



## O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS ORÇAMENTÁRIAS À LUZ DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA (*PUBLIC CHOICE*)

---

SILVEIRA, Geovane Couto da  
MARTYNYCHEN, Marina Michel de Macedo (Orientadora)

### Resumo

A Teoria da Escolha Pública busca interpretar a tomada de decisão política por meio da racionalidade, entendendo que a maximização dos interesses pessoais é o que move o comportamento dos indivíduos que atuam na esfera pública. O presente estudo orbita em torno da aplicação desta teoria dentro do processo de elaboração das leis orçamentárias, buscando examinar como os grupos de interesse influenciam a tomada de decisão dos parlamentares em relação ao orçamento público. O método de abordagem utilizado foi o dedutivo e a técnica de pesquisa foi bibliográfica. Conclui-se que o pensamento de que o altruísmo é o que move o comportamento dos indivíduos na esfera pública não ocorre na prática, visto que os indivíduos estão mais preocupados em tomar decisões que atendam aos seus interesses particulares e a maximização de utilidade na obtenção de benefícios.

**Palavras-chave:** Teoria da Escolha Pública; Processo Legislativo; Grupos de Interesse; Democracia Representativa.

### Abstract

The Public Choice Theory seeks to interpret a political decision making through rationality, understanding that it is a maximization of the business products that are in conformity with the behavior of the individuals that act in the public sphere. The present study orbits around the application of this theory within the process of elaboration of the budget laws, seeking a process as the interest groups influence the decision making of the parliamentarians in relation to the public budget. The research method used for the development and the research technique for bibliography. We conclude that the thought that altruism is the behavioral movement in the public sphere not available in practice, given what is more common in terms of decision making in its benefits and maximizing utility in obtaining benefits.

**Keywords:** Public Choice Theory; Legislative Process; Interest Groups; Representative Democracy.

## INTRODUÇÃO

A Teoria da Escolha Pública surgiu nos Estados Unidos, na década de 1950, buscando examinar assuntos típicos da ciência política, como o processo eleitoral, os partidos políticos e escolha parlamentar por meio de parâmetros típicos da economia. A *Public Choice* ganhou destaque por abandonar a lógica de que o comportamento humano, quando envolto por questões coletivas, estaria preocupado com o interesse público. Com isso, entende-se que a atuação dos indivíduos, ao votar é movido pelos mesmos interesses de quando vai ao supermercado.

A mesma percepção é utilizada em relação aos políticos e agentes estatais, pois, ao tomarem suas decisões, estão baseados na satisfação dos seus próprios interesses. Com isso, o presente estudo orbita em torno da aplicação desta teoria dentro do processo de elaboração das leis orçamentárias, buscando examinar como os grupos de interesse influenciam a tomada de decisão.

Desse modo, pretende-se fazer em um primeiro momento realizar a análise o processo de elaboração das leis orçamentárias operacionalizado pela Constituição Federal de 1988, verificando o papel dos parlamentares na propositura de emendas individuais e a atuação dos grupos de interesse. Em um segundo momento, far-se-á o exame do surgimento e a evolução da Teoria da Escolha Pública, verificando a importância de sua análise no contexto brasileiro. Por fim, buscar-se-á verificar como a *Public Choice* está relacionada com o processo de elaboração da legislação orçamentária brasileira, principalmente no que diz respeito à participação dos grupos de interesse.

## MATERIAL E MÉTODO

A presente pesquisa utilizou-se do método de abordagem dedutivo, bem como as técnicas de pesquisa empregadas foram às bibliográficas, tendo-se como foco o exame de obras nacionais e estrangeiras envolvendo a temática em análise.

## RESULTADOS E DISCUSSÕES OU REVISÃO DE LITERATURA

O surgimento do processo legislativo está atrelado às revoluções burguesas, haja vista que foi por meio delas que o Poder Legislativo se estruturou como instância soberana. Com isso, a lei passa a ser concebida como “instrumento de tutela das liberdades civis e de expressão da vontade geral da Nação” (GONÇALVES, 2014, p. 378). Além disso, os parlamentares também se tornaram responsáveis pelo controle dos gastos públicos (ASSIS, 2009, p. 10).

A estruturação do Estado Moderno fez com que os parlamentares adquirissem a função de representar os interesses da sociedade. O Poder Legislativo, para ser efetivo, deveria ser composto por indivíduos dos diversos setores sociais e econômicos, que, juntos, exerceriam o controle sobre os outros poderes, bem como elaborariam leis que fossem de encontro com os anseios dos cidadãos (ASSIS, 2009, p. 11).

A doutrina clássica preceitua o processo de elaboração das leis como sendo o instrumento de intervenção do Estado na sociedade, por meio do qual é possível concretizar políticas públicas e guiar o comportamento dos cidadãos à realização do bem comum (GONÇALVES, 2014, p. 378). É por meio dos debates e da votação que os parlamentos e os partidos políticos constroem o acordo político visando a promulgação de normas que estabeleceram garantias e deveres aos integrantes da sociedade (ROSSET, 2014, p. 396).

No presente estudo, o foco de análise refere-se ao processo legislativo relacionado com a decisão financeira. Ainda, de forma mais específica, ao que se denomina de orçamento público, em um contexto de Estado de Bem Estar Social, acolhido pela Constituição Federal de 1988.

Aqui, um esclarecimento deve ser realizado: neste breve estudo, não se procura analisar o dever ser. Mas parte-se de um texto normativo já posto (do ser). Em outras palavras: parte-se do direito positivo, o qual define os objetivos a serem atingidos pelo Estado Brasileiro, bem como as regras procedimentais a serem respeitadas pelo Parlamento no que diz respeito ao planejamento orçamentário (leia-se, aqui, o orçamento como instrumento de

alocação de recursos, apto a materialização de programas de governo ou mesmo de políticas públicas).

Rodrigo Kanayama (2012, p. 32) esclarece que, no Brasil, o processo de escolha, no que se refere à deliberação orçamentária, ainda é incipiente. Os motivos podem estar relacionados tanto à ausência de uma cultura orçamentária ou mesmo a falta de maturidade institucional.

Referido Autor (KANAYAMA, 2012, p. 38) destaca, ainda, que, no Brasil, as políticas públicas, em geral, são escolhidas pelo Poder Executivo (Governo). E, em menor grau, pelo Parlamento, eis que o mesmo participa das discussões políticas e é capaz de manejar propostas orçamentárias, dentro dos limites constitucionais<sup>1</sup>.

Daí a razão pela qual pretende-se estudar o processo orçamentário pelo método da chamada “*Public Choice*”. Segundo Paulo Trigo PEREIRA (1997, p. 419-442), o principal objetivo da Teoria da Escolha Pública é o de aplicar um método da “ciência econômica a um objeto que tradicionalmente tem sido considerado no âmbito da ciência política: grupos de interesse, partidos políticos, processo eleitoral, análise da burocracia, escolha parlamentar e análise constitucional”.

O método utilizado, segundo referido autor (1997, p. 422-424), é o individualismo metodológico, ou seja, concentra-se no indivíduo<sup>2</sup> como análise básica. E quais são as premissas do referido estudo? Basicamente, referida metodologia parte das seguintes premissas: a) a decisão coletiva, no âmbito do direito público, decorre de vontades individuais e não de um suposto interesse

---

<sup>1</sup> 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: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; 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; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

<sup>2</sup> Por indivíduo, entende-se grupos, organizações ou instituições privadas ou públicas.

público<sup>3</sup>; b) que a escolha é processual, ou seja, a escolha coletiva, no âmbito política, decorre de métodos e regras; c) indivíduos são racionais, isto é, capazes de escolher ações para atingir seus objetivos; d) os indivíduos são egoístas, eis que cuidam, essencialmente, dos seus interesses pessoais (o que, por si só, não exclui o altruísmo);

A despeito de tais premissas, vale salientar que o egoísmo não deve ser analisado, sob um viés negativo. Pelo contrário. Para J. Buchanan (1959, p. 124-138) trata-se de uma precaução. Isto permite levar a pensar em regras, procedimentos e instituições que evitem os piores abusos de poder e outras tentações. E mais, como relatado por Paulo Trigo Pereira (1997, p. 431), a teoria da Escolha Pública permite compreender que são as “regras de jogo do processo democrático que em grande parte determinam as políticas e não (apenas) a especificidade ideológica do partido do governo”.

Antônio L de Souza Franco (1998, p. 83) esclarece que as decisões tomadas no Parlamento são tomadas em função de interesses: os *governantes* (que buscam apoio político); os *administradores* (ou burocratas, os quais buscam a maximização do poder); os *grupos de interesses* e, por fim, os *cidadãos eleitores*.

E daí o motivo da escolha do tema: é no Parlamento brasileiro onde há o conflito de todos os grupos, seja ideológico ou não. Antes de tratar a questão da escolha pública com maior profundidade, é preciso analisar como ocorre o processo legislativo orçamentário no Brasil. Clèmerson Merlin Clève (2000, p. 67) aponta que esse processo deve ser definido diante da sua origem (alargada), forma e força. José Afonso da Silva (2011, p. 524) compreende o processo legislativo como “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementes e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.

---

<sup>3</sup> Segundo Rodrigo Kanayama, ao comentar o texto de Paulo Trigo Pereira: “A despeito de a teoria parecer pragmática em excesso, reflete os acontecimentos de discussões públicas que envolvem recursos escassos, ideias conflitantes, interesses diversos, e escolha. A roupagem que hoje cerca o Direito Público no Brasil engessa qualquer tentativa de mudança e adaptação às novas imagens: interesse público como princípio, a supremacia do interesse público, a indisponibilidade do interesse público são termos que anseiam por revisão. Por esse motivo, a teoria ora exposta é necessária para uma nova compreensão de escolhas feitas no âmbito do espaço público”. Op cit. p. 60.

Além dos requisitos estabelecidos pelo Texto Constitucional, cabe aos regimentos internos de cada Casa Legislativa e do Congresso Nacional detalhar as regras para instrução, discussão, votação e apreciação final das matérias. Tal detalhamento é importante para dar clareza e transparência ao processo legislativo, pois é por meio dele que será possível ofertar debate amplo e que legitime a escolha tomada pelos parlamentares. A deliberação dos projetos de lei deve ser precedida do estabelecimento dos ritos, ordem e forma de apreciação das matérias (ROSSET, 2014, p. 399).

O processo legislativo disposto na Constituição Federal de 1988 é complexo, visto que diversos entes da federação tem competência para iniciar e participar da deliberação (ROSSET, 2014, p. 397). O exemplo desta complexidade pode ser visto na importância que o constituinte ofertou ao Presidente da República (ASSIS, 2009, p. 11), dando a este a competência para elaborar medidas provisórias, projetos de lei com requerimento de urgência, bem como o poder para vetar textos normativos aprovados pelas Casas Legislativas.

Em relação ao orçamento público, cabe destacar que sua origem está atrelada com o surgimento do parlamento, principalmente porque a ideia de tributação nasceu vinculada com a necessidade de aceitação pela sociedade (ASSIS, 2009, p. 178). O brocardo “*no taxation without representation*” marcou as queixas dos colonos americanos nas Treze Colônias britânicas na América e evidencia a necessidade de consentimento por parte da sociedade em relação à cobrança dos tributos, o que ocorre por meio dos parlamentares, visto que a origem do Estado Moderno conduziu estes à figura de representantes da sociedade (COMPARATO, 2006, p. 79).

O primeiro texto normativo a dispor sobre tal preceito foi a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, que no art. 14º destacou que os indivíduos tem o direito de participar por meio dos seus representantes da conveniência ou não da contribuição pública, bem como de observar sua utilização, assim como a repartição, a coleta, a cobrança e a duração. Na Constituição Norte-Americana, tal noção também foi estabelecida, quando o art. 1º, Seção 8 dispõe que o Congresso terá poder para lançar e arrecadar

taxas, bem como direitos, impostos e tributos, além de também ter competência para pagar dívidas e prover a defesa comum dos Estados Unidos.

No atual desenho institucional dos poderes no Brasil, o estudo do processo legislativo orçamentário se mostra importante, pois é por meio dele que o Parlamento pode manter uma das suas funções básicas, qual seja, representar a vontade popular na definição das prioridades orçamentárias.

Luiz Gustavo Bambini de Assis (2009, p. 182) afirma que o orçamento “representa uma escolha fiscal ou uma escolha coletiva que deve ser realmente bem estruturada para suprir a maior parte da demanda quase infinita que surge sobre a questão financeira”.

Em relação a tramitação, cabe salientar que as legislações orçamentárias têm início com o envio da Mensagem do Presidente da República ao Presidente do Congresso Nacional, que de acordo com a Constituição, será sempre o Presidente do Senado Federal, devendo ser lida em sessão conjunta das duas Casas legislativas no prazo de quarenta e oito horas, contados a partir da sua entrega. As leis orçamentárias têm sua tramitação no Congresso Nacional definida nos artigos 89 e seguintes do Regimento Interno do Congresso Nacional. Após a leitura, a proposição é encaminhada para Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, regulamentada pela Resolução 1/2001 do Congresso Nacional, sendo formada por membros das duas Casas Legislativas.

Em relação à formulação da Lei Orçamentária Anual pelo Presidente da República, esta deve ser baseada na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual, cabendo ao Parlamento alterar os pontos que considera necessário, desde que em consonância com as limitações estabelecidas pela Constituição. A competência para deliberar sobre o projeto orçamentário não é das Casas Legislativas em separado, mas do Congresso Nacional. Além disso, existe também uma Comissão formada por Deputados e Senadores, que tem competência, de acordo com o art. 166 da Constituição Federal, deliberar sobre o orçamento anual, emitir pareceres sobre o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como em relação aos créditos adicionais exteriorizados pelo Poder Executivo. Além destas, a Comissão também elabora

pareceres sobre as contas anualmente apresentadas pelo Presidente da República, além das execuções orçamentária e financeira e de gestão fiscal.

Outra questão em relação à deliberação da Lei Orçamentária Anual, diz respeito às emendas que podem ser propostas pelos parlamentares durante os debates na Comissão. O relator tem o dever de apreciar as emendas ao texto original antes de elaborar seu parecer final. Existem restrições para propostas de alteração do texto original, que foram disciplinadas por meio da Lei Federal nº 4.320/64. Uma dessas limitações está relacionada com o valor que as emendas, que foi disciplinado por meio do art. 49 da Resolução nº 1, de 2006, do Congresso Nacional. Com isso, para a LOA de 2017, foi estabelecido o limite financeiro de R\$ 15.319.538,00 para cada parlamentar, sendo que a aplicação desse valor pode ser realizada em no máximo 25 emendas, devendo metade do valor disponível ser direcionada para ações e serviços de saúde.<sup>4</sup>

Mas, como ocorre a efetiva votação? Uma das hipóteses comuns no Brasil é a chamada “troca de votos” ou o *logrolling*. Trata-se da troca de favores, especialmente na política, representada pela votação recíproca entre proposições de cada um dos votantes. Surgiu da frase: *you roll my log and I'll roll yours* (você rola o meu tronco – de árvore – e eu vou rolar o seu).

Certo é que se trata de uma situação prejudicial, a qual deve ser afastada. O motivo é simples: a captura de recursos é conhecida como *pork*, *pork barrel* ou *earnmaking* e, assim como o *logrolling*, imoral. É a apropriação de recursos pelo parlamentar para atendimento de interesses locais (pessoais, da agremiação do parlamentar), visando, obviamente, benefícios eleitorais. *Pork Barrel* é o clientelismo, ou seja, é recebimento (favorecimento) de clientela política mediante entrega de recursos em troca de apoio político.

Logo, tal construção deve ser afastada da elaboração orçamentária brasileira. E como construir um orçamento voltado para o desenvolvimento dos objetivos constitucionais?

---

<sup>4</sup> Informação obtida por meio do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/SISTEMA\\_CN-EMENDAS\\_EM\\_MANUTENCAO](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/SISTEMA_CN-EMENDAS_EM_MANUTENCAO)>. Acessado em: 07 set. 2017.



A formação de consensos é necessária. É certo que é a escolha adequada que será responsável pelo sucesso da política pública. Para a escolha, haverá a necessidade de obter um consenso com o parlamento. Em nenhum momento destaca-se a impossibilidade de negociação. Pelo contrário. O consenso será obtido pela negociação (a de se lembrar que todos os indivíduos são racionais e egoístas). Além disso, o parlamento representa vontades heterogêneas e divergentes. Segundo Rodrigo Kanayama: “a escolha deve se fundar em critérios de eficiência, tanto quanto ao aspecto técnico e econômico, quanto ao político”.

Contudo, uma forma de redução dos espaços clientelistas seria pela eleição da eficiência no que diz respeito ao procedimento de escolhas relacionadas ao orçamento público. No caso, ao longo da sua tese, Rodrigo Kanayama (2012, p. 200) esclarece que uma forma é:

(...) determinar “maiorias variáveis para cada espécie de escolha a ser realizada, separando em amplas e específicas, fáceis, difíceis ou trágicas, ou em temas, órgãos, programas. Adotando o entendimento deste trabalho sobre a eficiência, e considerando o procedimento de escolha e sua complexidade, é de se concluir que quão mais ampla e mais fácil for a escolha, maior a maioria requerida para aprovação (v.g. 2/3, 3/5, 5/6 dos membros). Assim, grandes opções das propostas sobre políticas públicas devem ser aprovadas em maiores e mais perenes consensos.

## **CONCLUSÃO OU CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo buscou fazer apontamentos em relação ao processo de elaboração da legislação orçamentária e a Teoria *Public Choice*, identificando como os Parlamentares são influenciados na tomada de decisão (choque entre interesses individuais e coletivos). Tal pesquisa não é capaz de esgotar a temática, visto que se trata de estudo inicial.

Pode-se concluir que a teoria analisada explica o fracasso da ação coletiva frente à tomada de decisão política na democracia. Nesse contexto, a Teoria da Escolha Pública, como método, no âmbito do direito financeiro, auxilia o Parlamentar brasileiro a reduzir com um dos seus principais dilemas: a troca de votos, o clientelismo.

## Referências

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. **Processo legislativo e orçamento público: a função de controle do Parlamento**. 2009. 296 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

BUCHANAN, James. **Positive Economics, Welfare Economics, and Political Economy**. In: Journal of Law and Economics, v. 2., 1959

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FRANCO, Antônio de Souza. **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Coimbra: Almedina, 1998

GONÇALVES, Fernanda Bernardo. O processo legislativo na Constituição brasileira de 1988. CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord). **Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **Direito, política e consenso: a escolha eficiente de políticas públicas**. 226f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

ROSSET, Patrícia. Processo legislativo e regime de urgência. CLÈVE, Clèmerson Merlin (Coord). **Direito Constitucional Brasileiro: organização do Estado e dos poderes**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 524.

PEREIRA, Paulo Trigo. **A teoria da escolha pública (public choice) uma abordagem neoliberal?** *Análise Social*, VOL XXXII, 1997, p. 419-442. Disponível em:

<<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1221841484T5sAW2pw7Dh10FX8.pdf>>. Acessado em: 11 set. 2017.