162, 163, 164, 165, 225, 298, 299, 300, 302, 304, 305, 306

Migrantes 218, 219, 221, 222, 223, 224, 225

O

Orçamento 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 128, 130, 131, 133, 134

P

Política 3, 18, 23, 24, 32, 33, 37, 38, 47, 78, 80, 87, 90, 96, 100, 120, 126, 127, 132, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 158, 159, 161, 165, 167, 174, 175, 177, 182, 189, 225, 272, 274, 275, 278, 279, 282, 284, 285, 286, 287, 288, 289, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 299, 300, 301, 302, 306

S

Sociedade 15, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 44, 51, 52, 53, 57, 60, 62, 69, 70, 71, 72, 78, 79, 80, 81, 82, 93, 100, 101, 102, 103, 104, 109, 110, 113, 114, 115, 130, 131, 136, 140, 142, 167, 168, 169, 171, 173, 174, 176, 179, 180, 181, 183, 185, 187, 188, 189, 190, 193, 194, 195, 196, 200, 205, 207, 208, 210, 211, 225, 227, 228, 229, 239, 240, 244, 245, 246, 248, 250, 252, 253, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 266, 268, 272

Superendividamento 244, 246, 247, 250, 251, 252

T

Tecnologia 168, 173, 174, 177, 178, 184, 185, 186, 187, 188, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 233, 254, 255, 256, 257, 259, 260, 261, 262

Teletrabalho 253, 254, 256, 257, 258, 259, 261, 262

V

Violência 32, 38, 40, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 168, 170, 172, 181, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 219, 221, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238,

239, 240, 241, 242, 243, 269

Violência obstétrica 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 239,
240, 242, 243

Vulneráveis 208, 226, 235, 248

DIREITO,
POLÍTICA e
SOCIEDADE

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 @atenaeditora

 www.facebook.com/atenaeditora.com.br

DIREITO,
POLÍTICA e
SOCIEDADE

 www.atenaeditora.com.br

 contato@atenaeditora.com.br

 [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)

 www.facebook.com/atenaeditora.com.br