

(COORD.)

José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Da ficção à realidade



SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL:
DA FICÇÃO À REALIDADE**

Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

Blucher

Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL:
DA FICÇÃO À REALIDADE**

São Paulo
2024

Orçamento impositivo no Brasil : da ficção à realidade

© 2024 Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

Editora Edgard Blücher Ltda.

Série Direito Financeiro

Coordenador da série José Mauricio Conti

Publisher Edgard Blücher

Editores Eduardo Blücher e Jonatas Eliakim

Coordenação editorial Andressa Lira

Produção editorial Juliana Morais

Diagramação Joyce Rosa

Revisão de texto Samira Panini

Capa Laércio Flenic

Imagem da capa iStockphoto

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 6. ed.

do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,

Academia Brasileira de Letras, julho de 2021.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Ferreira, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho
Orçamento impositivo no Brasil : da ficção à realidade / Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira. -- São Paulo : Blucher, 2024.

518 p. (Série Direito financeiro)

Bibliografia
ISBN 978-65-5550-364-7

1. Orçamento – Brasil 2. Finanças públicas 3. Direito I.
Título II. Série

23-6133

CDD 352.480981

Índices para catálogo sistemático:
1. Orçamento - Brasil

Viver é lutar; lutar é traçar e gizar, cumprir e realizar, sonhar e executar; um plano de amor e de patriotismo, uma rota de ideal e de sacrifício.

A Geraldo Lino Braga de Carvalho
e Maria Nocy Bezerra Braga
(*in memoriam*).

PREFÁCIO

O Direito Financeiro está cada dia mais presente na agenda nacional, sempre oferecendo oportunidade ao aprofundamento das discussões em muitos temas, fruto do desenvolvimento dessa que é uma área do Direito em rápida e forte expansão, e que tenho acompanhado há mais de vinte anos.

A natureza jurídica da lei orçamentária e seu caráter autorizativo ou impositivo é objeto de debate centenário entre os estudiosos, e certamente ainda continuará por mais tempo. O importante é que avançou muito em razão das recentes emendas constitucionais voltadas a implementar o “orçamento impositivo”, e estimularam o debate entre os estudiosos.

Um avanço que fica claro, especialmente pela obra que ora se apresenta.

Ao discorrer sobre o orçamento impositivo e o devido processo legal orçamentário no Brasil, Francisco Gilney só não esgota o tema por se tratar de assunto que sempre permeará os debates sobre o orçamento público. Mas deixa muito pouco por fazer, ao nos trazer um trabalho que é abrangente, detalhado e completo.

Todas as questões, autores e posições que analisam o orçamento e sua característica de impositividade estão neste livro, de forma sistematizada e didática, expostas com clareza, em texto fluido e de leitura agradável.

Estudar o orçamento público é se debruçar sobre aquela que é a lei mais importante para o país depois da Constituição, por ser a que mais influencia o destino da coletividade, como expôs com maestria o Ministro Carlos Britto na ADI 4048. E foi com essa responsabilidade que o autor tratou do tema, em um de seus mais controvertidos e relevantes aspectos: a impositividade da lei orçamentária, característica

fundamental para lhe conferir a eficácia necessária e fazer jus a essa importância que lhe deve ser reconhecida.

O orçamento, até os dias atuais, recebe críticas por ser verdadeira “peça de ficção”, expondo dados imprecisos e contemplando programas que não se viabilizam da forma como planejado, tirando-lhe sua credibilidade como lei capaz de conduzir a administração pública nos rumos desejados pela sociedade.

Isso está mudando. E tem de mudar. É justamente essa a linha traçada nesta obra de Francisco Gilney. Mostrar que o orçamento deixa de ser uma peça de ficção para se tornar realidade, como fez constar do título. Deixa claro que está superada a posição segundo a qual o orçamento é tão somente autorizativo, para reconhecer a prevalência da tese do orçamento impositivo.

Para isso, expõe o arcabouço teórico que sustenta as várias posições sobre a natureza do orçamento público, contextualiza as normas orçamentárias no ordenamento jurídico brasileiro e as questões que envolvem a impositividade da lei orçamentária nas fases de elaboração e execução. Analisa a prática do orçamento impositivo, desde a elaboração de uma lei orçamentária realista, para em seguida cuidar da sua execução de forma a concretizar um orçamento verdadeiramente impositivo e qualificado, fazendo-se cumprir a soberania popular na decisão alocativa das despesas e políticas públicas, com respeito aos princípios voltados à responsabilidade fiscal e qualidade do gasto público.

As disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário e as alterações constitucionais recentes evidenciam a evolução pela qual passa o orçamento público em direção ao orçamento impositivo, como analisado pelo autor. A excelência e concatenação da argumentação desenvolvida conduz à conclusão de forma a convencer todos aqueles que têm a oportunidade de uma leitura atenta. Chamam a atenção para os aperfeiçoamentos que se fazem necessários, e indicam o caminho a seguir para que sejam alcançados.

Este livro se destaca também pela impecável organização, sistematização e didática, com seu texto cuidadosamente dividido em partes e capítulos bem construídos e delineados, escritos com clareza e simplicidade, sem prejuízo da profundidade analítica. Um exemplo a ser seguido, e seguramente uma das razões que levou esta obra, que tem como origem a tese de doutorado apresentada pelo autor no curso de pós-graduação em Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP, a ser aprovada por unanimidade pela banca, com reconhecimento da excelência do trabalho.

Uma qualidade que seguramente reflete a personalidade do autor, que, além de graduado em Direito, é também engenheiro de formação, exercendo atualmente

suas funções como Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, além de docente, com um vasto currículo que espelha uma trajetória de sucesso construído pelo seu esforço e talento.

Competência que se evidencia desde o início, já visível quando tivemos os primeiros contatos, ao participar de sua banca de mestrado na Universidade Federal de Santa Catarina, estendendo-se pelo período em que disputou e venceu com sucesso o ingresso no curso de pós-graduação em Direito Financeiro, quando pude acompanhar a elaboração de sua tese de doutorado. Um trabalho que realizou com exemplar dedicação, planejamento e método, o que se reflete nesta obra, como o leitor poderá constatar. Um privilégio para qualquer professor e orientador de pós-graduação conhecer, ter amizade e colaborar para o sucesso de quem faz muito por merecê-lo.

O Direito Financeiro sai enriquecido com este trabalho primoroso, que compõe e valoriza a Série Direito Financeiro, trazendo uma excelente contribuição, por tornar indispensável sua leitura para todos aqueles que queiram conhecer o tema e nele se aprofundar.

José Mauricio Conti
Professor da Faculdade de Direito da USP
Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro

AGRADECIMENTOS

A jornada de uma pesquisa acadêmica é uma descoberta fascinante, não só pelo conhecimento adquirido, mas, principalmente, pelas pessoas com quem se torna possível aprender, bem mais do que livros são capazes de ensinar. As renúncias que uma construção desse porte exige não são praticadas, é claro, sem o apoio daqueles que amamos e que nos dão a base para essa idealização. O ponto de partida deste trabalho é o reconhecimento àqueles sem os quais esta obra não se teria consumado.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, minha razão de existir. Sem Ele não se teria certamente qualquer capacidade intelectual minimamente articulada. Em minha insignificância, rendo a Ele toda a honra e a glória na pessoa de Jesus Cristo, Verbo encarnado no seio de Maria Santíssima, a quem tenho por doce mãe e rainha.

Essa base a tenho pelo testemunho de vida daqueles que guiam meus passos desde tenra idade. José Ferreira Neto, meu pai, homem virtuoso e íntegro, dedicou-se a dar as condições necessárias para que seus filhos seguissem os mesmos passos que ele, no silêncio, nos ensinou. Maria Otelina Ferreira, minha mãe, é muito mais do que ela mesma possa imaginar que significa para mim. Sua doação de vida e sacrifício pela família são dádivas que ultrapassam os dons mais elevados. A vocês, meus pais amados, por todo o amor e a educação moral e cristã que me deram, muito obrigado!

Nada estaria completo sem a minha esposa, Nicolle Bezerra, que abraçou o meu ideal e esteve comigo ao longo de todo esse trilhar, antes mesmo de ele ter início. A bênção do matrimônio se fez inserida nesse itinerário. Companhia que me

preenche e que tantas vezes, no percurso de noites em claro, me consolou e me fez ir além. Ela foi a força na hora da exaustão e o equilíbrio quando estive com tantos afazeres. É uma conquista conjunta. A você, meu amor, que sonhou comigo, muito obrigado!

O meu irmão, Glinton José, luz que me instrui com sua sabedoria e prudência, meu melhor amigo, é também absolutamente fundamental na minha vida e em meu crescimento pessoal e profissional. A sua humildade é a maior de suas virtudes e seu visível brilho interior ilumina a todos por onde passa, seja pela hombridade em seu proceder, seja pelo zelo e competência em tudo o que faz. Muito obrigado, meu irmão.

Aos familiares em geral, meus sobrinhos, cunhadas e cunhados, sogros, tios e primos, são todos também presentes que trago em minha vida. Agradeço a cada um pelo carinho e incentivo sempre constantes. É uma alegria tê-los ao meu lado. Faço menção especial, ainda, aos meus avós, Joaquim José de Araújo e Maria José dos Santos, por pai, e Geraldo Lino Braga de Carvalho e Maria Nely Bezerra Braga, por mãe, cuja memória e a doutrina incorruptível permanecem vivas. Estarão sempre em minha lembrança. A todos vocês, queridos familiares, o meu registro afetuosos.

Cabe, por fim, o reconhecimento aos que alicerçaram no plano acadêmico o presente estudo, concebido em tese de doutorado desenvolvida no Programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, obtendo-se como resultado final a aprovação por unanimidade e menção honrosa por excelência do trabalho.

Ao meu orientador, José Mauricio Conti, agradeço pela confiança que em mim foi depositada. A sua competência nessa condução, aliada ao conhecimento de quem é referência e entusiasta do direito financeiro no país, abrilhanta esta obra. Agradeço, também, aos professores João Ricardo Catarino, Marcus Abraham, Estevão Horvath, Gabriel Lochagin e Andressa Torquato, que formaram a ilustre banca examinadora.

Nessa caminhada, ainda, foi essencial buscar maior domínio do tema junto a agentes públicos atuantes em pastas do Poder Executivo, além de membros do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União, que no cotidiano de suas funções lidam com o orçamento federal. O equilíbrio que se tentou dar à obra adveio do diálogo com integrantes de setores técnicos, nominalmente, dentre outros, Bruno Grossi, Virgínia de Ângelis, Lucieni Pereira, Odilon Cavallari, Eugenio Greggianin, Ricardo Volpe, além de outras destacadas figuras a quem tive acesso durante esse trajeto.

Resta consignar agradecimento à Advocacia-Geral da União, instituição onde exerço minhas atribuições, com licença concedida na fase conclusiva desta obra. Aos amigos de trabalho em atuação na Procuradoria-Geral Federal, a estima e lembrança

nas pessoas dos colegas Helton Heládio, na chefia da Procuradoria-Geral Federal no Estado do Ceará, e Carlos Herlano, na Procuradoria Federal Seccional em Sobral/CE. Ainda em sede profissional, cabe registrar os colegas de magistério e alunos que nos polos universitários me desafiam a aprimorar o conhecimento jurídico.

Após essas linhas preliminares, lança-se a obra ao percurso do leitor, a quem já agradeço por dignificar este autor com o interesse em sua apreciação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- BGU – Balanço Geral da União
- CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CFMP – Cenário Fiscal de Médio Prazo
- CIDE-combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- CN – Congresso Nacional
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral
- dep. – deputado(a)
- DJ – Diário da Justiça
- DJe – Diário da Justiça Eletrônico
- DRU – Desvinculação das Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional

•• *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*

EFD – Estratégia Federal de Desenvolvimento
Endes – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social de Emergência
Gpama – GRPA-*Modernization Act* de 2010
GPRA – *Government Performance and Results Act*
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFI – Instituição Fiscal Independente
j. – julgado em
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEOE – Lei de Enquadramento Orçamental do Estado
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOLF – Lei Orgânica das Leis de Finanças
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MBO – *Management by Objectives*
Min. – Ministro(a)
MTEF – *Medium-term Expenditure Framework*
MTO – Manual Técnico de Orçamento
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PART – *Program Assessment Rating Tool*
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PLC – Projeto de Lei Complementar
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP – Planejamento Estratégico de Longo Prazo
PPA – Plano Plurianual
PNC – Plano Nacional de Cultura
PNE – Plano Nacional de Educação

QDMP – Quadro de Despesas de Médio Prazo
PPBS – *Planning, Programming, and Budgeting System*
RBB – *Results-Based Budgeting*
RE – Recurso Extraordinário
Rel. – Relator(a)
RePP – Relatório de Políticas Públicas e Programas de Governo
RP – Resultado Primário
sen. – senador(a)
STA – Suspensão de Tutela Antecipada
STF – Supremo Tribunal Federal
TBB – *Target-Based Budgeting*
TCU – Tribunal de Contas da União
UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
PARTE I: A TEORIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO – DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS	
DA NATUREZA IMPOSITIVA DO ORÇAMENTO.....	33
1 O PODER FINANCEIRO E AS ORIGENS DO DEBATE SOBRE A NATUREZA DO	
ORÇAMENTO: DESCORTINANDO SUAS RAÍZES.....	35
1.1 O orçamento público: dos antecedentes à sua atual consolidação.....	36
1.2 Orçamento e poder: a atividade financeira no centro da ordenação estatal.....	47
1.3 Revisitando o debate sobre a natureza jurídica do orçamento público.....	58
1.4 A afirmação do orçamento impositivo: superando uma antiga discussão.....	73
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DAS	
BASES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA.....	97
2.1 A constitucionalização das finanças públicas no Estado contemporâneo.....	98
2.2 A separação de poderes nos meandros do orçamento impositivo.....	110
2.3 O orçamento impositivo na perspectiva da estabilização democrática	123
2.4 O diálogo entre orçamento impositivo e direitos fundamentais	135
PARTE II: O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL – DOS FUNDAMENTOS DA IMPOSITIVIDADE	
ORÇAMENTÁRIA NO DIREITO PÁTRIO.....	153

•• *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*

3	O LEGADO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO NO BRASIL E O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO PARA O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	155
3.1	A repartição de competências no processo orçamentário brasileiro.....	156
3.2	Orçamento autorizativo e as manobras de flexibilização na sua gestão.....	172
3.3	O esvaziamento da função parlamentar no viés orçamentário autorizativo.....	187
3.4	Motivações jurídico-políticas à impositividade do orçamento no Brasil.....	203
4	O ORÇAMENTO NO BRASIL: DAS EMENDAS IMPOSITIVAS AO DEVER DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	217
4.1	As raízes da impositividade orçamentária na ordem jurídica nacional.....	218
4.2	A previsão das emendas parlamentares impositivas no sistema pátrio.....	232
4.3	O dever explícito de execução das programações orçamentárias.....	245
4.4	À guisa de conclusão: o panorama do orçamento impositivo no Brasil.....	256
	PARTE III: ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA ELABORAÇÃO - A ESPERADA RENOVAÇÃO NA CULTURA DE ORÇAMENTAÇÃO NO BRASIL.....	267
5	PLANEJAMENTO, REALISMO E SINCERIDADE: O ORÇAMENTO COMO ELO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO E AÇÃO ESTATAL.....	269
5.1	O orçamento público como instrumento de planejamento estatal.....	270
5.2	Realismo e sinceridade: uma renovação da orçamentação no Brasil.....	288
5.3	Vinculações e despesas obrigatórias: há espaço para planejar?.....	297
5.4	Impositividade para quê? A qualidade da programação orçamentária.....	313
6	O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA ELABORAÇÃO: ALOCAÇÃO EFICIENTE E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS.....	325
6.1	<i>Performance</i> orçamentária: dos programas aos resultados.....	326
6.2	O inadiável refinamento da atuação parlamentar em sede orçamentária.....	345
6.3	Plurianualidade e orçamento impositivo: caminho de adequação.....	359
6.4	Um reforço à democratização no âmbito das finanças públicas.....	370
	PARTE IV: ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA EXECUÇÃO - O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E O DESAFIO DE SUA IMPLANTAÇÃO.....	385

7 ENTRE FLEXIBILIDADE E IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: O DESEJÁVEL EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO.....	387
7.1 Legalidade orçamentária e o poder-dever de execução do orçamento.....	388
7.2 Afinal, o que é o orçamento impositivo? Delimitando o seu alcance.....	397
7.3 Diferentes gradações no horizonte da impositividade orçamentária.....	411
7.4 O convívio entre impositividade e flexibilidade na gestão do orçamento.....	426
8 ORÇAMENTO E CREDIBILIDADE: A IMPOSITIVIDADE LEVADA A SÉRIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL.....	439
8.1 Programas, ações, resultados: em que nível se viabiliza a impositividade?.....	440
8.2 O controle no orçamento impositivo e a responsabilização do gestor.....	453
8.3 A execução do orçamento impositivo no Brasil e seus percalços.....	466
8.4 Uma rota de consolidação: o orçamento impositivo levado a sério.....	477
CONCLUSÃO.....	487
REFERÊNCIAS.....	495

ESTRUTURA GERAL							
PROBLEMA DE PESQUISA				PROBLEMA DE PESQUISA			
<p>A) Em que medida a impositividade orçamentária encontra amparo jurídico e substrato normativo para sua aplicação no processo orçamentário brasileiro? Sob qual justificativa se torna possível reconhecer a atual natureza jurídica impositiva ao orçamento público no ordenamento brasileiro?</p>				<p>B) Até que ponto se mostra adequada a implementação do orçamento impositivo no sistema constitucional orçamentário brasileiro? Em que grau se torna viável o orçamento impositivo no Brasil e de que modo se pode conformar a elaboração e a execução orçamentárias para a sua efetivação?</p>			
A TEORIA				A APLICAÇÃO			
PARTE I		PARTE II		PARTE III		PARTE IV	
<p>A TEORIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO</p> <p><i>DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA NATUREZA IMPOSITIVA DO ORÇAMENTO</i></p>		<p>O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL</p> <p><i>DOS FUNDAMENTOS DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO DIREITO PÁTRIO</i></p>		<p>ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA ELABORAÇÃO</p> <p><i>A ESPERADA RENOVAÇÃO NA CULTURA DE ORÇAMENTAÇÃO NO BRASIL</i></p>		<p>ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA EXECUÇÃO</p> <p><i>O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E O DESAFIO DE SUA IMPLANTAÇÃO</i></p>	
CAP. 1	CAP. 2	CAP. 3	CAP. 4	CAP. 5	CAP. 6	CAP. 7	CAP. 8
Teoria Clássica	Teoria Moderna	Contexto Fático	Contexto Normativo	Planejam. Orçament.	Elaboração Orçament.	Parâmetros de Exequib.	Execução e Aperfeiçoam.
O PODER FINANCEIRO E AS ORIGENS DO DEBATE SOBRE A NATUREZA DO ORÇAMENTO: DESCORTINANDO SUAS RAÍZES		O LEGADO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO NO BRASIL E O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO PARA O ORÇAMENTO IMPOSITIVO		PLANEJAMENTO, REALISMO E SINCERIDADE: O ORÇAMENTO COMO EIO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO E AÇÃO ESTATAL		ENTRE FLEXIBILIDADE E IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: O DESEJAVEL EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO	
O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DAS BASES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA		O ORÇAMENTO NO BRASIL: DAS EMENDAS IMPOSITIVAS AO DEVER DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA ELABORAÇÃO: ALOCAÇÃO EFICIENTE E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS		ORÇAMENTO E CREDIBILIDADE: A IMPOSITIVIDADE LEVADA A SÉRIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL	

INTRODUÇÃO

O orçamento público encontra-se diretamente ligado ao desenvolvimento do Estado e à distribuição do poder político nele atuante, tocando em aspectos de grande importância para o equilíbrio da relação entre os poderes. Desde as suas origens, as instituições orçamentárias estão imersas em um ambiente de tensão política sobre quem detém maior parcela de poder financeiro, tornando-se instrumento decisivo na conformação estatal. Nada parece tão fundamental quanto o poder de alocar recursos públicos e a autoridade advinda da definição periódica das políticas prioritárias e da porção beneficiária da sociedade, convertendo-se o orçamento em pauta deliberativa conflituosa e espaço de disputa de poder. Tal constatação pode ser identificada desde o início das reflexões sobre a natureza jurídica do orçamento público, desenvolvidas especialmente no ambiente da Prússia do século XIX, em um contexto severamente marcado por constantes embates envolvendo Governos e Parlamento. A controvérsia envolvia a suposta dicotomia entre lei formal e lei material no contexto orçamentário, com teorias que se digladiavam quanto aos efeitos do orçamento na ordem estatal.

Não se pode subestimar aspectos jurídico-políticos de extrema relevância que derivam do orçamento público no âmbito das relações entre os poderes do Estado. É que o debate acerca da natureza jurídica do orçamento traz à tona a discussão sobre a própria distribuição de competências no exercício do poder financeiro. Na verdade, está-se a definir o modelo de divisão de funções e relações de poder na estrutura do Estado, sobretudo no que toca ao Legislativo e ao Executivo. Embora o orçamento tenha se fixado como documento que autoriza as despesas do Estado, a questão se desdobra, ainda, na discussão se é possível ao Governo não executar a

lei aprovada, sendo vários os reflexos desse debate. É possível identificar na prática orçamentária nacional o entendimento de que, não havendo explícita obrigação para a execução do programa orçamentário, este seria de realização discricionária, por ser supostamente o orçamento mera autorização para gastar, imprimindo-lhe natureza de lei formal. Os motivos que subsidiaram essa deturpada noção não mais se sustentam. Certamente, o orçamento é lei, e, como tal, em princípio, há de ser resguardado seu cumprimento.

Historicamente se adotou na gestão orçamentária pátria o modelo autorizativo de orçamento ao longo de vários anos, daí advindo distorções visíveis no que se refere à atuação dos poderes, sendo rebaixadas as funções parlamentares e sobrelevado o poder da esfera executiva na condução do orçamento da nação. Uma migração para o modelo de orçamento impositivo já vinha sendo objeto de debate no Parlamento há tempos. A PEC nº 22/2000, do Sen. Antônio Carlos Magalhães, iniciou uma proposta de mudança, trazendo em seu nascedouro a determinação de que a programação da lei orçamentária anual seria de execução obrigatória. O projeto foi consideravelmente modificado em seu trâmite, e a intenção inicial de conferir natureza impositiva a todo o orçamento abrigou apenas as emendas de autoria individual dos parlamentares. Tal impulso foi concretizado mais de quinze anos após a proposta ventilada, dando origem à EC nº 86/2015, que inaugurou um ciclo de reformas implantadas progressivamente.

De fato, apesar do reducionismo da reforma, ainda assim se pode dizer que o referido arranjo abriu caminho para modificações posteriores, seguindo a tendência de maior reforço à natureza impositiva do orçamento público no Brasil. Nova mudança, então, foi deflagrada tempos depois, por meio da EC nº 100/2019, abrangendo, agora, na cláusula de impositividade, também emendas coletivas, atinentes a programações de bancada dos parlamentares de Estados e do Distrito Federal. A alteração do texto constitucional consolidou a prática já incorporada por reflexo do regime impositivo preexistente das emendas individuais. Mas a inovação advinda da EC nº 100/2019 não findou na impositividade das emendas impositivas de bancada. A reforma foi além e consagrou o orçamento impositivo pátrio, de forma não fragmentária, mas extensível às disposições do orçamento, sejam provenientes de emendas parlamentares ou não. Nos termos do art. 165, § 10, da Constituição Federal de 1988, expressamente restou estatuído pelo constituinte reformador que “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Adiante, a EC nº 102/2019, para fins de modular o alcance do novo art. 165, § 10, da CF/88, deu roupagem conclusiva ao que hoje se chama de orçamento impositivo no Brasil.

É inegável que as mudanças trazidas desde a EC nº 86/2015, passando pelas EC nº 100/2019 e 102/2019, importam em um novo paradigma orçamentário público no Brasil, sedimentando a sua natureza jurídica impositiva. Contudo, a impositividade precisará estar acompanhada de uma postura renovada do Executivo e do Legislativo, ao longo de todo o ciclo orçamentário, para surtir efeitos positivos. A mudança reforça o pacto democrático ao restaurar a abertura ao equilíbrio de funções desde sempre idealizado pelo constituinte, mas que dele se afastou a histórica gestão do orçamento público brasileiro. O texto das reformas promove novo e promissor paradigma. Dada a importância da matéria, tem-se a opção pelo tema, no sentido de buscar realizar estudo mais apurado do orçamento impositivo no Brasil, da elaboração à execução.

Em síntese, o objeto geral deste exame se refere à análise dos fundamentos jurídicos do orçamento impositivo e sua aplicação no sistema orçamentário brasileiro. Trata-se do estudo dos pressupostos jurídicos que dão suporte ao reconhecimento da índole impositiva do orçamento público e sua conseguinte efetivação no direito pátrio, para uma renovação da cultura de orçamentação na gestão das finanças no Brasil. Trasladando tal objetivo em problema de pesquisa, pode-se associá-lo às seguintes questões centrais: (A) Em que medida a impositividade orçamentária encontra amparo jurídico e substrato normativo suficientes para a aplicação no processo orçamentário brasileiro? Sob qual justificativa se torna possível reconhecer a natureza impositiva do orçamento público no ordenamento brasileiro? (B) Até que ponto se mostra adequada a implementação do orçamento impositivo no sistema orçamentário pátrio? Em que grau se torna viabilizado o orçamento impositivo no Brasil e de que modo é possível conformar a elaboração e execução orçamentárias para a sua efetivação?

É nesse sentido que a estrutura desta apresentação segue um encadeamento lógico baseado em duas grandes categorias, respectivamente, correspondentes aos dois problemas centrais: (i) *Orçamento Impositivo: a Teoria*; e (ii) *Orçamento Impositivo: a Aplicação*. Cada categoria, por seu turno, formar-se-á de duas partes. No primeiro caso, em análise teórica, percorrem-se os pressupostos jurídicos do caráter impositivo do orçamento público (Parte I – *A Teoria do Orçamento Impositivo*) e os fundamentos da impositividade orçamentária no direito pátrio (Parte II – *O Orçamento Impositivo no Brasil*). No segundo bloco, em análise aplicada, averiguam-se aspectos práticos do orçamento impositivo na realidade brasileira, seja para uma renovação na cultura de orçamentação (Parte III – *Orçamento Impositivo: Da Elaboração*), seja no que toca ao desafio de sua implantação no Brasil (Parte IV – *Orçamento Impositivo: Da Execução*). A cada uma dessas partes sequenciais integram-se dois capítulos, já que a resposta àqueles problemas centrais requer a verificação

de aspectos específicos, compondo oito capítulos, de forma equânime, sendo dois para cada uma das quatro partes.

São os desdobramentos específicos examinados nesta obra: (1) Quais teorias se desenvolveram no debate sobre a natureza jurídica do orçamento público e como se justifica a discutível difusão da tese do orçamento autorizativo? (2) Que premissas perpassam a noção da impositividade orçamentária, tendo em vista, ainda, a evolução do orçamento público no atual Estado constitucional? (3) Sob quais motivos se deu a falência do orçamento autorizativo no Brasil e o desequilíbrio entre os poderes no ciclo orçamentário brasileiro? (4) Quais mudanças no processo orçamentário brasileiro são vistas a partir das reformas que ampliaram a impositividade do orçamento pátrio? (5) Como se posiciona o orçamento impositivo na integração entre plano e ação estatal, conectando planejamento, realismo e sinceridade orçamentária? (6) De que modo se faria possível a melhoria da qualidade da elaboração do orçamento impositivo, com vistas à modernização da orçamentação no Brasil? (7) Qual o alcance da regra de impositividade orçamentária definida hoje no Brasil, e quais os limites dessa obrigação na execução do orçamento? (8) Como se idealizaria o aperfeiçoamento do orçamento impositivo no sentido de proporcionar bases mais sólidas para a sua concretização?

Vale notar que os quesitos de (1) a (4) são desdobramentos do problema (A), referente aos aspectos de fundamentação jurídica do orçamento impositivo (*teoria*). Os quesitos de (5) a (8) são decorrências do problema (B), e atinam propriamente a questões práticas para fins de melhor adequação do orçamento impositivo no Brasil (*aplicação*). Cada um dos oito problemas específicos compõe um dos capítulos desta apresentação, e, assim, teoria e aplicação demarcam a linha investigativa, com todas as questões alinhadas ao tema e aos seus aspectos pertinentes. Esse encaadeamento logicamente ordenado, para fins de atingimento do objetivo geral, pode ser visualizado conforme quadro-matriz que se colocou ao final da estrutura de sumário, sintetizando o racional por trás desta obra, ao abranger as suas diferentes partes concatenadas.

No primeiro capítulo se busca traçar um panorama sobre o orçamento público, a sua função na estrutura do Estado e os reflexos decorrentes na ordenação do poder, aprofundando a compreensão das teses acerca da sua natureza jurídica. Para tanto, inicialmente se fará um apanhado sobre as origens orçamentárias, perpassando sua evolução e ingressando a análise em aspectos atinentes ao seu papel na conformação dos poderes. A partir daí, tem-se sustento para a discussão clássica sobre a natureza do orçamento, com o intuito de trazer à tona as razões que levaram à difusão da tese do orçamento autorizativo, que historicamente teve forte absorção no Brasil.

O capítulo segundo se propõe a atualizar as premissas do orçamento público no Estado constitucional, ante os efeitos advindos da constitucionalização da atividade financeira estatal. A evidência de que hoje o orçamento está sob direção constitucional se mostra vital para o reforço de sua natureza jurídica. Não se faz possível perscrutar o debate sobre a natureza do orçamento sem inseri-lo, também, em visão sistêmica constitucional. Para tanto, a análise fará relação com os três pilares estruturantes do Estado moderno: democracia, separação de poderes e direitos fundamentais. Ao final, tais reflexões, somadas àquelas do capítulo anterior, firmarão uma teoria de base para a impositividade orçamentária, aderente às bases do Estado em sua feição atual.

No capítulo terceiro, direcionado à imersão do tema efetivamente na realidade brasileira, examina-se a prática orçamentária que se estabeleceu ao longo dos anos no Brasil e seus reflexos nas relações político-institucionais entre os poderes no ciclo orçamentário brasileiro. Mostra-se necessário, nesse enfoque, averiguar o avanço das competências em matéria de orçamento público no sistema pátrio, a fim de visualizar as distorções vindas de mecanismos de flexibilização orçamentária e do esvaziamento da função parlamentar, substrato que elucidará a falência do orçamento autorizativo e as motivações jurídico-políticas rumo à impositividade orçamentária no país.

O quarto capítulo encerra o bloco teórico no estudo do orçamento impositivo brasileiro, do panorama fático ao contexto normativo que se instalou, com as reformas constitucionais que alteraram a estrutura do sistema orçamentário pátrio. Na ocasião, observam-se as mudanças no processo orçamentário com o surgimento das emendas parlamentares impositivas e, mais recentemente, o explícito dever constitucional de execução das programações orçamentárias, sendo pormenorizadamente detalhados seus aspectos normativos, contexto que permitirá seguir para análise mais prática, no intuito do implemento do orçamento impositivo no Brasil, da elaboração à execução.

No capítulo quinto, então, reflete-se sobre a adoção do orçamento impositivo desde a etapa de planejamento e de elaboração da peça orçamentária. É que, apesar do conjunto de premissas que sustentam, no plano jurídico, a natureza impositiva do orçamento, não se torna simples a sua efetiva aplicação, porquanto, além da harmonia entre os poderes e da vontade política para fazê-lo, será necessário repensar o plano orçamentário, para que se possa melhor exigir a fiel execução da lei. Tais aspectos incluem a revisitação do orçamento como instrumento de planejamento estatal, bem como o realismo e a sinceridade de suas disposições, além da rediscussão do espaço para orçar e, ainda, uma maior qualidade da programação orçamentária impositiva.

O sexto capítulo dá sequência a essa avaliação e enfrenta pontos importantes para que o processo de elaboração da lei orçamentária guarde maior eficiência, já que suas disposições, no orçamento impositivo, devem ser, em princípio, cumpridas. É daí que se torna necessário examinar a *performance* orçamentária, almejando técnicas de elaboração voltadas para o orçamento de desempenho e entrega de resultados. É de se ligar a esse objetivo, também, um refinamento da atuação parlamentar em sede orçamentária, além de outros avanços, como a visão de plurianualidade do orçamento e um reforço a mecanismos de maior inserção democrática nas escolhas alocativas.

O capítulo sétimo, por sua vez, ingressa na aferição de questões atinentes à execução propriamente dita do orçamento impositivo. Diversas questões se colocam como obstáculos à sua real implantação, a iniciar pela arraigada cultura de descaso e descompromisso com o orçamento no plano dos atos executórios, que culminaram na histórica perda de credibilidade da peça orçamentária. O desafio que se apresenta é, ainda, como colocar em prática essa aplicação, de forma equilibrada, não provocando um engessamento na gestão. Torna-se preciso aprofundar as reflexões para entender o alcance da norma de impositividade no Brasil e os limites de tal obrigação, em face da flexibilidade para adaptar o orçamento às vicissitudes ao longo de sua vigência.

No oitavo capítulo, encaminhando-se para o desfecho deste estudo, busca-se visualizar o regime de execução do orçamento impositivo no Brasil, seus percalços e eventuais instrumentos possíveis para apoio ao cumprimento da lei orçamentária. É que as reformas que inauguraram o modelo de orçamento impositivo no país, decerto, não foram acompanhadas de um debate jurídico qualificado e de um amadurecimento para se primar com segurança pela efetivação de tal compromisso. A avaliação final trará aspectos sensíveis ligados à viabilização do orçamento impositivo no Brasil, bem como projeções para uma modernização sistêmica do orçamento público no país.

Para a consecução da presente pesquisa científica, a originalidade do tema investigativo alinha-se, sob aspectos metodológicos, ao desenvolvimento de pesquisa bibliográfica, por meio de estudo descritivo-analítico, mediante fontes doutrinárias em livros, teses, dissertações, revistas especializadas, legislação e jurisprudência, bem como diálogos com especialistas e órgãos técnicos de atuação na matéria, além do suplemento com textos e materiais extraídos de fontes estrangeiras. O objetivo a ser alcançado restou demarcado em corte metodológico que consistiu na avaliação, em âmbito federal, do orçamento impositivo no processo orçamentário brasileiro. No que tange ao escopo investigativo, foram utilizados o método crítico-indutivo e a avaliação de dados feita de forma qualitativa, e, quanto aos fins,

concebeu-se a metodologia descritiva e exploratória, com a demonstração de resultados em forma textual.

A despeito da existência de estudos dentro dessa temática, a verdade é que o debate sobre o orçamento impositivo no Brasil tem negligenciado aspectos cruciais referentes ao trato jurídico da matéria. Destituído de maturação e discussão ampla, acaba se situando quase que exclusivamente nos meandros do debate político, em uma realidade que ainda não eleva o orçamento ao patamar de destaque diante das funções que possui para toda a sociedade brasileira. De todo modo, para além dos aspectos políticos subjacentes, é necessário revigorá-lo no espaço jurídico. Mudanças advindas a partir das reformas à Constituição Federal de 1988, consubstanciadas na EC nº 86/2015, na EC nº 100/2019 e na EC nº 102/2019, em especial, embutiram nova dinâmica ao orçamento público no Brasil. Vê-se inequívoco o intento do constituinte reformador de superar resquícios da prática orçamentária autorizativa. Falta, porém, dedicação em temas nevrálgicos que circundam a noção do orçamento impositivo.

A hipótese que se ergue é de que se faz juridicamente viável a implementação do orçamento impositivo no Brasil, extraindo-se suas premissas do conjunto normativo pátrio em vigor. Deve-se buscar, todavia, a adoção de maior diálogo cooperativo entre Executivo e Legislativo ao longo de todo o ciclo orçamentário, bem como outras vias de modernização para a melhoria do processo orçamentário como um todo, desde a sua elaboração à execução. A proposta do título desta obra, a propósito, utiliza-se do trocadilho “da ficção à realidade” para induzir o que se busca no trabalho: de um lado, superar o orçamento de ficção e consolidar um orçamento impositivo realístico, e, de outra parte, localizar o tema não só no plano teórico, mas trazê-lo à realidade prática, não sendo utópica ou fictícia a investigação, mas real, factível e palpável.

Resta, por fim, consignar o óbvio: não se tem a pretensão nesta sede de exibir manifestações exaustivas sobre a resolução de problema que se mostra por demais complexo. Reconhecendo-se os limites deste exame, espera-se que a análise sirva como mais uma dentre aquelas que buscam iluminar a construção de um orçamento público efetivamente benéfico à sociedade e que traga satisfatórios resultados. Não se trata de engenho ou elucubração acadêmica, mas de realidade da qual todos os atores e agentes envolvidos não poderão evadir-se: o orçamento impositivo já está posto no sistema constitucional orçamentário brasileiro e precisa ser adequadamente implementado. A credibilidade orçamentária reclama nova postura governamental, em conjunto com medidas de renovação do processo de orçamentação no Brasil.

A TEORIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO
DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA NATUREZA
IMPOSITIVA DO ORÇAMENTO

O PODER FINANCEIRO E AS ORIGENS DO DEBATE SOBRE A NATUREZA DO ORÇAMENTO: DESCORTINANDO SUAS RAÍZES

Ao longo de toda a existência humana, ainda quando de forma incipiente nas civilizações mais primitivas, encontra-se a busca por um regime de coordenação de esforços que garanta e promova a vida em sociedade. Esse ideal fez surgir o Estado, enquanto instituição política de modulação da convivência humana e organização das relações dela decorrentes, em proveito do bem comum.¹ A salvaguarda estatal dos interesses coletivos e a própria subsistência do homem, entretanto, convivem com a imprescindível obtenção de recursos para a satisfação das necessidades públicas identificadas em cada coletividade.² Quando o Estado passa a obter e a administrar numerários para o devido cumprimento das tarefas que lhe são confiadas, torna-se

¹ Como aduz Darcy Azambuja, a sociedade é a união de seres racionais com um dado fim: “O Estado, portanto, é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. [...] E será uma sociedade tanto mais perfeita quanto sua organização for mais adequada ao fim visado e quanto mais nítida for, na consciência dos indivíduos, a representação desse objetivo, a energia e sinceridade com que a ele se dedicarem” (AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003. p. 2).

² Regis Fernandes de Oliveira define necessidades públicas como “tudo aquilo que incumbe ao Estado prover em decorrência de uma decisão política inserida em norma jurídica” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 179). Para Luigi Einaudi, a satisfação das necessidades públicas é a própria missão da economia política (EINAUDI, Luigi. *Principios de hacienda pública*. Tradução J. Alcarra e Miguel Paredes. Madrid: Aguillar, 1948). Marcus Abraham, ainda, explicita que o conceito de necessidades públicas é “rênu e cambiante, pois depende daquilo que cada sociedade entende que, coletivamente, deve a cada um de seus membros” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais: orçamento público impositivo da elaboração à execução*. São Paulo: Almedina, 2021. p. 58-59).

configurada uma atividade financeira inerente às suas competências institucionais e indeclinável para o atingimento dos seus fins. No centro dessa fundamental atribuição, então, emerge o orçamento público como elemento nuclear para as finanças estatais.

Apesar de sua enorme importância para o Estado e para toda a sociedade, a verdade é que o desenvolvimento do orçamento público foi intensamente envolto por conflitos políticos e incompreensões que viciaram o adequado entendimento de sua essência e de seus efeitos. Por isso, este primeiro capítulo busca, desde logo, traçar um panorama geral sobre o orçamento público, a sua função na estrutura do Estado e os seus destacados reflexos na ordenação do poder, verificando as teses acerca da sua natureza jurídica, com o intuito de trazer à tona as razões que levaram à difusão da questionável doutrina do orçamento autorizativo, com forte absorção no Brasil.

1.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO: DOS ANTECEDENTES À SUA ATUAL CONSOLIDAÇÃO

O orçamento público, originariamente denominado pelo vocábulo *budget*,³ oriundo do antigo francês *bougette*, faz referência em seu sentido embrionário à bolsa de couro na qual o *Chancellor of the Exchequer* levava à Câmara dos Comuns do Reino Unido a exposição das necessidades e dos recursos do Governo,⁴ evocando a acepção financeira da bolsa do Rei e o tesouro real nela contido,⁵ símbolo das contas do Estado. De certo modo, o chamado *poder da bolsa*, desde seus primórdios, revela a autoridade legislativa e o controle parlamentar gradual sobre a atuação financeira estatal.⁶ As instituições orçamentárias, destarte, remetem à limitação progressiva da Coroa como mecanismo de legitimação política para a realização

³ A propósito, esclarece o mestre Aliomar Baleeiro: “[...] na França e na Inglaterra, o orçamento é designado pela palavra *budget*, do velho francês *bougette*, bolsa de couro, no qual o ministro levava à Câmara dos Comuns a papelada da proposta da lei de meios” (BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 530).

⁴ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Tradução Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971. p. 3.

⁵ TROBATAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995. p. 16.

⁶ “Chega a ser um truísmo do pensamento político afirmação de que o cerne da autoridade legislativa está naquilo que Fenno denominou de ‘o poder da bolsa’ caracterizado pelo controle exercido pelo parlamento sobre a atividade financeira do Estado” (LOCHAGIN, Gabriel Lorretto. *Execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016. p. 29).

dos atos de índole financeira. Com o passar dos tempos, superado o período em que os recursos eram apreendidos pelo soberano do modo forçado, balizou-se a atividade financeira estatal no princípio do consentimento, pressuposto que acomodou as bases para o impulso do orçamento e, até hoje, permanece em sua moderna concepção.⁷ Esse itinerário, no entanto, foi marcado por avanços e regressos que, em seu âmago, refletiam uma verdadeira via de combate aos antigos regimes de concentração de poder.

O prenúncio orçamentário situou-se, em primeiro plano, na necessidade de prévia autorização legislativa para a arrecadação de receitas, como forma de repelir a tributação excessiva, resultando na precursora fixação de limites ao poder do Fisco. Adiante, a autorização para realização dos gastos e sua especialização, por sua vez, tornaram-se exigências para a efetivação das despesas pelo Governo, sobretudo relativas ao Exército, Marinha e equipamentos militares, em crescente controle do Legislativo sobre as finanças públicas. É, pois, a partir da competência do Parlamento para limitar a atividade financeira do Executivo, seja na cobrança de tributos, seja na assunção de despesas públicas, quando se pode dizer, seguramente, que surge o orçamento como instituição jurídica de direito público, sendo uma bandeira de luta da representação popular levantada contra o poder absoluto do soberano e, portanto, a base para o estabelecimento do regime democrático representativo.⁸

O avanço do instituto do orçamento público se deu paulatinamente, e a sua estrutura acompanhou a própria evolução da ordenação político-social do Estado.⁹

⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese (Titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 387-388.

⁸ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional. In: LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Tradução José Zamit. Madrid: Tecnos, 2012. p. LIV-LV.

⁹ A noção de Estado aqui empregada refere-se à sociedade política emanada em superação ao poder absoluto do soberano. Passado o medievo, a ordem estatal foi influenciada por valorosos trabalhos, a exemplo de John Locke (*Dois tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998), Jean-Jacques Rousseau (*O contrato social: princípios do direito político*. Tradução Antonio Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999), e Immanuel Kant (*A metafísica dos costumes: contendo a doutrina do direito e a doutrina da virtude*. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003). Também Friedrich Hegel (*Princípios da filosofia do direito*. Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997), Karl Marx e Friedrich Engels (*A ideologia alemã*. Tradução Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998), e Max Weber (*Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002), deram novos contributos. E, recentemente, Jürgen Habermas (*Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997), Pierre Bourdieu (*Sobre o Estado: cursos no Collège de France*. Tradução Rosa Freire d'Águiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014) e Zygmunt Bau-

Resultado de um longo processo histórico de formação, o orçamento foi surgindo aos poucos como consequência de uma junção de importantes fatores, dentre os quais a repulsa à tributação desregrada, a necessidade de racionalização estatal, a vitória burguesa nas revoluções liberais e, notadamente, o advento do constitucionalismo. O marco temporal do nascimento das instituições orçamentárias, a propósito, quase sempre está associado ao advento das Constituições do Estado Liberal.¹⁰ De fato, o orçamento público se consolidou no constitucionalismo moderno e foi resultante das revoluções liberais que levaram ao gradativo fortalecimento do Poder Legislativo em face do Poder Executivo, mas o seu nascedouro, é válido notar, foi precedido de um extenso período de gestação, decorrente do processo contínuo de aperfeiçoamento da modernidade ocidental e da própria limitação do poder político dentro do Estado. A consciência orçamentária e uma melhor organização financeira estatal, não obstante, somente vieram com a evolução do Estado moderno e dos seus textos constitucionais.

Em recuperação histórica, é possível observar, já na idade antiga, segundo Aliomar Baleeiro, excertos que tratavam remotamente sobre finanças públicas, nas tradições de Xenofonte em seus escritos sobre empréstimos e rendas de Atena, além de fragmentos extraídos de autores, como Aristóteles, Plínio, Tácito e Cícero, dentre outros.¹¹ Também João Ricardo Catarino aponta relatos sobre a existência de alguma atividade financeira, desde longínqua data, por meio da arrecadação de tributos na civilização da Suméria, região ao sul da Mesopotâmia entre o Rio Tigre e o Eufrates, época em que, após a instituição de encargos tributários no período de guerras, manteve-se o poder de arrecadação naquela civilização, simbolizando um dos mais primitivos registros encontrados sobre finanças.¹² Regis Fernandes de Oliveira, por seu turno, recorda que nas antigas cidades-Estados da Grécia encontravam-se os albores de um Fisco aparelhado e, em Roma, a instituição de tributos junto com a qualificação dos cidadãos segundo a fortuna como medida para deveres fiscais,¹³ sendo o imposto um elemento integrante de um sistema de força e de dominação. De toda forma, mesmo que seja possível identificar aspectos reveladores de algum tipo de atividade financeira nesse inicial estágio civilizatório, não havia propriamente uma sistematização no âmbito das finanças, refletindo uma organização fiscal precária,

man (*Globalização: as consequências humanas*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999), dentre outros, robusteceram a noção atual de Estado.

¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5. p. 3.

¹¹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 14-15.

¹² CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016. p. 35.

¹³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 182-183.

especialmente, como bem lembra Héctor Villegas, pela onipotência desses tipos de Estado em que ainda não se permitia a plena discussão de assuntos públicos.¹⁴

Apesar de esforços ao se buscar em tempos remotos o surgimento de uma organização financeira estatal, afirma Heleno Taveira Torres que reminiscências da autorização legislativa para a atividade financeira dos governos apenas floresceram na Inglaterra do século XIII, sobretudo a partir da *Magna Charta* de 1215, seguida posteriormente de outros importantes documentos, como o *Petition of Rights* de 1628, o *Bill of Rights* de 1689 e, ainda, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, bases nas quais se fundamenta, hoje, o Estado moderno.¹⁵ De modo similar, Estevão Horvath observa ser considerado o ano de 1215 na Inglaterra como o marco do princípio do consentimento, por ser o momento em que, surgida a Carta Magna, limitou-se o poder estatal ao ficar prescrito que nenhum tributo poderia ser imposto sem o consentimento geral do reino (*no taxation without representation*).¹⁶ No mesmo sentido, Marcus Abraham recorda que as origens do orçamento público, enquanto documento democrático e representativo da vontade geral do povo na alocação dos recursos coletivos, remontam à Magna Carta de 1215, quando se inicia um processo de transmutação do modelo de regimes absolutistas para o Estado de Direito, fixando-se no Parlamento a atribuição de definir as receitas e os gastos do governante.¹⁷

Na longa jornada que levou à consolidação do orçamento público, decerto, a Inglaterra tomou a dianteira em virtude de um conjunto de fatores que levaram ao acentuado fortalecimento dos representantes do povo. Desde a chamada Carta das Liberdades, precursora da Magna Carta, já se percebia algum princípio de limitação ao poder do Rei, a se observar pelas promessas feitas por Henrique I após assumir o trono, destacando-se as concessões à nobreza e o compromisso de evitar abusos reais contra direitos de propriedade dos barões. Fracassos posteriores do Rei João Sem-Terra, que sucedeu ao trono inglês no início do século XIII após a morte de Ricardo Coração de Leão, resultaram na imposição de novos limites ao poder real.

¹⁴ A propósito, note-se a valiosa lição sobre aquele estágio ainda incipiente: “Debe tenerse en cuenta, especialmente, que en los Estados de la antigüedad la riqueza se obtenha mediante la guerra y la conquista de otros pueblos, és decir, en forma muy distinta del proceso económico actual. Suele mencionarse prácticas financieras en Egipto, Greda y Roma; pero nada en cuanto a teoría, ya que la omnipotencia del Estado no permitía la discusión de los asuntos públicos” (VILLEGAS, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 9. ed. Buenos Aires: Astrea, 2009. p. 24-25).

¹⁵ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 341-342.

¹⁶ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 83-84.

¹⁷ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 231-232.

Em um contexto marcado pelo enfrentamento de resistências com os barões, além de uma redução da força política junto à Igreja em virtude de conflitos com o Papa e, ainda, da rebelião na Normandia com a perda de terras ancestrais na França por ocasião da Batalha de Bouvines, surge a Magna Carta de 1215, diante da pressão dos nobres e com o enfraquecimento do Rei, limitando-se os poderes soberanos e condicionando-se a cobrança de tributos ao consentimento prévio dos contribuintes na hipótese de despesas extraordinárias, principalmente em situações de guerra e de calamidade, consolidando, assim, o princípio do tributo consentido. A insuficiência de receitas dominiais e o crescimento das necessidades públicas tornava cada vez mais habitual o socorro ao Parlamento para a cobrança dos tributos extraordinários.

Após um primeiro avanço proveniente da Magna Carta de 1215, o percurso de evolução das premissas orçamentárias continuou cercado por conflitos políticos no ambiente inglês.¹⁸ Os duelos entre Rei e Parlamento se agravaram, em especial, no reinado de James I, a partir de 1603, quando a dinastia Stuart assumiu o poder com o objetivo de consolidar a monarquia absolutista na Inglaterra, reivindicando o atributo divino da realeza, bem como o poder real do direito de estatuir impostos. Successivas resistências do Parlamento caracterizaram tal período até a sua estabilização com a vitória sobre o Monarca na Revolução Gloriosa em 1689, resultando no aumento do poder parlamentar e no fim do absolutismo monárquico britânico.¹⁹ Durante esse agitado caminho, os embates prosperaram em razão do reiterado descumprimento pelo Rei das determinações parlamentares. Apesar do princípio do consentimento expresso na Carta Magna, não era raro os reis ingleses desviarem-se da exigência com a manipulação de receitas sem anuência parlamentar, a exemplo da instituição da taxa de embarcações (*ship-money*) para a frota marítima, dentre várias outras.

Nesse contexto, que findou na Revolução Gloriosa, foram sequencialmente adotadas medidas para conter o poder do Rei, como a *Petition of Rights* de 1628, relevante documento que proclamou a necessária intervenção parlamentar para o estabelecimento de qualquer tributo, além da proibição para empréstimos forçados,

¹⁸ Lembra Rafael Baldo que essa evolução gradual do sistema orçamentário inglês demonstra que ele acompanhou o fortalecimento político do Parlamento, desde o consentimento para a cobrança das receitas extraordinárias, passando pela autorização das despesas e pela separação patrimonial entre a Coroa e o Fisco (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade*. Orientador: José Mauricio Conti. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. p. 139).

¹⁹ TROBATAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17-18.

dada a ocorrência à época de empréstimos compulsórios criados por Carlos I. A instabilidade política se tornou acentuada, ainda, em virtude da não convocação do Parlamento pelo longo período de onze anos (de 1629 até 1640), razão pela qual, no interregno que se seguiu, permaneceram os impasses com sucessões ao trono e disputas políticas entre Rei e Parlamento, até a chegada de Guilherme de Orange em território britânico. O fim do absolutismo inglês foi marcado por outro documento de crucial importância, o *Bill of Rights* de 1689, que fixou a prerrogativa parlamentar de autorizar os gastos anualmente, exceto as despesas da Coroa inscritas na lista civil. Do consentimento para a obtenção das receitas à autorização periódica dos gastos, restavam fixadas, enfim, as bases do sistema orçamentário nascente, suscitado em um cenário político de lutas travadas entre soberano e representantes do povo.

A trajetória do orçamento público inglês é fundamental por ter sedimentado o controle legislativo das receitas e despesas, tornando-se muito significativa a vitória do Parlamento britânico, também, na difusão do liberalismo clássico, em conjunto com outras contribuições que surgiam naquele período histórico e propagavam tal anseio, a se notar na França. Segundo Aliomar Baleeiro,²⁰ a Coroa francesa levantava seus haveres em quadros contábeis desde 1202, com gênese embrionária na Idade Média diante da necessidade de autorização dos Conselhos para a cobrança de receitas extraordinárias, mas, até então, não se cogitava em orçamento público.²¹ A posterior formação do Estado nacional e o fortalecimento da autoridade do Rei, de outro lado, mingüaram o espaço para o controle das finanças. Atingido o apogeu do absolutismo monárquico francês com a extinção das Assembleias em 1614, viu-se reascender, ao longo do século XVIII, teorias libertárias que culminaram na Revolução Francesa e no surgimento da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, outro crucial documento para a solidificação dos pilares orçamentários, inspirando não só nações europeias, mas diversas regiões de todo o mundo, somando-se à experiência inglesa.

²⁰ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 533.

²¹ “Segundo Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, a palavra budget não existia na França antes da Revolução Francesa porque não era necessário autorizar as receitas e as despesas no Antigo Regime. O consentimento medieval para cobrança dos tributos não era capaz de definir os contornos do orçamento público. A palavra ‘orçamento’ não estava presente em nenhuma das obras financeiras do século XVIII, inexistindo antes da Revolução Francesa. O uso da expressão somente começou a partir do início do século XIX, quando o constitucionalismo então nascente consagrou o controle parlamentar das receitas e das despesas do governo, difundindo-se na língua técnica dos financeiristas [...]” (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 47).

A disseminação do pensamento liberal atravessou o Atlântico e influenciou revolucionários norte-americanos, sendo também os Estados Unidos palco de onde brotaram importantes raízes do orçamento público. Conforme Widalsky e Caiden, na história norte-americana, o orçamento público igualmente refletiu sempre a luta pelo poder.²² Ainda à época das treze colônias americanas, o consentimento surgiu como oposição à imposição de tributos pelo reino britânico, sobretudo quando ficou definido o imposto sobre os selos em 1765, com o objetivo de controlar o material impresso e aumentar a arrecadação nas colônias, haja vista que somente seria possível obter o selo se negociado com a Coroa Britânica. A medida foi rechaçada com a defesa de que só a Assembleia Geral da Colônia poderia impor tributos sobre seus habitantes. A reivindicação prosseguiu, ainda, com sucessivos boicotes dos norte-americanos aos produtos ingleses diante de outras taxas similarmente instituídas. O agravamento da tensão política resultou na Independência Americana, sendo um importante marco estadunidense a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia de 1776. O cerne dos embates, no fundo, ligava-se à autonomia das finanças das colônias.

O orçamento público, pelo que se vê, na esteira da Revolução Gloriosa, da Revolução Francesa e da Independência Americana, desde sempre guardou íntima relação com a progressiva marcha de limitação do poder estatal e fiscalização da atividade financeira governamental. Assentados os seus fundamentos no controle legislativo das receitas e das despesas, daí em diante as instituições orçamentárias adentraram em nova perspectiva na passagem para o constitucionalismo moderno, quando ganharam sistematização crescente e se consolidaram, em definitivo, com o surgimento das cartas constitucionais no final do século XVIII. Naquele momento, o sistema iniciante guardava relação com o Estado Orçamentário Liberal, marcado pelo abstencionismo estatal típico do Estado mínimo, com uma propensão para os direitos libertários. Desvinculado de maiores aspirações de ordem social, o aparato estatal possuía contornos bem definidos, seja em âmbito político (poder limitado pelo Direito), seja, ainda, em seara econômica (não intervenção estatal). Como afirma Ricardo Lobo Torres, a atividade financeira dessa fase refletia um organização estatal típica que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de poucos serviços públicos, não necessitando, portanto, de sistemas tributários mais amplos, por não assumir encargos elevados na via da despesa pública.²³

²² WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. New York: Pearson Longman, 2004. p. 26-27.

²³ Acerca dessa fase orçamentária inicial, explica Ricardo Lobo Torres: “O Estado de Direito em seus primórdios aparecia como Estado Fiscal Minimalista ou Estado Orçamentário Liberal. O

O orçamento consubstanciava o novo arranjo das forças políticas mediante o controle das receitas arrecadadas e das despesas realizadas pelo Estado, adotando como premissas o aparelhamento estatal com o mínimo gasto necessário, o equilíbrio orçamentário e, acima de tudo, a defesa contra os excessos de exação, consistindo sua função precípua em conter o afã arrecadatório do Estado e o impulso perdulário do governo, em favor do equilíbrio das contas públicas e da proteção ao contribuinte. Lembra Estevão Horvath, ao tratar do itinerário orçamentário, que o Estado Liberal promove uma aparente despolitização, por deixar de articular fins políticos próprios, afigurando-se como um instrumento neutro e disponível, para assegurar o *laissez-faire*, na garantia do livre jogo dos interesses econômicos.²⁴ Esse perfil evidenciava a conformação da liberdade política e a transposição para o ambiente financeiro de um dever de abstenção estatal, como forma de defesa do cidadão no espaço público.²⁵

Com o fim da Primeira Guerra Mundial, novos movimentos revolucionários surgiram, percebendo-se um certo esgotamento dos ideais liberais. Não bastava mais ao Estado respeitar só liberdades individuais, sendo preciso garantir direitos também sociais. Até então marcado pelo absentismo, o Estado cedeu espaço à noção do Bem-Estar Social (*Welfare State*).²⁶ Aflorou, assim, fase subsequente na evolução das instituições orçamentárias com abertura ao constitucionalismo social e à satisfação dos direitos coletivos, em período caracterizado pelo agigantamento das funções do Estado. O modelo liberal entrou em crise por não conseguir atender às reivindicações sociais, tampouco favorecer o funcionamento do mercado. Remodelada, a atividade financeira tornou-se mais complexa e levou ao incremento das fontes de receitas diante da necessidade da intervenção estatal no domínio econômico, ao tempo que

sistema tributário, raramente em nível constitucional, encontrava sólido anteparo na extensão imensa da liberdade individual. Enquanto na Constituição a fiscalidade surgia como limitação ao poder de tributar, no direito infraconstitucional se manifestava através de tributos capazes de fornecer os recursos para atender às necessidades mínimas da garantia estatal às liberdades individuais. O Estado Fiscal dessa fase histórica, que era um dos aspectos do Estado Guarda-Noturno, ou seja, do Estado que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de uns poucos serviços públicos, não necessitava de sistemas tributários amplos, por não assumir demasiados encargos na via da despesa pública e por não ser o provedor da felicidade do povo” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 11).

²⁴ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 44-45.

²⁵ Vale registrar: “As finanças assentes na ideia de abstenção econômica do Estado no mercado ou neutras, emergentes do período das finanças clássicas resultam do modelo de Estado saído das revoluções liberais” (CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 48).

²⁶ No tema, cf. BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 2013.

se ampliaram as prestações públicas. A atuação estatal limitada e a interferência mínima na esfera privada, indicativos do estágio principiante, não correspondiam à necessidade de o Estado resguardar a nova geração de direitos que surgia em âmbito coletivo. Concebido inicialmente como instrumento político de controle parlamentar sobre o Executivo, o orçamento público forjado em premissas liberais não mostrava condições propícias para os fins a que deveria escalar. Não por outro motivo, deixando a posição de neutralidade, como afirma José Afonso da Silva, as finanças públicas converteram-se em elementos ativos de interferência na ordem econômica e social.²⁷

Ingressa-se, nessa fase, no Estado Orçamentário do Bem-Estar Social, sob forte influência da teoria de Keynes,²⁸ passando-se a admitir orçamentos deficitários ou anticíclicos para o financiamento de direitos sociais. Reconhecida a relevância do gasto público, o orçamento passou a sistematicamente ser utilizado também como instrumento de política fiscal. Daí em diante, as políticas redistributivas afirmaram-se gradualmente, mas o panorama de excesso de endividamento público, o crescimento dos gastos e o aumento da carga tributária decorrentes do intervencionismo estatal,²⁹ associados, ainda, a um cenário de estagnação econômica com inflação, resultaram no insustentável descontrole das finanças públicas, entrando em colapso o Estado Orçamentário do Bem-Estar Social e deslegitimando-se a sua permanência.³⁰ De fato, até meados do século XX passado o keynesianismo uniformizou ciclos

²⁷ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 3.

²⁸ A teoria econômica de Keynes recomendava orçamentos deficitários nas épocas de recessão para possibilitar a conquista do equilíbrio econômico, incentivando a intervenção do Estado por via de uma política de gastos públicos. Para aprofundamento da leitura, cf. KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, 1951.

²⁹ James Buchanan criticou a obra de Hobbes (*Leviatã: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003), combatendo a intervenção estatal exagerada na economia pela via tributária. Para recuperação da leitura, cf. BUCHANAN, James M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.

³⁰ A propósito, Habermas chegou a anunciar os problemas orçamentários como causa do déficit de legitimação estatal: “O aparelho do Estado, portanto, enfrenta simultaneamente duas tarefas. De um lado, supõe-se que eleve o nível necessário de impostos disponíveis racionalmente de modo que os distúrbios das crises de crescimento possam ser evitados. Por outro lado, o soerguimento seletivo de impostos, o padrão discernível de prioridades do seu uso e os próprios desempenhos administrativos precisam ser construídos de tal maneira, que a necessidade de legitimação possa ser satisfeita. Se o Estado falha na anterior, há um déficit na racionalidade administrativa; se falha na primeira, resulta um déficit de legitimação” (HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução Vamireh Chacon. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980. p. 82).

econômicos e amorteceu os vícios do capitalismo, porém a crise financeira e a estagnação, em boa parte causada pelo crescimento das despesas públicas, acabaram por refletir sobre o orçamento. Tornou-se inevitável, nesse ponto, a reavaliação do papel do Estado Social ante as sérias contestações pelas quais passava, refreando-se, assim, a concepção keynesiana de orçamentos deficitários, com o retorno à busca pelo equilíbrio das contas públicas e a desaceleração das políticas de intervenção estatal na sociedade.

Essa substancial realocação do papel do Estado coincidiu, ainda, com um novo contexto de transformação social, proveniente de outro evento propulsor de catástrofes em níveis globais, dessa vez a Segunda Guerra Mundial. Nesse momento, após atrocidades vivenciadas em duas grandes guerras, a dignidade da pessoa humana foi alçada à condição de valor supremo universal, em período no qual se firmou o Estado Democrático de Direito.³¹ Tal mudança paradigmática gerou reflexos na atividade financeira estatal e trouxe uma remodelagem em sua acepção. Em busca da superação das deficiências do Estado Liberal e do Estado Social, na tentativa de encontrar um ponto de equilíbrio que materializasse as conquistas dos dois modelos anteriores, viu-se a instrumentalização de uma atuação subsidiária e regulatória do Estado, convocando a iniciativa privada e a sociedade para participarem de forma ativa na vida política e econômica estatal. Instaure-se, assim, o Estado Democrático Fiscal, contemporâneo modelo que visa a harmonizar o intervencionismo estatal com o controle dos gastos públicos,³² estrutura expressa na lição de Héctor Villegas:

Algunos países latino-americanos, agobiados por el subdesarrollo y por siderales deudas externas iniciaron un severo camino de políticas basadas en las ideas del nuevo liberalismo, que básicamente son: a) Economía de mercado: aunque con intervención del Estado em ciertas variables económicas, preferentemente indicativa; b) Estabilización: disminución del sector público, intentando evitar que se convierta en una carga presupuestaria insostenible para el Estado, y con el propósito adicional de una prestación más eficiente de los servicios públicos. Un ejemplo de esto es la privatización de las empresas públicas; c) Incentivo a la iniciativa individual: en cierta manera es consecuencia de lo anterior, ya que se transfiere a los particulares la satisfacción de necesidades públicas secundarias que éstos están en mejores condiciones de satisfacer. Consiguientemente, se atrae a los capitales nacionales y extranjeros, y se les proporciona nuevas oportunidades de inversión; d) Reducción del déficit

³¹ “Poder-se-á acrescentar que o adjetivo ‘Democrático’ pode também indicar o propósito de passar-se de um Estado de Direito, meramente formal, a um Estado de Direito e de Justiça Social, isto é, instaurado concretamente com base nos valores fundantes da comunidade” (REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 2).

³² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 19-21.

presupuestario: implica la reducción del gasto público en todos sus órdenes y una mayor eficiencia en la recaudación.³³

Apesar de modificações no que tange à diminuição da aparelhagem estatal, não se pode falar, a rigor, em desaparecimento dos ideais buscados no modelo do Estado de Bem-Estar Social.³⁴ O desafio, agora, passou a ser propiciar a convivência de prestações de interesse social com a qualidade do gasto e o bom desenvolvimento das finanças estatais. Podado em seus excessos, o Estado Orçamentário tem a sua condução dirigida aos gastos relacionados com a garantia dos direitos do homem, e, do ponto de vista financeiro, procura-se o equilíbrio das contas e a responsabilidade fiscal. A atividade financeira estatal, tendo como seu elemento nuclear o orçamento público – após atravessar um lento e gradual processo de gestação desde remotas datas, expandir-se no fim do século XVIII sob o impulso do liberalismo com foco no mínimo intervencionismo estatal e na proteção ao cidadão contribuinte, e avançar adiante incorporando múltiplas funções até chegar ao século XX como um instrumento de política fiscal e de intervenção estatal na ordem econômica e social –, consolida-se no período contemporâneo congregando premissas de sustentabilidade das contas públicas, controle parlamentar e autoridade legislativa, legitimidade e qualidade do gasto, além da dignidade humana como baliza central que rege a ação estatal.

Em sua atual feição, então, entende-se por orçamento público o instrumento que, servindo de limite à atuação governamental, tem por objetivo a quantificação de receitas e despesas para dado período, submetidas ao crivo parlamentar segundo diretrizes estatais e prioridades eleitas, na missão de satisfação das necessidades públicas, tornando-se elemento que espelha o programa econômico e financeiro do Estado, dele tomando conhecimento o povo para bem controlar a conformidade e a implementação do plano legalmente consentido. Seja em âmbito jurídico, político ou econômico, sobressai sua importância como mecanismo vital para o Estado e para toda a sociedade, reconhecendo-lhe múltiplos atributos.³⁵ Com o orçamento

³³ VILLEGAS, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 28-29.

³⁴ “De fato, é possível argumentar que as décadas recentes representam a ‘idade da razão’ do *welfare state*, no sentido em que talvez nunca antes, como agora, sua existência seja tão crucial e sua razão de ser tão justificada para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas e para a promoção do bem-estar de seus cidadãos. [...] O que, sim, é objeto de disputa é que tipo de *welfare state*, que estrutura de proteção social e de promoção de oportunidades, deve prevalecer” (KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. p. 91, grifo do autor).

³⁵ “Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas a

busca-se não só atender às demandas sociais, mas trazer o equilíbrio político e a racionalidade econômica, além do controle dos atos da gestão. Superadas as hesitações em sua origem, o orçamento, hoje, possui notável significância no paradigma contemporâneo.

Se, na origem, a função do orçamento público sempre guardou relação com a ideia de controle político e limitação do poder estatal, em sua acepção hodierna acumula a tal propósito outro não menos relevante, notadamente porque se tornou o instrumento que privilegia a vida econômica e financeira do Estado,³⁶ estimulando o planejamento orçamentário da economia e da gestão pública.³⁷ É pelo orçamento que o Estado intervém no substrato social e direciona a política econômica global,³⁸ para ele convergindo as funções alocativa, distributiva e estabilizadora em matéria de política fiscal.³⁹ Assume o orçamento público, destarte, relevante missão não apenas jurídica, mas igualmente política e econômica na conjuntura atual, corporificando, ao fim, o próprio desenho do Estado e a distribuição de poder que nele se faz atuante.

1.2 ORÇAMENTO E PODER: A ATIVIDADE FINANCEIRA NO CENTRO DA ORDENAÇÃO ESTATAL

O processo de formação e desenvolvimento do orçamento público, como se divisou, foi fortemente determinado por intensos conflitos políticos e disputas de poder travadas entre Rei e Parlamento, no âmbito de um Estado em contínua validação. É que, no centro do problema, há de se notar que o orçamento está diretamente ligado à própria noção de Estado,⁴⁰ e, conforme este se ordene, será moldado o arranjo orçamentário correspondente. Isso porque o orçamento é, a rigor, uma ferramenta de que

cumplir con determinados métodos; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas” (MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 22. ed. México: Siglo XXI, 2004. p. 7-8).

³⁶ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1995. p. 84.

³⁷ A propósito, Dino Jarach lembra que, hoje, até nos sistemas mais liberais o orçamento exprime um plano para o setor público, revelando uma mudança funcional no próprio Estado (JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1985. p. 79-80).

³⁸ ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009. p. 80.

³⁹ Musgrave reconhece três funções exercidas pelo Estado, as quais justificam a sua necessidade de intervenção na alocação de recursos públicos. Para visão abrangente, cf. MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Public finance in theory and practice*. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1989.

⁴⁰ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 60.

dispõe o Estado para conformar o poder nele atuante. Não por outra razão, desde a sua origem até os dias atuais, o orçamento público segue identificado como uma peça estratégica para estabilizar o poder político, convertendo-se, assim, em um *locus* de disputas e dissidências, já que a decisão governamental da qual resulta o destino dos recursos evoca, indubitavelmente, parcela não ignorável de poder. É essencial perceber, nesse enfoque, a relação entre orçamento público e ordenação do poder em um Estado e, ainda, de que modo sua disposição impacta nas instituições orçamentárias. Na verdade, por trás de questões envolvendo o orçamento público, a sua natureza e os seus efeitos, está entranhada a luta pela competência decisória na alocação dos recursos, a refletir porção significativa de poder estatal.

Por ser o orçamento público um mecanismo de controle dos atos de direção estatal na arrecadação e no dispêndio dos recursos, daí resulta que o seu objeto se encontra fortemente condicionado à forma pela qual se articulam as funções estatais, principalmente em esfera legislativa e executiva, já que do equilíbrio na distribuição de competências financeiras decorre a legitimação para o exercício do poder. No orçamento, por isso, o contexto jurídico e o político se entrelaçam vigorosamente,⁴¹ não havendo lei na ordem jurídica que contenha conteúdo mais próximo à natureza política das relações que dela se extraem. As bases orçamentárias assentaram-se, já de início, em questões relacionadas à própria estrutura de conformação de poder dentro do Estado, refletindo embates entre Governo e Parlamento. As tensões são explícitas à medida que a decisão financeira no destino dos recursos públicos se traduz em fração importante de poder, capaz de conferir um potencial privilégio para aquele que a exerce. Maior competência financeira revela, inexoravelmente, maior poder, daí se afirmar, na lição de Rodriguez Bereijo, que, historicamente, vem sendo a distribuição de competências em matéria financeira a definir o verdadeiro titular do poder político atuante no Estado.⁴² Em suma, por meio do modelo orçamentário se detectam a estrutura e as características de um determinado sistema político.

⁴¹ O tema orçamentário ingressa nos domínios da política, com destaque na relação entre poderes. Ao tempo que o jurídico dialoga com o político e busca sua contenção, com este não se confunde; do contrário, resultaria o enfraquecimento do próprio elemento jurídico. Essa intrincada dinâmica pode ser vista com vigor no contexto da lei orçamentária. Ao refletir tal conexão jurídico-política, alerta Dieter Grimm que a base do constitucionalismo é a submissão da política à lei, e a essência da jurisdição constitucional é o cumprimento dela, o que leva ao compromisso simultâneo da política, no plano jurídico, com os princípios da democracia e constitucionalismo (GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016. p. 201).

⁴² RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. LII.

Sendo de tal grandeza os reflexos do poder financeiro na estrutura estatal, com potencial até mesmo para servir de elemento de dominação caso exercido sem contenção, torna-se evidente a notável relevância do orçamento público, sobretudo para a legitimação de governos nos regimes representativos. Em seus primórdios, vale frisar, as instituições orçamentárias foram concebidas como forma de controle parlamentar das finanças do Estado, inicialmente sobre as receitas e, na sequência, sobre as despesas públicas, idealizando refrear o arbítrio do soberano e balizar a autorização que os representantes do povo conferiam, de tempos em tempos, no intuito de respaldar atos financeiros do governo. Com efeito, o equilíbrio na relação entre os poderes constituídos assume importância para a própria sobrevivência das bases estatais,⁴³ despontando em seara orçamentária um dos seus mais relevantes campos de observação, desde o seu período embrionário até os dias atuais nas constituições ditas democráticas. Aliás, esse igualmente é o princípio que norteia a Constituição brasileira de 1988, com vistas a um equilíbrio entre os poderes, que muito reverbera no âmbito do orçamento público, como ilustra José Mauricio Conti:

A separação de poderes preconizada no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, assegurando a independência e harmonia dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, exige um delicado equilíbrio entre eles, construído em cada detalhe na partilha de funções que lhe são atribuídas. No âmbito das finanças públicas, esse equilíbrio é ainda mais delicado, dada a relevância que assume cada parcela de poder envolvida nas funções relacionadas a esse aspecto da Administração Pública.⁴⁴

O que se deve ter em mente é que o orçamento público se constitui em um dos mais valiosos instrumentos de equilíbrio constitucional, justamente porque é capaz, a depender de como seja fixado, de harmonizar ou desestabilizar o sistema de forças que se manifesta pela separação de poderes. Não se pode olvidar, aliás, que o nascimento dos parlamentos e das assembleias de representação popular deu-se, principalmente, em decorrência de aspectos de ordenação financeira, de modo que a adequação orçamentária garante a própria preservação do sistema democrático. Vale notar que a evolução dos sistemas políticos no que se refere à organização dos poderes do Estado, ao tempo que exerceu forte influência sobre a sistematização

⁴³ Invocando Jesse Burkhead, expõe Rodrigo Faria que o controle parlamentar sobre o Executivo levou ao surgimento do orçamento público, e, por isso mesmo, as instituições orçamentárias remetem ao progressivo controle que o Legislativo estabelece em face das finanças públicas, recordando que o desenvolvimento do orçamento expressa, em parte, o crescimento do controle dos representantes do povo sobre o rei (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. Orientador: José Mauricio Conti. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. p. 14).

⁴⁴ CONTI, José Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira*, 2011. p. 306.

orçamentária, foi também por esta influenciada. Por isso, pode-se seguramente inferir que estudar o orçamento é penetrar na separação de poderes enquanto problema constitucional de divisão de competências e de ordenação de poder, mormente na relação entre Legislativo e Executivo, observando-se a irradiação dos efeitos que tal dinâmica produz na atividade financeira estatal e durante todo o ciclo orçamentário. O que se coloca subjacente à disputa de prerrogativas em matéria financeira, ao fim e ao cabo, é a concorrência por maior parcela de poder dentro de um Estado.

A noção de divisão de poder e delimitação de atribuições entre as camadas governamentais para um melhor equilíbrio estatal evoluiu lentamente no decorrer dos séculos, e as categorias que hoje formam a sua base decorrem do desenvolvimento gradual de reflexões sobre a natureza do governo.⁴⁵ As raízes mais remotas podem ser vistas no mundo antigo, especialmente na Grécia e em Roma, destacando-se a embrionária concepção de Aristóteles na sua obra *A Política*, em que se vislumbra o delineamento de alguma repartição do exercício do poder político,⁴⁶ ao definir uma identificação das funções deliberativa, executiva e judicial.⁴⁷ A rigor, nem se poderia argumentar que a obra aristotélica buscava uma verdadeira separação de poderes, mas consignava a ideia de um governo equilibrado com origem na chamada teoria da constituição mista, especialmente direcionada à participação das classes sociais no exercício do poder político, com os interesses da comunidade refletidos nos órgãos do governo. Embora não tendo exata conexão com as esferas de atuação na atual conformação da separação de poderes, o filósofo grego

⁴⁵ Em estudo anterior foi iniciada essa temática (cf. FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018). Agora, aprofunda-se visando à estruturação do orçamento impositivo.

⁴⁶ Vale notar o que, na origem dessas reflexões, já mencionava Aristóteles: “Em todo governo existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente. Quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas. O primeiro destes três poderes é o que delibera sobre os negócios do Estado. O segundo compreende todas as magistraturas ou poderes constituídos, isto é, aqueles de que o Estado precisa para agir, suas atribuições e as maneiras de satisfazê-las. O terceiro abrange os cargos de jurisdição” (ARISTÓTELES. *A política*. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 127).

⁴⁷ Das lições de Aristóteles se extraem as funções estatais a partir dos órgãos que dividiam o poder em Atenas, a saber: “[...] Em uma generalização, haveria três funções inerentes à cidade-Estado: a deliberativa, a executiva e a judicial. Essa classificação está, sem dúvida próxima da que a doutrina da separação dos poderes tomou por base” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 251).

projetou certa distinção de instâncias ao pressupor que um governo equilibrado deveria conter, na verdade, três partes essenciais: os elementos deliberativo, das magistraturas e judicial.⁴⁸

Sob esse prisma, a concepção já se revelava como um princípio da doutrina no mundo antigo, apesar das questões enfrentadas e suas respostas, óbvio, serem naturalmente diferentes da divisão de poderes em sua hodierna configuração.⁴⁹ O principal desígnio de Aristóteles era assegurar a participação das classes sociais no exercício das principais operações estatais, tendo como alicerce o compartilhamento de funções e o balanceamento entre forças, razão pela qual se tornaria uma ideia precursora da limitação do poder político.⁵⁰ A importância da teoria do governo misto, no fundo, revela-se na busca pela contenção do governo arbitrário, mesmo de forma ainda rudimentar, opondo-se à concentração de poder em um mesmo órgão estatal, daí por que, embora não estando logicamente conectada à separação de poderes, a teoria assenta seus fundamentos na mesma ideia e parte do mesmo pressuposto.

Foi na Inglaterra do século XVII, contudo, sob a influência de Jonh Locke, que surgiu uma ideia sistematizada da repartição de poderes como teoria coerente de governo. Em sua obra *Dois Tratados sobre o Governo Civil*, torna manifesta sua teoria do Estado liberal e da propriedade privada, tendo por base os direitos naturais e o contrato social, fundando o liberalismo político contraposto aos regimes absolutistas. O pensamento de Locke parte do princípio de que o homem vive primitivamente em estado natural, havendo, desse modo, a necessidade de leis que estipulassem um contrato de convivência, sem o qual o homem não seria livre pela preservação da vida, liberdade e propriedade. É com amparo em tais premissas, portanto, que Locke desenvolve a sua ideologia liberal e a consequente contenção do poder estatal. Sua influência consiste na preponderância do Legislativo, com a existência de leis criadas com base no contrato social, como consequência da soberania pelo povo.

⁴⁸ VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*. Indianapolis (USA): Liberty Fund, 1998. p. 24.

⁴⁹ Rafael Baldo lembra que, ainda que a filosofia grega abordasse as formas de governo (monarquia, aristocracia e república), ela não chegou a debruçar exaustivamente sobre a organização do poder, haja vista que ainda estava longe daquela época o Estado na sua feição moderna. Por sua vez, os romanos desenvolveram várias formas centrifugas de poder, como o Senado e os plebiscitos, contudo, a força paulatinamente conquistada pelo imperador levou à concentração do poder. Assim, embora alguns contratualistas clássicos tenham resgatado as premissas teóricas da democracia grega, tal resgate teórico não dispensou a necessidade de criar uma forma inovadora de organizar o Poder Público (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 124).

⁵⁰ PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989. p. 32.

Locke pode ser considerado o primeiro autor a formular uma efetiva teoria da separação de poderes, embora sem que o tenha feito de forma suficientemente harmônica. De sua inovadora doutrina resultou o delineamento de três poderes: o Legislativo, com supremacia na sociedade política; além do Federativo e do Executivo, que se concentravam em instância única de atuação. O Judiciário, por sua vez, não era compreendido ainda como uma genuína função de poder, sendo sua atribuição absorvida pelos membros do Legislativo. A ideia de Locke baseava-se na noção de supremacia legislativa e na percepção de que a reunião dos poderes legislativo e executivo em um só órgão resultaria no estímulo à tendência humana de usurpação de poder, razão pela qual se faria necessária a sua devida segregação.⁵¹

Faltava à noção da separação de poderes, porém, uma sistematização que conferisse ainda maior equilíbrio às relações de poder e o desenvolvimento de uma distinção orgânica das funções estatais, o que veio a ocorrer a partir do século XVIII, com a memorável obra de Montesquieu,⁵² cuja contribuição resultou na formação do arcabouço institucional assumido em importantes nações, como Inglaterra, França e Estados Unidos. Montesquieu introduziu a fórmula da separação de poderes no Estado moderno, base da organização nas democracias atuais, com a repartição do poder em três esferas – Legislativo, Executivo e Judiciário, embora este último tenha se consolidado só com o reforço do pensamento estadunidense. Tal sistematização conferiu o suporte para o avanço das regras de limitação e distribuição de poder.

O exercício do poder político ganhou estruturação harmônica com as três esferas de poder bem definidas, deixando de ser uma distinção abstrata de funções até então aglutinadas em um mesmo órgão de governo ou exercidas pelos mesmos titulares. O filósofo francês, a propósito, cuidou do funcionamento das instituições políticas, concebendo os regimes em três modalidades, a saber: Monarquia (honra),

⁵¹ Nas palavras do filósofo inglês, como se pode observar: “E – porque pode constituir uma tentação demasiado grande para a fragilidade humana capaz de assenhorar-se do poder que as mesmas pessoas que têm o poder de elaborar as leis tenham também em mãos executá-las, com o que podem isentar-se da obediência às leis que fazem e adequar a lei, tanto no elaborá-la como no executá-la, à sua própria vantagem, passando a ter um interesse distinto daquele do resto da sociedade e desse governo – nas sociedades políticas bem ordenadas, em que o bem do todo recebe consideração devida, o poder legislativo é depositado nas mãos de diversas pessoas que, devidamente reunidas em assembleia, têm em si mesmas, ou conjuntamente com outras, o poder de elaborar leis e, depois de as terem feito, separando-se novamente, ficam sujeitas às leis que formularam, o que para elas é uma obrigação nova e mais restritiva, para que tenham o cuidado de elaborá-las visando ao bem público” (LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*, p. 514-515).

⁵² A obra consolidou a teoria da separação de poderes, premissa sob a qual se sustenta o Estado em sua acepção contemporânea. Para leitura, cf. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

República (virtude) e Despotismo (medo), diferentes em princípios e distribuição de poder.⁵³ Em sua argumentação, avistou a ideia de moderação como fundamento para o funcionamento estável de um regime ideal de governo. Malgrado se discuta sobre as intenções de Montesquieu,⁵⁴ o viés elementar era o estabelecimento de arranjos institucionais que impedissem a prevalência de alguma força política em detrimento das demais, estruturando a noção de limitação do poder para que o homem dele não abuse. Nessa perspectiva, a ideia da moderação guarda conexão com o pressuposto da limitação do poder. Para Montesquieu, a liberdade política só se encontraria nos governos moderados e existiria apenas quando não houvesse abuso do poder.

Com a divisão tripartite das funções de governo, a separação dos poderes idealizada por Montesquieu deixa de ser uma decorrência só da experiência inglesa para assumir destaque universal como um pilar de constituição do Estado moderno. Em sua acepção inicial, a referida construção doutrinária poderia ser identificada em três principais elementos-chave: (i) a separação de funções: legislativo, executivo e judiciário; (ii) a separação de instâncias: cada ramo do governo independente dos demais; e (iii) a separação de pessoas: um membro de governo não deve ser integrante de mais de uma esfera de poder. A teoria de Montesquieu vai além, combinando a doutrina pura com a articulação de um sistema de controles recíprocos com funções interdependentes. Com efeito, o princípio do sistema de freios e contrapesos, que certamente foi mais desenvolvido adiante pela escola estadunidense, já poderia ser identificado na teoria de Montesquieu desde a sua ideia fundamental, proveniente da premissa de autocontenção do poder, relacionando a devida noção de equilíbrio e independência dos poderes, com a interdependência necessária entre eles.⁵⁵

⁵³ A propósito: “Para Montesquieu, a República é o regime de um passado em que as cidades reuniam um pequeno grupo de homens moderados pela natureza das coisas: uma certa igualdade de riquezas e de costume ditada pela escassez. Com o desenvolvimento do comércio, o crescimento das populações e o aumento e a diversificação das riquezas ela se torna inviável: numa sociedade dividida em classes a virtude (cívica) não prospera. O Despotismo seria a ameaça do futuro, na medida em que as monarquias europeias aboliam os privilégios da nobreza, tornando absoluto o poder do executivo. Apenas as Monarquias, isto é, o governo das instituições, seria o regime do presente” (ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática: 2000. v. 1. p. 118).

⁵⁴ Costuma-se cogitar que a obra de Montesquieu seria uma proposta para a segurança de sua própria classe, porquanto a nobreza francesa estava enfraquecendo ante a burguesia ascendente. Por isso, a adaptação do modelo com a separação de poderes para proteger o sistema político contendo o povo e evitando eventual regime despótico (STEWART, Iain. Men of class: Aristotle, Montesquieu and Dicey on separation of powers and the rule of law. *Macquarie Law Journal*, v. 4, 2004. p. 201).

⁵⁵ A propósito, vale notar: “Montesquieu mostra claramente que há uma imbricação de funções e uma interdependência entre o executivo, o legislativo e o judiciário. A separação de poderes

Todo esse aparato teórico desenvolvido na teoria da separação de poderes, sobretudo no constitucionalismo clássico, das lições de Locke até o seu incremento conferido por Montesquieu, tornou-se forte objeto de debate pelos revolucionários ianques no final do século XVIII, tendo sido complementada a aludida doutrina com a incorporação de elementos particulares do constitucionalismo norte-americano, com a contribuição advinda dos federalistas, em especial os artigos de Hamilton, Jay e Madison.⁵⁶ Pode-se dizer, seguramente, que a atual noção de separação de poderes, consolidada no constitucionalismo moderno e bastante arraigada nas democracias contemporâneas, foi resultado das experiências inglesa, francesa e americana, com amparo, em especial, no pensamento de Locke, Montesquieu e dos federalistas.

A contribuição estadunidense decorre da evidência de que as condições que levaram à edificação do modelo inglês, ancorado em governo misto sob o cetro de um monarca com nobreza e povo, não se adequavam à realidade colonial dos Estados Unidos. Diferentemente do contexto europeu, houve o reforço da soberania popular e uma institucionalização ampla de mecanismos de participação política do povo na formulação americana, provocando reações daqueles que percebiam no excesso de democracia um risco às liberdades, razão pela qual se ventilaram algumas soluções para conter eventuais abusos no contexto republicano do País. Nessa realidade é que foram escritos os ensaios federalistas para regular o exercício do poder político e defender a necessidade da centralização do governo. Por outro lado, a despeito de os três poderes estarem firmados após Montesquieu, faltava um melhor balanceamento entre as três funções estatais. Coube à contribuição dos federalistas, na experiência constitucional estadunidense, melhor harmonizar essa dinâmica, seja pela elevação do Judiciário ao mesmo plano dos demais, seja ao reequilibrar competências tendo em vista a adaptação do modelo para os sistemas tipicamente presidencialistas.⁵⁷

da teoria de Montesquieu teria, portanto, outra significação. Trata-se, dentro dessa ordem de ideias, de assegurar a existência de um poder que seja capaz de contrapor outro poder. [...] Em outras palavras, a estabilidade do regime ideal está em que a correlação entre as forças reais da sociedade possa se expressar também nas instituições políticas. Isto é, seria necessário que o funcionamento das instituições permitisse que o poder das forças sociais contrariasse e, portanto, moderasse o poder das demais” (ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder, p. 119-120).

⁵⁶ A célebre obra é fruto da reunião de ensaios publicados, muitos dos quais de autoria secreta por algum tempo, em abordagem conjunta de três autores: Alexander Hamilton, James Madison e John Jay. Os ensaios publicados estão diretamente associados a um contexto de luta pela independência dos Estados Unidos e defesa da sua Constituição (cf. HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução Hiltomar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003).

⁵⁷ Ao analisar a separação de poderes como apresentada em *O Federalista*, lembra Fernando Limongi que o objetivo principal da separação de poderes é evitar a tirania. Por isso, os diferentes ramos de poder precisavam ser dotados de força suficiente para resistir às ameaças uns dos

Essa trajetória de organização política estatal revela, em verdade, o combate aos sistemas de concentração de poder. Mais importante é perceber que junto a tal desiderato estiveram diretamente ligadas as instituições orçamentárias como pano de fundo dos dilemas políticos vivenciados na separação de poderes, em especial entre governos e parlamentos. Os controles políticos, desse modo, refletem sobremaneira nos atos do governo relacionados às finanças públicas, daí por que a estruturação do poder político adentra o contexto orçamentário com numerosas implicações, pois a atividade financeira estatal encontra-se intimamente ligada às funções exercidas pelos poderes do Estado. A separação de poderes como disciplina estatal marca a luta ferrenha em direção à limitação de poder e projeta no orçamento um dos seus maiores vetores de propagação. Como afirma Rodriguez Bereijo, o *poder da bolsa* significou, desde as origens do Estado moderno, a arma mais completa e eficaz à disposição das assembleias representativas contra o absolutismo dos governos. Não por outra razão, a relação entre os poderes estatais pela aprovação do programa de gastos do governo acabou convertendo uma discussão jurídica em um conflito político.⁵⁸

No percurso de oposição aos regimes absolutistas e de busca pelo equilíbrio dos poderes, não se pode descurar do valor histórico que a instituição orçamentária teve como pedra angular e alicerce dos direitos políticos de representação popular, na medida em que o consentimento consubstancia a obrigação governamental de ter aprovação parlamentar como condição para a cobrança de impostos e a realização das despesas a serem alocadas. O orçamento público, com efeito, sempre foi, ainda na Idade Média e no estado sindical, uma ferramenta política poderosa nas mãos dos estamentos para se contrapor ao poder absoluto dos Monarcas e assegurar os seus interesses em conflito com a autoridade da Coroa, sendo razoável constatar que tal direito evoluiu em toda a sua amplitude para novas formas de representação política, que se traduzem nos Parlamentos como órgãos de representação democrática. É o orçamento público, portanto, o elemento essencial na batalha política em face dos sistemas de concentração de poder, e o seu exame invoca fundamentalmente uma questão de como este é distribuído entre os diferentes órgãos do Estado:

outros. Porém, o equilíbrio perfeito entre forças opostas, possível no comportamento dos corpos regidos por leis da mecânica, não encontra lugar em um governo. Para cada forma de governo, haverá um poder mais forte, do qual partem as maiores ameaças à liberdade. Em uma monarquia, tais ameaças partem do Executivo; já para as repúblicas, do Legislativo, por alterar as leis que regem a atuação dos demais poderes. Daí por que sejam necessárias medidas adicionais como forma de frear o poder (LIMONGI, Fernando. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. In: WEFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. v. 1. p. 251).

⁵⁸ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXXI.

[...] el derecho al Presupuesto que compete al Parlamento ha constituido el punto nodal de la pugna política entre la representación nacional y el poder absoluto del monarca, y cómo en torno a él y a su ejercicio ha girado toda la evolución de los sistemas políticos representativos hasta el régimen parlamentario. La cuestión del derecho del Parlamento a consentir los ingresos y a autorizar los gastos públicos ha siempre, desde sus orígenes históricos, un problema fundamentalmente de poder: dónde reside la soberanía del estado y cómo se reparte el poder entre los distintos órganos estatales. Como es lógico, el ejercicio de este derecho al Presupuesto, su extensión y límites, cobra extraordinaria importancia jurídico-política, teórico y práctica, cuando la soberanía, en el seno de la nación, es objeto de disputa y se discute acerca de la parte o fracción de poder que corresponde a los diferentes poderes estatales, singularmente al Gobierno-Rey y al Parlamento-representación popular.⁵⁹

Em termos orçamentários, o consentimento não foi historicamente apenas uma regra de competência, mas também o reconhecimento, em nível constitucional, de um domínio materialmente reservado à lei para a fixação de receitas e despesas, cuja proteção jurídica se tornava essencial para efetivamente preservar a propriedade dos cidadãos contra o exercício arbitrário do poder financeiro pelo Executivo, em defesa das liberdades individuais. Significando o orçamento uma instituição na qual as lutas políticas das representações populares têm historicamente se manifestado para conseguir o direito de controlar os atos financeiros dos governos, é inegável sua vital participação na origem dos modernos sistemas políticos liberais democráticos, já que representa a autorização que a comunidade política, por seus representantes e mediante lei, confere ao programa de receitas e despesas públicas do Governo.

A aprovação do orçamento público pelo Parlamento acarreta uma série de consequências transcendentais, como destaca Rodriguez Bereijo. Em primeiro lugar, induz o controle democrático por meio da representação popular não apenas sobre a atividade financeira estatal, mas também para as diretrizes e orientações políticas do governo. Em segundo lugar, no plano jurídico, constitui o requisito essencial para o funcionamento da Administração, à medida que a Lei do Orçamento confere ao Executivo o encargo de realizar atos jurídicos no domínio financeiro, ao mesmo tempo que limita o exercício dessas competências. Por fim, a colaboração do legislador no processo orçamentário tem o efeito de comprometer politicamente o Parlamento na direção política da ação governamental. A instituição orçamentária cristaliza, assim, uma efetiva atividade de controle político para o Estado, decorrendo de sua especial importância a natureza de lei, com a função de regular o exercício do poder financeiro e servir de equilíbrio político entre as esferas executiva e legislativa.⁶⁰

⁵⁹ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CCXI-CCXII.

⁶⁰ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. LVI-LVII.

O que se faz ressoar no orçamento público é uma verdadeira distribuição de significativa parcela de poder, que se demonstra de modo substancial na competência para o exercício dos atos de índole financeira do Estado. A propósito, todo o itinerário de discussão sobre a natureza jurídica do orçamento e os seus efeitos, que se verá a seguir, gravita em torno de questões políticas que, em seu âmago, prestaram-se a resolver conflitos de soberania e exercício de poder, justamente por consubstanciar o orçamento uma ferramenta poderosa para modelar as bases do próprio sistema político atuante em uma sociedade. O arquétipo estatal nunca se solidifica em uma fórmula imutável, está em contínua evolução, como recorda Jorge Miranda,⁶¹ e seus fins o impelem a novos modos de estruturação, porém o Estado contemporâneo é fundado no poder legitimado pelo reconhecimento de uma ordem política e jurídica, encontrando o suporte para o seu funcionamento e a orientação de suas funções básicas materializados por sua atividade financeira,⁶² daí por que as discussões e teorias que cercam o orçamento público, no fundo, estão a definir o próprio Estado. Sobre esse aspecto, é também esclarecedora a lição de Ricardo Lobo Torres:

O relacionamento entre a Constituição Orçamentária e a Política é sempre muito tenso. Exercendo o orçamento a função de controle político do Legislativo sobre o Executivo, segue-se que no plano constitucional o desenho do orçamento vai depender da separação e do equilíbrio entre os poderes do Estado. Toda a discussão que se travou no século passado, por exemplo, a respeito da natureza material ou formal da lei orçamentária teve por base a luta entre Legislativo e a Administração para o controle do Estado.⁶³

A verdade é que, como afirma Aaron Wildavsky,⁶⁴ o orçamento público está no coração do processo político e, não poucas vezes, estará também no centro de crises políticas, uma vez que a decisão da qual resulta o destino de recursos, como já discorrido alhures, incorpora evidente parcela de poder. Os poderes públicos atuam diretamente no compromisso orçamentário em virtude do viés político das decisões alocativas. Sendo escassos os recursos e infindáveis as demandas, inevitavelmente a tensão política torna-se real: a concorrência por maior competência financeira. Daí sucede a possibilidade teórica de qualificar a aprovação do orçamento como uma função própria do Poder Legislativo, no exercício regular de seu papel fiscalizatório, ou, ainda, como uma função atípica de participação excepcional do legislador em ato interno da Administração. É esse dilema que vai conduzir o cerne das discussões que remetem à natureza jurídica do orçamento, visando à

⁶¹ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2009. p. 49.

⁶² ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 46-47.

⁶³ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 7.

⁶⁴ WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown, 1974. p. 5.

demarcação das prerrogativas no emprego do poder financeiro, bem assim os limites para o seu exercício.

Ao longo das considerações sobre a natureza do orçamento e a delimitação de competências financeiras, os procedimentos de elaboração, de aprovação e de execução orçamentárias transpareceram historicamente o conflito entre os poderes políticos. A estreita conexão entre a teoria do orçamento público e o sistema político definido em nível constitucional assume, então, crucial importância na problemática da natureza jurídica da lei orçamentária, seja porque a polêmica doutrinária se situa em contexto político marcado por demasiados embates entre os poderes Executivo e Legislativo na luta pela supremacia em matéria orçamentária, seja, ainda, porque as bases de sustentação teórica se renovaram com o apogeu do constitucionalismo na dianteira dos regimes representativos típicos do Estado moderno. O que se verá no debate sobre a natureza jurídica do orçamento revela exatamente essa intrincada questão entre orçamento e poder. É no ambiente de conformação do poder estatal e de definição do papel do orçamento em tal ordenação que a natureza jurídica da lei orçamentária se converteu em problema central do direito contemporâneo.⁶⁵

1.3 REVISITANDO O DEBATE SOBRE A NATUREZA JURÍDICA DO ORÇAMENTO PÚBLICO

No decurso de sua evolução, o orçamento público tornou-se uma arma da representação popular no combate ao exercício arbitrário do poder. Isso só ocorreu, como já se sabe, diante da ampliação das competências parlamentares no controle da atividade financeira, com a aprovação, mediante lei, do plano governamental de receitas e despesas para dado período. A aptidão legal do orçamento público, pelo que se denota, guarda estreita relação com a sua própria razão de existir, firmada no avanço dos regimes democráticos representativos e na consequente ascensão das funções do Parlamento enquanto órgão de representação do povo. A legalidade é, portanto, atributo inerente à rota de consolidação das instituições orçamentárias. Nos sistemas

⁶⁵ É a conclusão a que chega Bereijo, ao ver que as teses sobre o orçamento, sobretudo a de Laband, tentam resolver uma questão de poder: “Lo que intentará Laband en su Derecho Presupuestario de 1871 mediante la construcción de la teoría dualista de la ley aplicada a la ley de Presupuestos del Estado será, precisamente, resolver como una cuestión jurídica y mediante conceptos y categorías puramente jurídicos, y no políticos, un conflicto entre poderes del Estado que había devenido en un problema constitucional para el cual la Constitución no preveía una solución, constituyendo así, en palabras de Ignacio de Otto, ‘el acta fundacional del Derecho público moderno’” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXVII).

jurídicos hodiernos, a instrumentalização do orçamento público sob a forma de lei encontra-se largamente amparada, como ocorre no Brasil, à luz do art. 165 da Constituição Federal de 1988, que prevê a índole legal do orçamento pátrio.

Sempre gerou polêmica doutrinária, no entanto, o exame do alcance e dos efeitos da lei orçamentária, daí irradiando numerosas implicações práticas. É certo que o orçamento público é lei, mas o aspecto principal está justamente em identificar a natureza dessa lei e as consequências jurídicas que dela decorrem.⁶⁶ Correntes doutrinárias protagonizaram intensos debates com teses que buscaram analisar a essência do instituto, balizando a discussão em verificar se é o orçamento público uma lei do ponto de vista material, assim entendida como atribuição do Legislativo – a condicionar o exercício dos atos financeiros do Estado, produzindo conteúdo de regra impositiva com vinculação do Executivo à sua disciplina –, ou, ao contrário, se apresenta caráter somente formal, com a inscrição de atos de mero cunho político-administrativo – os quais, apesar de revestidos da forma de lei, estariam inseridos nos domínios do Executivo, desvinculado do dever legal de sua observância. No fundo, defronta-se com a questão de atribuir ao orçamento a essência de um dos campos de atuação do Estado: é um ato do Legislativo ou da Administração? Em que pese a tendência doutrinária de subestimar a problemática da natureza do orçamento,⁶⁷ é inequívoco o

⁶⁶ “A natureza jurídica do orçamento é tema de debate permanente na doutrina. Para alguns, seria simples ato administrativo, cuja aprovação legislativa teria unicamente caráter ‘formal’. Esta seria, basicamente, a linha mestra da escola formalista de Laband. Para outra corrente, a lei de orçamento público seria típica lei material, por não ter qualquer motivo jurídico para a pretendida distinção. Diante disso, cumpre examinar: 1) se realmente persiste algum ‘dualismo’ de atos jurídicos (administrativo e legislativo); 2) se a distinção do orçamento como lei formal ou material pode ser mantida no Estado Democrático de Direito; se 3) a partir dessa diferenciação, tem-se alguma vinculação à lei para a Administração, em relação ao conteúdo que veicula (impositivo); e, por fim, 4) se o orçamento é uma lei de efeitos ‘concretos’, a justificar até mesmo o afastamento do controle de constitucionalidade” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 387-388).

⁶⁷ Ao abordar o tema, Rodriguez Bereijo alerta sobre a predisposição doutrinária de situar o problema da natureza jurídica do orçamento como mera questão teórica, até um tanto bizantina, um exercício acadêmico abstrato. O jurista defende posição oposta: “Aunque creo, efectivamente, que el estudio jurídico del Presupuesto no debe detenerse ahí, estoy muy lejos de compartir aquel modo de pensar en lo que tiene, precisamente, de minusvaloración de los aspectos jurídico-políticos de la institución presupuestaria dentro del marco de las relaciones entre los poderes del Estado” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXXV-XXXVI). Note-se, ainda, o que diz Estevão Horvath: “A questão que se pretende abordar neste ponto parece-nos fundamental no momento atual, no Brasil, sem dúvida, e o seu desenrolar tem enorme repercussão no Estado Democrático de Direito em que se constitui o nosso país (art. 1º, *caput*, da Constituição da República). Trata-se, em breves palavras, da cogitação de ser o orçamento impositivo ou simplesmente autorizatório” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 207).

elevado impacto que acarreta na dinâmica estatal. Não apenas está em pauta o alcance dos vínculos imputados ao Poder Executivo diante da lei aprovada pelo Parlamento, mas se discute a própria distribuição de competências e o equilíbrio entre os poderes do Estado, como ilustra Rodriguez Bereijo:

Las cuestiones que a lo largo de toda la obra se suscitan a propósito de la definición de la naturaleza jurídica de la Ley presupuestaria – y que atañen a un problema fundamental del Derecho Constitucional cual es la delimitación del dominio de la ley y del reglamento (las materias reservadas), la distribución de competencias entre los órganos del Estado respecto del multiplicidad de actos estatales... – siguen planteándose a los estudiosos de nuestros días y exigiendo sus razonadas respuestas. [...] ¿El presupuesto es una cuestión de ley porque entra dentro del dominio de las materias reservadas a la ley (reserva de ley) o simplemente porque en los textos legales en vigor se exige para él la vía legislativa (reserva formal de ley-atribución de competencia)? ¿El Presupuesto del Estado es un acto del poder ejecutivo (un acto administrativo emanado del Gobierno) en el cual el Parlamento interviene únicamente para ejercer una función de control (acto de aprobación o de autorización) o, por el contrario, el Presupuesto es un acto legislativo, cuyo iter procedimental se inicia con la preparación o elaboración del proyecto por el Gobierno, en virtud de la competencia exclusiva a él atribuida por la Constitución, y finaliza con su aprobación por el Parlamento?⁶⁸

O debate acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, embora ancorado em várias contribuições doutrinárias, lastreia-se classicamente nas teses erguidas por Paul Laband, Gaston Jèze, Léon Duguit e Albert Haenel, as quais fornecem os pilares que sustentam a discussão. Em síntese, identificam-se quatro enunciações distintas: (a) Teoria da Lei Formal (Laband): o orçamento, embora com aparência de lei, não o seria em sentido material, mas tão somente em acepção formal; (b) Teoria do Ato-Condição (Jèze): o orçamento representaria uma condição à alocação dos recursos, sendo apenas lei formal, mas substancialmente um ato-condição; (c) Teoria da Lei *Sui Generis* (Duguit): o orçamento, no que se refere às despesas, significaria mero ato administrativo; já quanto às receitas, constituiria lei em sentido material; e (d) Teoria da Lei Material (Haenel): o orçamento seria lei não somente formal, mas também lei em sentido material, na medida em que se origina de um órgão legiferante, não havendo por que questionar sobre a sua substância.⁶⁹ Em torno dessas concepções, portanto, e por razões diversas, encontram-se os argumentos fundantes que desencadearam a destacada controvérsia doutrinária, com importantes repercussões.

⁶⁸ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXXVII.

⁶⁹ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 69.

A primeira tese, referente à Teoria da Lei Formal, foi posta inicialmente por Paul Laband, em exame realizado no contexto dos dispositivos constitucionais da Prússia do século XIX. Laband exerceu influência na dicotomia entre lei formal e lei material no âmbito orçamentário, defendendo que o aspecto formal não poderia, por si, fazer do orçamento uma lei em sentido material.⁷⁰ Ressalta em sua doutrina que a utilização da forma legal em nada alteraria o conteúdo do orçamento, entendendo que este, mesmo guardando extrinsecamente o formato de lei, não conteria regra jurídica em seu bojo, sendo um plano administrativo. Para Laband, o orçamento público é uma simples conta que registra, por indicações quantitativas e breves descritivos, os gastos e receitas, disponíveis e estimados, mas como indicativos de *feitos* a serem atendidos, daí se falar que o orçamento seria mera *lei de efeitos concretos*.

Em tal visão, o critério essencial da lei residiria no conteúdo, não implicando nenhuma diferença à forma como o Estado declara uma norma jurídica, desde que seja intrinsecamente válida. O orçamento público, segundo Laband, por não conter princípios jurídicos, não seria uma lei em acepção material. Conforme o autor, lei seria apenas a declaração de uma regra de direito, a fixação desejada e consciente de uma norma, daí por que nem toda manifestação da vontade do Estado acomodaria tal natureza, apenas aquela cujo conteúdo revelasse um preceito jurídico. Valendo-se da teoria dualista da lei,⁷¹ afirma não poder concluir que a fixação do orçamento pela representação do povo seja, verdadeiramente, um ato legislativo, figurando, a rigor, no escopo das atribuições da Administração. A separação entre lei formal e lei material que estrutura tal pensamento é perceptível nas palavras de Laband:

Resulta, pues, que el término “ley” también puede aplicarse, en aras de la brevedad, cuando únicamente quiere expresarse la constatación o el requisito de un acuerdo de voluntades entre el Monarca y las dos Cámaras del Parlamento o entre el Senado y la

⁷⁰ Dizia Laband: “el Presupuesto no contiene, por lo regular, principios jurídicos y que, por tanto, no es una ley en el sentido material de la palabra. El Presupuesto es una cuenta que no se refiere a gastos e ingresos, ya realizados, sino a los gastos e ingresos que se esperan en el futuro, constituyendo por tanto lo que se llama una estimación previa”. Complementa o autor afirmando que o orçamento não traduz uma atribuição legiferante: “ni la confección del Presupuesto para un período futuro, ni el control de las cuentas relativas a un período pasado, tienen nada que ver con la legislación, figurando más bien en el ámbito de atribuciones de la Administración” (LABAND, Paul. *El derecho presupuestario*. Tradução Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979. p. 23).

⁷¹ Explica Bereijo, ao fazer referência à teoria dualista: “De ello se deduce dos clases de actos: ‘Leyes en sentido material’, que contienen una norma o proposición jurídica; ‘Leyes en sentido formal’, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo de la voluntades entre el Rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, CLXVII).

Cámara baja. La característica conceptual de la ley en este caso es una característica puramente formal; de ahí que no pueda hablarse en modo alguno de que todos los principios jurídicos que rigen con respecto a las leyes, en el sentido material de este término, tengan que aplicarse o puedan aplicarse a las actuaciones del poder estatal que no son leyes en el sentido material, pero que reciben el nombre de tales sólo porque han guardado las formas del proceso legislativo.⁷²

A distinção teórica entre lei material e lei formal conferiu premissas sobre as quais se assentou a construção de Laband para o fenômeno orçamentário. Alguns importantes reflexos jurídicos, então, podem ser intuídos de sua obra. Visualiza-se no pensamento labandiano o orçamento público como uma ferramenta para o exercício da função de controle político do Parlamento sobre a ação governamental, mas não propriamente uma atribuição legiferante, já que nem todo ato do Parlamento teria a essência de lei, só se qualificando assim a manifestação legislativa da qual se extraia norma em sentido material e que altere a situação jurídica dos governados com a criação de direitos ou obrigações. A teoria dualista da lei repercute o efeito da negação do orçamento como um ato unitário, separando, pois, o seu objeto da lei que o aprova, entendimento este que, em última análise, busca justificar a limitação dos poderes do Parlamento na discussão da Lei do Orçamento, procurando retirar das Câmaras a possibilidade de modificação do orçamento elaborado pelo Governo ou, inclusive, em posição mais extremada, inviabilizar uma rejeição parlamentar do orçamento, o que poderia conduzir à situação inaceitável de paralisação da vida do Estado.

O orçamento, visto dessa maneira, enquanto ato administrativo submetido à forma de aprovação legislativa, não teria regra de direito, limitando a sua eficácia à regulação das relações entre Legislativo e Executivo, sem criar ou modificar, porém, vínculos jurídicos entre o Estado e os particulares. Daí resulta que a violação da lei orçamentária não provocaria qualquer responsabilidade imputável à Administração perante os indivíduos. Forjado assim, o orçamento pertenceria ao âmbito material das funções desempenhadas pela esfera executiva, e, embora regularmente aprovado no Parlamento, o Governo não ficaria obrigado à execução da lei. Em sua essência, o orçamento representaria um ato administrativo vinculado ao ordenamento vigente e mera consequência da legislação material que lhe precede, sem inovar, por isso, a ordem jurídica. Inexistindo propriamente atividade legislativa na sua aprovação, teria o orçamento índole de mera lei formal, não o sendo em acepção material.⁷³

⁷² LABAND, Paul. *El derecho presupuestario*, p. 12.

⁷³ Lembra Marcus Abraham que Laband, ao interpretar o art. 62 da Constituição prussiana de 1850, cinde-o em duas partes. A primeira delas ('O Poder Legislativo se exerce conjuntamente pelo Rei e ambas as Câmaras') seria compreendida referindo-se às leis em sentido pleno (material e formal). O Poder Legislativo propriamente dito só seria exercido, então, mediante um processo legislativo formal que envolvesse o acordo entre Rei e Câmaras. Já a segunda parte

As proposições impulsionadas por Paul Laband influenciaram fortemente a doutrina, especialmente alemã, italiana e francesa, nesta última auferindo destaque a Teoria do Ato-Condição idealizada por Gaston Jèze. Em seu entendimento, a lei orçamentária seria preponderantemente um ato político, restando desconstituída a sua significação jurídica. O orçamento representaria, dessa maneira, um programa de ação estatal, essencialmente um ato governamental, revelando-se como um típico *ato-condição*, de modo a preencher um requisito necessário para a concretização da atividade financeira. Para Jèze, o orçamento público nunca seria propriamente uma lei: ou seria um ato-condição (sobretudo onde se adotava a anualidade tributária), ou não teria qualquer relevância jurídica. A teoria de Gaston Jèze ligava-se à noção de que o orçamento público não seria uma lei em sentido material, embora revestido da aparência de lei. Teria, destarte, o conteúdo de mero ato-condição, a consubstanciar procedimento exigível para a arrecadação e para o gasto. Jèze criticava a posição de quem defendia ser um preceito jurídico tudo aquilo que se revestisse da forma de lei, sustentando que a feição legal não determinaria o seu conteúdo jurídico; daí defluiu a percepção do orçamento público como um ato da administração.

A teoria encampada por Jèze indica que, seja na vertente das receitas, seja no campo das despesas, o orçamento não anunciaria um ato de função tipicamente legislativa.⁷⁴ De um lado, no plano das receitas, afirma não ter o orçamento público relevância jurídica quanto aos recursos não provenientes de impostos, configurando mera avaliação de ordem financeira, haja vista que os atos jurídicos geradores de receitas originárias, decorrentes da exploração do patrimônio estatal, surtiriam efeitos independentemente do orçamento. Já as receitas tributárias consubstanciarium um ato jurídico que possibilita o exercício dos poderes estabelecidos nas leis instituidoras de cada tributo, de modo que, inscritos na legislação tributária correspondente, o seu exercício ficaria subordinado a uma prévia e periódica condição: a aprovação do orçamento perante a regra advinda da anualidade dos impostos. Com efeito, sob o prisma das receitas, na parcela alusiva aos impostos e em função da existência da regra da anualidade, haveria natureza jurídica de ato-condição, caso contrário não possuiria nenhuma significação jurídica, sendo estimativa puramente financeira. Em todo caso, o orçamento em relação às receitas não seria, jamais, lei material.

(‘Todas as leis necessitam do acordo do Rei e de ambas as Câmaras’) refere-se ao critério formal, ainda que seu conteúdo não disponha sobre regras jurídicas e, pois, não seja lei também em sentido material. Nessa última situação Laband engloba a lei orçamentária: apesar da aprovação por lei, não estaria nos domínios da função legislativa do Estado (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 174-175).

⁷⁴ JÈZE, Gaston. *Cours de science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922. p. 24-26.

No tocante às despesas, de outro lado, raciocínio similar é dado por Jèze, ao dispor que a autorização orçamentária não teria, para todas as despesas, a mesma significação jurídica, extraindo de tal noção duas combinações possíveis. No primeiro caso, o orçamento seria uma condição para que os agentes administrativos exerçam a competência para a realização dos atos necessários à criação das despesas e seu respectivo pagamento, não sendo viável essa efetivação na ausência do orçamento. No segundo, parte das despesas públicas refere-se ao pagamento de obrigações já existentes, hipótese em que o Parlamento se encontra obrigado a aprovar os créditos correspondentes, revelando gastos que não podem deixar de ser satisfeitos, daí por que, nesta acepção, não se cogitaria em um poder discricionário na sua apreciação, descabendo recusa ou redução dos créditos orçamentários. A conclusão de Jèze é a de que, para parcela das despesas, o orçamento seria um ato-condição, necessário à concretização dos gastos; já para as obrigações anteriormente válidas contraídas pelo Estado, o orçamento não possuiria significação jurídica, porquanto o Parlamento não poderia deixar de consigná-las, sob pena de violar direitos subjetivos, inafastáveis em um Estado civilizado. Logo, em sua visão, no domínio das receitas ou das despesas, o orçamento não teria relevância jurídica ou se revelaria como um ato-condição.

Além de Jèze, também ganha ênfase no estudo do fenômeno orçamentário a análise de Léon Duguit, para quem o orçamento seria um ato complexo, formando lei singular, com disposições de natureza e ordem peculiares, daí se falar em Teoria da Lei *Sui Generis*. Duguit estabelece sua tese expondo que, em referência à parcela que estatui os tributos, o orçamento seria lei material, considerando sistemas jurídicos que obedeciam à anualidade tributária, a exemplo do ordenamento vigente à época no contexto da França, base em que foi inspirada a sua construção teórica. No plano das despesas, por sua vez, o orçamento não passaria de um mero ato administrativo, nesse ponto não se reconhecendo o seu caráter material. A doutrina de Duguit, como se constata, considera a lei do orçamento sob dois distintos ângulos: o orçamento das receitas e o orçamento das despesas, reservando apenas ao primeiro, notadamente quanto às receitas tributárias, a índole de ato próprio de função legislativa,⁷⁵ não por outra razão avista no orçamento das receitas a lei de finanças propriamente dita.⁷⁶

⁷⁵ Estevão Horvath lembra que Duguit posiciona-se contra a tendência de juristas na França, além de doutrinadores na Alemanha, que consideravam os dispositivos regularmente emanados do órgão legislativo como norma de direito diante da qual o jurista deveria se inclinar, contrapondo-se Duguit a essa máxima por entender que a lei seria apenas um documento para o jurista, nada mais do que isso, funcionando como elemento de pesquisa na busca do que deve fazer da norma, que se impõe num momento a um determinado grupo, para tanto se utilizando dos melhores procedimentos técnicos para colocá-la em prática (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 102).

⁷⁶ DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: E. de Boccard, 1924. t. IV. p. 439.

A tese da lei *sui generis* de Duguit distingue-se da teoria do ato-condição de Jèze na medida em que, ao prever naturezas próprias para cada parte do orçamento, torna admissível a materialidade da lei orçamentária na parcela adstrita ao orçamento das receitas, em especial no que concerne aos tributos, tendo por base o princípio da anualidade tributária. Tal possibilidade é refutada por Jèze, que não acolhe a natureza material da lei do orçamento em nenhuma de suas partes, sendo, no máximo, ato-condição, se imprescindível à realização da receita ou da despesa. Afora tal distinção, não há dúvidas de que, para ambos, há forte influência da tese precursora de Laband, que trouxe a insólita dualidade da lei e foi absorvida no contexto financeiro com a possibilidade teórica de cisão entre o orçamento e a lei que o aprova. A quebra dessa unidade abriu espaço para abordagens que realçaram visões fragmentárias, como se vê das elucubrações de Jèze e Duguit, nos dois casos segmentando a lei orçamentária para, ao final, e sob diferentes perspectivas, chegar a conclusão similar: retirar-lhe o integral caráter material, no mesmo compasso da obra estruturada por Laband.

Em meio às palpações engenhosas de teorias que inadmitiam a dimensão material da lei do orçamento público, ecoavam também pensamentos contrapostos àqueles enunciados em expansão, destacando-se a corrente doutrinária da Teoria da Lei Material, alçada em ambiente alemão como força reacionária que se opunha às ideias labandianas, assumindo por premissa o reconhecimento da índole material da lei orçamentária, com suporte na obra de Albert Haenel, acompanhado de Myrbach-Rheinfeld.⁷⁷ A tese marca objeção ao sentido dualista da lei, consignando a noção de que seria preceito jurídico tudo o que seguisse os ditames formais da lei. Dado que o orçamento perpassa o processo de formação constitucionalmente previsto e mostra-se como resultado legítimo de uma função estatal legislativa, tornar-se-ia, assim, lei em sentido formal e material, de conteúdo vinculante à Administração.

Observando o sistema constitucional alemão à época, Haenel conclui que, por se tratar o orçamento público de um ato estatal advindo da expressão conjunta do consentimento do Monarca e do Parlamento, seguido de processo legislativo formal, restaria assegurada a sua natureza de lei material, independentemente do

⁷⁷ Sintetiza Marcus Abraham o pensamento dos referidos juristas, opondo-se à Laband: “Myrbach-Rheinfeld afirmava que os defensores da doutrina dualista tentavam, ao limitar a atividade legislativa do Parlamento, escamotear um dos direitos mais importantes das representações nacionais e os resultados mais decisivos das lutas políticas. Segundo ele, toda lei deve ser considerada uma lei material, mormente se aprovada após passar pelo ‘iter legislativo’ previsto na Constituição. Da mesma maneira, Haenel afirmava que tudo que se revestir em forma de lei constitui uma norma jurídica e, em consequência, as disposições da lei orçamentária são regras de direito obrigatórias para a Administração Pública” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 215-216).

conteúdo, porquanto a forma legal já traria, em si mesma, o seu alcance jurídico. Categorizando as normas jurídicas de acordo com a origem, a corrente liderada por Haenel vislumbra o orçamento sempre como lei, tendo em vista emanar de órgão legiferante. Para os adeptos dessa teoria, o orçamento público, quanto ao comando normativo, em nada se distinguiria dos demais atos emanados do Legislativo, não se tratando, pois, de mero ato de cunho político ou administrativo, mas detentor de índole jurídica material. Filiaram-se à oposição capitaneada por Haenel, além de Myrbach-Rheinfeld, também Phillippe Zorn, Hatschek e outros, em contestações ao pensamento de Laband.⁷⁸ Convergiram para esse entendimento, ainda, parte da doutrina italiana, destacando-se Ingrosso e Micheli, mas foi na Espanha contemporânea onde essa percepção se fortaleceu, principalmente com amparo na doutrina de Sainz de Bujanda e Rodriguez Bereijo, recebendo maior reforço em tempos recentes, como se perceberá adiante.⁷⁹

A diversidade de compreensões a respeito da natureza jurídica do orçamento evidencia a dissonância que sempre envolveu o tema no âmbito do direito financeiro. No próprio berço da doutrina labandiana, é de se notar, já foram lançadas por vários autores severas críticas ao conceito dual de lei e às implicações daí advindas para o orçamento. Apesar das divergências, a tese de Laband se firmou como pensamento dominante, encontrando condições propícias para a sua propagação, por se moldar à realidade política de seu tempo. Aponta Francisco Campos que coube a Laband o privilégio de exercer uma influência decisiva na controvérsia, tendo sido de tal porte e em grau tão profundo a autoridade por ele desempenhada que sua teoria prosperou mesmo após a derrocada do Império alemão em 1918 e a conseqüente instauração do regime democrático, com a reformulação da carta constitucional que vigorava, de inspiração e espírito prussianos, pela Constituição de Weimar, em que se buscava

⁷⁸ Invocando a doutrina de Philippe Zorn, explicita Francisco Campos o pensamento reacionário, ao lembrar escritos daquele autor em 1890, para quem a distinção entre lei formal e lei material estabelecida por Laband parecia insustentável. Para Zorn, não existiriam leis em sentido formal, seja qual for o conteúdo, toda lei haveria de conter uma regra jurídica (CAMPOS, Francisco. *Orçamento: natureza jurídica. Revista de Direito Administrativo*, v. 14, p. 447-467, 1948. p. 452).

⁷⁹ Um dos expoentes da teoria da lei material na Espanha, Sainz de Bujanda considera o orçamento lei em sentido pleno. Na visão do autor: “En nuestro Derecho positivo, la Ley de Presupuestos tiene todos los caracteres del valor y la fuerza de la ley: imposibilidad de que sus normas sean derogadas o modificadas por simples reglamentos y posibilidad de modificar o incluso derogar normas precedentes de igual o inferior rango. Contenido jurídico normativo que en muchos casos tiene carácter general y aun permanente. A sí las cosas, no puede acogerse en nuestro Derecho la tesis que considera al Presupuesto como una ley en sentido formal” (SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de derecho financiero*. 7. ed. Madrid: Universidad Complutense, 1989. p. 441).

realizar em toda a amplitude o Estado de direito (*Rechtsstaat*).⁸⁰ A tese de Laband, arquitetada para servir a um ambiente político específico, ganhou proeminência e foi aplicada em diferentes épocas e países, como sintetiza Marcus Abraham:

Esta dogmática germânica de Laband, seguida por juspublicistas como Ardnt, Seidler, Gneist, Shulze, Gerber, Bornhak, Von Martitz, Jellinek e Otto Mayer, tanto por sua roupagem jurídica como por sua proposta política, acabou sendo muito difundida em finais do século XIX e início do século XX, e o dualismo legislativo alemão acolhido em boa parte da Europa, passando pela França (Jèze, Duguit, Hauriou, Allix, Esmein, Gaudemet, Laufenburger, Trobatas etc.), Itália (Giannini, Orlando, Ranelletti, Graziani, Santi Romano, Talice etc.), Espanha (Gallego), Portugal (Antônio Pereira Jardim) e, ao atravessar o Atlântico, passa ainda pela Argentina (Bielsa, de Juano e Villegas) e Colômbia (Jaramillo, Cruz Santos e Palacio Rudas), até chegar ao Brasil nas lições da doutrina tradicional de Themístocles Brandão Cavalcanti, Dejalma de Campos, Aliomar Baleeiro, Amílcar Falcão, Alberto Deodato, Hely Lopes Meireles, Luiz Emygdio da Rosa Junior, Ricardo Lobo Torres, entre outros.⁸¹

O desenvolvimento da teoria labandiana, de fato, marcou a discussão sobre a natureza da lei orçamentária de forma vigorosa, a ponto de ser transplantada para outros ordenamentos jurídicos, muitas vezes como fórmula canônica de aplicação mecânica, sem levar em conta características específicas de cada modelo estatal. Fato que por muitos foi ignorado, no entanto, é que, ao elaborar a sua teoria, Laband buscou dirimir questões particulares de determinado momento histórico no contexto da Prússia do século XIX, especialmente com o intuito de legitimar os poderes do Monarca em face do Parlamento. Em um ambiente ameaçado pelo gradual reforço da instância parlamentar, verifica-se que o discurso de Laband acerca da natureza da lei do orçamento, na verdade, esteve a serviço de um conveniente propósito: resolver o conflito político prussiano instaurado entre poderes do Estado. A tese construída por ele, sem dúvida, possui uma inequívoca intenção política, e a sua argumentação vem à tona quando o crescimento das funções legislativas em seara orçamentária tornou insuperável a crise entre Coroa e Parlamento naquele contexto constitucional.

O pano de fundo em que se baseia toda a discussão é a dicotomia entre lei formal e lei material adotada por Laband, com a distinção entre o orçamento e a lei que o aprova.⁸² À medida que, segundo a sua teoria, o objeto não se confunde com

⁸⁰ CAMPOS, Francisco. Orçamento: natureza jurídica, p. 448.

⁸¹ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 210-211.

⁸² Sobre esse ponto central, é cristalina a lição de J. J. Gomes Canotilho: “A lei do orçamento está indissociavelmente ligada à teoria do duplo conceito de lei. A distinção conceitual entre lei em sentido material e lei em sentido formal foi desenvolvida por Laband, tendo-se transformado num dogma científico para a doutrina alemã de direito público e, por via dela, das doutrinas francesa e italiana do direito financeiro e do direito constitucional” (CANOTILHO, José

a forma pela qual se corporifica, seria factível separar competências dentro do mesmo ato estatal, sendo atribuída ao Legislativo a prerrogativa para o rito solene do orçamento, restando-lhe inviolável, no entanto, o conteúdo deste, por integrar função administrativa. Com efeito, constituindo matéria reservada à Administração, não se cogitaria eventual recusa parlamentar na aprovação do orçamento ou a vinculação da instância executiva ao montante legalmente aprovado. Em *ultima ratio*, a tese dualista da lei tem mesmo o desígnio de reforçar o poder do Executivo, criando uma barreira ao controle político exercido pelo Parlamento. É nessa premissa-chave que Laband desenvolve a sua engenhosa tese para, no fundo, equacionar uma questão prática suscitada no embate entre os poderes estatais. O problema fulcral, a pretexto da formulação da tese dual da lei, era definir até que ponto o Monarca estaria vinculado ao orçamento aprovado pelo Parlamento. A questão dogmática da lei orçamentária na teoria de Laband, portanto, não revela dilema propriamente jurídico, mas um conflito político entre Executivo e Legislativo na distribuição de competências financeiras.

Do ponto de vista jurídico-político, a obra labandiana se insere no momento em que o Estado prussiano vivenciava o predomínio do princípio monárquico em face da representação parlamentar, com nítida prevalência da Coroa, daí por que Laband idealizava conter impulsos libertários contrapostos ao governo.⁸³ Nesse período, vale relembrar, as revoluções liberais desafiavam as tradicionais estruturas ancoradas em sistemas absolutistas e a expansão do constitucionalismo frutificava a migração do antigo regime para um modelo de fortalecimento do Parlamento. A escalada dos ideais advindos do liberalismo e do constitucionalismo, impulsionados pelo espírito crítico iluminista do século XVIII e difundidos na Revolução Francesa de 1789, transcorreu na Alemanha, contudo, de forma tardia e menos intensa, com traços peculiares em comparação com outros países europeus, como Inglaterra, França e Itália, uma vez que na política prussiano-alemã os anseios revolucionários entravam em choque contundente com a crença até então existente de que todo poder emanava do Rei, sendo o Monarca figura anterior e superior à própria Constituição.⁸⁴ A construção de Laband, apoiada na dualidade da lei

Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento na teoria da lei: estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, p. 543-583, 1979. p. 546).

⁸³ Parte considerável da doutrina alemã do período sustentava a prevalência do princípio monárquico em face da soberania popular, como Georg Jellinek, para quem não seria possível ao Legislativo usar de suas competências para recusar a proposta orçamentária (JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1981. p. 354).

⁸⁴ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais* p. 169.

orçamentária, insurgia-se contra os interesses revolucionários liberais e a instauração da soberania popular, em prol da monarquia absolutista velada nas fórmulas mais conservadoras do Estado prussiano.⁸⁵

De outro lado, em perspectiva histórico-política, importa notar que o duelo entre Coroa e Parlamento, inserido nessa conflituosa reordenação de poder em que se moldava o contexto prussiano de transmutação da monarquia absolutista para o princípio da representação popular, ingressou ativamente em seara orçamentária ante a recusa parlamentar na aprovação do orçamento, marcando impasse ocorrido entre os anos de 1862 e 1866, período em que Laband forjou a sua tese na tentativa de solucionar tal contenda, buscando refrear manifestações reacionárias e preservar a concentração de poder nas mãos da Coroa. Explica Rodriguez Bereijo, ao realizar profunda análise histórica sobre o tema, que o conflito constitucional prussiano surgiu por ocasião de um projeto de reforma militar apresentado em 1860, momento em que o Rei Guilherme I pretendia profissionalizar e aumentar o exército, com a fusão da milícia (*Landwehr*) no exército permanente. Conforme o texto constitucional então vigente, a anuência parlamentar era requisito para remodelar as bases orgânicas do exército e aprovar o acréscimo da despesa anual correspondente. Submetido, então, o projeto à Câmara (*Landtag*), os liberais, que compunham a maioria dos assentos, rejeitaram-no prontamente e buscaram introduzir modificações, seja porque a reforma se mostrava excessivamente onerosa, seja porque extinguiria a milícia, representação democrática do cidadão-soldado da guerra de libertação contra Napoleão, cativante para os liberais e patriotas alemães, e sua substituição por um novo exército regular colocaria um imenso instrumento de poder nas mãos do Rei. Diante da aversão do partido liberal, o Rei retirou seu projeto de lei, mas, tão logo findadas as sessões na Câmara, realizou a aludida reforma, mesmo ausente o consentimento parlamentar. A partir daí, uma sucessão de novos eventos acarretou o agravamento progressivo do ambiente político e uma crise sem precedentes no Estado prussiano.⁸⁶

⁸⁵ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XCIX.

⁸⁶ “A teoria do Orçamento de Laband, de 1871, e seu ponto de apoio básico – a concepção dualista da lei –, deve-se mais às instâncias políticas daquele momento histórico que à tentativa lógica de construção científica. De um lado, havia uma desconfiança em face do Poder legislativo e, conseqüentemente, a necessidade de justificar, a partir da ciência do Direito, a atuação do Executivo no caso de não aprovação do Orçamento pelas Câmaras, reconhecendo *a priori* ao Governo, e em particular ao monarca, o poder de estabelecer o Orçamento mediante uma simples ordem quando não foi votado pelo Parlamento. De outro lado, a preocupação de uma possível paralisação da atividade administrativa que levasse a uma dissolução do próprio Estado, como consequência da rejeição do Orçamento pelas Câmaras legislativas. Daí surgiu o desenvolvimento do entendimento segundo o qual a lei pode ser meramente formal – ato, no

Em represália à ação arbitrária da Coroa, que, sem respaldo legal, iniciou a reforma militar ao arrepio da decisão legislativa, o Parlamento, demonstrando a sua indignação, recusou-se a autorizar, no orçamento de 1861, as despesas incluídas pelo Executivo para levar a efeito a reforma que havia iniciado sem o crivo parlamentar. Na oportunidade, houve aprovação legislativa apenas de parte daqueles gastos na forma de créditos extraordinários e com expressiva redução em seu montante. A situação foi ainda agravada quando, no mesmo ano, integrantes do partido progressista que ascenderam no cenário alemão como resultado da divisão do partido liberal e, agora, formavam maioria parlamentar, mostrando-se tenazes cumpridores do ordenamento constitucional prussiano, apesar da linha partidária nacionalista e leal ao Monarca, empreenderam nova desaprovação dos gastos militares em 1862, após o Rei ter dissolvido o Parlamento e convocado novas eleições para angariar base de apoio que lhe fosse favorável à legitimação das despesas bélicas no orçamento, medida que se viu frustrada diante da sequencial e insistente resistência parlamentar.

A barreira de governabilidade que se instaurava posicionou o conflito entre dois extremos de uma iminente ruptura: de um lado, enfraquecido, o Rei já cogitava abdicar do trono; de outro, um golpe de Estado com a presença dos militares não era descartado. A situação crítica que parecia sem solução ganhou nova força quando Guilherme I nomeou Otto von Bismarck, à época embaixador da Prússia em Paris, novo chefe de governo, com a promessa de avançar nas reformas militares mesmo de forma contrária à vontade parlamentar, sob a bandeira *pelo Rei, contra a soberania do Parlamento*.⁸⁷ Bismarck inicialmente pretendeu emplacar um discurso conciliatório, mas foi enfático ao invocar a defesa de que, em face de lacuna na Constituição para resolver o embaraço entre os poderes, e tendo em vista que o texto constitucional exigiria a aprovação do orçamento por lei, implicando a necessária concordância dos dois corpos legislativos que formavam a Câmara Baixa e a Câmara Alta, em conjunto

dizer dos defensores da sua existência, ‘sem conteúdo jurídico’ –, que simplesmente é aprovado pelo Poder Legislativo e lei no sentido material, que teria ‘conteúdo jurídico’” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 94).

⁸⁷ Essa expressão de Bismarck revela o pensamento dominante à época no contexto prussiano de preponderância do princípio monárquico em relação à representação parlamentar. A propósito, explica Gabriel Lochagin sobre o ambiente do sistema orçamentário alemão: “Ali, a possibilidade do parlamento recusar propostas e solicitações orçamentárias do governo não foi compreendida como uma possibilidade constitucionalmente reconhecida. Essa distinção um tanto quanto artificial entre leis com caráter de lei propriamente dita e outras com caráter de ato administrativo mostrou-se bastante útil para tornar inócuo e inconstitucional o exercício, pelo Poder Legislativo, de alguma forma de participação nas modificações orçamentárias: se a matéria é de ato administrativo e os órgãos da administração decidiram pela necessidade de realizar as alterações, não poderia um órgão externo recusá-la” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 38).

com a Coroa, daí resultaria a impossibilidade de o Parlamento aprovar ou rejeitar o orçamento por conta própria, inadmitindo-se em um Estado, sob pena de colapso total, a paralisa integral das suas atividades essenciais. Apesar da investida de Bismark, o obstinado Parlamento, em 1863, continuou a recusar a aprovação do orçamento e acentuou a sua oposição, reconhecendo a inxequibilidade de qualquer despesa pelo Governo sem a definitiva e prévia autorização legislativa, embora a Coroa, na prática, permanecesse levando a cabo a reforma com os gastos militares.

A reiterada rejeição do orçamento não intimidou o chanceler, que dissolveu a Câmara dos Deputados e, assim como ocorrido nos anos anteriores, obteve a fixação do orçamento público por decreto real. Em que pese o conflito cada vez mais agudo, Bismark consolidava sua posição, tendo contra si a Câmara dos Deputados (*Landtag*) e os Liberais, mas angariando apoio da Câmara dos Lordes (*Herrenhaus*). Governava, desse modo, sem ser votada a lei orçamentária, por tempo que lhe conferiu condições suficientes para granjear recursos e aparelhar o serviço militar para a guerra contra a Áustria, considerada necessária para a unidade alemã. Esse impasse orçamentário, por prolongado lapso temporal, persistiu como nos períodos anteriores entre Governo e Câmara: esta reduzia custos e rejeitava verbas para cobrir as despesas de guerra; e aquele, por seu turno, com o consentimento dos Lordes, aprovava mediante decreto a gestão dos fundos, realizando os gastos bélicos à revelia do Parlamento.

O duelo se estendeu até 1866, quando, após a Câmara dos Deputados ser dissolvida e novas eleições convocadas, o Rei sugeriu uma trégua aos parlamentares, aproveitando-se do sucesso obtido pela Prússia nas guerras contra a Dinamarca e a Áustria. Diante de fatos de importância política decisiva e notório prestígio público, a ocasião conferiu uma propícia janela de oportunidade para Bismark confirmar o acerto dos gastos direcionados para o exército, desarmando politicamente os liberais para pôr fim à crise que se arrastava por anos no Estado prussiano. Consentindo em isentar o Governo, o Parlamento resolveu absolver eventuais infrações em virtude dos gastos realizados sem prévia autorização na lei do orçamento e aprovou retroativamente as contas da Coroa. Em troca da indulgência na total escusa de responsabilidade pelos gastos sem anuência parlamentar, admitiu o Governo ter efetuado despesas ilegais, no que assim se encerrou o prolongado embate. O panorama serviu de alicerce à tese de Laband, com grandiosos reflexos na teoria orçamentária e sequelas deixadas até hoje,⁸⁸ apesar do ambiente de

⁸⁸ Os impactos reverberam na separação dos poderes estatais: “No fundo dessa questão está, em verdade, a cogitação acerca da compreensão do papel do orçamento no contexto das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Com efeito, a participação do Legislativo no exame e aprovação do orçamento é uma manifestação importante do equilíbrio entre os poderes. Tenha-se presente que a ideia da participação do Poder Legislativo na aprovação do orçamento significou, originariamente, a possibilidade de controle desse Poder relativamente ao

debilidade democrática em que se edificou a teoria da lei formal advinda do arcaico berço prussiano, como arremata Rodriguez Bereijo:

El conflicto constitucional había terminado; pero, al mismo tiempo, el Derecho Público en la materia presupuestaria quedó perfectamente fijado y establecido con una interpretación del papel del Parlamento que dominaría el pensamiento político alemán durante los cincuenta años siguientes. La pugna que en otros países se había resuelto a favor de la representación nacional, se decantó en Alemania del lado del Monarca. El conflicto prusiano vino a poner de manifiesto que, como decía Lassale, “los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de Derecho sino de poder”; y si representación popular rechaza el Presupuesto, el Gobierno está autorizado a prescindir de él y a recaudar los impuestos y gestionar los gastos públicos bajo su responsabilidad. La obra de Laband “Das Budgetrecht”, escrita unos años más tarde, en 1871, intentará justificar en Derecho la solución que había prevalecido de hecho en el conflicto constitucional prusiano de 1862-1866.⁸⁹

Isso posto, o que se conclui é que, por trás de uma habilidosa teoria jurídica, manipulada por Laband em sua tese dual da lei, buscou-se subterfúgio racional para transferir o conflito orçamentário prussiano do plano da controvérsia política para a lógica jurídica, na tentativa de arrefecer os limites da vinculação do Monarca à lei do orçamento. O eixo da obra labandiana, sem dúvida, encobre uma verdadeira questão de soberania, encrustada no pensamento político voltado à prevalência da instância executiva e à preservação dos princípios da monarquia absolutista vivenciados no contexto prussiano, em oposição aos renovados ideais democráticos que reclamavam maior controle dos atos do Governo e a estabilização política do Parlamento, órgão representativo da vontade do povo e fundamental para o equilíbrio constitucional dos poderes. Na dicção de Rafael Baldo, ao qualificar o orçamento público como lei formal, Laband alinha a natureza jurídica do orçamento à vitória do Poder Executivo sobre o Legislativo.⁹⁰ A tese da lei formal limita a força institucional do Parlamento, retirando do orçamento os efeitos materiais dele decorrentes e a capacidade de criar obrigações ao governo, por tratá-lo como ato da Administração. A consequência jurídica seria a inusitada exoneração de responsabilidades do Governo no plano da gestão financeira.

É interessante verificar, ainda, que a tese labandiana, ao mesmo tempo que pregava a neutralidade e a propensão ao formalismo jurídico, paradoxalmente servia para perpetuar o legado de hegemonia do Executivo, assumindo um viés

Poder Executivo, pensando-se, em primeiro lugar, em limitar os gastos deste último, função que permanece – ou deveria permanecer – até hoje” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 94).

⁸⁹ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CXXVIII.

⁹⁰ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 151-153.

notoriamente parcial na defesa fervorosa do sistema político da Prússia de seu tempo, a fim de preservá-lo intocável.⁹¹ A suposta neutralidade da doutrina de Laband constituía um véu ideológico que dissimulava o interesse de instrumentalização com fins políticos de uma teoria jurídica pretensamente pura. A distinção entre lei formal e lei material, todavia, tinha evidente ambição política no contexto de luta entre poder monárquico e representação popular, em benefício do primeiro. Obviamente, não há mais como se conceber a teoria orçamentária da lei formal no Estado contemporâneo. É de causar perplexidade, de fato, uma obra doutrinária fundada em bases despóticas e desde longínqua data conquistar uma penetração tão avassaladora em variados sistemas jurídicos, restando atualmente superadas as suas premissas, como se demonstrará.

1.4 A AFIRMAÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO: SUPERANDO UMA ANTIGA DISCUSSÃO

Dos debates a respeito da natureza da lei orçamentária decorrem reflexos jurídicos importantes e a habitual divisão doutrinária situando a problemática entre modelos de orçamento público que podem assumir, em suma, caráter autorizativo ou impositivo. A questão perpassa a forma pela qual a estruturação desses modelos se comunica com a natureza jurídica do orçamento. Quando se concebe o orçamento público como lei formal, quer-se declarar que se trata de verdadeiro ato administrativo que, revestido sob a forma de lei, está inserido na atribuição do Executivo, o qual não se encontra vinculado à aprovação da lei pelo Parlamento, nem restrito ao conteúdo nela autorizado, pois a lei orçamentária, nessa ótica, revela um trâmite não essencial à produção dos efeitos daquele ato de índole executiva. Ao se ter o orçamento como lei material, por sua vez, está-se a lhe reconhecer domínio de atuação legislativa, que condiciona o exercício dos atos financeiros do Governo e perfaz substrato hábil a criar compromissos aos quais se vincula o Executivo, nos termos do consentimento que lhe foi dado pelo corpo legislativo representativo da vontade do povo, constituindo essa manifestação parlamentar, agora, elemento vital à aprovação do orçamento.⁹² De forma pragmática, pode-se dizer que, entendido como lei formal, o

⁹¹ Marcus Abraham sugere poder encontrar certa ingenuidade em Laband na vinculação de sua teoria com a situação política prussiana, já no prefácio de sua obra expressando “o afã de encontrar a verdade jurídica, com absoluta despreocupação do que esta signifique para os desejos, tendências e doutrinas dos partidos políticos” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 171).

⁹² Estevão Horvath, invocando a lição de Ferrero Lapatzta, sintetiza a problemática situando a questão acerca da essencialidade ou não da aprovação do orçamento pelo Legislativo: “Como bem observa Ferreiro Lapatzta, a tese do orçamento como lei formal ‘se reduz, em essência, a

orçamento público rege-se ao comando do Executivo, ao passo que sua adequação como lei material lhe põe sob a autoridade do Legislativo, com as implicações jurídicas daí advindas. Em torno dessas bases, portanto, encontra-se a inspiração que guiará os modelos orçamentários, respectivamente, autorizativo e impositivo.

A delimitar tais expressões, convencionou-se por: (i) orçamento autorizativo, aquele que reflete permissão para o gasto, consistindo em limite máximo disponível à Administração, a qual não possui a obrigação de seu fiel cumprimento, por recair na esfera de atuação executiva; e (ii) orçamento impositivo, aquele que, além de fixar o montante das despesas, impõe ao Poder Executivo o dever, em princípio, de realizar o orçamento legalmente aprovado, remanescendo a discricionariedade administrativa circunscrita aos exatos limites da lei. Em outros termos: o orçamento autorizativo é do tipo proibitivo, incutindo um controle negativo, traduzido no limite intransponível ao Executivo no dispêndio de recursos; por sua vez, o orçamento impositivo é do tipo mandatário, refletindo um controle positivo, expresso no dever *prima facie* de executar o orçamento. Este último apenas é possível quando absorvida a materialidade da lei orçamentária; já o primeiro aproxima-se da sua feição meramente formal. Em ambos, intenta-se o controle dos atos financeiros do Governo pelo Parlamento, de maneira reduzida no orçamento autorizativo e com maior alcance no orçamento impositivo. No controle negativo (orçamento autorizativo), tem-se por efeito principal a definição do montante fatal para a realização do gasto; no controle positivo (orçamento impositivo), o foco primordial é o compromisso com a sua efetivação, além da fixação do seu limite. Se, por um lado, a tese da lei material converge para o modelo impositivo, de outra banda, tende-se a relacionar a teoria da lei formal com o modelo autorizativo.

Em decorrência da forte influência que a obra de Laband exerceu no âmbito financeiro, uma natural inclinação à adoção do orçamento autorizativo foi verificada em distintos ordenamentos jurídicos. Vale notar, contudo, a deturpada conexão que rotineiramente se costumou fazer da tese da lei formal como pressuposto para o modelo orçamentário autorizativo. Ao historiar o tema, Rafael Baldo aponta que muitos juristas confinaram o orçamento público aos grilhões dogmáticos de uma lei formal sem efeitos materiais, notando-se um alinhamento teórico na associação direta entre a tese labandiana e a natureza orçamentária autorizativa.⁹³ Segundo a formulação de

uma afirmação: a Lei de Orçamento não contém normas jurídicas; e a uma consequência: não regula nem afeta as relações jurídicas entre o Estado e os particulares'. Se, por outro lado, se reputa o orçamento como lei 'material', com 'conteúdo', que regule, efetivamente, relações jurídicas, então a aprovação pelo Legislativo é fundamental" (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 96, grifo do autor).

⁹³ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 205-206.

Laband, no entanto, a ideia de um orçamento autorizativo seria inconcebível, pois a aprovação parlamentar não era indispensável ao gasto, sendo possível ao Monarca fazê-lo sem previsão orçamentária. Também Rodrigo Faria lembra que, para Laband, não haveria na lei orçamentária algum tipo de ordem, mandamento ou proibição ao Executivo, e até a noção de que existiria uma autorização para este efetivar despesas seria falsa, já que a maior parcela destas não dependeria de tal condicionante.⁹⁴ É certo que a tese de Laband não conceberia jamais a dotação orçamentária como uma espécie de dever para a Administração, mas o fato é que seria inimaginável, também, atribuir-lhe um viés de autorização ou de limite para a realização do gasto.

Ao examinar o tema, Gabriel Lochagin explica que o fato de o orçamento ser estabelecido sob a forma de lei não trouxe, aliás, maiores significados jurídicos em seu início, porque a lei surgiu mais como uma forma de ação conjunta do Monarca e do Parlamento, não sendo imprescindível à realização do gasto pelo Governo, daí não se poder falar em autorização. Ao contrário, a tese de Laband se dirige em oposição à ideia de vinculação do Monarca ao orçamento aprovado pelo Parlamento, tolerando o gasto, inclusive, sem a chancela orçamentária.⁹⁵ De modo similar, Marcus Abraham salienta que o efeito específico da lei orçamentária na teoria labandiana estaria na busca de que Governo e Parlamento chegassem a um acordo, evitando tensões de uma eventual decisão unilateral, mas o orçamento não seria o fundamento autorizativo para a execução das despesas, possuindo eficácia não constitutiva, e sim meramente declaratória.⁹⁶ Para Laband, o Governo poderia empreender a maioria dos gastos independentemente da existência de lei orçamentária e da aquiescência parlamentar. Isso significa que, se a tese labandiana está longe da percepção da materialidade da lei orçamentária, também não se pode asseverar que estaria próxima da aceção do modelo orçamentário autorizativo, uma vez que sequer seria necessária a previsão orçamentária como condição para a realização de gastos pelo Executivo.⁹⁷

Diante de tal evidência, não há dúvidas de que a retrógrada tese labandiana não apenas se manifesta desalinhada aos dogmas que selam o orçamento público no atual

⁹⁴ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 98-99.

⁹⁵ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 43-44.

⁹⁶ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 178-179.

⁹⁷ Sobre esse aspecto, a valiosa lição de Bereijo: “Lo que, en realidad, Laband quiere afirmar es que el fundamento constitucional del derecho del Gobierno a disponer de los gastos previstos en el Presupuesto que él mismo ha preparado, no depende de la aprobación de las Cámaras, sino que reside en su propio interior, en el hecho mismo de que representa el vértice en que se concreta la estructura fundamental del Estado. Lo que es erróneo, según Laband, es pensar que la acción del Gobierno obtenga legitimidad constitucional por la aprobación de las Cámaras” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CLXIII).

Estado de direito, mas denota, ainda, a inadequação de suas premissas mesmo para quem defenda o modelo orçamentário autorizativo, pois o condicionamento do gasto à prévia autorização parlamentar era uma prerrogativa refutada por Laband. O que se firmou no tempo foi o resultado, a bem da verdade, de uma confusão conceitual na implantação de um modelo híbrido que se propõe a limitar o gasto realizado pelo Executivo até o limite aprovado pelo Parlamento (contrário, nesse ponto, à ideologia de Laband), mas sem criar uma obrigação para a sua execução (afastando-se, agora, da materialidade da lei). Tem-se, assim, uma miscelânea doutrinária com a absorção do dualismo da lei proveniente do contexto alemão, moderado com o reforço francês da abstração e generalidade da lei. A isso convencionou-se chamar, historicamente, de orçamento autorizativo, sob a justificativa de sua suposta natureza de lei formal, embora a teoria de Laband tenha sido formulada para desobrigar o Executivo em face do Legislativo, admitindo o gasto em caso de recusa parlamentar, o que se mostra inconcebível hoje, daí a incongruência de seu uso, porquanto o orçamento autorizativo nem converge para as premissas labandianas originalmente difundidas na teoria da lei formal, nem se adéqua aos efeitos jurídicos materiais da lei dos tempos atuais.

Apesar disso, o fato é que a tese dualista da lei foi invocada nos meandros do direito financeiro como lastro para embasar suposto caráter orçamentário autorizativo. A doutrina tradicional absorveu a ideia de que o orçamento consubstancia lei por meio da qual o Legislativo autoriza o Executivo à realização de despesas nos limites em que aprovadas, ao tempo que assegura a discricionariedade administrativa ante a ausência de um dever de execução, já que inadmitida sua índole material, revelando permissão para gastar, e não obrigação de fazê-lo, da qual surgiria a livre opção do Governo para ignorar a sua realização.⁹⁸ O orçamento público, desse modo, nascido para servir de instrumento de controle do Executivo, teve seu potencial transformador tolhido nos campos propedêuticos e dogmáticos, tornando-se, apesar das múltiplas funções e potencialidades, uma peça tímida, incapaz de interferir decisivamente na realidade e de impor a sua força cogente, motivo pelo qual, caindo em progressivo descrédito, ficou enclausurado no plano das abstrações jurídicas e se refugiou nas arcaicas categorias dogmáticas que remontam ao fim do século XIX, em notório déficit epistemológico que refletiu no rotineiro descumprimento de suas disposições legais.⁹⁹

⁹⁸ Nesse sentido: “Nossos autores, em sua grande maioria, postulavam a sua natureza exclusivamente autorizativa, pela qual se permitia a realização das despesas públicas, sem, contudo, obrigar a Administração Pública a cumprir as previsões orçamentárias” (ABRAHAM, Marcus. Efetividade e vinculação das leis orçamentárias e a ADI 4.663. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao ministro Marco Aurélio*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 307-308).

⁹⁹ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 238-239.

No Brasil, a doutrina clássica, embora sem unanimidade, majoritariamente se inclinou a acolher o orçamento público como lei de índole formal, sob a influência da obra de Laband.¹⁰⁰ Filiando-se a tal entendimento, Lafayette Josué Petter afirma que no direito pátrio a Constituição confere ao orçamento natureza de lei no plano formal, sem sê-lo no sentido material, pois lei material é o ato normativo genérico, abstrato e permanente, enquanto a lei orçamentária é lei de efeitos concretos, particulares, e destinada a vigorar por exercício determinado, não criando direitos subjetivos, daí por que se afigura como lei de cunho autorizativo.¹⁰¹ Luiz Emygdio Rosa Jr., na mesma linha, pontua que o orçamento público deve ser considerado lei formal, cujo propósito é autorizar as despesas e estimar os recursos para esse fim, sem gerar para o Estado a obrigação da execução, tendo essência de mero ato de administração.¹⁰² Para Alberto Deodato, por sua vez, o orçamento consubstancia a aprovação de uma conta e de um plano econômico, consistindo em lei que não vigora senão durante um ano, nem consigna tributos ou derroga leis fundamentais, sem possuir natureza de lei material.¹⁰³ De modo semelhante, Ricardo Lobo Torres assevera que a tese de que o orçamento é lei formal, que apenas prevê as receitas e autoriza os gastos, sem criar direitos ou modificar as leis tributárias e financeiras, é a que melhor se acomoda ao direito constitucional brasileiro, defendendo que, apesar de a dicotomia entre lei formal e lei material ser questionável nos outros vários campos do direito, por enfraquecer o princípio da legalidade e produzir o agigantamento das atribuições do Executivo, em tema de orçamento público permaneceria relevante, sobretudo, para retirar da lei ânua qualquer conotação material relativamente à constituição de direitos subjetivos.¹⁰⁴

Também recebeu guarida na doutrina nacional a teoria do orçamento como ato-condição, derivada da tese da lei formal. Adotou tal posicionamento Dejalma de

¹⁰⁰ “Entre nós, esta perspectiva pode ser encontrada tanto em autores mais recentes como clássicos, tais como Augusto Olympio Viveiros de Castro, Claudio Carneiro, Lafayette Josué Petter, Luiz Emygdio Rosa Jr., Alberto Deodato, Kyioshi Harada e Ricardo Lobo Torres”. E continua o autor: “Aparentada com a teoria do orçamento como lei formal, sendo dela derivada, encontra-se a teoria do orçamento como ato-condição. No Brasil, recebeu atenção sobretudo durante a vigência de Constituições interiores à atual, em que fora consagrado o princípio da anualidade orçamentária. Esposam tal postura Dejalma de Campos, Hely Lopes Meirelles e Aliomar Baleeiro”. Por fim, arremata: “Há ainda aqueles que, evitando tomar posição na polêmica quanto à natureza jurídica do orçamento, simplesmente classificam-no como uma lei especial ou *sui generis*, como Carlos Valder do Nascimento [...]” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 196-201).

¹⁰¹ PETTER, Lafayette Josué. *Direito financeiro*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010. p. 43.

¹⁰² ROSA JR., Luiz Emygdio. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 86-87.

¹⁰³ DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1984. p. 272.

¹⁰⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 96.

Campos, argumentando que muitas leis não são autoaplicáveis, ou não se aplicam pela simples vontade sem que antes ocorra situação que dê eficácia à sua aplicação futura, o que remete à figura do ato-condição, Para o autor, é esta a natureza jurídica da lei orçamentária, na medida em que confere proveito às leis previamente criadas que versem sobre as receitas e despesas.¹⁰⁵ Corroborou tal visão Aliomar Baleeiro, grande expoente no direito brasileiro das ideias de Jèze acerca da natureza de ato-condição da lei orçamentária, entendendo que, formalmente, o orçamento não difere das demais leis, mas o seu objeto se enquadra na classe dos atos que não interferem no conteúdo da lei, apenas a torna eficaz. Daí conclui Baleeiro que, não tendo índole de lei material, as suas disposições, sobretudo no que tange às despesas variáveis, representam simples autorizações, facultando a ação da Administração até o limite previsto, como créditos limitativos e não imperativos, sem criar direito subjetivo em favor de pessoas ou instituições.¹⁰⁶ Outros, como Carlos Valder do Nascimento, sem adentrar na polêmica sobre a natureza do orçamento, reportam-no objetivamente como uma lei especial ou *sui generis*, justificando tratamento diferenciado no plano constitucional que caracterizaria a peça orçamentária como lei especial de conteúdo específico, tendo por objeto a estimativa das receitas e a autorização das despesas.¹⁰⁷

O fato é que tais entendimentos difundidos na doutrina pátria, mesmo sob perspectivas distintas, abstraíram a materialidade da lei orçamentária e, na prática, resultaram na cristalização do pensamento dominante de que o orçamento público teria simples natureza autorizativa, a consubstanciar que a presença de dotação nele contida não importaria, em princípio, no dever de sua realização, desonerando-se o Executivo de dar cumprimento ao orçamento aprovado em lei pelo Parlamento. A consequência dessa sistemática na realidade brasileira foi a impossibilidade de se exigir que um gasto previsto na lei orçamentária fosse executado, inserindo-se a sua realização na prerrogativa administrativa e dentro dos contornos discricionários dessa atribuição. A verdade é que o estudo desse tema no Brasil permaneceu adormecido, e, como lembra Marcus Abraham, o seu tratamento revela que, com raras exceções, a matéria não foi objeto de atenção aprofundada entre os doutrinadores nacionais, de modo que a acepção que angariou maior adesão fixou a noção de que o orçamento, embora assumindo feição legal, ostentaria natureza de lei em sentido meramente formal, veiculando em seu interior um ato administrativo de autorização de gastos.¹⁰⁸

¹⁰⁵ CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995. p. 72.

¹⁰⁶ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 554-560.

¹⁰⁷ NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1997. p. 53-54.

¹⁰⁸ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 195.

Absorvida em âmbito interno a natureza jurídica de lei formal do orçamento público e disseminada a sua índole autorizativa, resta indagar: hoje, tal visão que se firmou vencedora, ainda é sustentável? Ou seja, mostra-se juridicamente defensável, hodiernamente, o caráter de mera lei formal atribuído ao orçamento e o consequente estabelecimento de modelo que isente o Executivo do compromisso de executar a lei aprovada no Parlamento? É evidente que a resposta é negativa. Os impactos da tese labandiana, moderados com a doutrina francesa, foram, de fato, bastante expressivos na prática orçamentária brasileira, mas já se nota forte tendência para a concepção renovada da natureza jurídica do orçamento, ganhando relevo em tempos recentes o soerguimento de vozes doutrinárias, em âmbito interno e externo, que reforçam o coro de oposição à retrógrada tese dualista da lei e se afastam dos encantos que dela se irradiam no espaço político de acomodação das tensões entre os poderes.

De um lado, não se concebe analisar as instituições orçamentárias a partir da temerária incorporação de teorias obsoletas elaboradas para resolver problemas de outras épocas e locais, daí se questionar, atualmente, a validade de um discurso que se traduz na repetição anacrônica de ideias formuladas em realidade jurídico-política não mais aderente,¹⁰⁹ resultando em um vácuo epistemológico que mitiga o adequado estudo do orçamento público e negligencia o próprio fundamento que o valida, dada a aplicação descontextualizada de antiquada doutrina, difundida como verdade absoluta e colocada a serviço de velhas estruturas de poder que há tempos sucumbiram.¹¹⁰ Por outro lado, não há dúvida de que o orçamento representa, hoje, muito mais do que significava antes dentro da estrutura estatal, convertendo-se em elemento vital para a sociedade e vetor que orienta a própria vida econômica e financeira da nação, não estando mais jungido só à ideia de controle político e limitação de poder, mas passando a potencialmente intervir no substrato

¹⁰⁹ A propósito, diz J. J. Gomes Canotilho: “A teoria da lei do orçamento é um exemplo do que se acabou de afirmar. Elaborada pela dogmática positivista alemã, tendo como pano de fundo as relações de tensão na monarquia dualista entre um governo que se pretendia com poderes originários, e um Parlamento que se arrojava da legitimidade democrática, ela foi transferida para horizontes político-constitucionais, que à partida se revelavam informados por princípios distintos dos da monarquia dualista” (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Lei do Orçamento na teoria da lei*, p. 544-545).

¹¹⁰ Heleno Taveira Torres, invocando as lições de Michel Bouvier, explica que o apego à doutrinas de outrora gerou o descolamento da realidade e o envelhecimento do direito financeiro: “O progressivo distanciamento da realidade, como observa Michel Bouvier, sempre foi um obstáculo ao seu desenvolvimento. Com isso, deu-se o fenômeno do ‘envelhecimento precoce’ do direito financeiro, pelo apego da doutrina a institutos de antanho, confusão entre teorias econômicas de épocas mais remotas com aquelas das fases sucessivas, além de tratamento generalista, devido ao aumento da sua complexidade” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 25, grifo do autor).

social e guiar o programa estatal, daí por que a atualização das suas funções altera a forma de concebê-lo e a natureza jurídica nele encarnada, sob pena de, a par de mudanças políticas e constitucionais profundas, congelar no tempo doutrina caduca formulada cerca de dois séculos atrás.

Diante disso, tudo leva a crer não ser plausível insistir no subterfúgio à tese de Laband. Não por outra razão, a propósito, parcela importante da doutrina financeira já vem trilhando um caminho de renovação. É que os efeitos irradiantes da teoria labandiana gravitam em torno de duas premissas centrais, insubsistentes no atual Estado de direito: (1) dicotomia entre lei formal e lei material e a consequente negação do orçamento como ato uno (cisão entre objeto e lei que o aprova), colocando-o sob domínio da instância de atuação executiva; e (2) ausência de princípio jurídico ou regra de direito na lei orçamentária (inexistência de vínculos imputáveis à Administração), o que desonera o Governo de responsabilidades em caso de violação ao orçamento.

Diante das premissas erguidas por Laband, das quais decorrem sequelas deletérias, até hoje, em matéria orçamentária, o que se pretende, superando teorias de outrora, é clarificar aqueles pressupostos, perante os quais resta indagar: (a) ainda persiste o dualismo de atos jurídicos e a distinção do orçamento em lei formal ou material no Estado contemporâneo?; e (b) há algum vínculo para a Administração em relação ao conteúdo da lei orçamentária aprovada pelo Parlamento a ponto de impor a sua observância? A solução para tais questões, portanto, representa a chave para a suplantação de antiga discussão e a migração para nova perspectiva orçamentária. A doutrina financeira, estrangeira e nacional, aliás, já se inclina no sentido de perceber o orçamento como efetiva lei material¹¹¹ e, por conseguinte, pavimenta os caminhos em direção ao abandono da concepção orçamentária meramente autorizativa.

Na dianteira da defesa da materialidade da lei do orçamento destaca-se a doutrina desenvolvida na Espanha, especialmente Sainz de Bujanda, expoente no

¹¹¹ “A concepção monista do orçamento como lei material foi defendida na Alemanha por Myrbach-Rheinfeld, Zorn e Haenel; na Itália foi acompanhada por Ingrosso, Esposito, Majorana, Mortara, Vitagliano, Micheli e Amatucci; Carré de Malberg na França; Fernando Sainz de Bujanda, Jaime Garcia Añoveros, Adolfo Carretero Perez, Álvaro Rodriguez Bereijo, Eusebio González García, José Juan Ferreiro Lapatza, Fernando Pérez Royo, Carlos Palao Taboada, Alejandro Menéndez Moreno, Miguel Ángel Martínez Lago, Juan Antonio Toscano Ortega, José Pascual García, Germán Orón Moratal, Gabriel Casado e Juan Martín Queralt, na Espanha; José Joaquim Gomes Canotilho, António Lobo Xavier, António L. de Sousa Franco, Luis Cabral de Moncada e João Ricardo Catarino, em Portugal; Giuliani Fonrouge, Dino Jarach, Horacio Corti e Gustavo Casanova, na Argentina; Mauricio Plazas Vega, na Colômbia. No Brasil, encontrou adeptos em Francisco Campos, Régis Fernandes de Oliveira, Adilson Abreu Dallari, Eduardo de Mendonça, Heleno Taveira Torres e José Marcos Domingues” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 215).

pensamento a esse respeito, dispondo que o orçamento é lei em sentido material, já que contém normas jurídicas que vinculam a Administração e a sua aprovação ocorre com a manifestação normal e não excepcional de órgão ao qual constitucionalmente corresponde a função legislativa, no exercício de autêntico poder normativo criativo, representando nada menos que a expressão jurídica do plano financeiro do Estado. Logo, o orçamento deve ser visto como lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com todas as características de valor e força a ela inerentes. Ensina o mestre:

Podemos concluir que en nuestro Derecho la ley de Presupuestos debe considerarse como una ley en sentido pleno, de contenido normativo. No solamente porque las normas presupuestarias que regulan la autorización de los gastos o la administración y gestión de los ingresos son verdaderas reglas de Derecho con efectos jurídicos generales, sino también porque en las Leyes de Presupuestos se contienen normas jurídicas de contenido muy diverso: normas que innovan o modifican el ordenamiento positivo, normas que contienen delegaciones o autorizaciones legislativas, normas que autorizan consignaciones de créditos en relación con gastos creados por otras normas legales sustantivas, etcétera. Contenido normativo que pone de manifiesto la eficacia material constitutiva o inovativa de la Ley de Presupuestos.¹¹²

Também José Juan Ferreiro Lapatza converge para a noção de orçamento enquanto lei material, argumentando que o modo mais coerente de demonstrar a incongruência da tese orçamentária formalista é fazer perceber que o orçamento contém efetivas normas jurídicas que disciplinam a atividade administrativa em face de terceiros, bem como as relações jurídicas que dela advêm, no que se evidencia a essencialidade da aprovação do orçamento pelo Parlamento. E, se o orçamento possui conteúdo que regula verdadeiramente relações jurídicas e sua aprovação pelo Legislativo é fundamental, daí se vê seu caráter de lei material, a saber:

La Ley de Presupuestos contiene normas jurídicas, y estas normas disciplinan, como cualquier norma jurídica, la actividad interna de la Administración frente a terceros, y, consecuentemente, las relaciones jurídicas que de ella se derivan [...]. En este sentido nos parece claro que la función (entendida como poder-deber) administrativa que da origen al gasto público está disciplinada (condicionada) tanto por las normas que la regulan con carácter permanente como por los límites impuestos en el presupuesto.¹¹³

Álvaro Rodríguez Bereijo, por seu turno, é outra voz robusta no sentido da aceção material da lei orçamentária. A sua obra foi capaz de descortinar a teoria formalista e trazer à tona as razões obscuras que viciaram o campo de observação do orçamento e desviaram o seu adequado tratamento jurídico. O entendimento do autor é claro: nem é lei formal, nem é ato administrativo disfarçado de forma legal; o

¹¹² SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de derecho financiero*, p. 441.

¹¹³ FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Curso de derecho financiero español*. Madrid: Marcial Pons, 2004. v. I. p. 299.

orçamento é simplesmente lei, assim entendida no plano material. Destarte, tanto a defesa da lei orçamentária como meramente formal, a configurar um simples ato administrativo ou ato político de governo que se reveste sob a forma de lei, como a noção de que a intervenção parlamentar na aprovação do orçamento não constitui exercício de uma função própria legislativa, mostram-se insustentáveis. Assim, não há razão para negar o caráter de lei material do orçamento, como aduz o jurista:

La respuesta, en lo que ahora interesa, respecto al Presupuesto es, a mi modo de ver, clara: ni ley formal, ni acto de la Administración con forma de ley, sino sencillamente Ley, que contiene los Presupuestos (en el sentido estricto de previsiones de ingresos y autorizaciones de gastos) y el articulado de la ley que los aprueba, que integran un todo y cuyo contenido adquiere fuerza de ley y es objeto idóneo de control de constitucionalidad en los términos del artículo 27 da Ley Orgánica del tribunal Constitucional de 3 de octubre de 1979 y que contiene normas jurídicas, tanto en la parte de su articulado como en la parte de los estados numéricos de previsión de gastos [...]. A mi juicio, la tesis de que el principio de legalidad funciona, en lo que respecta al Presupuesto, no como una reserva material de ley, sino como un principio de competencia; y por consiguiente, de que el Presupuesto es un acto del Legislativo pero no una ley, sino un ejemplo característico de actos del Parlamento que no cumplen una función legislativa sino política o de control, es insostenible tanto históricamente como desde el punto de vista del Derecho positivo español.¹¹⁴

No mesmo compasso destaca-se Carlos Palao Taboada, segundo o qual a distinção entre lei formal e lei material não faz sentido fora do espaço constitucional prusiano em que foi formada, não havendo como divergir da percepção de que o orçamento é lei que não se distingue das demais espécies típicas dessa natureza.¹¹⁵ De outro lado, Miguel Ángel Martínez Lago igualmente converge para a aceção de orçamento como lei material, afirmando que, apesar de suas múltiplas perspectivas, seja na instrumentalização econômica do plano financeiro estatal, seja em âmbito político como vetor que materializa as decisões estruturantes da nação, sobressai sempre o orçamento público como instituto jurídico de notável caráter normativo.¹¹⁶ Por sua vez, Gustavo Ingrosso, propagador na Itália da natureza material da lei do orçamento, diz tratar-se de “una ley de organización, la mayor entre las leyes de organización”,¹¹⁷ cujo objeto não apenas corporifica a atividade financeira e política da Administração, mas confere as bases jurídicas para toda a ação do Estado.

¹¹⁴ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXXVIII.

¹¹⁵ PALAO TABOADA, Carlos. *Derecho financiero y tributario*. 2. ed. Madrid: Colex, 1987. p. 62-63.

¹¹⁶ MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. *Lecciones de derecho financiero y tributario*. 11. ed. Madrid: Iustel, 2015. p. 158.

¹¹⁷ INGROSSO, Gustavo. *Diritto finanziario*. 2. ed. Napoli: Jovene, 1956. p. 56.

Também da doutrina portuguesa defluem valorosas contribuições em favor da materialidade da lei orçamentária. Registram-se, a propósito, lições de Luis Cabral de Moncada, para quem o orçamento é lei em sentido material, dada a ampliação de suas funções a partir da íntima conexão com o planejamento, mudança que lhe inseriu no âmbito material da lei e revela sua qualificação jurídica. Para o autor, é o conteúdo de direção política fundamental do orçamento e o seu avanço como ferramenta de planejamento econômico que atribuem significado especial à reserva parlamentar em sua aprovação, sendo competência elevada por se tratar de lei que encarna matérias prementes segundo concepções axiológicas de cada sociedade, daí reconhecer-lhe dignidade jurídica suficiente a integrá-lo no domínio material da lei. Afirma Moncada:

A aprovação parlamentar da lei do orçamento representa sempre a adesão a um acto de direcção política fundamental, em que o Parlamento se vê associado à tarefa de corporizar, aprovando o orçamento, um “impulso” político autónomo, assumindo ou não as opções políticas do Governo, ao mais alto nível de decisão dos órgãos do Estado e revestindo enquanto tal o conteúdo verdadeiramente substancial de uma lei. Ora é a articulação com o planeamento do orçamento dos nossos dias que vem reforçar o seu diagnóstico como acto de direcção política fundamental, incidindo sobre os valores essenciais da comunidade a que se destina. A articulação com o planeamento clarifica o conteúdo do orçamento apreciado nesta perspectiva, pois que põe em destaque, traz aos nossos olhos, a importância fundamental das matérias sobre que versa. A importância essencial das matérias de que trata o orçamento do ponto de vista da conformação dos valores da comunidade faz dele um documento de especial dignidade jurídica que explica a sua pertinência ao domínio material da lei. A noção material da lei cobre assim todo o âmbito da regulamentação dos valores essenciais da comunidade dentro do qual assume largo significado o orçamento.¹¹⁸

Compartilha visão semelhante J. J. Canotilho, ao enfatizar a ampliação da atuação parlamentar no alcance de atos de direção política consubstanciados em lei. Esclarece em seu magistério que a doutrina do duplo conceito de lei é filha da sua época, originária de situação histórica específica ligada ao conflito prussiano, mas, hoje, não se pode pensar que a deliberação sob a forma legislativa do Parlamento não constitua conteúdo jurídico, sobretudo no domínio do orçamento público, que assume uma função-chave na ordem estatal. A rigor, a reserva absoluta de lei em matéria orçamentária, antes de simples regra de competência, perfaz um verdadeiro domínio parlamentar. A intervenção do órgão representativo em um ato de direção política tão essencial como é o plano financeiro-orçamentário há de ser garantida no sentido maior de intensificação da própria legitimidade democrática. Na dicção de Canotilho:

¹¹⁸ MONCADA, Luis S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*. Coimbra: Coimbra Editora, 1984. p. 58-59.

Ao contrário do que estava subjacente nas doutrinas do duplo conceito de lei e de reserva de lei, a intervenção parlamentar não se limita a uma actuação legislativa, cabendo ao Governo as tarefas de direcção política; pelo contrário, as estruturas constitucionais parlamentares apontam para a necessária participação das assembleias representativas em actos de direcção política. A fixação do plano orçamental seria um acto desta natureza, justificando uma reserva de Parlamento.¹¹⁹

Ainda António de Sousa Franco partilha desse entendimento e assevera que nenhuma razão existe para que a lei do orçamento não produza, além dos reflexos que lhe são próprios, os demais efeitos normativos necessários à plena realização da causa-função do instituto orçamental em relação ao Estado e à Administração, seus órgãos e agentes, perante a sociedade.¹²⁰ Vale destacar, também, a obra de João Ricardo Catarino, que aprofunda o debate no contexto do equilíbrio e separação de poderes, bem como da garantia de direitos fundamentais, explicitando que as funções jurídicas da lei do orçamento são desdobradas no facto de ser, a um só tempo, um limite ao exercício dos poderes executivos e uma ordem para ser cumprida nos exatos termos em que foi estabelecida, daí concluir que é o orçamento uma lei material:

As funções jurídicas do orçamento radicam no facto de ele se constituir, materialmente, como uma lei da república criada no ambiente próprio que é o processo de feitura das leis e de produzir os efeitos próprios das leis quanto à sua força vinculativa. Este sentido de juridicidade manifesta-se no facto de o orçamento gozar das características da lei, em termos de coercibilidade e generalidade – ele tem natureza imperativa, devendo ser observados os ditames por ele estabelecidos em todos os seus aspetos. De modo que o orçamento tem natureza vinculativa e não meramente orientadora da ação financeira pública. Mas também possui, no seu contexto jurídico, a assinalada dimensão limitadora dos poderes executivos, a partir do respeito do princípio do consentimento prévio dos povos no lançamento dos tributos. Esta autorização dos povos surge no orçamento com um conteúdo rigoroso que impõe limites, pois só assim garante o respeito pelos valores da utilização racional dos recursos públicos, da utilização dos impostos como instrumento de financiamento e da regulação da economia. As funções jurídicas acham-se desdobradas no facto de a lei ser, a um só tempo, um limite e uma ordem para ser cumprida nos termos em que se encontra estabelecida.¹²¹

A materialidade da lei orçamentária ganhou adeptos também em meio aos juristas latino-americanos. Para Giuliani Fonrouge, o orçamento público se configura como lei perfeita, com efeitos jurídicos normais, sendo ilusórios os argumentos em contrário. Posiciona-se o autor de forma adversa à teoria dualista da lei, por entendê-la incompatível com o atual regime institucional. Explica que tal doutrina

¹¹⁹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Lei do Orçamento na teoria da lei*, p. 575-576.

¹²⁰ FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008. v. I. p. 401.

¹²¹ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 260.

foi subvertida por conceitos obscuros ao perseguir um propósito político e não legal para restringir os poderes do Parlamento, pretendendo colocá-lo em situação de subordinação. Assevera que a função legislativa na lei do orçamento é normal (não excepcional), primordial (não secundária) e originária (não subordinada). Não se pode conceber, na visão de Fonrouge, uma real separação entre o plano financeiro e o texto legal que o aprova, uma vez que ambos constituem fragmentos de um todo orgânico, sendo a lei orçamentária um ato unitário e de conteúdo revelador de sua índole material:

La función legislativa, en nuestro país, no se reduce a “aprobar” o “autorizar” lo que propone el ejecutivo, pues es ejercitada en toda su plenitud. Las Cámaras no reciben un acto concluido o definitivo, sino un proyecto de presupuesto a considerar, como puede ocurrir con cualquier otra materia; el ejecutivo coparticipando en la acción de gobierno, sugiere o propone una ley, y el legislativo la hace suya, la rechaza o la modifica, total o parcialmente, sin existir límites constitucionales a su libre albedrío. Se trata, pues, de una ley normal, no de un acto aprobatorio que pasa a integrar un acto administrativo, debiendo rechazarse el concepto de que es ley de “aprobación” o de “autorización”.¹²²

Horacio Guillermo Corti, de outro lado, embora considere a decisão política orçamentária uma autorização, pontua que não existe atual sentido na aplicação da teoria dual da lei, discussão só possível naquele ordenamento jurídico em que o corpo parlamentar se limita a aprovar ou rejeitar um ato administrativo, mas tal compreensão não pode ser aceita em um sistema político no qual o Congresso tem genuíno poder legislativo orçamentário, sendo irrelevante, agora, cogitar na distinção entre lei formal e material. Considerando o sistema constitucional no Estado democrático, arremata: “Para nuestra concepción jurídica es una ley toda decisión del Congreso dictada de acuerdo con un determinado proceso constitucional (el proceso de formación de leyes) y que adopta por consiguiente la forma de ley”.¹²³ De todo modo, a adequação da lei orçamentária, como concebe o autor, dependerá sempre do direito positivo de cada país e das características do respectivo sistema político, conforme as peculiaridades históricas e a dinâmica entre os poderes que se desenvolve em cada lugar.

No Brasil, a doutrina vem reforçando a materialidade da lei do orçamento e a superação do modelo orçamentário meramente autorizativo que se instalou de forma desvirtuada sob influência de Laband. Um dos primeiros a questionar a inadequação da antiga tese em âmbito interno foi Francisco Campos, ao emitir parecer técnico em

¹²² FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 1. p. 141.

¹²³ CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007. p. 45.

que analisa a natureza jurídica do orçamento, quando ainda vigorava o princípio da anualidade tributária. O autor alerta, já em momento anterior à Constituição de 1988, que a teoria labandiana consiste em despir o orçamento de qualquer significação jurídica e retirar-lhe o seu viés de ato de legislação, rebaixando a função parlamentar. O posicionamento do jurista é contundente ao afirmar que aquela tese obtusa não tem fundamento lógico ou jurídico, mas possui raízes históricas em instituições políticas da Alemanha do século XIX, nas quais eram visíveis as influências do espírito feudal e absolutista que continuava, sob aparência de um regime pseudoconstitucional, a guiar o pensamento político e as concepções jurídicas de suas elites intelectuais. Tal visão é contraposta por Campos, ao clarificar a materialidade das leis orçamentárias:

O Orçamento, ao contrário da assertiva dogmática de Laband, contém, portanto, um preceito jurídico de ordem geral, endereçado não somente à administração, como à generalidade dos indivíduos ou à coletividade humana, de cujos recursos o Estado absorve uma quota destinada às despesas de interesse comum. O preceito jurídico em questão é não somente uma regra jurídica, como contém, por igual, ordem, autorização e proibição, todos os elementos, em suma, cuja presença caracteriza, segundo Laband, a lei propriamente dita, ou a lei em sentido material.¹²⁴

José Afonso da Silva, de modo análogo, refuta a consideração do orçamento como ato materialmente administrativo, ensinando que, antes de mera autorização, é lei que vincula o Poder Executivo, ao qual compete o dever de prestar contas da sua execução. Segundo o jurista, a questão da natureza jurídica do orçamento no Brasil há de ser revista diante das alterações ocorridas no direito e na técnica orçamentária. Invocando a doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, conclui que o orçamento consiste em lei de impulsão, por se tratar de etapa do planejamento e instrumento de regulação econômica, constituindo-se em lei material. Converte José Afonso da Silva para a noção renovada de que a eficácia substancial do orçamento se dá tanto em direção à Administração, para os limites dessa atividade, como aos particulares, cujas relações com o Estado podem ser influenciadas pelas normas orçamentárias, daí por que inexistente razão para negar-lhe o caráter de lei material. A visão do autor:

Em verdade, o orçamento somente adquire valor jurídico depois de sua aprovação pelo Poder Legislativo. Constitui inegavelmente um sistema de limites de atuação do Poder Executivo. Ora, se fosse materialmente ato administrativo, certamente o Executivo poderia modificá-lo, sem autorização legislativa, desde que mantivesse o montante dos dispêndios originariamente fixado. É certo que os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei de orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes na lei de orçamento, sem razão

¹²⁴ CAMPOS, Francisco. Orçamento: natureza jurídica, p. 461.

justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-los, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso, ficando sua efetivação dependendo da vontade exclusivamente. Por isso mesmo se exige que o Executivo preste contas da execução das leis orçamentárias ao Legislativo. Se se tratasse de ato administrativo ou ato-condição, essa exigência seria descabida.¹²⁵

A noção de orçamento como lei meramente formal e sem maior significação jurídica é também veementemente rechaçada por Adilson Abreu Dallari. O autor vai além e consigna o caráter impositivo das dotações orçamentárias, de modo a não ser mais possível a inobservância da lei sem justificativa, obrigando ao Executivo a dar-lhe fiel cumprimento. Com efeito, argumenta que o tradicional debate sobre a índole autorizativa ou impositiva do orçamento já não faz sentido, haja vista que o sistema orçamentário é, na verdade, um subsistema do conjunto articulado de projetos e de programas que orientam o planejamento estatal, o qual, à luz do texto constitucional pátrio, é vinculante para o setor público. As lições de Adilson Dallari não apenas se encaminham para o reconhecimento da natureza material da lei orçamentária, mas lançam luzes em direção a uma mudança paradigmática no sentido de se conferir impositividade às disposições do orçamento, como se pode notar:

[...] esse comportamento consistente, no fundo, em descumprir o orçamento, não pode mais ser aceito. Ou seja: o orçamento-programa, que é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas, de projetos e programas a serem executados, dos quais as dotações são a mera representação numérica, não pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional, um caráter impositivo. A lei orçamentária, uma vez aprovada, obriga o Executivo a lhe dar fiel cumprimento, sob pena da configuração de crime de responsabilidade. Cumprir a lei orçamentária significa executar ou implantar os projetos e programas que embasaram ou justificaram os quantitativos expressos nas dotações orçamentárias.¹²⁶

O combate ao viés meramente formal da lei do orçamento encontra reforço na lição de Eduardo Mendonça. Ante a evidência da constitucionalização das finanças públicas no Estado brasileiro, o autor chega a concluir que as normas orçamentárias ostentariam uma força vinculante a resultar, no mínimo, no dever primário de sua execução, ressalvada motivação a justificar sua inexecução. A chamada vinculação mínima idealizada por Mendonça busca obstruir o descontingenciamento desvelado das rubricas orçamentárias, obrigando o administrador a assumir formalmente a sua conduta e sustentá-la no espaço público, não havendo motivo para presumir que lei de tamanha grandeza como é o orçamento

¹²⁵ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 272.

¹²⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 325-326.

mereça menor consideração. Ao contrário, no orçamento público são veiculadas decisões alinhadas ao programa estatal que concretizam escolhas públicas essenciais, de modo que, submetida ao escrutínio do Parlamento, a lei aprovada resplandece, seguramente, inegável dimensão material, disso resultando que as disposições nela contidas não são de observância facultativa. A crítica de Eduardo Mendonça ao orçamento autorizativo utilizado como subterfúgio para o descumprimento imotivado da lei orçamentária é clarividente:

A consequência dessa forma de entender o orçamento é permitir que decisões administrativas informais e imotivadas, concentradas no Presidente da República, tenham o poder de ignorar sumariamente as decisões orçamentárias produzidas segundo o processo deliberativo parlamentar. E isso não para financiar novas políticas públicas ou quaisquer atividades, mas sim para simplesmente deixar de investir no que fora previsto. Ainda que se queira reconhecer ao administrador tamanha liberdade – o que não parece compatível com a separação dos Poderes e os demais princípios constitucionais analisados – a faculdade de superar as previsões orçamentárias deveria, no mínimo, ser acompanhada de motivação.¹²⁷

Regis Fernandes de Oliveira também se contrapõe ao modelo meramente autorizativo que se fixou na prática orçamentária brasileira e resultou no descrédito do orçamento pátrio. Explica que o sistemático descumprimento da lei orçamentária a tornou mera peça de ficção, daí por que defende que o controle da sua execução deve ter uma intensidade suficientemente capaz de reconduzir o governo a níveis aceitáveis de subordinação à lei e credibilidade financeira. Destarte, após superar entendimento anterior de que o orçamento público seria uma lei em sentido formal, que estabelece a previsão de receitas e despesas, o autor consolida posição reformulada ao conferir imperatividade à lei orçamentária. É, portanto, lei estrutural, que obriga os agentes públicos ao seu efetivo cumprimento, não cabendo ao governo dispô-la como bem aprouver, senão dar-lhe obediência integral. A inquietação de Regis Fernandes de Oliveira ressoa no clamor por uma nova cultura orçamentária no país:

Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade. A introdução do orçamento participativo foi o primeiro passo. Para que serve? Está o governante obrigado a acolher as propostas que lhe forem apresentadas? Para que ouvir a sociedade? Trata-se de mero jogo lúdico? É mera diversão, tal como os jogos com os cristãos da Antiga Roma, que eram devorados pelos leões para gáudio de uma plateia destituída de sentido ético? Serviria de mera burilização de ocupante

¹²⁷ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 309.

desocupado do governo? Mera elucubração mental para brincadeira com os interesses públicos? A evidência das respostas às questões formuladas leva-nos à conclusão de que o orçamento não pode ser mera peça financeira, nem apenas simples plano de governo, mas representa o compromisso político de cumprimento de promessas sérias levadas ao povo. A previsão desperta esperança, expectativa de satisfação dos compromissos, certeza de que os desejos serão atendidos.¹²⁸

Helena Taveira Torres, de outro lado, infere que a visão de orçamento como mera lei formal não possui guarida na ordem pátria, inexistindo dispositivo no texto constitucional do qual se extraia tal acomodação. Defende o jurista não ser correta a afirmação da doutrina formalista de que o orçamento não contém normas hábeis a afetar ou constituir vínculos jurídicos para o Estado, restando inquestionável, assim, o intransponível deslocamento para o moderno Estado de Direito da distinção entre lei formal e lei material. Sob nenhuma hipótese, então, se concebe tolher a natureza material da peça orçamentária e restringir os efeitos de uma lei oriunda de processo legislativo regular, mesmo gravado pela especialidade. Lembra Helena Torres que não poderia ser mais clara a opção do constituinte de 1988 ao prever, no art. 165, § 7º, que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”. Logo, afora as particularidades excepcionadas pela Lei Maior, é certo que a tramitação legislativa do orçamento e os seus efeitos não diferem em nada de qualquer outra lei:

É incompreensível como, em tempos de tão evoluída doutrina da teoria da Constituição, uma formulação que separa, na lei orçamentária, o seu conteúdo (como “ato administrativo”) da lei “formal”, ainda possa produzir debates e tanta demora meditativa. Segundo uma visão unitária da lei de orçamento (não mais admitida a distinção entre conteúdo de ato administrativo e forma de lei, por serem partes do todo), é fundamental observar que a autorização legislativa não se limita simplesmente a aprovar ou recusar a proposta orçamentária do governo. A rigidez constitucional impede que interpretações possam servir de escusa à aplicação da norma constitucional na sua plenitude. Pois bem, assumir uma distinção entre lei formal e material para recusar a natureza de lei material ao orçamento, ao fim e ao cabo, equivale a criar norma constitucional. É que a Constituição não autoriza essa segregação, tampouco que seu conteúdo seja de “ato administrativo”. A força normativa da Constituição do Estado Democrático de Direito postula efetividade e, no caso das normas de direito orçamentário da Constituição Financeira, todas as suas disposições são autoaplicáveis.¹²⁹

A aclamação da materialidade da lei orçamentária é também perceptível na doutrina de Marcus Abraham, que adota posição notável no sentido de reconhecer que o orçamento público tem natureza de lei material, dotada de efeitos vinculantes,

¹²⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 609.

¹²⁹ TORRES, Helena Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 395, grifos do autor.

devendo ser elaborada conforme preceitos constitucionais e executada plenamente segundo as programações nela constantes. De um lado, lembra o autor a acepção unívoca de *lei* prevista na Carta de 1988, inexistindo, explícita ou implicitamente, as categorias díspares de lei formal e de lei material, como formuladas por Laband; de outro, pondera que a relevância jurídica e política, indelegável e irrenunciável, do ato parlamentar materializado na lei do orçamento só robustece a natureza e a força cogente e vinculante de suas disposições. Por fim, esclarece, ainda, que o programa orçamentário requer a devida sincronia entre o orçamento anual e os atos legislativos precedentes, não por outra razão se extrai da vinculação aos resultados pretendidos a própria densidade normativa da lei orçamentária. De fato, a substituição do modelo clássico de orçamento pelo sistema integrado de orçamento-planejamento projeta maior rigor na sua execução, e não à toa hodiernamente se concebe a índole material ao orçamento, conferindo-lhe força impositiva. Leciona Marcus Abraham:

Desde que a evolução das funções do Estado – identificadas na respectiva Constituição – impuseram o abandono do modelo de orçamento-clássico para a adoção do orçamento-programa, em que se estabelecem planos de ação e resultados a serem materializados, conforme os objetivos e prioridades constitucionalmente previstos, a discricionariedade orçamentária deu lugar à vinculação orçamentária, que impõe a execução da programação orçamentária em sua plenitude, salvo circunstâncias que justifiquem a sua inexecução, quando então o ato deverá ser devidamente motivado.¹³⁰

A noção do orçamento público como lei material dotada de efeitos vinculantes é corroborada também por Estevão Horvath. De seu pensamento defluiu a noção de que a distinção entre lei formal e lei material, se teve alguma importância, sucedeu-se em dado momento histórico e respondeu a dilemas políticos de outrora, não possuindo razão de ser nos Estados constitucionais contemporâneos, alicerçados no postulado da separação de poderes. Se a exigência de participação do Legislativo na formação da lei é um de seus vetores, não pode ser diferente com as leis orçamentárias. Para Horvath, não se concebe o orçamento meramente autorizativo na medida em que a lei, qualquer que seja ela, não se trata de recomendação ou carta de sugestões; logo, se há lei orçamentária, esta deve ser obedecida, como qualquer outra lei. Do contrário, não haveria razão para se exigir manifestação da vontade política do povo pelo órgão representativo para a decisão sobre o destino dos recursos se de antemão se admite não ser cumprido pelo Executivo o que em lei foi aprovado no Legislativo. É nesse passo que se direciona Horvath para conceber o caráter orçamentário impositivo:

No Brasil, estamos convencidos, o orçamento é uma forma de atuação da Constituição; é dizer: a Lei das Leis exige o planejamento por parte do Estado, aponta as

¹³⁰ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 266.

prioridades para o gasto público, exige a participação do Poder Legislativo na aprovação do orçamento etc. Se a pressuposição é de que o orçamento é o resultado da conjugação de todos esses elementos, significa que ele traduz a vontade do povo (mediante a junção das vontades do Poder Executivo e Legislativo, eleitos por ele) e que, portanto, a sua não realização somente pode ocorrer em situações excepcionais, das quais o exemplo mais evidente é a arrecadação não acompanhar a estimativa ou, ainda, de haver risco de não cumprimento das metas fiscais (que, por sua vez, decorrem do “plano”). Vemos, também, na defesa do orçamento impositivo que o seu obrigatório cumprimento deriva, também, do princípio da eficiência, consoante averbado em doutrina retrocitada. Deveras, se são poucos os recursos e se a sua destinação foi discutida e acordada entre Executivo e Legislativo, pressupõe-se que o que foi decidido é para ser cumprido. Parece razoável que haja válvulas de escape para a rigidez da “impositividade” do orçamento, porém estas também devem constituir exceção.¹³¹

Tal visão é perfilhada por José Mauricio Conti, que, de modo similar, rechaça o tratamento inadequado dado ao orçamento na realidade brasileira, rotineiramente rebaixado a uma banal peça fictícia. Lembra o autor que os históricos mecanismos de flexibilização orçamentárias adotados no Brasil, principalmente o contingenciamento deliberado e imotivado de verbas antes aprovadas no Parlamento, vem resultando em um descumprimento habitual da lei orçamentária. O aperfeiçoamento da legislação brasileira em matéria financeira, todavia, seja em nível constitucional, com o sistema de planejamento integrado, seja em plano infraconstitucional, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, conferiu maior rigor à administração dos recursos públicos, colocando o orçamento em patamar que não mais se adéqua ao quadro de descrédito da lei e de limitação da função parlamentar. Na visão de Conti:

É preciso também que se reconheça e se atribua efetivamente o caráter impositivo à lei orçamentária, abandonando a tese, que boa parte da doutrina já deixou de lado, de que o orçamento é lei meramente “formal”, “autorizativa”, sem caráter “mandatório” ou “impositivo”, tornando facultativas suas disposições. Entendimento que não se coaduna com o atual sistema de planejamento governamental, em que as leis orçamentárias representam os principais instrumentos e dependem de seu fiel cumprimento para que se concretizem as ações tal como planejadas. [...] Com efeito, não é mais possível deixar de reconhecer o caráter material da lei orçamentária, ante as inúmeras funções por ela exercidas no âmbito do planejamento, gestão e controle, cujos dispositivos contêm autorizações, proibições e determinações, e vinculam a ação do administrador a perseguir os objetivos e metas, e afastar, pelo critério da concretude de uma lei orçamentária, o seu controle de constitucionalidade.¹³²

¹³¹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 252, grifos do autor.

¹³² CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019. p. 191-192, grifos do autor.

Ainda vários outros posicionamentos evidenciam o caráter material da lei orçamentária e a força cogente de suas normas. Gabriel Loretto Lochagin converge para tal aceção ao defender que o orçamento deve ser executado da forma como o Parlamento o votou, de modo que os recursos sejam destinados às necessidades que, nele definidos, se formaram como uma decisão política.¹³³ José de Ribamar Caldas Furtado, por sua vez, rechaça a visão do orçamento como lei sem efeitos materiais, na medida em que é produto de trâmite legislativo e expressão legítima da vontade popular, aspecto que a qualifica como lei do ponto de vista substancial.¹³⁴ Rodrigo Oliveira de Faria também lembra que orçamento é estatuto que preside a condução estatal e imprime o direcionamento da Administração, visando à concretização dos valores plasmados na Constituição de 1988, a refletir lei material, de nítido caráter obrigatório.¹³⁵ Na mesma linha, reafirma a autoridade da lei orçamentária Harrison Leite, ao dizer que esta cria obrigações e envolve direitos, não se admitindo a visão da desvinculação do Executivo ao cumprimento das normas orçamentárias, por se tratar mesmo de lei, no seu sentido pleno.¹³⁶ Registre-se, ainda, Weder de Oliveira, ao expor que a aceção política casuística do orçamento autorizativo, que confere a possibilidade de execução discricionária ao talante do Poder Executivo, contradiz a racionalidade do arcabouço de planejamento e orçamentação da Constituição e viola o princípio da corresponsabilidade orçamentária entre Legislativo e Executivo, dando margem para que o processo orçamentário caia no campo do descrédito.¹³⁷

Por fim, e não menos importante, é forçoso notar também que não somente em linhas doutrinárias vem perdendo significado a visão estéril do orçamento como lei meramente formal, mas igualmente se pode observar um posicionamento renovado no âmbito da jurisprudência pátria. Em tempos recentes se constatou nítida mudança de entendimento do Supremo Tribunal Federal, que passou a acatar a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis do orçamento. A consequência lógica é reconhecer que, se tais leis podem ter a sua adequação constitucional arguida em confronto de seu conteúdo com os desígnios constituintes, então é possível deduzir que delas se irradiam efeitos materiais, do contrário seria

¹³³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 15.

¹³⁴ FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 46.

¹³⁵ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 11.

¹³⁶ LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 80.

¹³⁷ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. v. I. p. 420-421.

inócuo o controle, daí ser preciso conferir natureza jurídica compatível com essa asserção. É fato, porém, que para a impugnação constitucional de lei orçamentária na ordem jurídica brasileira é despicienda a discussão sobre se tratar de lei em sentido material ou lei em sentido formal, dada a clara dicção constitucional que outorga, nos termos do seu art. 102, competência ao Supremo Tribunal Federal para guardar a Constituição e julgar ações diretas de inconstitucionalidade, daí por que, sendo o orçamento público uma lei, será sempre passível a incidência de controle judicial. A evolução do entendimento da Suprema Corte, todavia, embora não se direcione propriamente ao debate sobre a natureza jurídica da lei orçamentária, reforça a constatação da materialidade do orçamento, haja vista que, como bem lembra Canotilho, as objeções à fiscalização da constitucionalidade da lei do orçamento radicam na sobrevivência, encapuzada ou não, dos dogmas conceitualistas da teoria do duplo conceito de lei.¹³⁸

Até pouco tempo atrás entendia o STF que, por ostentar o orçamento índole de lei formal dotada de efeitos concretos, não caberia sua impugnação em controle abstrato de constitucionalidade.¹³⁹ Esse entendimento foi revisto em 2003, mesmo de modo tímido, na ADI 2.925-DF, de relatoria da Ministra Ellen Gracie, quando restou firmada a possibilidade de a lei orçamentária trazer densidade normativa abstrata hábil a ensejar ação de controle, sendo cabível exame de constitucionalidade, ainda que se trate de lei formal de efeitos concretos. Na oportunidade, a Corte Suprema conheceu e julgou procedente a ação direta de inconstitucionalidade para dar interpretação conforme a Constituição no sentido de que os recursos atinentes à abertura de crédito suplementar previstos no orçamento fossem destinados às finalidades enumeradas no art. 177, § 4º, II, da CF/88, no que tange à CIDE-combustíveis.

Adiante, no julgamento da medida cautelar na ADI 4.048-DF, por sua vez, a Corte Suprema reforçou a mudança de orientação e passou a admitir o controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, em sede abstrata, independentemente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato, de seu objeto.¹⁴⁰ Corroborando

¹³⁸ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *A Lei do Orçamento na teoria da lei*, p. 577.

¹³⁹ Dentre outros precedentes da Suprema Corte: ADI 1.640-QO, Rel. Min. Sydney Sanches, j. 12.02.1998, DJe 03.04.1998; ADI 2.484-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 19.12.2001, DJe 14.11.2013; ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.12.2006, DJe 16.03.2007.

¹⁴⁰ Registre-se, a propósito: “EMENTA: [...] CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade” (ADI 4048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 14.05.2008).

o novo entendimento, também se manifestou o STF na cautelar da ADI 4.049-DF, de relatoria do ministro Carlos Britto, ao analisar questão envolvendo a abertura de crédito extraordinário por medida provisória, ocasião em que ficou consolidado em definitivo o posicionamento acerca da legitimidade do controle constitucional de leis orçamentárias, sempre que o conteúdo da norma impugnada, indo além dos juízos político-administrativos de alocação de recursos financeiros, projeta-se no plano da materialização de atos de aplicação primária da Constituição. Outros julgados ainda reafirmaram a nova posição da Suprema Corte,¹⁴¹ e, hoje, não há dúvida de que é possível o controle de constitucionalidade abstrato de leis orçamentárias, ficando mitigada a anterior noção de mera lei formal, dada a possibilidade de abstração e generalidade que desafie o exercício de controle constitucional em âmbito judicial.

Não bastasse, vale notar, ainda, que recentes julgados no STF se inclinam a vislumbrar, inclusive, certo grau impositivo das disposições da lei orçamentária, como se pode verificar da decisão proferida pelo ministro Luiz Fux na ADI 4.663, em que reconheceu que as normas orçamentárias ostentam a denominada força vinculante mínima, da qual se extrai a imposição de um dever *prima facie* de seu acatamento, de maneira que, mesmo que se admita o poder de superar previsões orçamentárias, restaria o dever mínimo de justificar a sua inexecução.¹⁴² Pelo precedente da Corte, tal entendimento haverá de ser aplicável em uniformidade para todo o orçamento, sejam normas emanadas da proposta do Executivo, sejam procedentes de emenda parlamentar, sem que haja distinção a ponto de atribuir um regime formal privilegiado. Não há, no entanto, um entendimento uníssono no STF sobre o tema, mas o caráter meramente autorizativo do orçamento tem reduzido a sua significância.

Não se pode olvidar, ainda em sede judicial, que o alargamento do controle de constitucionalidade das leis orçamentárias ocorreu não somente em processos

¹⁴¹ Por exemplo, na medida cautelar na ADI 5.449/RR, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 2016.

¹⁴² Vale registrar a contribuição do ministro Luiz Fux, perfilhando a doutrina de Eduardo Mendonça, para apontar a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento, com base nos princípios da democracia e separação dos poderes: “No limite das possibilidades das práticas constitucionais ainda vigentes no cenário nacional, impõe-se reconhecer ao menos a denominada vinculação mínima das normas orçamentárias, capaz de impor um dever *prima facie* de acatamento, ressalvada a motivação administrativa que justifique o descumprimento com amparo na razoabilidade” (FUX, Luiz. Orçamento público na jurisprudência do STF: a possibilidade de controle judicial, a autonomia constitucional orçamentária e a problemática do orçamento participativo. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*: homenagem ao ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016. p. 45).

objetivos, mas também em sede de controle difuso na defesa de direitos subjetivos, revelando o descabimento da tese de outrora que defendia a inexistência de conteúdo hábil a criar vínculos jurídicos imputáveis à Administração em face dos particulares, um dos resquícios da falta de reconhecimento da materialidade da lei orçamentária. A propósito, é o inverso que ocorre. Vislumbra-se, atualmente, forte impulso também no sentido do controle judicial e da vinculação da execução do orçamento à obediência aos fins a que se destina, pautando-se a interferência do Poder Judiciário na definição de políticas voltadas à tutela de direitos fundamentais ou de interesses políticos e jurídicos socialmente relevantes, no chamado fenômeno da judicialização de políticas públicas, com importantes implicações refletidas em âmbito orçamentário.

De fato, é de se verificar a larga admissibilidade que tem tal prática, com esteio na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ganhando notável destaque a partir do *leading case* na apreciação da ADPF 45-DF, de relatoria do ministro Celso de Mello,¹⁴³ ao se discutir a intervenção judicial na aplicação de recursos mínimos para a saúde. Em diversos outros casos já se pronunciou a Corte Maior, em matéria de direitos fundamentais, funcionando como uma instância excepcional de deliberação política, como se observa em hipóteses de fornecimento de medicamentos (STA 175-CE), bem assim o tema da educação infantil e vagas em creches (RE 436.996-SP), além do sistema carcerário e do estado de coisas inconstitucional (ADPF 347-DF), entre outros. Repetidas demandas, portanto, invocam a participação do Judiciário nas competências precipuamente atribuídas aos Poderes Executivo e Legislativo, com reflexos na definição de políticas e na alocação de recursos, afetando as relações entre Administração e particulares. Daí se pode extrair que é premissa insubsistente atualmente a alegativa de inexistência de materialidade na lei do orçamento, sendo notória sua aptidão para criar vínculos e impor comandos a serem executados.

Ante todo o exposto, chega-se à conclusão, ao final deste capítulo, de que, no tocante à natureza do orçamento público, tendo em vista os pressupostos jurídicos que

¹⁴³ A propósito, importa destacar trecho do voto do relator: “É certo que não se inclui, ordinariamente, no âmbito das funções institucionais do Poder Judiciário – e nas desta Suprema Corte, em especial – a atribuição de formular e de implementar políticas públicas, pois, nesse domínio, o encargo reside, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo. Tal incumbência, no entanto, embora em bases excepcionais, poderá atribuir-se ao Poder Judiciário, se e quando os órgãos estatais competentes, por descumprirem os encargos político-jurídicos que sobre eles incidem, vierem a comprometer, com tal comportamento, a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos impregnados de estatura constitucional, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático” (STF, ADPF 45-DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJe 04.05.2004).

se projetam, não só em âmbito doutrinário, mas também jurisprudencial, mostra-se demasiadamente frágil a recalcitrância na linha de defesa da tese da lei meramente formal e a visão enviesada da natureza apenas autorizativa do orçamento, sem que se reivindique o compromisso de sua observância. Seja pela análise histórico-política, que remete à herança do conflito prussiano e à manipulação do orçamento público na antiga tese da lei formal como escudo político para a perpetuação de sistemas de concentração de poder, seja, ainda, pelo avanço das instituições orçamentárias e suas múltiplas funções no âmbito jurídico, político e econômico do Estado contemporâneo, resta absolutamente clara a desarrazoabilidade em se conceber que o orçamento público, elemento tão central e estruturante da nação, vetor que reproduz o programa estatal e concretiza os valores e bens jurídicos constitucionalmente estabelecidos, seja reduzido a um ato despido de força vinculante, de forma injustificável e depois de regular aprovação pelo órgão representativo da vontade do povo. Em que pese os traços peculiares, a verdade é que o orçamento traz consigo todos os atributos ínsitos à lei, dentre os quais a imperatividade e o dever de execução de suas disposições.

O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DAS BASES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA

Já se sabe que as instituições orçamentárias avançaram como instrumento nuclear dentro da estrutura estatal e alcançaram, em variadas dimensões, relevância inquestionável. Em qualquer direção, seja no plano político, imprimindo um controle do povo sobre os atos do governo por meio dos órgãos de representação, ou, ainda, em seara econômica, ao guiar a vida financeira e a política econômica estatal, assim também em âmbito jurídico, retratando uma lei de inegável materialidade, dotada de força cogente e com efeitos vinculantes, emerge o orçamento público com funções sobrelevadas nos tempos atuais. E não só isso. Hoje, as suas bases se encontram plenamente ancoradas na Constituição, elemento central de todo o sistema jurídico, daí por que as reflexões sobre a natureza jurídica do orçamento e os seus efeitos precisam ser impreterivelmente revisitadas diante das novas premissas instaladas no Estado contemporâneo. A investigação segue o seu curso, dessa maneira, em estrita aderência e submissão do instituto orçamentário ao plano constitucional, avaliando-se o fenômeno da constitucionalização da atividade financeira e suas implicações.

Nesse enfoque, uma vez já demonstradas as razões subjacentes à difusão da teoria orçamentária da lei formal e revelada a imprecisão de seus fundamentos desde a origem, indaga-se: atualmente, no Estado constitucional, pode-se afirmar, de modo ainda mais contundente, a inviabilidade jurídica daquela doutrina sobre a qual se assentou o viés orçamentário autorizativo? Em outros termos: o que muda no exame da natureza jurídica do orçamento público diante do necessário dever de respeito aos postulados constitucionais que, atualmente, lhe conferem validade?¹⁴⁴ O segundo

¹⁴⁴ De acordo com Trago Duarte: “a clarividência do discurso e o modo sistemático de apresentação das ideias de Laband têm sido o seguro de vida de uma tese que hipnotizou a Europa

capítulo da tese se propõe, então, ao exame da teoria orçamentária em uma visão sistêmica constitucional, relacionando-a, principalmente, aos pilares estruturantes do Estado moderno: separação de poderes, democracia e direitos fundamentais.

2.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DAS FINANÇAS PÚBLICAS NO ESTADO CONTEMPORÂNEO

Nos últimos anos, houve uma ascensão científica e política da Constituição, materializada na elaboração de uma densa teoria constitucional e de uma jurisdição voltada para a efetivação de suas normas. A nova ordem jurídica, decerto, exige a aplicação de qualquer lei à luz do arcabouço constitucional, paradigma ao qual não está alheio o direito financeiro e, singularmente, a esfera orçamentária. Não por outro motivo, faz-se necessário inserir o estudo do orçamento público e o debate acerca da sua natureza jurídica no contexto contemporâneo que se apresenta. A deficiência histórica no trato da matéria, de fato, carreou visões simplórias que deturpam a real finalidade de um instrumento que possui enorme relevância para a estrutura do Estado e produz considerável impacto em toda a sociedade. E, bem mais agora, o instituto orçamentário incorpora toda a carga axiológica das normas constitucionais, abrindo-se horizonte de renovação e conseqüente submissão das finanças estatais e dos poderes constituídos aos ditames da Lei Maior,¹⁴⁵ não se cogitando do seu exame dissociado dos postulados que sustentam a formação do Estado moderno. O que se quer, com efeito, é analisar o orçamento como

durante dois séculos” (DUARTE, Tiago. *A lei por detrás do orçamento: a questão constitucional da lei do orçamento*. Coimbra: Almedina, 2007. p. 56). A tese espalhou-se rapidamente, mas é preciso notar que, hoje, suas premissas encontram-se ultrapassadas no tempo e no espaço, como lembra Gabriel Lochagin, que critica a prática de aplicar teorias deslocadas de seu respectivo contexto: “A par de mudanças políticas e constitucionais significativas, o orçamento não tem mais as mesmas funções que tinha há dois séculos” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 47).

¹⁴⁵ O exercício do poder financeiro é tido em submissão aos princípios constitucionais, seu novo critério de legitimação: “O Poder Financeiro do Estado é poder constituído, e para efetivar as atribuições constitucionais de competência, na sua totalidade, é que se deve identificar a observância dos princípios, fins e valores constitucionais a serem atingidos pelo Estado na concretização da Constituição. Ora, somente mediante a política, a guiar seu rumo, o Estado Democrático de Direito cumprirá esta missão, segundo as preferências declaradas válidas legitimamente nas urnas. Assim, a política não converte o Poder Financeiro do Estado em poder político, entendido como ‘poder discricionário’, ‘poder ilimitado’, ‘poder de império’. O ‘poder financeiro democrático’ que exsurge da Constituição Financeira do Estado Democrático de Direito encontra-se integralmente submetido à Constituição. Essa diferença modifica por completo o sentido de ‘poder político’ de antanho” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 137-138, grifo do autor).

parte inseparável de um sistema maior que se revela na Constituição, norma suprema e fundamento de validade que baliza a interpretação e o funcionamento dos diversos microsistemas jurídicos.

Ocorre que, como se viu no capítulo anterior, velhas teses formuladas com esteio no suposto dualismo da lei, oriundas de doutrina alienígena sob a égide de sistemas políticos defasados, ainda permanecem sendo invocadas para amparar o arcaico modelo orçamentário meramente autorizativo,¹⁴⁶ impedindo a construção de novas representações mais ajustáveis às finalidades e aos valores encampados no Estado constitucional hodierno. Não custa lembrar que a retrógrada tese labandiana pretendeu resolver o conflito prussiano de mais de século para legitimar poderes do Monarca e conter o avanço das atribuições do órgão parlamentar, refletindo uma clara intenção política de preservação do poder na esfera executiva, daí por que aquela engenhosa teoria, bem longe de se direcionar para a solução de dilema jurídico, foi utilizada como um subterfúgio para a manipulação política do orçamento público no intuito velado de manter intacto o regime monárquico absolutista de outrora.

É forçoso notar, porém, que tal doutrina se embasou em dois pressupostos atualmente inconcebíveis no Estado constitucional: (a) dicotomia entre lei formal e lei material no âmbito orçamentário; e (b) inexistência de princípio jurídico ou regra de direito nas normas orçamentárias. Do primeiro, decorre a equivocada negação do orçamento como ato uno, ante a cisão entre objeto e lei que o aprova, bem como a afirmação falsa de que a sua feição legal em nada alteraria o seu conteúdo, servindo somente como ferramenta para o controle político. Do segundo, emerge a acepção errônea de que o orçamento não gera vinculação jurídica entre Estado e indivíduos, com eficácia restrita à regulação das instâncias de atuação legislativa e executiva, mas incapaz de afetar relações jurídicas ou criar direitos e obrigações. Os efeitos práticos convergem, ao fim, para os reais objetivos encobertos na famigerada tese: (i) conter o poder do Parlamento na discussão do orçamento público, por não o ter como produto de ato legislativo, situando-o no escopo de atuação da Administração; e (ii) afastar alguma responsabilidade imputável ao Governo em caso de violação da lei orçamentária, dado que, não havendo vínculo jurídico formado, nada impediria a sua execução desconforme ao legalmente aprovado. Isso posto, é claro o descolamento dessa caduca visão, sobretudo agora, no Estado constitucional que se estabeleceu.¹⁴⁷ O abismo existente entre a teoria de

¹⁴⁶ A propósito: “em pleno século XXI, ainda estamos a adotar no Brasil o modelo ‘labandiano’ de cerca de 150 anos atrás” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 29, grifo do autor).

¹⁴⁷ A propósito: “De todo ello se desprende que la teoría dualista de la ley, con su doble sentido material y formal, que ha nacido en Alemania de la evolución del Derecho monárquico propio de este país, ligada íntimamente a esta evolución y que no se explica más que por ella, perdiera

Laband e a ordem jurídica contemporânea, no fundo, advém da ultrapassada noção de Constituição como documento meramente político, e não um texto dotado de força normativa, como acusa Francisco Campos:

A Constituição para Laband, assim como os teóricos do direito constitucional alemão, era realidade de natureza exclusivamente política. As transgressões da Constituição não podiam ter, portanto, qualquer sentido ou consequência de caráter jurídico. Daí origina a tentativa de Laband e dos sequazes de sua doutrina do orçamento de rebaixar a lei orçamentária a um simples quadro, de valor puramente aritmético ou contabilístico, da receita e da despesa nacionais. Não os impressionou o fato de haverem sido elevadas à categoria de normas da Constituição as regras fundamentais de elaboração orçamentária. Apesar do mandamento constitucional de que o orçamento devia revestir a forma de lei e nêle deverem ser computadas tôdas as receitas e despesas da nação, Laband não se deixou impressionar pela clara intenção, manifestada pela alta categoria da regra assim formulada, de que o orçamento não seria uma simples operação material de conta de “deve e haver”, mas igualmente, um ato de vontade do Parlamento no sentido de limitar os poderes financeiros do Govêrno às possibilidades, quanto à receita e despesa, manifestadas nas respectivas tabelas orçamentárias. A isto responderia Laband que a limitação em causa é de natureza estritamente política ou de exclusiva repercussão nas relações políticas entre o Parlamento e o Govêrno. Neste raciocínio emerge, evidentemente, a repugnância de atribuir à Constituição qualquer valor jurídico ou de considerá-la simplesmente, à imagem do conceito de orçamento como “plano de gestão” ou “programa de administração financeira”, como um programa ou um plano de conduta dos Órgãos supremos do Estado, sem qualquer força ou eficácia jurídica, capaz de limitar ou vincular, em relação à esfera dos direitos individuais, a ação discricionária da administração.¹⁴⁸

Por tudo isso é que, na verdade, o debate em torno do qual se insere a tese de Laband é, também, como anuncia Álvaro Rodriguez Bereijo, uma reflexão sobre o próprio valor normativo da Constituição,¹⁴⁹ já que o discurso dogmático elaborado a partir do conflito orçamentário prussiano foi firmado sob a ideia deturpada de que os problemas constitucionais não se revelam principalmente em questões jurídicas, senão de poder. Nessa acepção, as normas legais seriam incapazes de controlar a

su fuerza y virtualidad jurídica al desaparecer las circunstancias jurídico-políticas que propiciaron su nacimiento; esto es, con el ocaso de la monarquía constitucional basada en el ‘principio monárquico’, que hizo superfluo el concepto material de ley y la función dellimitadora de competencias que debía desempeñar la teoría dualista. Como afirma Jesch, ‘esta teoría jurídica de la ley, vinculada a una época determinada, carece de utilidad para la comprensión de los modernos problemas jurídico-políticos’, y sobre todo allí donde está asegurada la supremacía de la Constitución” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CCIII-CCIV).

¹⁴⁸ CAMPOS, Francisco. Orçamento: natureza jurídica, p. 455-456, grifos do autor.

¹⁴⁹ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. XXXIII.

distribuição do poder político, pois as forças reais se moveriam de acordo com suas próprias leis e independentemente de qualquer formalidade legal, uma concepção que, a rigor, reduz o papel da Constituição e nega a sua força normativa, ao conferir primazia ao fático sobre o jurídico no enfrentamento das demandas constitucionais. Como lembra o jurista espanhol, essa página da história constitucional prussiana do século XIX, em que as regulamentações, incapazes de controlar a distribuição do poder político, tiveram que ceder à força dos acontecimentos, converge para a tese labandiana, mas não se alinha, evidentemente, ao Estado constitucional em vigor.

Em suma, as premissas erguidas em defesa da suposta dicotomia entre lei formal e lei material no âmbito orçamentário, além da alegada ausência de princípio jurídico no orçamento público, resultando na conseqüente redução do poder político do Parlamento e retirada dos efeitos materiais da lei orçamentária, obviamente, são inconcebíveis no Estado constitucional moderno. A propósito, o ideal da legalidade em matéria de orçamento público, primitivamente exposto na Magna Carta de 1215 e desenvolvido adiante no constitucionalismo, fazendo-se agora visível em quase todas as Constituições do mundo contemporâneo, não autoriza a noção viciada da lei do orçamento a ponto de afastar-lhe a índole tipicamente legislativa. No Brasil, por sinal, a Constituição de 1988 reforça a natureza legal do orçamento, como se vê no art. 165 e seguintes, em nada lhe colocando em posição subalterna às demais leis primárias constitucionalmente estabelecidas.¹⁵⁰ Desconsiderar a peça orçamentária legalmente concebida e esvaziar a função do Parlamento é, portanto, violar a própria Constituição. Corolário do Estado Democrático de Direito, a legalidade está sempre a determinar a atuação da Administração, e, do ponto de vista do Direito financeiro, fica mais explícito ao se levar em conta que os recursos do patrimônio público pertencem à coletividade, e, como tal, a ninguém é dado o direito de deles dispor sem estar vinculado à prévia, necessária e típica aprovação legislativa. O Estado contemporâneo, tendo por base a supremacia e centralidade constitucional, não se coaduna à tese labandiana que propunha a desvalorização da participação parlamentar e a relativização dos efeitos materiais das leis de orçamento, como também ensina Marcus Abraham:

¹⁵⁰ Sendo o princípio mais elementar das finanças públicas, é por meio da legalidade orçamentária que o povo exerce o controle dos atos do governo ao autorizar por lei o dispêndio de recursos. Descabe, pois, o rebaixamento desse postulado essencial, como aduz Heleno Taveira Torres: “A legitimidade da ordem política, ao amparo dos princípios democráticos, opera para confirmar as preferências do Estado a cada evento ou período, por lei. Daí a legalidade servir ao contínuo das aprovações dos gastos e receitas. A atividade financeira estatal lida com a patrimonialidade e recursos do Estado. Por conseguinte, em nenhum domínio do Estado ou da Administração Pública o recurso à legalidade se faz tão presente” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 138).

Já passaram mais de cento e cinquenta anos do desenvolvimento, por Paul Laband, daquela vetusta teoria, tecida em um ambiente autoritário e com base no princípio monárquico que vigia à época, na busca de uma solução para o conflito orçamentário prussiano da década de 1860 que acontecia em um ambiente jusfilosófico absolutamente diverso do Estado Democrático de Direito que temos hoje. Tal concepção sobre o orçamento público não pode encontrar mais espaço hoje, quando já nos encontramos na terceira década do século XXI e pautados pelos valores e normas da Constituição Federal de 1988. No entanto, infelizmente, no ideário jurídico brasileiro, conectada à noção do orçamento como mera lei formal, ainda ecoam vozes de que o orçamento público seria meramente autorizativo. [...] Veremos que o efeito concreto desta forma de encarar a elaboração e a execução das leis orçamentárias não apenas atenta contra a essência do princípio da legalidade orçamentária, como também viola o princípio do equilíbrio entre poderes, ao conferir supremacia ao Poder Executivo sobre o Legislativo e, principalmente, desconsiderar a vontade do povo por seus mandatários e os objetivos insculpidos na Constituição Federal, não contemplando a devida primazia na efetividade dos direitos fundamentais e sociais. Entretanto, mais do que isso, esta concepção lança o orçamento público para fora do fenômeno de constitucionalização pelo qual os vários ramos do Direito brasileiro passaram nas últimas duas ou três décadas.¹⁵¹

Como, então, pensar o orçamento público em consonância com as diretrizes extraídas do texto constitucional? Ou seja, qual é o lugar da atividade financeira estatal e da prática orçamentária idealizada na estrutura lógica da Constituição?¹⁵² É preciso, certamente, aprimorar a análise sob o alicerce do direito constitucional financeiro, no âmbito de uma disciplina maior e na perspectiva de um problema que transcende a decisão orçamentária e a própria formação da lei que a embasa, dado que esta se encontra, agora, umbilicalmente ligada às balizas constitucionais, fora das quais perde o seu fundamento de validade. É importante observar, ainda, que a absorção atual do instituto do orçamento público pela Constituição e a consequente constitucionalização do processo orçamentário, no âmbito, responde a um propósito garantista de defesa do indivíduo contra o arbítrio estatal, em especial no exercício do poder financeiro,¹⁵³ daí se constituir em pedra angular dos atuais regimes democráticos. Mais do que isso, como assevera Horacio G. Corti, a finalidade

¹⁵¹ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 204-205.

¹⁵² De modo similar, a preocupação de Horacio G. Corti: “Esta forma de desenvolverse el problema me llevó entonces a una interrogación propiamente constitucional: ¿Cuál es el lugar conceptual de la actividad financiera pública y de la actividad presupuestaria en la estructura lógica de la Constitución? Y luego, en un camino de regreso del derecho constitucional al derecho financiero, ¿como debemos pensar la actividad financiera pública y la actividad presupuestaria desde la Constitución?” (CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*, p. XXIX).

¹⁵³ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. LV.

da atividade financeira pública, e, em suma, do conjunto de técnicas jurídico-financeiras do Estado, consiste em conferir eficácia às instituições constitucionais,¹⁵⁴ por isso a concretude destas dependerá, em via recíproca, da adequada formação e execução do orçamento público.¹⁵⁵

O fato é que desde sempre se percebe uma íntima relação entre orçamento e Constituição. É na esteira do constitucionalismo,¹⁵⁶ com a existência de regras de limitação do poder estatal e de prevalência dos direitos fundamentais, que se situa o gradual progresso orçamentário, configurando-se em uma das mais representativas vertentes de contenção do poder político e de proteção do patrimônio dos cidadãos mediante o controle dos recursos públicos. O cerne dos textos constitucionais, a rigor, gira em torno de dois eixos que se colocam em uma relação biunívoca: de um lado, regras de limitação ao poder estatal; de outro, a busca pela tutela dos direitos do homem.¹⁵⁷ O orçamento público é, fatalmente, um dos principais instrumentos para tal desiderato, na medida em que, por meio dele, a sociedade conquistou o direito de fiscalizar os atos financeiros do governo e a aplicação do dinheiro do povo. É por isso que, associado ao avanço do constitucionalismo na garantia dos direitos do homem, encontra-se, também, como faceta de libertação do povo em face do poder estatal, a evolução do Estado Orçamentário, daí a razão de se tornar indissociável a relação entre orçamento público e a propulsão dos ideais em seara constitucional.

Essa estreita conexão torna-se potencialmente fortalecida na medida em que, agora, o Direito Financeiro seguramente se consolida como ramo do ordenamento jurídico constitucionalizado, com parte considerável de suas instituições em

¹⁵⁴ CORTI, Horacio Guillermo. Ley de Presupuesto y derechos fundamentales: los fundamentos jurídicos de un nuevo paradigma jurídico-financiero. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, t. I, p. 637-690, 2010. p. 654.

¹⁵⁵ “[...] se um Estado, ao se constituir, estabeleceu a necessidade de, após o decurso de um tempo prefixado, criar-se regra jurídica para aprovar o Orçamento, então, o Estado constituiu-se por prazo determinado: o período orçamentário. O Estado viverá o espaço de um orçamento” (BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972. p. 212).

¹⁵⁶ Torna-se árdua a compreensão do que significa a noção de constitucionalismo, mormente quanto ao seu nascedouro. Cogita-se na primeira experiência do constitucionalismo antigo ainda há época do Estado teocrático hebreu, com o surgimento de limites ao poder por meio de dogmas religiosos. Segundo Karl Loewenstein, associa-se tal modesta evolução ao prenúncio do constitucionalismo (cf. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1986). Mas, quando aqui se fala em progresso orçamentário no compasso do avanço constitucional, quer-se falar do constitucionalismo moderno, na esteira das revoluções liberais, conforme exposto ao longo do texto.

¹⁵⁷ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, p. 11-47, 2001. p. 18.

assento nobre na Lei Maior, recebendo desta os influxos de sua base principiológica, a se irradiar, forçosamente, para os meandros do orçamento, determinando-lhe o conteúdo e a sua forma de execução.¹⁵⁸ Indubitavelmente, dentre os traços que marcaram um período de verdadeira efervescência na teoria constitucional com implicações para todo o sistema jurídico, merece destaque a elevação da Constituição como norma central e suprema do ordenamento pátrio, além da incorporação em seus textos de matérias estruturantes, como é o orçamento da nação. Por outro lado, ante a inevitável remodelagem pela qual passou a concepção jusfilosófica do positivismo estrito,¹⁵⁹ após os efeitos maléficos advindos da obediência cega à lei decorrente da doutrina nazista no ambiente na Segunda Guerra Mundial, superou-se a distinção estanque entre Moral e Direito, consagrada por Herbert Hart¹⁶⁰ no contexto anglo-saxônico, ou ainda, a separação radical dos mundos do *ser* e do *dever-ser*, capitaneada por Hans Kelsen.¹⁶¹ Com efeito, a lei não pode mais menosprezar valores éticos-morais na sua produção e aplicação, além de sujeitar-se às diretivas condicionantes da Constituição. Tal noção, por certo, molda as instituições jurídicas contemporâneas e se incorpora nos contornos da atuação estatal, imergindo-se, também, em seara orçamentária.

A ideia de que a legitimidade da norma dependeria tão somente da obediência que prestava ao seu fundamento normativo foi reformulada no contexto de intensos desafios que se exprimiam em um cenário pós-guerra. Daí o avanço da epistemologia pós-positivista,¹⁶² ou, ainda, seu desdobramento neoconstitucionalista, que recupera a dimensão axiológica e reabre o discurso jurídico para o universo dos

¹⁵⁸ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 338.

¹⁵⁹ Explica Luís Roberto Barroso que o Direito moderno consolidou-se no século XIX já arrebatado pela onda positivista. A lei passou a ser vista como a expressão superior da razão. O sistema jurídico foi visto como autossuficiente, sem reflexões sobre seus fundamentos de legitimidade (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 314-315). Tal visão se fez insustentável, passando por uma revisão em seus fundamentos, com o positivismo inclusivo.

¹⁶⁰ Sobre o tema: HART, Herbert. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1961.

¹⁶¹ O mundo do *ser* e do *dever-ser* foi um pilares da obra de Kelsen. Para leitura, cf. KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

¹⁶² “No contexto continental europeu, a identificação do neoconstitucionalismo como essência de um novo discurso jurídico e sua diferenciação do positivismo teve como um dos seus importantes formuladores Robert Alexy e R. Dreier no final dos anos 80, do século passado, à luz do debate alemão sobre a hermenêutica constitucional” (CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos. *Hermenêutica e argumentação neoconstitucional*. São Paulo: Atlas, 2009. p. 2).

valores ético-políticos, os quais passaram a integrar o direito posto, e, desse modo, a discriminação entre regras (vinculantes) e princípios (meras recomendações) foi abandonada.¹⁶³ Tem-se, assim, novo reposicionamento a abarcar uma pluralidade de manifestações, não apenas jurídicas, mas também políticas e ideológicas, além do reconhecimento da força normativa da Constituição e a sua elevação como norma suprema em plano formal e material.¹⁶⁴ Agora, normas e princípios dela extraídos, enfim, sobrepõem-se ao restante do ordenamento, assegurando-lhe efetividade na busca pela proteção da própria ordem estatal contra as investidas do arbítrio. No Estado dos tempos atuais assume a Constituição o topo do ordenamento jurídico. Chega-se, pois, ao Estado constitucional de direito e, junto a este, à substituição do legicentrismo positivista pela supremacia constitucional. É o que, em outros termos, ficou muito bem sintetizado nas palavras de Paulo Bonavides: “antes, os códigos, hoje, as Constituições”.¹⁶⁵

No constitucionalismo contemporâneo, ou neoconstitucionalismo assim por alguns denominado,¹⁶⁶ a dignidade da pessoa humana foi elevada a uma condição de valor supremo universal, núcleo ao redor do qual orbitam os direitos fundamentais,¹⁶⁷ ao tempo que foram promovidas outras tantas transformações nesse período, dentre as quais: a concepção neopositivista do direito e o reconhecimento da eficácia normativa dos princípios; o surgimento dos direitos difusos com acepção globalizante; o alargamento dos instrumentos democráticos de participação popular; a ampliação dos métodos de hermenêutica constitucional; e, com especial relevo, a supremacia da Constituição, passando a gozar de *status* máximo no ordenamento jurídico. Humberto Ávila resume os principais aspectos de revisão da teoria

¹⁶³ Nessa nova acepção, foi decisiva a obra de Ronald Dworkin (*Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2002), adiante retomada por Robert Alexy (*Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008).

¹⁶⁴ Acerca da força normativa da Constituição: HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.

¹⁶⁵ Expressão proferida por Bonavides em discurso sobre o Estado na perspectiva de supremacia da Constituição (GRAU, Eros Roberto. Discurso de agradecimento pela Medalha Teixeira de Freitas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 667-683, 2003. p. 667).

¹⁶⁶ A expressão *neoconstitucionalismo* transmite a ideia de que se está diante de um fenômeno novo. De fato, é possível ver elementos particulares que justificam tal sensação, mas o constitucionalismo contemporâneo, visto como fenômeno humano e histórico, está ligado de forma indissociável à sua própria história” (BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 83-105, 2005. p. 83-84).

¹⁶⁷ BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro, p. 40.

constitucional: “princípios em vez de regras; ponderação no lugar de subsunção; justiça particular em vez de justiça geral; Constituição em substituição à lei”.¹⁶⁸ Se, antes, a supremacia constitucional não decorria do conteúdo de suas normas, agora os textos constitucionais consolidam valores vinculantes à produção e à aplicação das demais leis da ordem jurídica.¹⁶⁹

A irradiação das normas constitucionais por todo o ordenamento contribui, na lição de Daniel Sarmiento, para aproximá-lo dos valores emancipatórios contidos nas constituições contemporâneas. Por isso, a Constituição não é vista mais como simples *norma normarum* na disciplina do processo de produção de outras normas, mas é ela própria a norma reguladora das relações jurídico-materiais e passa, notadamente, a ser enxergada como a encarnação dos valores superiores da comunidade política. Como explica Sarmiento, caberá ao intérprete aplicar os ditames constitucionais às relações da coletividade e reler as normas e institutos dos mais variados ramos jurídicos à luz da Constituição, emprestando-lhes o sentido que promova os objetivos e a axiologia da Carta.¹⁷⁰ Não mais se concebe, hoje, a Constituição de outra forma senão como norma superior e fundamento de validade de toda e qualquer lei do sistema jurídico.

Ao explicar esse movimento de elevação da Constituição no ordenamento vigente, Ana Paula de Barcellos anuncia que o constitucionalismo atual opera sobre três premissas fundamentais, sendo elas: (i) a normatividade da Constituição; (ii) a sua superioridade sobre o restante da ordem jurídica; e (iii) a centralidade da Carta, por força da qual os demais ramos do Direito devem ser compreendidos e interpretados a partir do que dispõe a Constituição. Nesse sentido, como indica a autora, essas três características são herdeiras do processo histórico que levou a Constituição de documento essencialmente político e dotado de baixíssima imperatividade a norma jurídica suprema de todo o sistema jurídico.¹⁷¹ Na mesma linha também

¹⁶⁸ ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, v. 17, p. 1-19, 2009. p. 2.

¹⁶⁹ A saber: “Os princípios e normas constitucionais agora se sobrepõem ao restante do ordenamento, que lhe deve obediência não só no plano formal, mas também material” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; LIMA, Renata Albuquerque. Teoria constitucional em mutação: perspectivas do constitucionalismo contemporâneo frente aos desafios da globalização e transnacionalidade. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 3, p. 118-141, 2017. p. 125-126).

¹⁷⁰ SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). *Direitos fundamentais e Estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 9-49, 2008. p. 25.

¹⁷¹ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas, p. 84.

leciona Luís Roberto Barroso, explicitando que a ocorrência da constitucionalização do Direito está associada a um efeito expansivo das normas constitucionais, cujo conteúdo material e axiológico se impulsiona com força normativa por todo o sistema jurídico, de modo que os valores, os fins públicos e os comportamentos contemplados nos princípios e regras da Constituição passam a condicionar decisivamente a validade e o sentido de todas as demais normas do ordenamento pátrio, repercutindo sobre a atuação dos poderes e atores políticos, inclusive nas suas relações com os particulares.¹⁷²

Mas o que tudo isso muda, na prática, no campo de atuação das instituições orçamentárias? Ora, da centralidade e supremacia constitucional na ordem jurídica atual decorre a irrefutável constatação de que todos os microsistemas, dos mais variados ramos do Direito, passam a encontrar o seu fundamento de legitimidade na Constituição, norma nuclear de validade de todo o complexo normativo. Obviamente, tal fenômeno, já se sabe, não é diferente nos meandros da matéria orçamentária. A evidência resulta, como diz Luigi Ferrajoli, na noção de que “a validade das leis e a legitimidade da política são condicionadas ao respeito e à efetivação das garantias dos direitos estipulados nas constituições”.¹⁷³ Logo, pautas, como o equilíbrio entre os poderes, a preservação da democracia e dos direitos fundamentais, perpassam de maneira mais efusiva toda e qualquer forma de fazer e aplicar o orçamento. Não se imagina plausível, nesse prisma, persistir na adoção de modelos orçamentários que menoscavam o primado da legalidade, em afronta às aspirações que, principalmente agora, são de vinculante implementação. Ao não se conceber às leis orçamentárias os efeitos materiais dessa espécie, tal perspectiva desequilibra o compartilhamento do poder político e fragiliza o próprio plano democrático que emana da representação parlamentar eleita, além de minguar a efetivação plena de direitos instrumentalizados pela via do orçamento, confrontando os pilares do atual Estado constitucional.

Ao contrário, com a constitucionalização da atividade financeira estatal e a afirmação de sua relevância, deve-se abrir nova visão constitucional orçamentária. No atual enfoque, a atividade financeira estatal adentra os textos constitucionais e renova seus fundamentos pela submissão desse poder à Constituição, passando a integrar as cartas constitucionais contemporâneas com capítulos autônomos em

¹⁷² BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista da EMERJ*, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006. p. 57-58.

¹⁷³ FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Tradução Alexander Araújo de Souza *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015. p. 12.

matéria de orçamento público. Vislumbra-se, desse modo, a chamada Constituição Financeira, com princípios e normas orientadoras da gestão constitucional da atividade financeira do Estado, da qual é especialização a Constituição Orçamentária. A propósito, é o orçamento público matéria de natureza eminentemente constitucional, principalmente quanto às regras de competência para a realização dos gastos e o uso democrático dos recursos do povo, além do controle da legitimidade da ação financeira estatal. Portanto, incorporado em âmbito constitucional, deve o modelo orçamentário seguir em conformidade aos ditames da Lei Maior, que lhe servem de limite e inspiração.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 alberga a chamada Constituição Financeira no Título IV (*Da Tributação e do Orçamento*), em seu Capítulo II (*Das Finanças Públicas*), da qual se extrai notadamente a Constituição Orçamentária na Seção II, denominada *Dos Orçamentos* (arts. 165 a 169). Outros enunciados que versam sobre o tema podem ser encontrados ao longo do Texto Constitucional, como o são as normas sobre o controle da execução orçamentária (arts. 70 a 75), bem como a fiscalização orçamentária dos municípios (art. 31), dentre outras de relevância dentro do desenho constitucional vigente, como a previsão para instituir normas de direito financeiro (arts. 24, 48 e 52), além da intervenção no caso de não prestação de contas e descumprimento de deveres dessa natureza (arts. 34 e 35).

Ademais, também as políticas públicas passaram a ser objeto de acentuada afetação constitucional. É o que se vê na Constituição brasileira de 1988, ao dispor sobre políticas públicas nas áreas do desenvolvimento econômico (art. 174), saúde (arts. 196, 197 e 200), assistência social (arts. 203 e 204), educação (arts. 208 e 214), cultura (arts. 215 e 216), meio ambiente (art. 225), entre outras, de forma determinante à atuação estatal.¹⁷⁴ As normas constitucionais que estabelecem as políticas públicas funcionam como verdadeiros princípios diretivos para fins de canalização da atuação governamental, como se observa, especialmente, nas Constituições contemporâneas marcadamente dirigentes.¹⁷⁵ Por isso, a definição das

¹⁷⁴ “A política pública é, pois, o desempenho de atividades materiais para que se atenda aos interesses albergados na Constituição ou em alguma lei. Definidas as políticas públicas, que podem ser da mais variada espécie, impõem-se a obtenção e a destinação de recursos para sua satisfação” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 59).

¹⁷⁵ No tema, cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001. Aprofundando a temática, cf. BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. *Boletim Ciências Económicas*, Universidade de Coimbra, v. XLIX, p. 57-77, 2006).

políticas públicas e, portanto, o destino dado aos recursos públicos, sofre a limitação jurídica constitucional.¹⁷⁶ Toda essa sistematização é bem retratada na doutrina de Heleno Taveira Torres:

Este fenômeno de constitucionalização da atividade financeira do Estado Democrático de Direito rompe com o modelo clássico do direito financeiro, limitado a subsistemas legais fragmentados e não articulados segundo os fundamentos constitucionais. Neste modelo, a Constituição Financeira não se delimita por regras pontuais ou capítulos isolados. A Constituição material, na sua integralidade, contempla regras de competências, garantias, princípios e valores relativos à atividade financeira do Estado. E assim deve ser compreendida, segundo suas repercussões como gastos públicos ou obtenção de receitas, mormente quando se trata de Estado democrático, na integração entre sociedade e Estado, democracia e poder constituinte. A aplicação do direito financeiro do Estado Democrático de Direito não pode ser feita com critérios das etapas preambulares do Estado de Direito, cuja legalidade não se via limitada pela Constituição, ou mesmo como se verificava no chamado “Estado de Polícia” do século XVIII, marcado pela ampla discricionariedade das ações do Estado. Daí a importância desse modelo de Constituição material, suficientemente abrangente de todas as manifestações estatais com repercussão financeira.¹⁷⁷

O processo de constitucionalização das finanças públicas integra a matéria orçamentária e esta, por óbvio, passa a reger-se conforme delineamentos fixados na Constituição. Mais que isso, as instituições orçamentárias assumem destaque em aspecto substancial, agora, no propósito de realização dos fins constitucionais. Não por outra razão, pode-se dizer que o orçamento público é, hoje, a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico após a Constituição,¹⁷⁸ na medida em que confere unidade à atividade financeira e influencia o destino de toda a coletividade, espelhando o desenho do próprio Estado. Se grande é a sua importância, maiores, contudo, são os desafios que nele se exprimem, notadamente quando se percebe que o orçamento vai buscar fora de si o seu objetivo, movendo-se no ambiente axiológico profundamente marcado por valores éticos e jurídicos que determinam o bom uso

¹⁷⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas, p. 92.

¹⁷⁷ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 91, grifo do autor.

¹⁷⁸ “Em se tratando de lei orçamentária, avulta um traço peculiar: abaixo da Constituição não há lei mais importante para a Administração Pública, porque o orçamento anual é o diploma legal que mais influência no destino de toda a coletividade, na medida em que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Onde se chamar a lei orçamentária de lei de meios. [...] Lei orçamentária que, formalmente, é de natureza ordinária, não se nega. Materialmente, porém, é a lei que mais se aproxima da Constituição na decisiva influência que projeta sobre toda a máquina estatal administrativa e, por isso mesmo, na qualidade de vida de toda a sociedade civil” (STF, ADI 4.049-MC, Rel. Min. Ayres Brito, DJe 08.05.2009).

dos recursos do povo e condicionam as próprias políticas públicas estatais. É fato que para o orçamento público convergem renovados embates, além de se integrar com os elevados temas do constitucionalismo contemporâneo. Nesse sentido, mais do que nunca, torna-se imperiosa a avaliação responsável quanto à gestão orçamentária.

A verdade é que o Direito Financeiro, como leciona Marcus Abraham, está em franca evolução e já não é mais aquela ciência jurídica inóspita e sem vida, à margem da Constituição.¹⁷⁹ Ao contrário, ganha estatura nobre e relevante função como uma ferramenta de transformação social. É óbvio, por tudo o que se expôs, que tal direito financeiro, necessariamente constitucionalizado, não mais se coaduna à perspectiva defasada de orçamento enquanto lei formal e de efeitos meramente autorizativos, o que causaria um déficit democrático e o rebaixamento do papel do Parlamento nessa atuação. A inconsistência do pensamento contraposto é clara, como lembra Gabriel Lochagin, quando se constata a queda da doutrina labandiana, até mesmo no próprio berço de seu nascimento,¹⁸⁰ o que revela o descompasso entre a teoria e a realidade que pretende descrever, sendo inaplicável, portanto, no atual Estado constitucional.

2.2 A SEPARAÇÃO DE PODERES NOS MEANDROS DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Dentre os pilares de sustentação do Estado em sua sistemática constitucional, destaca-se a separação de poderes como barreira ao exercício arbitrário do poder e vetor de estabilidade institucional. A rigor, é possível dizer que a sua configuração, conforme seja a divisão de competências entre os poderes, revela o próprio modelo estatal que está a prosperar. Não por outro motivo, o seu balanceamento adequado no exercício do poder financeiro é crucial para o desenvolvimento de qualquer nação. A separação de poderes é, então, um dos componentes estruturais mais importantes para a atividade financeira do Estado, de modo que o seu equilíbrio se sucederá na exata medida em que se vislumbre ou não a harmonia entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) na condução das finanças do Estado. Tudo deve concorrer para que seja garantido o respeito às competências constitucionais estabelecidas para cada instância de poder no âmbito da atividade financeira estatal.¹⁸¹

¹⁷⁹ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 31.

¹⁸⁰ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 40.

¹⁸¹ “[...] se alguém quiser conhecer o modelo político e a ação do Governo nos campos econômico, social e cultural de uma nação, peça que se lhe apresente as leis de orçamento público em vigor. A maior ou menor atuação do Estado na ordem econômica dependerá, permanentemente, da autorização parlamentar na aprovação da lei orçamentária. Nessa função constitucional,

Desde a sua primitiva formulação até os dias mais atuais, a separação de poderes tem assumido arranjos distintos, ao sabor das transformações políticas e sociais de cada tempo e lugar. Ora expressa o predomínio do Legislativo, ora o do Executivo e, mais recentemente, nas democracias ocidentais, um protagonismo do Judiciário, que deixou de ser o *ente inanimado e de certa maneira nulo* ou, enfim, a *boca que pronuncia as palavras da lei*, para se assumir como poder político.¹⁸² O fato é que o exercício do poder financeiro, em verdade, está diretamente associado ao equilíbrio e à harmonia entre os poderes, cada qual concorrendo, no âmbito de suas competências, para a eficiente e responsável utilização dos recursos públicos. No Brasil, a própria Lei Maior reserva a cada um dos poderes uma atribuição específica na atividade financeira estatal: ao Executivo, a prerrogativa das escolhas políticas consoante bases constitucionais; ao Legislativo, a aprovação da pauta de governo e o controle dessa execução; ao Judiciário, a defesa da constitucionalidade sobre os atos de gestão financeira. O quadro balanceado de competências pressupõe uma relação equilibrada e dialógica entre os poderes quanto às prerrogativas atribuídas constitucionalmente para a condução das finanças públicas. A conexão entre poder financeiro e a separação de poderes é umbilical, como lembra Heleno Torres:

A Constituição Financeira depende da separação de poderes para que o Poder Executivo organize as propostas de leis orçamentárias e execute as cobranças de tributos, administre os bens e serviços do Estado e cumpra com os controles financeiros; bem assim que o Poder Legislativo, com a representação eleita, opere democraticamente na aprovação de receitas e despesas, bem como do orçamento, sempre mediante lei; e que o Poder Judiciário controle e decida juridicamente sobre a constitucionalidade ou legalidade dos atos praticados. Por isso, o êxito do processo de integração condiciona a própria existência e continuidade do Estado. O Estado é a unidade de poder distribuído pelo poder constituinte e pela Constituição aos poderes constituídos, entes federativos e respectivos órgãos. E a atividade financeira do Estado deve refletir essa unidade.¹⁸³

o parlamento não pode ter uma atitude passiva, de mera homologação, mas deve interagir politicamente com o Governo para que se possa aprimorar e conduzir o Estado segundo a direção dos fins constitucionais e preservada a opção governamental das suas escolhas fundamentais, na medida em que o princípio democrático elege o governante para a realização do seu programa, segundo os valores de preferência majoritária do povo. De igual modo, em cumprimento ao princípio de harmonia entre os poderes, não é aceitável em um Estado Democrático de Direito que o Judiciário se julgue no direito de afirmar-se único destinatário e intérprete privilegiado do texto Constitucional” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 161-162).

¹⁸² COELHO, Inocêncio Mártires. A separação de poderes e a atividade legislativa no Estado de direito contemporâneo: tópicos. In: NOVELINO, Marcelo; FELLET, André. *Separação de Poderes: aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário*. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 227-228.

¹⁸³ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 135.

Tal concórdia, porém, não é simples, haja vista que, ao definir anualmente as políticas nacionais mais prioritárias e a parcela beneficiária da sociedade, bem como concretizar o controle pelo limite dos gastos públicos que o governo está autorizado a realizar, nada parece mais fundamental do que o orçamento público no âmbito das relações de poder, daí se tornar, inevitavelmente, pauta potencialmente conflituosa e de efetiva tensão política. Tão mais complexa e árdua a missão, todavia, tão mais se exige maior amadurecimento, eficiência e relação cooperativa entre os poderes. De fato, não há como se distanciar da percepção de que “a separação de poderes, com potencial conflito entre instâncias de governo e necessidade de cooperação entre estas, é evidente no processo orçamentário contemporâneo”, como afirma Thomas Lauth.¹⁸⁴ E, ainda, se a separação de poderes, enquanto sistema de repartição de competências entre os órgãos estabelecidos pela ordem constitucional, equivale à parcela do poder político como expressão da soberania, o poder que é manifesto na decisão financeira, por conseguinte, não é menos do que parcela desse mesmo poder soberano. Daí resulta que a separação de poderes em sua visão contemporânea, como pressuposto de eficiência, diálogo e harmonia entre os ramos de governo, há de ser estritamente observada nos meandros da atividade financeira do Estado.

O devido respeito à conformidade funcional em seara orçamentária nos faz retomar a provocação já discorrida alhures: o orçamento é ato do Legislativo ou da Administração? A sua natureza é emanada de qual desses campos de atuação do Estado? É o orçamento público um ato do Executivo, intervindo o Parlamento apenas para exercer função de controle; ou se trata de ato do Legislativo, a exigir aprovação parlamentar, vinculativa ao administrador? Não só se discute o alcance dos deveres imputados ao Executivo em face da lei aprovada pelo Parlamento, mas, em *ultima ratio*, está em questão o próprio equilíbrio das instituições do Estado. A conclusão que já se sabe é a de que o orçamento público é lei de reconhecida materialidade, dotada de força cogente e de efeitos vinculantes, refletindo um ato tipicamente legislativo, exarado por órgão constitucional de representação eleita, e restando completamente superada a obra labandiana que o inseria nos domínios da Administração.

Sobre tal aspecto, Gabriel Lochagin lembra que o constitucionalismo liberal estabilizou a separação constitucional dos poderes financeiros e solidificou a força conquistada pelo Poder Legislativo na distribuição das competências atinentes à elaboração, aprovação, execução e fiscalização do orçamento público, resgatando o

¹⁸⁴ LAUTH, Thomas P. The separation of powers principle and budget decision making. In: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 47.

impulso originalmente dado pela Magna Carta de 1215 na tendência moderna de controle orçamentário do soberano, a tal ponto que o orçamento foi deixado a cargo do Legislativo em países como a França, logo após a fixação do Novo Regime, e nos Estados Unidos, até a reforma de 1921.¹⁸⁵ Não custa rememorar que as disputas deflagradas em busca do controle do Parlamento sobre o Executivo inicialmente se deram, em verdade, no campo da obtenção de recursos e dos primeiros tipos de orçamento, de modo que o reforço do papel do Legislativo dentro do Estado seguiu a própria trajetória de sua maior participação em matéria financeira. Nesse enfoque, explica Duverger que o poder financeiro dos parlamentos, na origem da instituição, foi mais importante, inclusive, que o poder propriamente legislativo, haja vista que as assembleias consentiam na tributação antes mesmo que votassem leis,¹⁸⁶ daí se constatar que a autorização parlamentar para a obtenção e o dispêndio de recursos precede, historicamente, a necessidade de leis para a liberdade ou a propriedade dos cidadãos. Por sua vez, Rafael Baldo, invocando a doutrina de Aliomar Baleeiro, pontua que, consolidadas as instituições orçamentárias no Estado Liberal, parcela expressiva das Constituições dos séculos XIX e XX já mencionava a votação e a aprovação da lei do orçamento como prerrogativa precípua e privativa dos Parlamentos.¹⁸⁷

No Brasil, a par das limitações constitucionais, o Parlamento possui ampla capacidade de discussão e alteração do orçamento, a teor do art. 166 da Carta de 1988, de modo que a reivindicação da atuação parlamentar como parte integrante na definição da direção política geral do Governo, como bem assevera Rodrigo Faria, é evidência que sacramenta a inclusão da matéria orçamentária à alçada de deliberação legislativa e a submete, por isso, aos contornos materiais da lei.¹⁸⁸ No fundo, tudo demonstra que, no quadro de competências constitucionais estabelecidas como meio de contenção ao arbítrio no exercício do poder financeiro, requisita-se para a feitura e a conseqüente validade do orçamento público a imprescindibilidade de um órgão parlamentar representativo que, ao instrumentalizar em lei a vontade do povo, também garante o controle e a existência de vínculos ao Poder Executivo. É de se observar, nesse ponto, que o modelo orçamentário meramente autorizativo ignora tais prescrições ao negociar a possibilidade de inexecução imotivada da lei, após sua formação e regular aprovação no Parlamento. O reconhecimento da materialidade da lei orçamentária e a imputação de efeitos impositivos dela decorrentes, ao contrário, restaura o desejável equilíbrio na relação entre os poderes do Estado.

¹⁸⁵ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 30-31.

¹⁸⁶ DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1970. p. 791.

¹⁸⁷ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 104.

¹⁸⁸ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 263.

Ocorre que, como lembra Inocêncio Mártires Coelho,¹⁸⁹ não só na realidade brasileira, mas também em boa parte dos Estados constitucionais contemporâneos, o quadro é o mesmo e idêntica é a forma de condução dos problemas de interesse nacional: invariavelmente, a prevalência do Executivo como formulador e executor de políticas públicas em todos os setores da vida social, tornando-se obsoleta ou até dispensável a participação do Poder Legislativo no esforço maior pela emancipação econômica e social. Sendo o Parlamento, porém, pelas suas origens, o órgão mais apto a legitimar as opções para se alcançarem os objetivos da República (CF/88, art. 3º), ocupará sempre uma posição de insubstituível destaque na concretização das políticas públicas. Não se olvide, ainda, que não se poderá impor à sociedade civil a consecução desses objetivos se não houver devido consentimento de todos os seus segmentos, daí por que, se a lei do orçamento é a materialização da vontade do povo pela representação eleita, torna-se inequívoca a impossibilidade de assunção pelo Executivo de prerrogativa arbitrária a ponto de considerar meramente autorizativa a norma legal orçamentária aprovada. O referido autor, inclusive, chega a chamar de *hipostenia legislativa* o atual fenômeno observado de superposição do Executivo em matérias que ordinariamente seriam de competência do Parlamento, a saber:

No Estado de Direito intervencionista dos nossos dias, em que, além dos direitos civis e políticos, os indivíduos passaram a ter direitos igualmente a prestações positivas do Estado – obrigações de dar ou de fazer –, plasmou-se um novo sentido e estilo de governar; que prima pelo poderio e pela superpresença do Poder Executivo, com o crescimento e fortalecimento da Administração Pública, sob a compreensão, nas diferentes latitudes ideológicas, de que o Executivo é o departamento da soberania melhor vocacionado para o trato dos inúmeros e cambiantes aspectos da vida moderna. Nesse contexto, associada à tão criticada inflação normativa ou dela decorrente, fala-se também de uma hipostenia legislativa, a significar um enfraquecimento da força da lei, com o deslocamento do poder das instâncias legislativas para as instâncias governamentais, o que, de resto, parece traduzir uma espécie de lei de gravidade política – legítima, vigente e eficaz –, do Estado social de Direito dos nossos dias. Como a lei não é um instrumento normativo adequado para o desempenho das novas tarefas estatais, até porque o modelo da instituição parlamentar não foi concebido para regular essas tarefas, as normas produzidas pela Administração assumiram, naturalmente, funções reguladoras que antes se consideravam privativas do Poder Legislativo.¹⁹⁰

¹⁸⁹ COELHO, Inocêncio Mártires. A separação de poderes e a atividade legislativa no Estado de direito contemporâneo, p. 218-219.

¹⁹⁰ COELHO, Inocêncio Mártires. A separação de poderes e a atividade legislativa no Estado de direito contemporâneo, p. 216-217.

Por outro lado, é importante observar que, embora não se negue a função relevantíssima que a separação de poderes exerceu desde o surgimento do Estado moderno até as sociedades políticas atuais, a comunidade jurídica depara-se com a necessidade de atualizar tal teoria para atender às condições de governo surgidas ao final do século XX. A divisão de poderes em sua versão clássica está cada vez mais distante da realidade conjuntural que marca as contemporâneas instituições públicas. As transformações ocorridas em intensidade vertiginosa levam à reflexão da teoria da separação de poderes pelo fluxo de desenvolvimento institucional que reclama uma estrutura estatal mais eficiente. É inimaginável esperar condições ideais de governo com modos defasados de análise e solução de problemas se o enfrentamento atual impõe questões antes não manifestas. Não é menos verdade, porém, que nenhuma outra formulação coerente da estrutura de governo se levantou para substituir a doutrina anterior; apenas fragmentos relacionados de novas teorias constitucionais são propostos sem uma nova síntese para preencher a lacuna.¹⁹¹ O certo é que as necessidades do novo tempo não resultam no afastamento da teoria milenar que continua a ser a força central de todo o Estado constitucional, mas é natural, porém, que sua evolução percorra as nuances de cada momento, sendo inevitável a absorção de elementos outros que a tornem mais adaptada aos tempos vindouros.

Durante muito tempo a doutrina da separação de poderes esteve apenas afeta à contenção do poder arbitrário e à garantia das liberdades públicas, fixando as suas bases em dois eixos nucleares: a divisão do poder (tripartição das funções estatais) e a autocontenção (freios e contrapesos). Assim, a distinção entre função legislativa, função executiva e função judicial não surgiu originariamente marcada pela pretensão de compreender e descrever exaustivamente as funções do Estado, senão com um intuito claramente prescritivo e garantístico: a separação orgânico-pessoal daquelas funções em nome da liberdade e segurança individuais, como lembra Nuno Piçarra.¹⁹² No Estado de Direito do século XX, por sua vez, as ideias de controle, fiscalização e coordenação interinstitucionais se tornaram o centro do princípio da separação dos poderes, a ponto de se cogitar-lhe conferir o *status* de função autônoma do Estado.¹⁹³ Hoje, mais que isso, não basta apenas limitar o poder se o sistema, além da garantia das liberdades em face do Estado, não induz a qualidade das ações do governo. Por isso, a separação de poderes não apenas passa a dimensão negativa da liberdade (divisão do poder), mas incorpora também a noção de eficiência governamental como garantia da liberdade em dimensão

¹⁹¹ VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*, p. 6.

¹⁹² PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional*, p. 247.

¹⁹³ COELHO, Inocêncio Mártires. *A separação de poderes e a atividade legislativa no Estado de direito contemporâneo*, p. 213.

positiva.¹⁹⁴ A tutela dos direitos do homem parte da ordenação adequada das funções estatais e do exercício responsável do poder.¹⁹⁵

Contemporaneamente, além de contenção ao poder político, a separação de poderes conflui para uma atuação coordenada, buscando o diálogo institucional em torno de objetivos comuns e da realização ótima dos direitos fundamentais. Daí decorre que o governo não pode ser uma aglomeração acidental de relações entre poderes que tenham por objetivo tão somente a desconcentração de suas funções. Seguramente, há mais do que isso por trás da separação de poderes se o objetivo é também um governo eficiente e o atingimento dos fins constitucionais. M. J. C. Vile alerta que as restrições ao governo são uma parte essencial da visão da liberdade política, mas é importante perscrutar até que ponto um patamar de governo forte igualmente seria necessário, e as possíveis maneiras pelas quais os princípios da doutrina são compatíveis com as necessidades mínimas da ação governamental no século atual. Defende o autor a noção de que o reconhecimento da exigência de uma atuação estatal para melhor proporcionar um ambiente favorável para o crescimento e desenvolvimento individuais é complementar, não incompatível com a visão de que as restrições ao governo são parte essencial de uma teoria da liberdade política.¹⁹⁶ Assim, indaga-se: além de uma fórmula que busca evitar concentrações excessivas do poder político, teria a separação de poderes alguma outra significação?

Nesse ponto, Jeremy Waldron acentua que não se costuma ter a adequada compreensão de uma teoria que integra vários postulados interconectados. Propõe o autor uma análise qualitativa ao visualizar que a distinção das funções executiva, judicial e legislativa tem, em si mesma, uma importância que ultrapassa a ideia de divisão do poder. E, se há uma importância na devida separação de poderes, deverá ser observada, então, uma harmonia da qual decorra um *modus operandi* articulado entre eles. Desse modo, sem distanciar-se da integridade de cada uma das instâncias estatais que conferem coesão ao sistema, Waldron desenvolve a ideia da separação de poderes em uma teoria de governança articulada. A proposta pressupõe

¹⁹⁴ Explica Canotilho que o princípio da separação, na qualidade de princípio positivo, assegura uma justa e adequada ordenação das funções do estado e, conseqüentemente, intervém como esquema relacional de competências, tarefas, funções e responsabilidades dos órgãos constitucionais de soberania, não significando somente divisão do poder político (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. p. 250).

¹⁹⁵ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; LIMA, Renata Albuquerque. Constitucionalismo e a ordenação do poder estatal: a teoria da separação de poderes e sua função na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, v. 3, p. 37-55, 2018. p. 49.

¹⁹⁶ VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*, p. 15.

que, se tal princípio está na base do Estado de Direito, insistir em ser governado por lei é, igualmente, ser conduzido por um processo que responde à articulação institucional exigida pela separação de poderes, de modo que a ação governamental só se legitimaria pelo exercício coordenado das três modalidades de exercício de poder, estruturando a tomada de decisão em ações que se articulam: elaborar uma lei para todos (Legislativo), administrar uma decisão legal (Executivo) e julgar litígios com base na lei (Judiciário). A ideia é assegurar uma integridade aos três poderes, pois, como diz o autor, “tudo com que o princípio da divisão do poder se preocupa é que o poder seja disperso, mas não se importa particularmente com os poderes dispersos”,¹⁹⁷ daí por que é preciso avançar para a percepção de uma governança articulada.

O Estado de Direito, portanto, exige que a ação governamental passe por um processo que necessariamente envolve etapas articuladas antes que o poder afete o cidadão. Trata-se, dessa forma, da própria garantia da liberdade, o que significa que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo não só concorrem no exercício do poder, mas também detém cada qual uma integridade própria, que é contaminada quando, por exemplo, uma atuação da instância executiva afeta o modo como a legislação é levada a cabo, ou ainda, se daquela ação resulta o esvaziamento de uma função precípua parlamentar. Esta, a propósito, é justamente a anomalia que se verifica quando não se reconhecem os efeitos materiais de uma lei emanada pelo órgão parlamentar representativo da vontade popular, como identificado antes na famigerada distinção labandiana entre lei formal e lei material em âmbito orçamentário. O fato é que cada um dos três ramos da separação de poderes incorpora premissas sobre liberdade, dignidade e respeito ao indivíduo que o Estado de Direito representa.

Por outro lado, também não basta o respeito à integridade das esferas de poder se não atuarem com ganho de eficiência no exercício de suas funções, o que excita um modelo institucional que confira uma atuação assertiva no cumprimento da missão constitucional que compete a cada um dos poderes. É por isso que Bruce Ackerman, em relevante ensaio, indaga: separar poderes para quê? Depreende o autor uma ideia renovada de separação de poderes ancorada em três postulados: (i) o ideal democrático; (ii) a especialização funcional; e (iii) a proteção aos direitos fundamentais.¹⁹⁸ Diz

¹⁹⁷ Texto original: “All that the Division of Power Principle cares about is that power be dispersed; it does not care particularly what the dispersed powers are” (WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice? *Boston College Law Review*, v. 54, 2013. p. 442, tradução livre).

¹⁹⁸ ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, 2000. p. 639-640.

Ackerman que o primeiro grande tema do constitucionalismo moderno é a democracia; o segundo é sua limitação. E, das ordens de limitação que podem ser oferecidas ao poder político majoritário democrático, uma se relaciona à especialização funcional e a outra se refere à pauta dos direitos fundamentais.

A intensificação das demandas advindas do novo século XXI requer estruturas de governo suficientemente hábeis a ensejar um verdadeiro regime representativo e que seja de efetiva proteção da liberdade política. Isso implica que a teoria da separação de poderes, embora permaneça sendo a força motriz e o instrumento mais útil das democracias contemporâneas, avoca novas variáveis que ultrapassam uma simples acepção de desconcentração do poder estatal.¹⁹⁹ A longa trajetória da separação de poderes reflete o desejo de um sistema em que o exercício do poder governamental esteja sujeito ao controle, mas essa persecução básica para com o governo limitado há de ser, agora, coerente com os novos desafios contemporâneos. E, nesse ponto, para aquilo que ora se propõe, torna-se imperioso constatar que as novas variáveis de readequação da doutrina da separação de poderes, principalmente a noção de eficiência governamental, integridade das funções estatais e a atuação cooperativa entre os poderes para a tutela dos direitos e consolidação da democracia, adentram a moderna óptica da relação entre os poderes em matéria orçamentária.²⁰⁰

O que tudo isso impacta, enfim, na dinâmica da atividade financeira estatal e, em especial, no entendimento da natureza do orçamento, para a construção de um modelo condizente com a concepção renovada da doutrina da separação de poderes? Ora, diante de tudo o que se expôs, torna-se irrefutável a constatação de que aquela decrépita noção de orçamento como mera lei formal, destituída de força cogente e de efeitos vinculantes, a inspirar o arcaico modelo orçamentário autorizativo tão difundido na realidade brasileira, põe em xeque a integridade da função legislativa à medida que torna possível ao Administrador a desoneração do cumprimento de uma lei regularmente aprovada, nitidamente desequilibrando o quadro de competências em matéria financeira, além de desencorajar o diálogo entre as instâncias executiva e

¹⁹⁹ A desconcentração do poder é realizada não somente pela separação funcional entre Executivo, Legislativo e Judiciário, mas também pela separação vertical entre entes federativos. Nesse sentido, vale também registrar: “Uma limitação de poder no sentido mencionado, pode ser institucionalizada de diversas formas. Pensa-se certamente em primeira linha na distribuição clássica do poder do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário, e essa divisão será também o objeto primordial da seguinte análise. Todavia, evita-se também a concentração de poder por meio do federalismo, trata-se da distribuição de poder entre a União e os Estados individuais [...]” (DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Tradução Gustavo Castro Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 281).

²⁰⁰ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 91-92.

legislativa, que deveriam ser coparticipantes ao longo de todo o ciclo orçamentário. O modelo impositivo de orçamento, ao contrário, por assumir a materialidade da lei e reconhecer a sua natureza de ato tipicamente legislativo, realinha o Parlamento no debate orçamentário de formulação de políticas junto ao Executivo, além, ainda, de criar vínculos jurídicos a serem satisfeitos, impondo ao gestor o dever de observância à lei do orçamento, no intuito de estimular maior eficiência governamental, em busca da proteção dos direitos fundamentais, tendo por base o princípio democrático, com respeito ao equilíbrio entre os poderes e a sua solidez no campo orçamentário. Não se mostra possível, por isso, a persistência teimosa da visão formalista retrógrada do orçamento meramente autorizativo, o que vai de encontro a tudo o que se expõe.

Se as competências estabelecidas para cada um dos poderes em matéria orçamentária ingressam, irremediavelmente, em um complexo sistema que interliga poder financeiro e harmonia entre os poderes como premissa essencial para o bom andamento e a solidez institucional de um Estado, em especial na relação travada entre os poderes Executivo e Legislativo,²⁰¹ daí resulta que deveria ser o orçamento público uma das sedes de maior dialogicidade e cooperatividade entre estes. Por meio da dinâmica entre os ramos de governo, evidentemente, deriva também a gestão das finanças e, em última instância, a eficiência no atendimento das necessidades sociais mais prementes. É pela via orçamentária que se materializam, no dia a dia de cada cidadão brasileiro, os seus direitos mais fundamentais, da qual se extrai a missão constitucional do orçamento público como lei destacada no ordenamento pátrio. No fundo, o orçamento não existe para os poderes, mas para o povo, devendo toda e qualquer dissensão política entre forças que se contrapõem ser substituída por uma atuação dialógica e corresponsável no espaço da atividade financeira estatal, com a conduta de cada um dos poderes convergindo para o ideal do bem comum.²⁰²

²⁰¹ A relação primeira que se desenvolve no orçamento público situa-se especialmente entre as funções do Executivo e Legislativo, como bem reforça Horacio G. Corti: “Se revelan así las dos funciones políticas que progresivamente va adquiriendo el presupuesto en la historia del Estado de Derecho, que lo conectan con aquellos dos poderes: su función de control de los recursos públicos, donde gravita la potestad del Legislativo; y su función de ordenamiento y planificación de las finanzas públicas, que gira alrededor del poder del Ejecutivo. La centralidad jurídica de la ley se desenvuelve en el espacio político de las relaciones entre los poderes legislativo y ejecutivo” (CORTI, Horacio Guillermo. *Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 144).

²⁰² Nesse sentido também corrobora abalizada doutrina: “o orçamento é dotado de um aspecto político, por expor as políticas públicas estatais que envolvem decisões de interesse coletivo, contemplando pretensões e necessidades de cada um dos três Poderes, seus órgãos e entidades, que participam ativamente na sua elaboração, aprovação e controle. [...] Como no Brasil sua elaboração é de competência do Poder Executivo e sua aprovação é de atribuição do Poder

O que se conclui é que, inserida que está a atividade financeira nos ditames também constitucionais dos quais a ela se integra toda a atuação estatal (executiva, legislativa e judiciária), opera-se uma relação de condicionamento recíproco: de um lado, a função financeira depende da atuação das demais; de outro, é condição para o exercício das funções estatais, como anota Gabriel Lochagin.²⁰³ Daí o dever de planificar a separação de poderes com vistas à cooperação mútua e ao equilíbrio institucional, mormente no âmbito da gestão orçamentária, para a consecução dos fins estatais. Conrado Hübner Mendes, ressaltando uma experiência constitucional dialógica entre os poderes, assevera que a interação entre instâncias que buscam maximizar os seus respectivos desenhos deliberativos é o que se poderia esperar de melhor em uma democracia organizada sob o princípio da separação de poderes, já que a legitimidade política é um atributo institucional volátil que depende não só das credenciais prévias, tratando-se de uma meta a ser conquistada e conservada, a cada decisão. Nesse sentido, enuncia Mendes: “Na separação de poderes, a interação é inevitável. A interação deliberativa é um ganho; a interação puramente adversarial, se não chega a ser uma perda, desperdiça o seu potencial epistêmico”.²⁰⁴

Nessa acepção, importa destacar o que assinala Grohmann, ao dispor que a separação de poderes não pode ser relegada como um debate antigo, jogado às traças da história política, pois a ação política pura não elide a institucionalidade e seus efeitos.²⁰⁵ Situando a problemática na realidade do orçamento, um ambiente favorável ao diálogo institucional e à cooperação entre os poderes no âmbito de um processo orçamentário democrático deve repelir, por exemplo, a conduta arbitrária do Executivo ao se valer de sua competência para agir como soberano na execução do orçamento e descumprir imotivadamente a norma aprovada pelo Parlamento, ou, ainda, utilizar-se de mecanismos extraconstitucionais de maneira desvirtuada

Legislativo, estes Poderes independentes deverão deixar de lado suas tendências ideológicas e unir esforços para obter um documento de interesse comum que reflita as necessidades da sociedade” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 275).

²⁰³ A ideia de condicionamentos recíprocos, a saber: “Por isso é comum que constituições, no âmbito financeiro, como em outros, não se restrinjam apenas a um modelo clássico e hoje inexistente de separação estanque de Poderes, mas tragam também formas de sua aproximação. Essa semelhança não significa o alijamento de diferenças funcionais, trata-se, antes, da colaboração entre os Poderes para a consecução de determinada finalidade, de modo a obter ganhos de eficiência e controle” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 28).

²⁰⁴ MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 241.

²⁰⁵ GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 75-106, 2001. p. 75.

para garantir a sua autoridade governamental. De modo similar, o Legislativo não deve portar-se no processo orçamentário de forma paroquial ou clientelista, em vez de assumir a função de instância corresponsável na definição das políticas prioritárias, legitimando sua atuação pela discussão e debate dos grandes temas de interesse nacional e a coparticipação efetiva desde a elaboração do orçamento. Portanto, a função de cada um dos poderes é de importância vital para o Estado democrático, enquanto o esvaziamento de qualquer deles faz ruir por completo o sistema. Disso resulta que a separação de poderes no contexto das finanças estatais deve primar pelo respeito ao equilíbrio institucional, em um processo harmônico que se renova ao longo de todo o ciclo orçamentário, como anuncia Rodriguez Bereijo:

[...] el Presupuesto se presenta como la expresión más genuina de colaboración entre el Gobierno y el Parlamento. Esta última consecuencia pone de relieve el carácter de la Ley de Presupuestos como acto de directriz política (“indirizzo político”) y como acto de control, en cuanto supone la coparticipación del Legislativo en las decisiones y elecciones políticas del Gobierno expresadas en el Presupuesto. El Presupuesto es un plan de acción del Gobierno – “administrar es gastar” –, decía Laufenburger – y por tanto es preciso que el Gobierno disponga de todas las facultades necesarias para elaborar detalladamente su plan financiero de ingresos y de gastos. Pero, al propio tiempo, la trascendencia que para las economías de los particulares y para las libertades individuales tenían los actos financieros hizo que la limitación y el control del ejercicio del poder financiero constituyeran un principio básico de la democracia ya desde los albores del Estado liberal. En un régimen de colaboración y de equilibrio de poderes – dice Lassale – la autorización presupuestaria dada por el Parlamento se inserta en un proceso que tiende a repartir las competencias financieras entre el Legislativo y el Ejecutivo y a impedir todo monopolio en esta materia por parte de uno u otro órgano. [...] el poder financiero es un poder “indiviso” entre el Parlamento y el Gobierno. De suerte que el procedimiento presupuestario está caracterizado por una armoniosa distribución de competencias.²⁰⁶

Diante do que se constata, a separação de poderes refuta o rebaixamento da função que cumpre o Legislativo no âmbito das finanças estatais, afastando-se cada vez mais do modelo meramente autorizativo de orçamento e dando azo à noção de impositividade orçamentária. No Brasil, faz-se necessária a atuação do Parlamento para aprovar o orçamento, além de outras atribuições reforçadas pelo constituinte de 1988 em matéria financeira. Uma vez que é imprescindível tal atuação do Legislativo e, sendo mesmo lei o orçamento, não há como conciliar tal percepção com a obsoleta tese de Laband que diz ser não essencial a atuação do Parlamento na aprovação do orçamento. A inadequação dessa falsa premissa fulmina qualquer reflexo dela, como a defesa da natureza meramente autorizativa do orçamento, que há tempos perdeu

²⁰⁶ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. LVII-LVIII, grifo do autor.

amparo jurídico. A alegativa irreal de que, sendo o orçamento lei meramente formal e não essencial sua aprovação pelo Parlamento, daí não se cogitaria vincular ao dever de cumprimento o Executivo (efeito prático do orçamento autorizativo), é insubsistente nos dias atuais, sob pena de eivar a integridade das funções estatais e desequilibrar os poderes, furtando-se de uma postura institucional dialógica e cooperativa.

A renovação por meio dessas premissas abre caminho para a noção renovada do orçamento enquanto norma impositiva, com a possibilidade de extrair dela efeitos obrigacionais que resultam em maior responsabilização dos órgãos na elaboração e execução do orçamento e propiciam a valorização do debate orçamentário ante a necessidade de cumprimento da lei aprovada.²⁰⁷ A ideia de que a lei orçamentária representa um documento de controle financeiro e contábil da administração, e não um real e sincero compromisso para a realização das ações planejadas, reduz o papel do orçamento e desvia as competências que a Constituição determinou para cada um dos poderes. Eduardo Mendonça afirma que o orçamento autorizativo não encontra abrigo constitucional, já que o modo como nele se encara a execução orçamentária permite um conjunto de decisões administrativas informais à custa do esvaziamento de decisões no processo deliberativo orçamentário.²⁰⁸ O Estado de Direito submete todas as relações ao jugo da lei, sendo da essência do sistema democrático que as decisões fundamentais da nação sejam tomadas com a participação do Legislativo, instituição fundamental e insubstituível do regime constitucional representativo.

Inegavelmente, a dinâmica da relação entre os poderes, como já se divisou, relaciona-se sempre às características que compõem a formação de cada Estado e às tradições políticas que nele se desenvolveram. Contudo, uma adequada condução das finanças estatais pressupõe sempre a harmonia e o equilíbrio dos poderes. Direto ao ponto, como diz Horacio G. Corti: “sólo hay técnica presupuestana si hay división de poderes. Y en ese marco actua como un mecanismo de control de parte del Poder Legislativo respecto de los restantes poderes del Estado”.²⁰⁹ Assim, a legalidade do orçamento público reforça a legitimidade democrática e estabelece os exatos limites de atuação de cada um dos poderes em um sistema republicano. Combater na prática orçamentária algum desequilíbrio nessa relação é assegurar a própria estabilidade institucional em uma sociedade e o sistema de direitos nela consubstanciados.

²⁰⁷ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*. Orientador: Vander Gontijo. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2015. p. 29.

²⁰⁸ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 87.

²⁰⁹ CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*, p. 37.

2.3 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NA PERSPECTIVA DA ESTABILIZAÇÃO DEMOCRÁTICA

As instituições orçamentárias se originaram diante da necessidade de conter e regular a discricionariedade dos governantes na utilização dos recursos públicos. Do ponto de vista político, o orçamento público tem sua maior e primordial relevância, na medida em que suas bases se assentam na imprescindibilidade de o povo controlar os atos do governo na condução das finanças do Estado. Ao aprovar por meio de lei o orçamento público da nação, o Parlamento, também denominado a “Casa do povo”, revela, em última instância, o consentimento popular sobre o dispêndio dos recursos originários da coletividade. O administrador público, assim, encontra-se estritamente vinculado aos limites de atuação estabelecidos na lei do orçamento, instrumento que encarna a vontade do titular dos recursos. A gestão das rubricas orçamentárias perfaz uma importante faceta da representação democrática revelada por meio da chancela parlamentar conferida em nome dos cidadãos representados. A função do orçamento público, desse modo, reflete o ideal democrático e constitui-se em expressiva vitória do povo sobre os atos financeiros do governo, com suporte no consentimento para a destinação, conforme prioridades eleitas, dos recursos que lhe pertencem.

Como ensina Ricardo Lobo Torres, a aprovação do orçamento público pelo Legislativo é o mais importante ato de controle político sobre as escolhas dos órgãos do Governo, na formulação da proposta de gastos assumidos como preferenciais, porquanto o enquadramento axiológico entre forma de governo e Estado, além dos princípios estruturantes da organização estatal, bem como a pauta dos direitos e liberdades fundamentais, desvela-se no orçamento público.²¹⁰ Não por outra razão, a programação orçamentária, uma vez aprovada pelo Legislativo, há de se converter em ato vinculante. Não parece convergir para o pressuposto democrático, é óbvio, a interpretação que ignora os efeitos materiais e a força cogente da peça orçamentária para fins de tomada de decisão dos órgãos do governo, já que é o orçamento público o instrumento legal que materializa as opções do titular dos recursos, periodicamente renovadas sob o escrutínio parlamentar, na forma da representação eleita.

Para um melhor entendimento desse ponto é fundamental que se perceba a estreita conexão que há entre orçamento público e democracia.²¹¹ É que o Estado

²¹⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 210.

²¹¹ Lembra Goyard-Fabre que as democracias contemporâneas atestam a evolução de mentalidades e o progresso da consciência política. O termo plurívoco tem assim sua significação: “Segundo raízes gregas, a palavra democracia designa o poder do povo (*demos, kratos*). Correspon-

constitucional hodierno eleva o pressuposto democrático a ponto de este imperar como critério de legitimidade dos atos do governo, assumindo dimensão valorativa essencial nos sistemas jurídicos contemporâneos.²¹² E, considerando a definição de democracia, como afirma Norberto Bobbio,²¹³ como um regime que visa realizar, tanto quanto possível, a igualdade entre os homens, sob esse prisma revela-se que, sendo o orçamento público um instrumento por meio do qual o Estado leva a efeito opções constitucionalmente prescritas, sobretudo na proteção da dignidade humana, torna-se, então, um potencial vetor estruturante de consolidação democrática na sociedade. Ademais, tendo em conta que a democracia moderna se desenvolveu como método de legitimação das decisões políticas, nisso igualmente se insere a concepção do orçamento, repercutindo a conquista soberana e democrática do povo por meio do controle das finanças estatais, como retrata a doutrina de Heleno Taveira Torres:

Em termos políticos, a evolução histórica do orçamento público é dignitária de todos os êxitos da luta da sociedade pela democracia e controle dos poderes do Estado em matéria financeira. No Estado Constitucional, que surge a partir do final do século XIX, o orçamento ganha notável importância, não só porque sua formação coincide com a expansão das necessidades financeiras do Estado, mas porque serviria para assegurar o controle legislativo sobre a Administração. E isso porque, para o orçamento, convergem as mais importantes instituições do Estado e da Constituição, na sua permanente relação com a sociedade, quanto ao financiamento do Estado e a atuação na economia. Com o orçamento público, os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante às preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular.²¹⁴

A ideia do governo soberano a direcionar imperativamente o patrimônio da coletividade não mais subsiste. O orçamento público, ao efetivar o controle dos gastos e limitar o poder, estabelece as suas bases no desenvolvimento da democracia.

de a uma noção surgida precisamente na Grécia antiga, a partir do século VI antes da nossa era, em Mileto, Megara, Samos e Atenas” (GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia? A genealogia filosófica de uma grande aventura humana*. Tradução Cláudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 9).

²¹² Sobre democracia como uma dimensão valorativa constitucional: “O princípio democrático serve como legitimador da constituição no sentido da congruência entre a soberania popular e o Estado democrático estabelecido na constituição, como serve de princípio de validade do constituinte, ou seja, como modo de expressão da vontade soberana” (BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição*: para uma crítica do constitucionalismo. São Paulo: Quartier Latin, 2008. p. 203).

²¹³ BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* Tradução Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 2014. p. 38.

²¹⁴ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 342.

Com amparo no controle da atividade financeira pelo princípio do consentimento, exigido tanto para a obtenção de receitas quanto para a realização de despesas, tem-se o forte ideal republicano no âmbito orçamentário e a conseguinte democratização das finanças públicas. Funda-se, pois, a autoridade do governo no povo, garantindo-se a este participar no processo decisório mediante opções que se fazem representar pelo corpo legislativo. O orçamento, nesse desiderato, torna-se uma das principais vias da democracia moderna, como forma de controle das ações do governo e condição para a legitimidade do uso dos recursos. Disso resulta que a atividade financeira, para além de um mecanismo de racionalização administrativa, atua, também, como um elemento de estabilização e solidificação das bases democráticas do poder político.

As lutas históricas em prol da democracia, como atestam Lenio Streck e José Luis Bolzan de Moraes, nos mostram quão duro é alcançá-la e, muito mais do que isso, conservá-la, sendo evidente que o postulado democrático nasce lado a lado com o processo de formação da sociedade politicamente organizada e do Estado.²¹⁵ Fato é que a democracia se tornou a forma padrão de estruturação da dominação política na modernidade global,²¹⁶ mas representa um conceito em permanente evolução e em busca de novos e efetivos instrumentos para seu aperfeiçoamento. Adam Przeworski afirma que eventual cataclisma democrático não adviria de um colapso brusco, senão de um desgaste gradual com a deterioração silenciosa das instituições e das normas democráticas, uma subversão de suas estruturas pelo uso de mecanismos de feição legal, mas com credenciais propícias a fins antidemocráticos, sem sinais manifestos de quebra da democracia, na medida em que descon-solidação e retrogressão não precisam acarretar necessária violação à ordem jurídica e mesmo assim destroem instituições democráticas.²¹⁷ M. J. C. Vile, de modo similar, diz ser improvável uma conspiração usurpadora dos atuais sistemas constitucionais, cada vez mais afetos aos direitos do homem e ao ideal democrático, mas os problemas modernos de limites ao poder do século XXI são mais sutis do que os dos séculos anteriores, com o risco maior de um processo de erosão do que um ataque frontal às liberdades democráticas.²¹⁸

²¹⁵ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019. p. 112.

²¹⁶ Lembra Karl Popper que, apesar de todos os defeitos, o sistema democrático é o modelo político adotado pela maioria dos países mais avançados, sendo um arcabouço institucional que permite a mudança e a progressão social sem a violência, com limites ao exercício do poder (POPPER, Karl. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988. p. 18).

²¹⁷ PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 39.

²¹⁸ VILE, M. J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*, p. 12.

A verdade é que a construção da democracia como um espaço político do povo em plenitude certamente não é uma tarefa simplória. Como premissa basilar, o sistema democrático busca uma solução satisfatória que se ponha a conciliar, de um lado, a vocação do homem para a liberdade e fruição de seus direitos e, de outro, a necessidade de limites ao poder, de modo que seja possível o exercício dos direitos em coletividade e de maneira politicamente ordenada. Se, por um lado, o ideário democrático nunca antes foi tão desejado, de outra banda, inusitadamente, há de se reconhecer a sua difícil e complexa concretização.²¹⁹ É salutar aportar um olhar que favoreça, conjuntamente às instituições formais, também estratégias de constituição e de aprimoramento dos pilares democráticos,²²⁰ especialmente porque a noção de democracia passou a estar diretamente associada ao conceito de liberdade política e esta, agora, é concebida fundamentalmente como um modo de participação ativa do sujeito na formação da vontade coletiva. Nessa toada, e tendo em vista o contexto em que está imersa a sociedade contemporânea, envolta por um ambiente de complexas interações políticas, econômicas e sociais, não se torna trivial, obviamente, um Estado firmar-se como verdadeiramente democrático, principalmente quando se observa que a democracia moderna não convive só com as instâncias formais de representação política, mas o seu conteúdo ultrapassa a montagem do arcabouço de normas que definem as regras do jogo e seus procedimentos formais, erguendo-se, também, como fomentador da participação pública no processo de edificação de uma sociedade.

Em acepção formal, pode-se dizer que democracia é um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais

²¹⁹ Sobre esse ponto, vale fazer o registro: “A democracia é certamente a mais perfeita das formas de governo, ou pelo menos a mais perfeita entre as que os homens foram capazes de imaginar e, pelo menos em parte, de realizar; mas justamente porque é a mais perfeita é também a mais difícil. Seu mecanismo é o mais complicado; mas, justamente por ser o mais complicado, é também o mais frágil. Esta é a razão pela qual a democracia é o regime mais desejável, mas também o mais difícil de fazer funcionar e o mais fácil de arruinar: ela se propõe a tarefa de conciliar duas coisas contrastantes, que são a liberdade e o poder” (BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?*, p. 35).

²²⁰ A propósito, vale recordar esse olhar democrático na lição do saudoso mestre constitucionalista Paulo Bonavides: “Dizer que a democracia é direito de quarta geração, qual o fiz em Foz do Iguaçu, na Conferência final da XIV Conferência Nacional de Advogados, em 1992, não basta. Faz-se mister ir além. Urge, assim, tornar explícitos os meios técnicos de realização e sustentação desse direito principal nos países da periferia, onde as três gerações ou dimensões de direitos fundamentais não lograram ainda concretizar-se na região da normatividade” (BO-NAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*: por um direito de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 9-10).

procedimentos, relacionando-se, via de regra, com questões atinentes ao voto.²²¹ De fato, muito se assentou uma visão de democracia na ideia do sufrágio universal, mas, embora essa acepção procedimental seja fundamental quando se fala em qualquer regime democrático, não é suficiente para garanti-lo em toda a sua extensão. Com efeito, a representação eleita em determinado sistema político não se constitui, por si só, em garantia democrática. Aliás, a existência de mecanismos representativos pode ser vista em qualquer modalidade de Estado, mesmo os não democráticos.

O que torna um Estado democrático, como pontua Orides Mezzaroba, não é, portanto, a presença de partidos políticos ou de órgãos de representação do cidadão junto às instâncias políticas estatais, mas sim, e no mínimo, um comprometimento efetivo e real com a democracia, traduzida na capacidade de veicular a participação pública e as demandas sociais às decisões políticas.²²² Em essência, a democracia não se desenvolve unicamente pela relação formal de representação entre o povo e os órgãos do Estado, mas é bem mais do que isso, até porque, lembra Peter Häberle, o *povo* não é uma grandeza uniforme que só emana no dia das eleições.²²³

Vários critérios, certamente, são determinantes e devem ser perquiridos em processos democráticos, não apenas a igualdade de voto, mas também a cidadania inclusiva e a participação social, a aquisição de um entendimento esclarecido com liberdade de expressão e fontes de informação diversificadas, além da possibilidade de controle de agenda, dentre diversos outros parâmetros, conforme menciona Robert Dahl,²²⁴ reconhecendo-se a existência de graus diferentes de desenvolvimento no processo democrático, em sua dimensão material, a depender do nível de satisfação dos pressupostos deliberativos. O fato é que atualmente a democracia não pode ser vista tão somente em plano formal, mas adentra também em vertente substancial que abrange, além de uma participação ativa do cidadão na vida política estatal, também a própria fruição dos seus direitos, inclusive pelas porções minoritárias da sociedade,

²²¹ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*, p. 115.

²²² MEZZAROBBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2012. p. 43-44.

²²³ Nas palavras de Peter Häberle sobre o tema: “Sin embargo, la democracia no se desenvuelve solamente a través de la relación de delegación y responsabilidad formalizada, canalizada, en sentido estricto, entre el pueblo y los órganos del Estado (legitimación a través de las elecciones) [...]. El ‘pueblo’ no es solamente una magnitud uniforme que (solamente) ‘emana’ el día de las elecciones, las cuales transmiten legitimación democrática como tales” (HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Tradução Héctor Fix-Fierro. México, D.F.: UNAM, 2003. p. 158, grifo do autor).

²²⁴ DAHL, Robert A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998. p. 37-38.

à medida que o princípio majoritário não significa contradizer sistematicamente as vontades das minorias. Ao revés, deve ser garantida a voz das parcelas vulneráveis por também integrarem a ordem política,²²⁵ firmando-se o espírito democrático na busca efetiva da inclusão de todos em coletividade,²²⁶ bem assim na capacidade de influência plural no aparelho estatal. A propósito, invocando a doutrina de Friedrich Müller ao abordar o conceito plurívoco de povo e o seu sentido democrático, lembra Fábio Comparato que uma coisa é a totalidade do povo, enquanto centro de imputação das decisões coletivas, e outra é a sua fração dominante, cuja vontade predomina.²²⁷

Não se reconhece, enfim, como verdadeira democracia um regime no qual se subestime a noção de que a minoria deve ser capaz de participar e ser beneficiária das opções soberanamente pactuadas. Nesse aspecto, é valiosa a doutrina de Luigi Ferrajoli ao abordar a noção de Estado constitucional como garantia à democracia no plano material, identificando-a com a indisponibilidade dos direitos fundamentais para todos os diversos segmentos sociais e a necessidade da proteção estatal destes, no que se tem denominado de *esfera do não decidível*: “aquilo que nenhuma maioria pode validamente decidir, isto é, a violação ou a restrição dos direitos de liberdade, e aquilo que nenhuma maioria pode legitimamente deixar de decidir, isto é, a satisfação dos direitos sociais constitucionalmente estabelecidos”.²²⁸ Isso mostra que não mais subsistem as concepções puramente procedimentais da democracia se esta não se limita pelos objetivos e valores constitucionais, os quais impõem aos poderes públicos o respeito às minorias em busca da democracia

²²⁵ Como afirma Goyard-Fabre, a regra majoritária não é a dominação do número: “[...] é preciso que o princípio majoritário não seja a supremacia e absoluta e quase física da maioria sobre a minoria, mas seja acompanhado da existência de uma minoria: do que chamamos de ‘direito de oposição’. Como tal e em seu próprio princípio, ela significa que, numa democracia, todos os cidadãos, quer pertençam aos partidos da maioria ou aos partidos da minoria, têm o direito de participar da criação da ordem jurídica” (GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?*, p. 308-309, grifo do autor).

²²⁶ A propósito, a lição que pode ser extraída da doutrina de Maria Paula Dallari Bucci: “Não basta um resultado eleitoral que expresse nova correlação de forças na sociedade. Quando essa relação se estabelecer, será decisiva para seu sucesso a conformação institucional que venha a imprimir ao processo de tomada de decisões, no funcionamento concreto do aparelhamento estatal” (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 245).

²²⁷ Dessa constatação vem a indagação: “Essa fração dominante do povo é, sem dúvida, formalmente majoritária. Mas a maioria de sufrágios corresponde sempre à vontade e ao interesse próprio dos votantes, enquanto classe ou grupo social? Quem é, concretamente falando, a maioria votante que se pronuncia em nome do povo?” (COMPARATO, Fábio Konder. *Variações sobre o conceito de povo no regime democrático*. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 31, p. 211-222, 1997. p. 217).

²²⁸ FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos*, p. 11.

substancial.²²⁹ A proteção dos direitos daqueles mais vulneráveis da sociedade reflete também um dos pressupostos para a garantia de um sistema democrático,²³⁰ de modo que a relação entre Estado e cidadão deve se aperfeiçoar até incluir a efetivação dos direitos e a igualdade de todos no plano material,²³¹ sendo evidente que a democracia requer uma dose de justiça social como condição de sua própria existência. As decisões políticas se legitimam na exata medida em que efetivam escolhas públicas coerentes e alinhadas com preferências democráticas, perseguindo os fins e valores constitucionais do Estado.

Mas o que toda essa realidade democrática, concretamente, impacta em sede orçamentária? Primeiro, vale recordar, o orçamento encontra a sua razão de existir no controle dos atos financeiros do governo, representado o consentimento popular para o dispêndio dos recursos do povo, premissa que lhe confere vida e reflete a índole democrática intrínseca de sua essência. Segundo, por ser o orçamento público um instrumento estatal que emergiu simultaneamente à própria evolução dos regimes democráticos, a sua ascensão favoreceu o avanço das prerrogativas parlamentares e, hoje, a participação dos órgãos de representação eleita no debate democrático pela via do orçamento público possui um significado especial para a própria sobrevivência dos sistemas representativos. Terceiro, considerando que as instâncias formais de representação eleita não mais encerram todo o alcance do conceito de democracia, daí decorre o diálogo com outros fatores de inclusão em processos democráticos, os quais se desvelam também no orçamento público, que se transformou em potencial vetor de transparência fiscal e participação ativa do povo na formação da vontade coletiva. Quarto, e, por fim, na direção de uma democracia com respeito à igualdade

²²⁹ A propósito: “La democracia que no se funda en la idea de una voluntad popular única y ‘verdadera’ en el sentido de Rousseau, debe dar oportunidad a la minoría, como alternativa a la mayoría, de convertirse ella misma en mayoría. Según K. Hesse, la democracia consiste en iniciativas y alternativas pluralistas” (HÄBERLE, Peter. *El Estado Constitucional*, p. 51, grifo do autor).

²³⁰ O direito à oposição parte da garantia às minorias dos direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação, diz Ataliba: “Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes de opinião pública” (ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 98).

²³¹ Aduz Charles Tilly: “Julgar a conformidade de um Estado em relação às demandas de seus cidadãos necessariamente envolve quatro outros juízos: qual a extensão da manifestação desses conjuntos de demandas; o quão equitativamente diferentes grupos de cidadãos experienciam a tradução de suas demandas em ação do Estado; em que extensão a própria extensão das demandas recebe a proteção política do Estado, e o quanto o processo de tradução envolve ambos os lados, os cidadãos e o Estado” (TILLY, Charles. *Democracia*. Tradução Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 27).

material,²³² o papel fundamental do orçamento pode ser revigorado com suporte nas escolhas democráticas e na aplicação dos recursos de modo inclusivo, conferindo maior satisfação dos diversos setores da sociedade e garantindo uma distribuição que fortaleça o pressuposto democrático entre os beneficiários das ações estatais, a partir do direcionamento equânime e republicano dos recursos do povo.

Em suma, podem ser visualizados, pelo menos, quatro pontos notáveis que conectam o orçamento à noção de democracia: (i) limitação ao poder estatal pelo controle dos atos financeiros do governo mediante lei emanada dos representantes eleitos; (ii) preservação do regime democrático pela participação orçamentária dos órgãos de representação do povo na definição da política estatal; (iii) fomento à inclusão e à participação ativa dos cidadãos na formação da agenda política; e (iv) instrumento para o alcance da democracia material na busca pela justiça social e pelo respeito aos direitos pactuados em estatura constitucional. Por tudo isso, então, é que o orçamento se configura em um poderoso veículo para a estabilização da democracia e para o seu soerguimento em dimensão substancial. O que se conclui, enfim, é que a relação entre orçamento público e democracia pauta-se em uma via de mão dupla: de um lado, o orçamento decorre justamente do progresso dos regimes democráticos, quando se delegou ao povo a autorização dos gastos públicos e o controle dos atos de governo; de outro, revela-se como um mecanismo de consolidação dessa mesma democracia, uma vez que nele devem ser priorizadas ações estatais voltadas para o ideal da igualdade por meio de políticas que promovam a dignidade humana e a consecução democrática em plano material. Em outros termos, como já se mencionou anteriormente:²³³ em um olhar para trás, na origem, decorre o orçamento do avanço da democracia; em um olhar para a frente, no destino, torna-se um favorável vetor para o seu fortalecimento. Em ambos, representa o orçamento público a libertação do povo com esteio no controle e participação na condução geral do governo.

²³² A notar o que diz Fernando Scaff: “Não basta que um país seja democrático, é necessário que ele também seja republicano, e o direito financeiro é o *locus* mais apropriado para esse tipo de análise, o que ora se faz através do orçamento, síntese dos estudos desse ramo do Direito. É necessário que exista um *Estado Republicano e Democrático de Direito*, a fim de que, na maior medida possível, os recursos sejam arrecadados de todos, conforme sua *capacidade contributiva*, e gastos em prol de todos, respeitando a prioridade de sua *capacidade receptiva*, visando, especialmente, a concretização do princípio republicano no âmbito jusfinanceiro – o *orçamento republicano*, em busca de maior isonomia entre as pessoas, isto é, em busca de uma *liberdade igual*” (SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 26, grifo do autor).

²³³ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 47.

É necessário, entretanto, a adoção de um modelo de orçamento realmente público, ou seja, que seja capaz de respeitar os princípios de sustentação democrática, o que pressupõe, em primeiríssimo lugar, a inexistência de desvio das competências de qualquer dos poderes do Estado em suas finalidades institucionais, notadamente em âmbito financeiro. O primeiro passo é a obediência ao princípio da legalidade no processo orçamentário, por ser um dos fundamentos de constituição das democracias constitucionais, seja para o Executivo observar os vínculos impostos na lei conforme aprovado pelo Parlamento, seja para o próprio Legislativo não se furta da discussão e da participação nas pautas prioritárias, constituindo o respeito a tais premissas um cânone inerente ao exercício do poder financeiro limitado do governo. Nesse ponto, é inevitável notar, retornando à questão central da natureza do orçamento, que aquele modelo autorizativo, inspirado na tese labandiana de lei formal, afasta-se por completo das bases democráticas que se conectam ao orçamento. Um orçamento autorizativo, a refletir tão somente uma permissão para o gasto, consignando mero limite máximo disponível à Administração, sem, contudo, imputar-lhe o dever de seu cumprimento, desalinha o pressuposto democrático que forja o orçamento público, na medida em que: (i) não limita o poder (já que a lei não vincula o administrador); (ii) não preserva o regime democrático representativo (por esvaziar a função legislativa no processo orçamentário); (iii) não fomenta a participação ativa dos cidadãos na agenda política (dado o desestímulo diante das disposições orçamentárias descumpridas); e (iv) não é capaz de concretizar o ideal de igualdade material e justiça social no âmbito de uma efetiva democracia (pelo contrário, suas prescrições nem geram direitos subjetivos).²³⁴

Resta, nessa toada, indagar: será mesmo que a lei do orçamento, no contexto democrático atual, apenas se limita a autorizar os gastos? O controle que dela emana continua a atuar só no plano negativo, na fixação de limite para o uso dos recursos? É óbvio que não. O ultrapassado orçamento autorizativo precisa ser repensado, em especial agora, quando se busca maior qualidade das instituições democráticas. Por sua vez, o orçamento impositivo, além de estabelecer o montante total das despesas, impõe ao Poder Executivo o dever, em princípio, de realizar o orçamento legalmente aprovado, remanescendo a discricionariedade administrativa circunscrita aos limites da lei. Tal percepção realinha a instituição orçamentária para que por meio desta se retome o diálogo com as bases democráticas, na medida

²³⁴ Sobre esse último ponto, quanto ao vínculo do orçamento à pauta dos direitos fundamentais, leciona Marcus Abraham: “De pouco vale reconhecermos como efetivos e devidos os direitos fundamentais e sociais, em respeito ao mínimo existencial e em nome da dignidade da pessoa humana, se não houver dotações orçamentárias suficientes e obrigatoriamente destinadas e executadas para a sua imprescindível materialização” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 25-26).

em que confere limitação ao poder (o orçamento impositivo realmente cria vínculos ao administrador), restaura a função parlamentar em sede deliberativa orçamentária (resguarda o viés democrático representativo), fomenta a participação pública no direcionamento da vontade coletiva (as previsões impositivas da lei do orçamento saem do campo do descrédito), além de voltar-se para a efetivação de direitos em âmbito material (pela força cogente do orçamento impositivo). As instituições evoluem, o direito acompanha os desafios de seu tempo, a sociedade transmuta-se constantemente e os regimes democráticos buscam se aperfeiçoar. O orçamento público, evidentemente, não pode ter sua função parada no tempo em escolas tradicionais que defendem a defasada noção de que uma lei de tamanha densidade democrática sirva só como autorização para os limites máximos de dispêndio de recursos pelo governante. É isso, e muito mais!

É claro, pois, que, em homenagem ao princípio democrático, para além do limite fatal do gasto, o orçamento público incorpora adicionalmente o mandamento de execução da lei, tendo por foco primordial o compromisso de sua efetivação, não só o montante da despesa. É que as funções orçamentárias avançaram em conjunto com os poderes do Estado. Do orçamento público decorrem reflexos políticos, econômicos e sociais a partir de um instrumento que, também, é jurídico. E não só, como lembra Gabriel Lochagin: o orçamento público revigora-se atualmente como forma de unir a preferência do eleitor à decisão governamental, sendo, portanto, um meio relevante, também nessa acepção, para implementar a democracia,²³⁵ de modo que no contexto contemporâneo passa a ser importante não somente estabelecer uma autorização do montante de recursos confiados ao Governo, como contenção ao gasto perdulário do qual resulte carga tributária exorbitante ou confiscatória ao cidadão, mas, igualmente, a percepção de que tal gasto, uma vez regularmente autorizado por lei, precisa ser realizado seguindo fielmente o programa orçamentário democraticamente aprovado no Parlamento, em reverência aos compromissos assumidos em lei perante o povo, titular dos recursos administrados pelo Executivo, a quem compete a prestação de contas dos valores recebidos e de uso destes conforme legalmente consentido.

²³⁵ A respeito, vale considerar: “Os orçamentos invariavelmente refletem o grau de importância que o legislador orçamentário dá a satisfação de seus eleitores, na região eleitoral que mais lhe convenha. [...] O orçamento, por fim e para além da retórica do discurso político, permite saber qual é o efetivo peso de determinados indivíduos e organizações na determinação da decisão política. O processo das escolhas orçamentárias ilustra a importância que têm os diversos órgãos governamentais na decisão financeira, assim como o significado relativo dos indivíduos em comparação com grupos de interesses” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 48-49).

Sendo a gênese do orçamento o consentimento do povo para o destino dos recursos públicos, não seria errado concluir que, ao não se efetivar a sua aplicação conforme definido em lei, estar-se-ia agindo à revelia daquilo que foi regularmente aprovado e, portanto, ao arrepio do princípio democrático, que exige a subsunção dos governantes aos objetivos e fundamentos constitucionais, além, é claro, da necessária vinculação à lei em relação à qual se pautam as suas atribuições institucionais. Por outro lado, não se pode esquecer, dentro desse viés democrático, que a finalidade da receita é primordialmente a cobertura dos gastos. Isso indica que, se a despesa não se realiza, perde-se o próprio fundamento da tributação, uma vez que o *gastar* está umbilicalmente ligado ao *arrecadar*, como menciona André Zech Sylvestre.²³⁶ Não é razoável coletar recursos e desfaltar o contribuinte se não há real utilização. Também Eduardo Mendonça pontua que a legitimação da arrecadação se dá pelo destino das verbas, não se admitindo que uma das maiores cargas tributárias do planeta, como no Brasil, seja resultado de mera frivolidade ou descuido governamental.²³⁷

Já passou o tempo que a invasão estatal no patrimônio privado pela via tributária era desprovida de qualquer controle de seus fins. Os sistemas tributário e orçamentário, agora, passam a ter cada vez mais estreita ligação,²³⁸ à medida que a obtenção das receitas se justifica pela qualidade das despesas, como premissa indissociável ao pressuposto democrático. A propósito, Estevão Horvath, captando o fenômeno financeiro como um todo, desde a obtenção de recursos pelo Estado até o gasto efetuado, passando pelo seu gerenciamento, explicita que não pode mais ser possível examinar as normas que disciplinam as receitas públicas sem considerar o contexto da atividade financeira e, sobretudo, a regulação normativa do seu dispêndio, de modo que, atualmente, a conexão entre receitas e despesas é autoimplicante.²³⁹ Em arremate, é a mesma conclusão a que chega Álvaro Rodríguez Bereijo ao revelar o propósito da tributação: “el poder de imposición, el tributo, se apoya en una razón

²³⁶ SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública: legalidade e discricionariedade*. Uberlândia: LAECC, 2020. p. 203.

²³⁷ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 309.

²³⁸ Assinala Pérez de Ayala sobre o nexo entre tributação e gasto: “relación que parece esencial dentro de las modernas concepciones citadas sobre el Presupuesto” (PÉREZ DE AYALA, José Luiz. El principio de reserva de ley tributaria y las nuevas técnicas presupuestarias. *Revista de Derecho Público*, n. 25, p. 23-30, 1973. p. 29). De modo similar, vale notar também o que diz Rodríguez Bereijo, ao defender que “la relación entre los ingresos y los gastos públicos el verdadero eje central en torno al que gira el Derecho Financiero” (RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Introducción al estudio del derecho financiero*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1976. p. 103).

²³⁹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 11.

objetiva, sustancial y no solamente en el argumento meramente formal (legalidad tributaria): la necesidad de cobertura de los gastos públicos”.²⁴⁰

Por outro lado, as necessidades sociais são infindáveis e os direitos que esperam por proteção são inúmeros, de maneira que seria um contrassenso arrecadar recursos, aprovar o planejamento pela via do orçamento e, ao final, não utilizá-los sem qualquer explicação razoável, amparado somente na escusa de que o orçamento é meramente autorizativo.²⁴¹ Ao contrário, a moralidade administrativa e o primado da justiça orçamentária impõem que as despesas autorizadas obrigam o gestor à sua execução, salvo impedimento à sua efetivação. Marcus Abraham também averigua o tema e aponta que o ideal da legalidade nas finanças públicas traduz a prerrogativa concedida ao povo, por meio dos seus representantes eleitos, de definir o quanto irá pagar de tributos e em que estes serão aplicados, pois ingresso e destinação de recursos integram binômio inseparável.²⁴² Se pagar impostos é sinônimo do dever cívico de perseguir os fins da sociedade, como infere Rudolf von Jhering,²⁴³ é lógico que esse objetivo se completa só com a aplicação daqueles recursos arrecadados.

É por tudo isso, enfim, que no Estado moderno o orçamento público não pode se distanciar das premissas que, ao fim e ao cabo, direcionam-se para o incremento das suas bases democráticas, enquanto fundamento essencial dos sistemas políticos contemporâneos. Não se admite pensar na aplicação de um modelo de orçamento em que a lei não vincule o administrador a honrar os compromissos regularmente postos pelos representantes do povo, sendo intolerável o rebaixamento da função legislativa e a deterioração democrática advinda da insistente inobservância das disposições legais orçamentárias. Não é demais lembrar, ainda, que a gestão deve incorporar a noção de administração voltada para o cidadão.²⁴⁴ Nesse sentido, revigora-se o rigor do próprio princípio democrático, já que o Estado será legítimo somente se demonstrar a capacidade de promover a dignidade da pessoa humana, a igualdade entre os cidadãos e a participação destes na esfera política

²⁴⁰ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Introducción al estudio del derecho financiero*, p. 70.

²⁴¹ Sob tal prisma, também, é o uso dos recursos que valida a tributação. Diz Eduardo Mendonça: “Em um contexto de recursos limitados, a realização de uma opção de investimento significa que outros serão preteridos. Nesse sentido, modificar ou ignorar uma dotação orçamentária significa deixar de realizar concretamente um investimento que fora considerado não apenas relevante, mas também mais relevante do que muitos outros. Isso não deve ser tratado como um acontecimento banal” (MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 100).

²⁴² ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 30.

²⁴³ JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Tradução Heder Hoffmann. Campinas: Bookseller, 2002. t. I. p. 339.

²⁴⁴ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. p. 343.

estatal, diretrizes sobre as quais se assentam a democracia e a responsividade das organizações públicas.²⁴⁵

2.4 O DIÁLOGO ENTRE ORÇAMENTO IMPOSITIVO E DIREITOS FUNDAMENTAIS

A atividade financeira estatal, mais do que um poder que consubstancia a administração dos recursos do povo, revela um compromisso que se encontra, já se sabe, completamente vinculado às diretrizes e balizas constitucionais, das quais emanam objetivos e limites que condicionam a sua validade institucional. É dizer, como aponta Fernando Facury Scaff, que os próprios contornos do direito financeiro moderno, em quaisquer dos seus importantes campos de atuação, dentre os quais se articulam a arrecadação (receita pública), o gasto (despesa pública), a repartição (federalismo fiscal), o endividamento (dívida ou crédito público), a gestão financeira conforme sistematização estabelecida em lei (orçamento público), bem como o seu controle (fiscalização financeira e orçamentária), dirigem-se todos a uma finalidade precípua: a concretização dos objetivos constitucionais.²⁴⁶ Dito por outro ângulo, as instituições financeiras, como também infere Horacio G. Corti, são técnicas jurídicas constitucionais, ou seja, internas à lógica política da Constituição, das quais advém um dos aspectos mais relevantes da constitucionalização do direito, à medida que o núcleo central dos institutos orçamentários é genuinamente constitucional.²⁴⁷

Essa percepção renovada diante da inserção do direito financeiro como subsistema que adentra a órbita constitucional lhe põe em obrigatória consonância com a pauta axiológica maior do Estado contemporâneo: os direitos fundamentais. É que o desenvolvimento constitucional moderno, na esteira do que explicita Martin Loughlin, vem sendo impulsionado por uma dinâmica entre poder e liberdade²⁴⁸ e, como tal, dessa intrincada relação se pode vislumbrar o objetivo supremo do Estado constitucional: de um lado, a limitação do poder que nele atua, evitando abusos que violem a dignidade da pessoa humana; de outro, a tutela das liberdades, mediante o amparo dos direitos fundamentais. Trata-se, pois, de binômio inseparável, para o qual se volta todo o complexo normativo constitucional, de cuja ordenação defluem prescrições

²⁴⁵ DENHARDT, Robert B. *Teoria geral da administração pública*. Tradução Francisco Heidemmann. 5. ed. Florianópolis: ESAG/UEDESC, 2008. p. 117.

²⁴⁶ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*, p. 80.

²⁴⁷ CORTI, Horacio Guillermo. *Ley de Presupuesto y derechos fundamentales*, p. 657.

²⁴⁸ LOUGHLIN, Martin. *Foundations of public law*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 312.

imperativas, também, para a atividade financeira estatal, nesta incluído o sistema de orçamentação pública, vetor essencial de estabilização constitucional.

Em outros termos, a ordem constitucional hodierna inclui um conjunto de direitos que devem ser assegurados pelo Estado, para os quais o sistema financeiro, como parte dele integrante, deve estar sujeito e, portanto, também a lei do orçamento. Esclarece João Ricardo Catarino que a acepção de juridicidade emanada do escopo normativo revela a noção de que o princípio do Estado de Direito é informado por duas ideias ordenadoras centrais: a primeira diz respeito à ordenação objetiva, radicada no equilíbrio de poderes que caracteriza o modelo democrático, do qual resulta a harmonia entre as instituições do poder político, visando ao bem-estar coletivo e à estabilidade do funcionamento dos órgãos, tal que se traduza em legítimas escolhas na afetação dos recursos do povo; a segunda refere-se à ordenação subjetiva, que corporiza o respeito por um determinado estatuto jurídico dos indivíduos, articulado com a garantia dos direitos fundamentais, como constitucionalmente consagrados, a ponto de cumprir um papel de defesa contra os excessos financeiros, garantindo-se o consentimento popular como medida de proteção da propriedade privada, que só deve ser atingida na medida do estritamente necessário e desde que a utilização das receitas volte-se à satisfação de fins públicos, conforme previsto e aprovado.²⁴⁹

No fundo, de ambos os lados, os direitos fundamentais são impactados pela atividade financeira estatal: na arrecadação, restringe-se a liberdade diante de uma tributação compulsória; no dispêndio, busca-se a contrapartida com a garantia de direitos. É que, como esclarece Ana Paula de Barcellos, as normas podem restringir direitos e liberdades justamente no esforço de promover outros direitos.²⁵⁰ De todo modo, sobressaem os influxos do fenômeno financeiro na esfera dos direitos. E, nesse aspecto, torna-se notável a alta relevância do orçamento público na articulação com os desígnios constitucionais, por ser a lei que instrumentaliza, na via financeira, a concretização dos direitos a serem usufruídos pela coletividade. É possível concluir, então, que as normas, notadamente as financeiras, potencialmente sempre afetam os direitos fundamentais, seja para garantir a sua observância e promovê-los, seja restringindo seu exercício de algum modo, ou, ainda, repercutindo ambos os efeitos.

Sobre tal aspecto, Juan Ortega Maldonado lembra que não existem direitos fundamentais sem correspondentes recursos públicos,²⁵¹ mas, à medida que a

²⁴⁹ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 261.

²⁵⁰ BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 91-92.

²⁵¹ ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. *La Constitución financiera mexicana y los derechos humanos*. In: ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel; MARTINEZ REGINO, Al-

obtenção e a destinação desses recursos encontram sua regulamentação básica na Constituição, daí resulta também que os orçamentos públicos se justificam somente se servirem para promover, respeitar, proteger e garantir os direitos fundamentais. Vê-se um nexo de reciprocidade entre poder financeiro estatal e direitos fundamentais: o primeiro serve ao segundo, enquanto recebe deste a sua validação. Essa relação é sinalizada na doutrina de Ricardo Lobo Torres, para quem os direitos fundamentais possuem uma conexão profunda com as finanças públicas, porquanto dependem, para a sua integridade e defesa, da saúde e equilíbrio da atividade financeira estatal, ao mesmo tempo que lhe fornecem o fundamento da legalidade e legitimidade.²⁵² Com efeito, há uma real vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais e, mais que isso, a missão fundamental do orçamento público nessa proteção. É o que, em *ultima ratio*, se extrai da lúcida lição de Juarez Freitas, quando pontua que, “saíndo da zona de conforto e de omissão institucional, importa extrair os efeitos da premissa de que o poder existe para os direitos fundamentais, não o contrário”.²⁵³

Dessa maneira, se é certo que a atividade financeira estatal assume o seu principal significado como um instrumento essencial do Estado constitucional que se projeta para a concretização dos direitos fundamentais, no que lhe confere real e verdadeiro sentido, cabe indagar: como, então, compreender a lei orçamentária, sua natureza jurídica e os efeitos dela decorrentes, sob a ótica dos direitos fundamentais? O reconhecimento da relação entre o poder financeiro e os direitos fundamentais no centro deste debate, sobretudo no que toca à decisão orçamentária do Estado, não apenas reposiciona as bases em que se fixa o direito financeiro e, conseqüentemente, o orçamento público como também cristaliza a relevância da atividade financeira para o sistema de direitos constitucionalmente consagrados.²⁵⁴ E, nessa toada, não é difícil ver a dissintonia de tal acepção com a ideia do orçamento autorizativo, em que não se exige do gestor a obrigação *prima facie* de execução da lei orçamentária.

berto (coord.). *Derechos humanos e presupuestos públicos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018. p. 49.

²⁵² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 499.

²⁵³ FREITAS, Juarez. *O direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 77.

²⁵⁴ A propósito, esta é também a semelhante inquietação exposta na abordagem de Horacio G. Corti: “Pues si la actividad financiera pública tiene su sentido en ser un medio para la realización del Estado constitucional de Derecho, ello significa que también lo es para otorgarle efectividad a los derechos fundamentales. Los derechos son un fin y un sentido para todos los institutos financieros, entre ellos el tributo y el presupuesto. Aquí se inserta la interrogación central de este ensayo: ¿cómo pensar la ley de presupuesto desde la perspectiva de los derechos fundamentales?” (CORTI, Horacio Guillermo. *Ley de Presupuesto y derechos fundamentales*, p. 656-657).

Tal forma de conceber, desonerando o poder público de efetivar o gasto como consentido, resulta, na verdade, em consequências nefastas no âmbito de proteção aos direitos fundamentais, a saber: (i) quebra-se o elo que há entre tributação e gasto, deslegitimando a invasão estatal na propriedade privada se a essa restrição não espelha necessariamente direito correspondente a ser amparado; (ii) desvirtua-se a função básica do orçamento, transformando-o em peça que encarna fim em si mesma, em vez de servir como lei de meios para efetiva concretização de direitos; e (iii) frustram-se o planejamento estatal e os direitos previstos na lei do orçamento, extirpando os efeitos materiais que dela seriam decorrentes, assim como os vínculos jurídicos e a responsabilização estatal perante a pauta de direitos assumida como prioritária.

É importante lembrar que os direitos fundamentais não sinalizam mera ideia teórica ou se situam no plano de um debate acadêmico abstrato, mas se projetam para as pessoas reais *de carne e osso*, em relação às quais o Estado é devedor e a sua existência perde o sentido fora da órbita que guarda como núcleo o pressuposto democrático e a tutela dos direitos. Mais do que números e cifras, é o orçamento, pois, peça que se traduz no dia a dia de cada cidadão e se presta a amparar os direitos albergados em plano constitucional, e que consistem, inclusive, em normas dotadas de superioridade hierárquica, vinculando o poder público às diretrizes nelas contidas. Disso resulta que, se o gestor público detém a competência para realizar os gastos em nome do povo, as mesmas regras de competência que lhe deferem tal prerrogativa também o limitam quanto aos fins a serem atingidos, à medida que os direitos fundamentais ostentam grau elevado a condicionar a atuação estatal, de modo que a competência formal jamais poderá desbordar de sua acepção material, sobretudo no que afeta à esfera de proteção de direitos de localização constitucional. Não de outro modo, aponta Gustavo Binbenojm, a dimensão subjetiva dos direitos fundamentais, voltada para os seus titulares, convive com a sua correlata dimensão objetiva, dirigida ao poder público,²⁵⁵ a explicitar mandamento orientado ao Estado no sentido de que a este incumbe a obrigação de efetiva materialização dos direitos fundamentais, no que Ingo Wolfgang Sarlet denominou de eficácia dirigente, na perspectiva objetivo-valorativa de tais direitos, desencadeada em relação aos órgãos estatais.²⁵⁶

Por tudo isso, hoje, é inconcebível uma visão de orçamento público que não seja aquela a identificá-lo como um instrumento real, e não fictício, de viabilização

²⁵⁵ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 74-75.

²⁵⁶ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 152.

dos direitos fundamentais. Lembra George Marmelstein, a propósito, que esse importante núcleo axiológico constitucional está intrinsecamente relacionado ao valor superior da dignidade da pessoa humana, que fundamenta todo o ordenamento jurídico.²⁵⁷ Por outro lado, não se pode ignorar que, além do seu conteúdo ético (aspecto material), os direitos fundamentais possuem pleno conteúdo normativo (aspecto formal) e estão situados em verdadeiro assento magno constitucional, com todo o rigor inerente a tal construção, em especial porque, no plano jurídico, não é qualquer valor que pode ser enquadrado nessa categoria destacada, mas gozam de tal estatura apenas aqueles que o povo formalmente reconheceu como merecedores de uma proteção normativa especial, e assim o fez não em decorrência de uma benevolência estatal, mas, ao contrário, os direitos fundamentais representam uma árdua conquista histórica, fruto de longa trajetória de contenção do poder, confirmando-se em várias dimensões, até a sua peremptória consolidação nas atuais cartas constitucionais. Nesse enfoque, surge a teorização das gerações dos direitos fundamentais, desenvolvida por Karel Vasak e difundida por Norberto Bobbio,²⁵⁸ retratando ideais libertários (*liberté – égalité – fraternité*), que marcam a sequência evolutiva na luta pelos direitos do homem.

Em breves linhas, a garantia das liberdades foi impulsionada, de início, pela promoção de direitos de defesa do indivíduo, exigindo-se uma postura abstencionista do Estado, em prol das liberdades civis e políticas. Afirmaram-se, assim, os direitos de primeira dimensão, pela imposição de um não fazer estatal (direitos negativos), de modo a repelir ingerências arbitrárias na esfera privada, no intuito de assegurar o *laissez-faire*, símbolo da livre economia, em aparente despolitização e neutralidade estatal. A política de intervenção mínima e o modelo econômico que evidenciava a *mão invisível* do Estado,²⁵⁹ porém, ensejaram um ambiente de liberdade desregrada do capital privado e a escalada vertiginosa de desigualdades sociais, o que trouxe à tona um novo anseio do povo, dessa vez na esfera de proteção

²⁵⁷ MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 18.

²⁵⁸ Na estruturação das gerações de direitos destaca-se a obra de Bobbio (*A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004). Interessante relato de George Marmelstein a respeito: “Curiosamente, essa teoria surgiu por acaso. Por volta do ano de 1979, Vasak havia sido convidado para proferir a aula inaugural no Curso do Instituto Internacional dos Direitos do Homem, em Estraburgo. Sem muito tempo para preparar uma exposição, ele lembrou a bandeira francesa, cujas cores simbolizam a liberdade, a igualdade e a fraternidade. Com base nisso, e sem maiores pretensões, desenvolveu a referida teoria, buscando, metaforicamente, demonstrar a evolução dos direitos fundamentais” (MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*, p. 39).

²⁵⁹ Formulação capitaneada por Adam Smith (*A mão invisível*. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2013) e defendida por outros teóricos da escola econômica clássica.

dos direitos coletivos, daí sucedendo os direitos de segunda dimensão, com vistas à consecução do ideal de justiça social.²⁶⁰ Abre-se espaço, assim, para o desenvolvimento do *Welfare State* e, junto com este, também uma atuação estatal essencialmente voltada para direitos de cunho prestacional (direitos positivos), no propósito da igualdade material, com presença mais forte do poder público no cenário econômico. Posteriormente, a par das liberdades individuais e coletivas já positivadas, a percepção de que os direitos fundamentais ultrapassam as fronteiras geográficas dos Estados para assumir viés globalizante fez emergir outra camada de proteção, agora em terceira dimensão, em direção aos ideais de fraternidade e solidariedade entre os povos (direitos difusos), com transcendência para níveis não adstritos a uma tutela meramente doméstica.

No fundo, as várias gerações ou dimensões de direitos fundamentais revelam um processo de complementariedade e o reconhecimento de seu caráter progressivo, sem qualquer hierarquia entre categorias, na medida em que coexistem todas entre si e fazem parte de uma mesma realidade dinâmica que, para além de transparecer o campo de incidência e o respectivo objeto de proteção que visam amparar, mais que isso, materializam respostas normativas historicamente constituídas e gradualmente alcançadas ao longo da luta libertária do homem em face do poder estatal, razão pela qual se pode afirmar, como Ingo Wolfgang Sarlet, que “os direitos fundamentais são, acima de tudo, fruto de reivindicações concretas, geradas por situações de injustiça e/ou agressão a bens fundamentais e elementares do ser humano”.²⁶¹ E, por assim se corporificarem, estampando a constitucionalização dos direitos humanos no âmbito estatal interno, no que lhes outorga existência e eficácia,²⁶² daí também resulta a percepção cada vez mais reforçada do dever estatal dessa efetiva implementação, por isso mesmo é que a atividade financeira pública, consistindo em instrumento para tal satisfação, encontra-se indissociavelmente jungida à reverência a essa histórica conquista, que hoje condiciona a legitimidade política dos poderes do Estado.

Por outro lado, essa questão se torna ainda mais complexa e dramática à medida que se observa uma transformação em nível global diante da quebra de fronteiras do Estado-nação decorrente do fenômeno da globalização, produzindo a ressignificação do clássico conceito de soberania.²⁶³ Longe daquela antiga noção de

²⁶⁰ SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização: a crise dos paradigmas do direito constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 215, p. 19-34, 1999. p. 22.

²⁶¹ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 52-53.

²⁶² BAEZ, Narciso Leandro Xavier; MEZZAROBBA, Orides. A efetivação dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica interna dos Estados. In: SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* (org.). *Constituição e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 428.

²⁶³ O declínio da soberania estatal é pontuado na doutrina de Luigi Ferrajoli: “Falar da soberania e de seus eventos históricos e teóricos quer dizer, portanto, falar dos acontecimentos daquela

summa potestas, a refletir um poder que não tem sobre si nenhum outro, constata-se atualmente a emergência de novas estruturas decisórias e uma sociedade aberta à transnacionalidade, o que representa, em alguma medida, a mitigação da soberania estatal em seus traços tradicionais e uma consequente redução na capacidade de os Estados promoverem de modo independente as suas políticas públicas, quadro que assume contornos sobrelevados na esfera dos direitos sociais, tudo levando a crer que o futuro de cada país está entregue menos à política interna e mais às decisões em plano externo. Não por outra razão, aliás, até mesmo as constituições nacionais percebem-se insuficientes diante das intrincadas relações que se desenvolvem em nível global. Embora não se possa dizer que o Estado em suas acepções ordinárias sucumbiu,²⁶⁴ é perceptível a sua acomodação em magnitude tal que não mais se reconhece o ente político-jurídico com as suas características convencionais, dado o contexto de fragilização estatal ante o reforço de outros centros de poder.²⁶⁵

Tal circunstância se apresenta junto com uma crescente autonomia alcançada pela economia em relação à política. É que o sistema político deixa de ser, de fato, *locus natural* de organização social e, no lugar de uma ordem soberanamente produzida, soma-se a esta também outra oriunda de agentes econômicos. O capital financeiro global condiciona a economia real e, por consequência, os orçamentos estatais, impondo à política a implacável lei do mercado, por vezes supraordenada ao direito e às Constituições nacionais. Após assumir destaque na ordem interna e se tornar o fundamento na tutela dos direitos do homem, o constitucionalismo se vê enfraquecido diante do novo modelo desenhado na esfera transnacional. E, nessa medida, a pressão externa, ainda que implícita, dos fatores econômicos faz com que os Estados soberanos, sob pena de retaliação da comunidade global, planejem a sua vida política levando em conta forçosamente tais diretivas, revelando um invasivo deslocamento de poder para os grandes blocos econômicos, o que eleva o risco, como prenuncia Luigi Ferrajoli, de uma “substituição do governo político e democrático da economia pelo governo econômico e obviamente não democrático da política”.²⁶⁶ E, óbvio, se os orçamentos evoluíram de mera peça contábil para incorporar uma função programática estatal, resta claro o elo cada vez mais forte

formação político-jurídica particular que é o Estado nacional moderno, nascido na Europa há pouco mais de quatro séculos, exportada no século XX a todo o planeta e hoje em declínio” (FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Tradução Carlo Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 1-2).

²⁶⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005. p. 55.

²⁶⁵ STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: STELZER, Joana; CRUZ, Paulo Márcio. *Direito e transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 15-16.

²⁶⁶ FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos*, p. 163.

entre política econômica e atividade financeira pública, tornando-se sistemas mutuamente influenciáveis.²⁶⁷

Tudo isso repercute severamente sobre a política orçamentária estatal, à medida que os formuladores de políticas, agora, devem ter em consideração, com peso crescente, variáveis externas à jurisdição e ao escopo do Estado. E, se dessas interações decorre a redução da autonomia estatal, daí também resulta que matérias antes consideradas de competência interna ficam infalivelmente sujeitas a regimes multilaterais de normas, bem como à ação de atores supranacionais detentores de poder de decisão não submetido ao poder estatal, e cujos interesses chegam a fixar os rumos das políticas públicas.²⁶⁸ Tal panorama não passa despercebido no plano orçamentário, já que o Estado, na encruzilhada diante de relações crescentemente policêntricas em uma arena fragmentada de decisões políticas, perde a capacidade de determinar de forma autônoma sua política sem se deixar influenciar por fatores externos que operam, por vezes, à revelia dos direitos fundamentais. A autoridade soberana nos limites do território nacional descobre-se substancialmente minguada em uma rota sinuosa que desafia a invencibilidade estatal diante de forças políticas e econômicas que impactam decisões internas, com grandes implicações, também e, principalmente, no âmbito das políticas orçamentárias do Estado.²⁶⁹

Em uma época marcada por intensas e voláteis transformações, torna-se cada vez mais premente, então, que o orçamento seja compreendido e fortalecido no enfoque constitucional de instrumento imprescindível da nação para o atendimento das necessidades sociais e a garantia dos direitos fundamentais. É certo que há compromissos constitucionais democraticamente pactuados,²⁷⁰ dos quais o Estado é devedor e deles não pode se desonerar. Por isso é que, não bastasse a realidade

²⁶⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 378-379.

²⁶⁸ Alberto Ribeiro de Barros lembra a derrocada da soberania estatal ante a interligação dos mercados financeiros e a intervenção de autoridades supranacionais que põem em xeque a autonomia estatal e afetam decisões políticas, o que, dentre outras variantes, “tem desgastado os poderes tradicionais dos Estados, obrigando-os a ceder às associações internacionais das quais participam competências que até então eram definidas como pertencentes a sua soberania” (BARROS, Alberto Ribeiro de. *A teoria de soberania de Jean Bodin*. São Paulo: Unimarco, 2001. p. 27).

²⁶⁹ Essa nova formatação é assim percebida: “Agora, o que se tem é um cenário interdependente, com atores, lógicas, dinâmicas e procedimentos que se inter cruzam e ultrapassam as fronteiras tradicionais, não fazem distinções entre países, costumam colocar enormes dilemas para os governos, não hesitam em desafiar a autoridade dos ‘policy makers’ quando lhes convém e, em muitos casos, chegam ao ponto de ignorar as próprias identidades nacionais” (FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 14).

²⁷⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 2003, p. 218.

dinâmica transversal que desafia os poderes públicos na consecução dos objetivos constitucionais, e tendo sempre em conta a inseparável ideia de conquista histórica após lutas travadas em favor da garantia das liberdades e da dignidade do homem, fica evidente que instituições estatais deficientes, apoiadas em visões defasadas do fenômeno orçamentário, acabam por obstruir o propósito de priorização estatal na concretização dos direitos fundamentais. É o que se tem, por exemplo, no caso do modelo de orçamento meramente autorizativo, na medida em que a população fica à mercê de vicissitudes pouco transparentes, diante da possibilidade de não entrega das prestações aprovadas em lei, facultando-se ao gestor sua inexecução unilateral, prática deletéria que acompanhou a gestão orçamentária no Brasil.

O significado maior da atividade financeira estatal está no alcance das finalidades constitucionais e, uma destas, senão a maior, é a efetivação dos direitos fundamentais. Nisso reside a chave para a sua interpretação e operacionalização, pois, se a missão das finanças estatais é, dentre outras, servir de instrumento para a realização de direitos com viabilização de políticas pela via do orçamento público, torna-se este, por decorrência lógica, inconstitucional se não cumprir tal mister, ou ainda, por vias oblíquas, revelar-se inócuo diante de sua execução desconsiderada, efeitos rotineiramente vistos no manejo do orçamento tipicamente autorizativo. Há um rigor ínsito ao plano normativo estatal por veicular direitos de pessoas reais, por isso não só a elaboração, mas a execução das leis, em especial a lei do orçamento, posiciona-se como um fator que pode proporcionar a efetiva fruição de direitos ou, ao contrário, representar um gasto inútil de dinheiro público, quiçá mera previsão orçamentária que nem se realiza. Convém frisar, porém, que direitos fundamentais e atividade financeira estatal são realidades inseparáveis: o primeiro, se ignorar o segundo, torna-se aspiração abstrata; o segundo, dissociado do primeiro, expurga a dimensão constitucional que lhe dá suporte. É o que explica Horacio G. Corti:

Según se desprende de estas proposiciones, la actividad financiera pública es el combustible de la dinámica constitucional. No parece posible imaginar la vida y regular desarrollo de un derecho fundamental sin actividad financiera. Esta última afirmación tiene dos consecuencias simétricas, que permiten evaluar la práctica doctrinaria habitual referida tanto a los derechos fundamentales (“teoría de los derechos fundamentales”), como a la actividad financiera pública (“derecho financiero”). a) En primer lugar, un examen de los derechos fundamentales sin referirse a la actividad financiera del Estado es el paradigma del pensamiento abstracto. Es habitual que en el derecho constitucional se examinen, por un lado, los derechos y, por otro, lo relativo a la actividad financiera, sin efectuar mayores vínculos entre una exposición y otra. A veces las hay, sin duda, pero el énfasis recae en las potestades tributarias. Para considerar los derechos fundamentales sin dilucidar su sustento financiero implica ocultar el aspecto más dramático de la vida de los derechos. [...] b) En segundo lugar, no resulta acorde con el razonamiento constitucional un examen de la actividad financiera

pública sin referirse a los derechos fundamentales. En este caso, ya no se incurre en un pensamiento abstracto, “ajeno a la realidad”, sino en el “olvido” de la dimensión constitucional de la actividad financiera pública.²⁷¹

Não se pode esquecer que a política financeira e orçamentária deve se ajustar ao culto da justiça e da garantia dos direitos fundamentais.²⁷² A sustentação desses direitos, entretanto, pressupõe uma ordem financeira equilibrada e o respeito às condições de liberdade, que se exprimem, em larga escala, pela observância das leis. Nesse ponto, torna-se fundamental o cumprimento, em máxima dimensão possível, também da lei orçamentária, o que exige uma visão renovada desta, para que dela emanem prescrições imperativas. A rigor, sendo a instituição orçamentária a via de acesso ordinária para a concretização de direitos fundamentais, daí resulta que seu cumprimento, por consequência, reflete igualmente uma premissa fundamental. Se a efetivação dos direitos estipulados no texto constitucional passa necessariamente pelo orçamento, o compromisso de sua execução, obviamente, revela um preceito que também deve ser assegurado, do contrário, prejudicado o meio, não se atingirá o fim, tratando-se de pressuposto que confere unidade e coesão ao sistema.

A administração financeira, dessa maneira, assume não somente um papel instrumental, mas contempla um desígnio do Estado. Por isso, a chamada Lei de Meios, hoje, constitui-se não só em ferramenta acessória; mais que isso, é o próprio orçamento e sua efetiva execução um direito do povo. Isso porque, se determinado bem jurídico retrata direito fundamental, o processo para realizá-lo também guarda similar essência. Por conseguinte, se para consumar a decisão alocativa é preciso o devido processo orçamentário, produzindo-se uma lei, caso não seja considerada a índole impositiva desta e admita-se sua livre inexecução, quebra-se o sentido do próprio processo orçamentário e, na origem, a satisfação dos direitos. Tal evidência se comunica, ao fim, com a noção de direito fundamental à boa administração,²⁷³ como anunciado por Juarez Freitas, norma implícita que evidencia o enfrentamento à discricionariedade fora ou aquém dos limites legais e cristaliza a obrigação estatal de agir com esmero em busca da proteção dos direitos fundamentais e da garantia da democracia material.²⁷⁴ De igual modo, pode-se dizer, agora, que o cumprimento da lei orçamentária, por ser condição para a realização dos objetivos constitucionais e para a satisfação dos direitos fundamentais, torna-se, tanto quanto estes, direito legítimo

²⁷¹ CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*, p. 750, grifos do autor.

²⁷² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 517.

²⁷³ FREITAS, Juarez. *O direito fundamental à boa administração pública*, p. 13.

²⁷⁴ “A única razão para as prerrogativas conferidas às instâncias de poder se revelam na necessidade de que sejam cumpridos de forma satisfatória os deveres impostos pelo ordenamento jurídico vigente” (VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. *Discricionariedade administrativa: uma releitura a partir da constitucionalização do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014. p. 108-109).

do povo, daí por que, também diante de tal noção, a impositividade torna-se inevitavelmente sua natureza intrínseca e condição para sua plena realização.²⁷⁵

Em suma, o raciocínio é linearmente claro: (i) a luta histórica do homem pela liberdade ante o arbítrio estatal culminou na positivação dos direitos fundamentais; (ii) tais direitos passaram a gozar de supremacia no plano jurídico e constituem-se, hoje, no núcleo primordial de toda a dinâmica constitucional; (iii) em boa medida, os direitos fundamentais precisam do orçamento público para a sua efetiva concretização; (iv) o cumprimento do orçamento, por decorrência, torna-se também imprescindível, já que a sua inexecução acaba por fulminar a satisfação dos direitos nele veiculados; e (v) sendo fundamental a via processual que garante o direito material, conseqüentemente a lei que consubstancia a decisão orçamentária torna-se impositiva. E, claro, como toda e qualquer lei, havendo situação impeditiva, devem ser justificadas as razões de eventual inobservância, mas, em princípio, o seu cumprimento há de ser regra. Em via oposta, o orçamento autorizativo, a servir apenas como permissão ao gasto, sem resultar no dever de execução da lei, constitui-se em obstáculo epistemológico, um véu que encobre a debilidade na concretização dos direitos fundamentais e impede a plena inserção do fenômeno orçamentário na sistemática constitucional.

Resta consignar, por fim, que, se o liame entre os direitos fundamentais e a atividade financeira estatal é recíproco – já que a decisão orçamentária serve para concretizar direitos fundamentais ao tempo que destes logra a sua validade –, ao se inverter a perspectiva chegar-se-á a outra evidência não menos relevante: se a atividade financeira estatal não existe sem estar vinculada aos direitos fundamentais, correlativamente, estes não podem ser pensados sem a sua real ligação à vertente financeira, que remete ao custo dos direitos. De fato, os direitos fundamentais, não só os de cunho prestacional, mas até mesmo aqueles tipicamente de defesa, reclamam um conjunto de ações positivas por parte do poder público para a sua efetivação, daí por que sobrevém a noção de que todos os direitos embutem um custo, com apoio na obra de Holmes e Sunstein, e outros, como Flávio Galdino e Gustavo Amaral.²⁷⁶ Assim, se, de um lado,

²⁷⁵ Não é demais recordar, como expõe George Marmelstein, que o constituinte brasileiro adotou um rol não exaustivo de direitos fundamentais, à luz do art. 5º, § 2º, da Carta de 1988, sendo possível encontrar outros fora do seu capítulo específico (Título II) e, até mesmo, fora da Constituição, desde que, por força do próprio texto constitucional, possam ser considerados como normas dotadas de juridicidade potencializada, de modo que os direitos fundamentais estão submetidos a permanente processo de expansão (MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*, p. 22-23).

²⁷⁶ Vale citar a obra de Stephen Holmes e Cass Sunstein (*The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton, 1999), e a noção de que direitos demandam custos, inclusive não somente os direitos sociais têm essa característica. No Brasil, na análise sobre os custos dos direitos destaca-se a obra de Flávio Galdino (*Introdução à teoria dos custos dos direitos*: di-

a atividade financeira que despreza os direitos fundamentais perde a sua dimensão constitucional, de outro, um olhar para os direitos fundamentais que desconsidera o fenômeno financeiro torna-se utopia. Horacio G. Corti, aliás, denomina o primeiro caso de pragmatismo ou legalismo orçamentário; já o segundo, idealismo constitucional abstrato, identificando vícios em ambos.²⁷⁷ Daí se inserir na questão orçamentária, também, a noção de finitude dos recursos ante o custo dos direitos.

Em que pese a constatação de que a atividade financeira estatal possui como premissa de legitimação a vinculação aos direitos fundamentais, é inevitável perceber que não há mais espaço para a ideologia da inesgotabilidade de recursos, traduzindo contingência não ignorável. Disso advém a chamada teoria da *reserva do possível*, construção jurídica alemã (*Vorbehalt des Möglichen*), que lida com a ocorrência econômica da limitação dos recursos ante as várias necessidades a serem por eles suportadas.²⁷⁸ Sob esse prisma, restrições orçamentárias poderiam até consistir em justificativas razoáveis para eventual impossibilidade de adimplemento estatal em face de determinado direito fundamental. O problema é identificar até que ponto se pode negar a prestação pública sob a alegativa da indisponibilidade dos recursos para a devida satisfação. Esse tema guarda relação com a noção de eficiência e legitimidade na decisão alocativa orçamentária, além da almejada responsabilidade fiscal como condição de equilíbrio das contas públicas, valores que também guiam o orçamento moderno e, óbvio, entram em cena na abordagem da impositividade, rechaçando-se a ganância desmedida ou o dispêndio sem critérios. Na verdade, justiça social e saúde financeira estatal são axiomas complementares, e não excludentes. A reflexão, pois, situa a limitação financeira como um fator a ser posto no plano de concretude dos direitos fundamentais, exigindo-se uma maior diligência na gestão dos recursos e nos processos decisórios diante da realidade de *escolhas trágicas*.²⁷⁹

reitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005), e, com o contraponto da escassez de recursos, a obra de Gustavo Amaral (AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010).

²⁷⁷ CORTI, Horacio Guillermo. *Ley de Presupuesto y derechos fundamentales*, p. 657.

²⁷⁸ Afirma Ana Paula de Barcellos que os condicionamentos da reserva do possível podem ser vistos no binômio: (i) razoabilidade da pretensão em face do Estado; e (ii) disponibilidade financeira do Estado para as prestações reclamadas; sendo cumulativos (BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 245-246). Ana Carolina Lopes Olsen afirma que o princípio deve ser compreendido como uma espécie de condição a exigir um mínimo de coerência entre a realidade e a ordenação normativa (OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008. p. 213).

²⁷⁹ É referência no tema a obra de Guido Calabresi e Philip Bobbitt (*Tragic choices: the conflict society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. New York: W. W. Norton & Company, 1978).

O fato é que em qualquer análise equilibrada sobre o orçamento público se faz necessário considerar as limitações de ordem financeira diante da percepção do custo dos direitos.²⁸⁰ Não ignorando tal premissa, é preciso entender que, ainda que os recursos públicos sejam escassos, longe disso ser um óbice ao desenvolvimento da atividade financeira a serviço dos ideais constitucionais, só reforça a necessidade da boa eleição das prioridades orçamentárias e da zelosa utilização dos recursos, não se tratando de dever só ético ou de mera aspiração deontológica, mas de obrigação jurídica, como afirma Celso Bandeira de Mello.²⁸¹ Por isso, as limitações financeiras, apesar de imprimirem uma real barreira para a materialização dos direitos em sua totalidade, não constituem impeditivo ao cumprimento dos deveres estatais, sendo tal vínculo inafastável, sobretudo no âmbito de proteção do núcleo especial do *mínimo existencial*,²⁸² como pressuposto para a valorização da dignidade da pessoa humana. São os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais, no fundo, que legitimam a atividade financeira estatal e para os quais se deve dirigir a política orçamentária.

Tudo isso aponta para a evidência de que o orçamento público não é mera carta de intenções ou programa destituído de maior relevância. Em absoluto, o que se tem no âmbito da atividade financeira estatal é uma relação direta com os direitos fundamentais que visam assegurar não somente a proteção da vida humana, mas que esta seja usufruída de forma minimamente digna por aqueles que são, de fato, os titulares dos recursos públicos, e para quem se projeta o orçamento da nação. Por isso, também, não é razoável assumir um orçamento meramente autorizativo, que apenas consubstancie permissão para o gasto e não vincule o administrador ao seu efetivo cumprimento, pois, na prática, ao assim se conceber, chancela-se um inusitado privilégio de inexecução da lei orçamentária, salvo quando há vinculação expressa, abrindo

²⁸⁰ NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, 2007. p. 24.

²⁸¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 126.

²⁸² Segundo Fernando Scaff: “o mínimo existencial é mais amplo que o mínimo vital, pois inclui certa quantidade de bens e serviços públicos que devem permitir ao indivíduo existência digna” (SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*, p. 316). Clèmerson Merlin Clève pontua não se tratar, para o Estado, já, de conceder o mais, mas, antes, de cumprir com o mínimo (CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista Crítica Jurídica*, Curitiba, n. 22, p. 17-29, 2003. p. 28). Nessa garantia, cabe a judicialização na omissão estatal. Élica Graziane Pinto nota que “principiologicamente cuida-se da inafastabilidade da tutela dos direitos fundamentais e da primazia do princípio da dignidade da pessoa humana” (PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010. p. 92).

caminho para a convivência com um poder abusivo e não controlável. Da realização dos gastos públicos depende a satisfação dos direitos fundamentais, daí ser inadequado pensar em uma lei orçamentária que não crie vínculos ao gestor nem resulte em maiores responsabilidades ante as prestações nela estampadas.

Reforça o exposto, ainda, a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, como visto antes, na mudança de linha jurisprudencial que o STF passou a adotar, havendo correlação direta entre a visão do orçamento público como lei material e do seu conteúdo relacionado aos valores constitucionais, com a impositividade orçamentária. Ademais, se pode ver a íntima conexão desta também com a própria judicialização difusa dos direitos fundamentais, pois, quando o cidadão tem que invocar o provimento jurisdicional para obter um direito fundamental, daí se desdobrando em algum grau o paternalismo judicial, tem-se por premissa subjacente uma questão prévia de impositividade, ou falta desta, em relação à lei do orçamento. A carência de serviços públicos, a se observar da não realização sequer de mínimos constitucionais, sobretudo de natureza fundamental social, acabam repercutindo na atuação do Poder Judiciário, não se podendo deixar de perceber atualmente a sua incisiva e crescente interferência na distribuição de recursos orçamentários.²⁸³

Isso só mostra a importância e real existência na Constituição Federal desse rol prioritário composto pelo catálogo dos direitos fundamentais, ao qual se vinculam a elaboração e a execução do orçamento, de modo impositivo, do contrário restaria desprovido até mesmo o fundamento da judicialização. É o que diz Marcus Abraham, ao expor que, na realidade, o que o Poder Judiciário faz ao determinar, por meio de uma decisão judicial, a prestação de uma atividade estatal de natureza fundamental ou social ao cidadão demandante é, ao entender como devido aquele direito, corrigir uma circunstância que certamente já deveria ter sido contemplada

²⁸³ Embora se reconheça tal fenômeno, há dificuldade para a definição dos limites dessa atuação, como diz Alexandra Dallaverde, ao reconhecer a dificuldade em delimitar o campo de atuação do Poder Judiciário, por ser bastante subjetiva a realização da compatibilização de valores albergados pela Constituição com a opção pelo gasto público, tarefa que compete originalmente ao Executivo e ao Legislativo (DALLAVERDE, Alexandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013. p. 110-111). De todo modo, a Constituição aponta vetores para a realização de gastos públicos, que podem servir como parâmetro para o cabimento ou não da interferência do Judiciário. Mas é preciso buscar a racionalidade na atuação judicial, favorecendo a coesão e a concretização das normas constitucionais, sem voluntarismos ou decisionismos que desconheçam limitações (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; LIMA, Renata Albuquerque. Nova hermenêutica constitucional e a aplicação dos princípios interpretativos à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: em busca de limites para a atividade jurisdicional. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 22, n. 1, p. 218-260, 2017. p. 257).

no orçamento público, realocando recursos financeiros para a finalidade requerida, implicitamente se reconhecendo que a lei orçamentária deveria ter sido elaborada em consonância com o núcleo fundante dos direitos fundamentais e, ainda, devidamente executada de modo a cumprir tal obrigação, situação que passa a ser corrigida judicialmente, diante de omissão reiterada na determinação e execução de políticas públicas.²⁸⁴

Tal desrespeito às justas expectativas do cidadão comum em ver seus direitos resguardados, não se realizando os meios necessários para a implementação dos comandos constitucionais, conflui para a visão da lei orçamentária enquanto mera autorização para o gasto. Da flexibilização da lei decorre que, embora se situe nos poderes Legislativo e Executivo a atribuição de estabelecer as políticas públicas, sua implementação tem se deslocado para a via judicial, diante do descumprimento dos encargos político-jurídicos pelos entes competentes, comprometendo a integridade de direitos alçados à estatura constitucional, o que desafia a intervenção judicial na destinação dos recursos. É da infidelidade governamental, portanto, advinda da não adoção dos meios para a realização dos mandamentos constitucionais, dentre os quais se destaca, primariamente, a execução da lei do orçamento, que sobrevém, bem ou mal, a judicialização dos direitos fundamentais, muitas vezes relegados a ações assistemáticas e sem a devida perspectiva de planejamento e eficiência.²⁸⁵

A observância prática da judicialização de políticas públicas, nesses moldes em que atualmente se tornou admitida, é mais um fator a induzir que para o campo dos direitos fundamentais não mais converge um modelo orçamentário meramente autorizativo. Não se olvide que, se o Estado não adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos constitucionais, e nisso se inclui, no mínimo, a execução da lei orçamentária, tornando-a efetiva e operante, estará se abstendo de cumprir deveres de prestação que a Constituição lhe impôs. É imperativo lógico que, ao ser inserido

²⁸⁴ “[...] por detrás de toda decisão liminar, sentença e acórdão do Poder Judiciário sobre uma demanda que se enquadra na modalidade de judicialização de direitos fundamentais e sociais, subjaz o reconhecimento da inadequada elaboração e execução orçamentária a ensejar a sua correção por uma via indireta e excepcional, qual seja, a judicial, com o fornecimento de um bem ou serviço, ou a prestação de uma atividade estatal que deverão, inequivocamente, ser financiados com recursos orçamentários” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 275).

²⁸⁵ Sobre os limites do controle jurisdicional, vale considerar: “A partir da indagação quanto aos limites e possibilidades dessa particular ação de controle, renovam-se velhos debates como os atinentes ao equilíbrio e à harmonia entre os poderes; mas também se enunciam novas questões, como aquelas afetas à inaptidão funcional dos órgãos jurisdicionais para uma ação corretiva, ou mesmo substitutiva no campo das políticas públicas” (VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 104).

todo um rol de despesas públicas nas leis orçamentárias, tenha-se necessário rigor em sua materialização.²⁸⁶ Os objetivos constitucionais e os direitos fundamentais, no fundo, operacionalizam-se pela via do orçamento, sendo deste dependente, por isso diz Horacio G. Corti: “La actividad financiera pública tiene una unidad teleológica de sentido que surge del propio ordenamiento constitucional: haver efectivas las instituciones del Estado constitucional de Derecho”.²⁸⁷

Nos dias de hoje, seguindo a lição de Marcus Abraham, é essencial perceber o Direito Financeiro como um ramo jurídico dotado de normas imperativas que devem ser respeitadas, condição atingível apenas no momento em que as leis orçamentárias deixarem para trás o seu papel ficcional e se tornarem verdadeiras leis cogentes.²⁸⁸ A autoridade da lei orçamentária, diz também Harrison Leite, decorre do envolvimento desta com pessoas que têm no destino dos recursos a expectativa de satisfação de direitos, por isso acatar alterações imotivadas ou sua inexecução sistemática significa retirar-lhe o que tem de mais valioso.²⁸⁹ No fundo, o debate sobre o dever de execução da lei, no qual está insito o ideal de impositividade orçamentária, é um exercício de vinculação dos poderes públicos aos direitos fundamentais, porquanto o atendimento destes, diz Clèmerson Merlin Clève, torna-se parâmetro a invalidar condutas abusivas estatais, por ação ou omissão, no campo da prestação das devidas políticas públicas, de modo que o Estado se legitima apenas dentro do espaço de respeito à dignidade da pessoa humana.²⁹⁰ É o que também sintetiza Rodriguez Bereijo, ao dizer que os direitos fundamentais são a peça cardeal da ordem constitucional e impulsionam o Estado a fazer tudo o que contribua para a efetividade dos valores neles encartados:

En un Estado de Derecho los derechos fundamentales, como derechos subjetivos, son la pieza cardinal del orden democrático y actúan como límite del poder estatal de su ejercicio, como medio de asegurar la esfera de libertad del individuo frente a las injerencias del Estado y, al propio tiempo, como garantía de los fundamentos del ordenamiento jurídico. Por otra parte, la concepción de los derechos fundamentales como

²⁸⁶ Aliás, afirma Regis Fernandes de Oliveira: “O que importa e é relevante saber é que o orçamento se destina a estabelecer, prever, guiar, proteger, amparar e garantir os direitos fundamentais. Nesse sentido, não é uma lei anódina, fraca, débil ou meramente formal. É lei estrutural e viabilizadora de todos os denominados direitos fundamentais. Estes são consolidados no corpo da Constituição. Prenhes de conteúdo. Insisto: o que vale notar é que a lei orçamentária não é uma lei do Estado. É da sociedade. Em que sentido? Não cabe ao governo dispor dela da forma como lhe aprouver. Deve-lhe obediência integral” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 617).

²⁸⁷ CORTI, Horacio Guillermo. *Derechos fundamentales y presupuesto público*. p. 146-147.

²⁸⁸ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 34-35.

²⁸⁹ LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 80.

²⁹⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*, p. 27.

normas objetivas supremas del ordenamiento jurídico tiene una importancia teórica fundamental para las funciones del Estado, pues la vinculación de los poderes públicos al respecto de los derechos fundamentales comprende no sólo una obligación negativa del Estado (de no hacer), de evitar las injerencias en el ámbito protegido por aquéllos, sino otra obligación positiva, de realizar todo aquello que contribuya a la efectividad de tales derechos y de los valores que representan, incluso aunque los ciudadanos no lo exijan ejercitando una pretensión subjetiva. Tanto si se contempla desde el punto de vista del Estado como de los poderes sociales, la libertad que garantizan los derechos fundamentales no puede entenderse como una esfera del individuo libre de la influencia estatal que únicamente el Estado debe respetar. El que esa libertad sea real presupone la puesta en práctica del derecho fundamental mediante el Estado. Éste no aparece ya sólo como el enemigo potencial de la libertad, sino que tiene que ser también su defensor y protector.²⁹¹

Observa-se, por todo o exposto, a necessidade de uma gestão orientada para a promoção da dignidade humana, requestando-se dos agentes responsáveis pela implementação de políticas públicas o comprometimento com o cumprimento das leis e com o zelo pelas instituições, mormente no que tange ao sistema de planejamento e orçamentação. Para tanto, é imprescindível extirpar a visão retrógrada do orçamento meramente autorizativo, que corrói as bases democráticas e subverte a sistemática constitucional, e assumir definitivamente a impositividade da lei orçamentária, seja em virtude da notável obsolescência da tese labandiana da lei formal, seja pelo reforço das novas premissas de sustentação estatal advindas do constitucionalismo hodierno. Evidenciada a juridicidade do orçamento impositivo, torna-se necessário, agora, ver relevante questão em cotejo com o sistema orçamentário brasileiro, analisando-se as deficiências do modelo autorizativo na prática nacional e, após, a migração para o novo paradigma da impositividade orçamentária na ordem jurídica pátria.

²⁹¹ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CC-CCIII.

O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL
DOS FUNDAMENTOS DA IMPOSITIVIDADE
ORÇAMENTÁRIA NO DIREITO PÁTRIO

O LEGADO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO NO BRASIL E O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO PARA O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

As reflexões até aqui aduzidas serviram para estabelecer uma visão sistêmica dos pressupostos jurídicos do caráter impositivo do orçamento público, inicialmente pela desmistificação das razões que levaram à controversa difusão da tese dualista da lei orçamentária e, na sequência, com a evidente confirmação da impropriedade do seu viés meramente autorizativo, considerando a evolução das bases que firmam o Estado constitucional contemporâneo, especialmente a separação de poderes, o princípio democrático e os direitos fundamentais. Assentou-se nessa fase introdutória, então, uma chamada teoria de base para o orçamento impositivo. Propõe-se, deste ponto em diante, imergir a temática na específica conjuntura brasileira e examinar a cultura orçamentária adotada ao longo dos anos no país, com reflexos nefastos na esfera das relações político-institucionais que ecoam no processo orçamentário pátrio.

É que, apesar da inadequação jurídica claramente identificada, estabeleceu-se na prática nacional um modelo de orçamento autorizativo que resultou no habitual descrédito da lei orçamentária, em virtude da utilização reiterada de mecanismos de flexibilização que provocaram, de um lado, uma enorme fragilidade do orçamento diante do descumprimento sistemático de suas disposições e, de outro, um notório desequilíbrio no quadro de competências originalmente concebidas entre os poderes em matéria financeira, com implicações graves para todo o sistema de planejamento e orçamento no Brasil.²⁹² Daí por que se pretende, neste terceiro

²⁹² Repensar a dinâmica orçamentária exigirá coragem e, como diz Rafael Baldo, requer uma pausa reflexiva, a revelar que: “[...] é muito improvável que o orçamento público consiga desempenhar, de modo satisfatório, todas as funções que lhe são atualmente atribuídas pelo Es-

capítulo, elucidar a falência do orçamento autorizativo brasileiro e as razões que abriram espaço para reformas rumo à impositividade do orçamento público pátrio. Tal avaliação servirá de etapa preparatória para a averiguação seguinte, que vai explicitar as mudanças em plano normativo que ocorreram no orçamento brasileiro e a previsão atual do seu regime impositivo, inaugurando novo paradigma na sistemática orçamentária do país.

3.1 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O orçamento público deve ser o resultado da atuação equilibrada dos poderes do Estado, que compartilham competências entre si, de maneira que se estabeleça um processo ordeiro, do qual emanem decisões legítimas, com o objetivo final do atendimento das demandas sociais, por meio do uso responsável do dinheiro público. Tais competências, pertinentes a cada um desses poderes, constituem verdadeiras funções, como se refere José Afonso da Silva,²⁹³ desempenhadas, em especial, pelas instâncias Executiva e Legislativa no âmbito do processo orçamentário, e que se repetem em um ciclo que engloba as etapas de elaboração, aprovação, execução e controle da lei orçamentária. E, evidentemente, o desejo que se tem, no quadro das relações político-institucionais que se entrelaçam em contexto orçamentário, é que haja um balanceamento que favoreça a boa condução das finanças estatais e propicie um ambiente harmônico não só para a garantia do diálogo democrático e o respeito à integridade das funções, mas, também, que tudo isso se ultime na credibilidade de um instrumento tão fundamental para a nação, como é o orçamento público. No Brasil, o intento do constituinte de 1988 não foi outro, primando pelo equilíbrio de competências em matéria orçamentária, que, todavia, se distanciou da prática observada no país.

Na evolução constitucional brasileira, especificamente no que se refere às prerrogativas atinentes ao processo orçamentário, vê-se um percurso vacilante, ora substanciando uma tendência de centralização política e primazia do Executivo, outras vezes reafirmando o projeto de democratização com o reforço das funções

tado, pelo Mercado e pela Sociedade Civil, se ele não retomar a consciência de seu lugar no mundo, levando em conta as finalidades e os valores que orientam o comportamento das pessoas e das instituições nas questões orçamentárias. Mudar o orçamento público não é uma tarefa fácil por causa dos hábitos e das ideias preestabelecidas, mas um passo importante consiste em conhecer e ressignificar a sua própria história” (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 32).

²⁹³ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 230.

atribuídas ao Parlamento no controle dos atos financeiros do governo.²⁹⁴ A verdade é que as competências orçamentárias se correlacionam ao próprio desenho político estatal, que se vê no arranjo das cartas constitucionais brasileiras sequencialmente estabelecidas e em suas regras sobre matéria financeira. Sendo o orçamento uma das maiores manifestações de poder dentro do Estado, o seu formato acompanha as forças hegemônicas de cada momento. Dessa maneira, a preponderância de um dos poderes sobre o outro nas questões orçamentárias varia a depender de cada período histórico, tendo em vista que o processo orçamentário possui sempre um componente eminentemente político, daí por que, como expõe Estevão Horvath, o debate sobre o melhor modelo a ser implantado passa necessariamente pela influência daqueles que detêm em determinado momento as prerrogativas de poder.²⁹⁵ Não por outro motivo, nos períodos com típicas inclinações ditatoriais cresceu a concentração das decisões orçamentárias no Executivo, enquanto nos momentos de redemocratização se viu a ampliação das funções do Legislativo e a sua maior participação ao longo do ciclo orçamentário. Assim ocorreu durante a evolução do orçamento público no contexto constitucional brasileiro, até se chegar ao arcabouço atual da Carta de 1988.

A propósito, Agenor de Roure, ao fazer apanhado histórico da formação do direito orçamentário brasileiro, explica que a própria noção conceitual de orçamento como lei que aprova as receitas e as despesas do Estado já revela, nas palavras do autor, que “onde não há regime representativo não há orçamento”,²⁹⁶ por isso conclui que a história orçamentária do Brasil só começa com a primeira assembleia legislativa do país, em 1826, embora as balizas embrionárias que impulsionaram a

²⁹⁴ Sobre tal aspecto histórico da realidade pátria: “No Brasil a questão política se move pendularmente em todo o período republicano, caminhando de períodos de centralismo e preponderância do Executivo para os de descentralização e assunção de maiores responsabilidades pelo Congresso. Nas épocas de autoritarismo (1930-1945 e 1964-1979) concentram-se no Executivo as decisões orçamentárias básicas. Na redemocratização cresce o papel do Legislativo (1891, 1946 e 1988)” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 68).

²⁹⁵ Sobre o dilema orçamentário: “É no âmbito político, ainda, que se travam os debates sobre o destino do dinheiro público, tendo-se presente que dois dos ‘Poderes’ do Estado atuam simultaneamente: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Em teoria, os dois exprimem a representação popular nos Estados Democráticos, já que em ambos os seus titulares foram eleitos. No entanto, a história é farta de exemplos da luta entre o Parlamento e o Executivo, principalmente na fase do absolutismo monárquico. Aliás, esta comparação já deveria deixar evidenciado o paradoxo, a princípio incabível, da contenda, frequente, entre Executivo e Legislativo numa sociedade democrática, especialmente quando se trata de orçamento. Afinal, ambos foram postos em seus lugares por decisão popular” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 388-389, grifo do autor).

²⁹⁶ ROURE, Agenor de. *Formação do direito orçamentário brasileiro*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1916. p. 7.

formação do direito orçamentário brasileiro remontem propriamente às regras para a arrecadação das rendas e o pagamento das despesas desde os tempos coloniais. Naquela época, lembra Marcus Abraham,²⁹⁷ um dos grandes marcos históricos foi o Alvará de 28 de junho de 1808, da lavra do Príncipe Regente D. João, com a criação do Erário Régio e do Conselho da Real Fazenda, além de regras atinentes às entradas das rendas e despesas para a manutenção do monarca e da máquina estatal. Inexistia, porém, Constituição formal a exigir leis orçamentárias; a preocupação central era mesmo o registro das receitas coloniais para o controle da metrópole, considerando o vínculo administrativo com a monarquia absolutista lusitana. Há quem identifique, ainda, a gênese embrionária do orçamento público brasileiro no consentimento prévio das vereanças coloniais com o fito de angariar receitas extraordinárias, ou mesmo na insurgência mineira contra o afã arrecadatório da Coroa portuguesa, que deu azo, na visão de James Giacomoni, a uma disposição em fugir do fisco maior até do que a própria consciência política em prol da independência da Colônia.²⁹⁸

Apesar dessas importantes referências, a verdade é que se mostravam ainda rudimentares. Somente na passagem da Colônia para o Império, principalmente com a estipulação da primeira Constituição brasileira, é que se pode efetivamente falar em orçamento público na acepção inaugural de uma organização das finanças nacionais, embora ainda de forma iniciante. De todo modo, já se nota que o orçamento brasileiro foi precedido por um processo evolutivo peculiar em seus primórdios, ante o contexto de colonização e ingerências estatais arbitrárias, o que revela uma herança recebida desde tempos remotos. Nesse aspecto, é salutar a consideração de Rafael Baldo, ao dizer que o orçamento público brasileiro teve uma origem bem distinta da dos modelos europeus, pois, enquanto nestes resplandeceu um processo de racionalização que percorreu a formação do Estado Moderno e a limitação dos poderes soberanos por meio do fortalecimento dos governos representativos, no Brasil, por sua vez, há de se reconhecer que o surgimento do orçamento público no início do século XIX não foi antecedido por um processo histórico de amadurecimento político-institucional ou estimulado por pressões exógenas manifestas pelo mercado e pela sociedade, mas resultou da necessidade de racionalizar internamente as finanças públicas, há muito vilipendiadas no contexto de colonização que transcorreu no país, o que denota, com efeito, um certo déficit embrionário de legitimidade democrática.²⁹⁹ Tudo isso anuncia, indubitavelmente, alguns problemas que mais à frente ficariam enraizados na cultura brasileira,

²⁹⁷ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 82-83.

²⁹⁸ GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 40.

²⁹⁹ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 153-154.

especialmente no âmbito do orçamento público, do qual emerge um dos vértices mais visíveis da tensa relação entre os poderes no espaço público.

A primeira previsão expressa do dever de elaboração de orçamentos formais no direito pátrio adveio da Constituição Imperial de 1824, outorgada por D. Pedro I, firmando, enfim, o início do instituto orçamentário no Brasil.³⁰⁰ A monarquia então instalada refletia o regime de centralização político-administrativa, sobretudo diante do poder moderador vigente à época.³⁰¹ Nascia naquele momento, entretanto, alguma restrição ao poder absoluto do imperador com a competência conferida ao Legislativo para a aprovação do orçamento, após o encaminhamento pelo Ministro da Fazenda, a teor do art. 172.³⁰² A repartição de competências entre os poderes imperiais deu-se com o Executivo na função de elaborar a peça orçamentária, e à Assembleia Geral caberia a sua aprovação. A pioneira lei orçamentária no Brasil, conforme expõe James Giacomoni, veio a partir da Lei de 14 de dezembro de 1827, mas os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias, além de certos conflitos com normas do período colonial, frustraram tal normativo, surgindo adiante, de fato, o primeiro orçamento brasileiro, aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, fixando despesas e orçando receitas das antigas províncias para o exercício de 1831-1832.³⁰³ Vale ressaltar, contudo, como expressam Lenio Streck e José Luis Bolzan de Moraes,³⁰⁴ que já na primeira Constituição de 1824 o Brasil se aproximou do constitucionalismo forjado nas lutas políticas da Europa continental que buscavam a limitação do poder discricionário dos monarcas por meio da *volonté générale* formada no Parlamento, mas, ao contrário daquele, o constitucionalismo em *terrae brasilis* começou *pro forma*, com um imperador governando de maneira extremamente arbitrária e um Parlamento enfraquecido diante das investidas autoritárias do Poder Central. Tal modelo,

³⁰⁰ A história orçamentária do Brasil Imperial é vista em obra de Liberato de Castro Carreira (*História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1980).

³⁰¹ NOGUEIRA, Otaciano. *1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. I). p. 31.

³⁰² A saber: “Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas” (BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil*, de 25 de março de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

³⁰³ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 40-41.

³⁰⁴ STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*, p. 186.

assim, favorecia a consolidação de regime político visivelmente despótico, controlado pelo estamento burocrático e comandado pelo imperador.

Com a proclamação da República, após o banimento da família imperial do território pátrio e a institucionalização do Governo Provisório, sai de cena a figura do imperador e surge em seu lugar o regime presidencialista. A Constituição de 1891 lança novo arcabouço com a extinção do poder moderador e a absorção da tripartição dos poderes, além de estabelecer o governo republicano, o sistema presidencialista e o modelo do Estado federal. No campo financeiro-orçamentário, a grande inovação foi uma expressa divisão dos tributos entre a União e os Estados,³⁰⁵ e também relevantes alterações na distribuição de competências, com a elaboração orçamentária passando a ser função privativa do Congresso Nacional, sem qualquer disciplina constitucional específica sobre o papel do Poder Executivo quanto à formulação e apresentação da proposta orçamentária, à luz do art. 34.³⁰⁶ Ou seja, a competência não só para aprovar o orçamento, mas também elaborá-lo, tornou-se privativa do Congresso Nacional. Apesar da regra formal, Arizio de Viana lembra que, na prática, isso não ocorreu, pois a iniciativa da elaboração “sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.³⁰⁷ Giacomoni complementa o exposto ao sinalizar que, sob o Decreto nº 4.536/1922, foi aprovado o Código de Contabilidade da União, que acabou por normatizar o que ocorria, explicitando que o governo deveria enviar à Câmara dos Deputados a proposta de fixação das despesas e o cálculo das receitas, a servir de base para a iniciativa da lei do orçamento, inclusive o fazendo na forma de um projeto de lei acabado. Logo, o Executivo fornecia os subsídios para que o Legislativo exercitasse a atribuição de iniciar a feitura da lei orçamentária, daí por que, na prática, a iniciativa sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda.³⁰⁸

³⁰⁵ BALEEIRO, Aliomar. *1891*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. II). p. 32.

³⁰⁶ A propósito, vale observar: “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: 1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro; 2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito; 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer meios para o seu pagamento; 4º) regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais [...]” (BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

³⁰⁷ VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950. p. 76.

³⁰⁸ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 42.

As regras de competência orçamentária começaram efetivamente a se tornar mais explícitas a partir da Constituição de 1934, com seção própria dentro da estrutura normativa magna, nos termos do seu art. 50.³⁰⁹ O novo desenho constitucional fazia parte do contexto histórico-político oriundo da Revolução de 1930, que representou o rompimento com a velha ordem e o rearranjo em alguns setores do aparelho estatal. Com índole democrática, ganhou importância como um marco republicano para o país, apesar do pouco tempo de vigência.³¹⁰ No campo orçamentário, a Carta de 1934 trouxe regras e princípios específicos, como a unidade, a universalidade e a exclusividade, além de fixar a competência parlamentar na aprovação do orçamento. Por outro lado, fixou no Executivo a atribuição de sua propositura, de modo que, agora, como diz Marcus Abraham, a iniciativa do projeto de lei orçamentária não apenas de *facto*, mas também de *iure*, retorna ao Executivo.³¹¹ Não foram dispostas limitações ao poder de emendas, mas ficou vedada a concessão de créditos ilimitados. Ademais, o novo modelo, na tentativa de quebra das articulações entre as oligarquias regionais, refreou a autonomia dos Estados e ampliou a centralização funcional na área federal.

Crises políticas que sobrevieram levaram o país na direção de novo período autoritário na chamada Era Vargas com a implantação do Estado Novo, acompanhado da Constituição de 1937, denominada Polaca, ressaltando a proeminência do Poder Executivo.³¹² Em termos de regulação, o orçamento público manteve-se em evidência com capítulo específico, consoante os arts. 67 a 72. Apesar do viés ditatorial do regime que se instalou, houve a previsão formal de que a proposta orçamentária, elaborada pelo Departamento Administrativo criado junto à Presidência, deveria ser submetida à votação na Câmara dos Deputados e no Conselho Federal,³¹³ o que, porém,

³⁰⁹ “Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. § 1º – O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento. § 2º – O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização. § 3º – A lei de orçamento não conterá dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para serviços anteriormente criados” (BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

³¹⁰ POLETTI, Ronaldo. 1934. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. III), p. 41.

³¹¹ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 86.

³¹² PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. IV), p. 19.

³¹³ Vale registrar: “Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: [...] b) organizar

jamais ocorreu, pois, como destaca Heleno Taveira Torres,³¹⁴ todos os orçamentos federais do Estado Novo foram decretados diretamente pelo Presidente da República, a ponto de serem considerados do *tipo administrativo*, na abordagem de Arizio de Viana.³¹⁵ O fato é que iniciativa e a aprovação orçamentárias ficaram sob a batuta do Executivo, sobressaindo naquele período a figura do Presidente da República, definido como a autoridade suprema e o responsável pela direção geral da política estatal. De outro lado, recorda James Giacomoni que o regime estado-novista liquidou o residual de autonomia dos demais entes políticos ao transferir para o presidente da República a prerrogativa de nomeação dos governadores estaduais (interventores), e a esses a nomeação de prefeitos,³¹⁶ refletindo um cenário agudo de supremacia do Chefe do Executivo. Ademais, é de se observar que a previsão de crime de responsabilidade do Presidente na hipótese de violação à lei orçamentária, presente nas Constituições brasileiras de 1891 e 1934, foi retirada da ordem constitucional de 1937.³¹⁷

Com o fim do regime do Estado Novo e uma nova redemocratização nacional instrumentalizada na Constituição de 1946, o orçamento público foi revigorado em sua feição democrática com a volta do Congresso Nacional ao exercício da função de deliberação e controle das finanças. Os dispositivos constitucionais de disciplina da matéria foram catalogados em seção própria dedicada ao orçamento público. Várias inovações apresentou em proteção do cidadão contribuinte, como a eliminação da bitributação e a inclusão de imunidades tributárias, sendo evidente que a assembleia, apesar de conservadora, visava amparar setores menos opulentos.³¹⁸ No que tange ao quadro de distribuição de competências orçamentárias, manteve-se a propositura da lei sob a alçada do Presidente, mas o Parlamento retornava a compartilhar funções ativas, tanto em virtude da competência para votação

anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados”. E ainda: “Art. 71. A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal” (BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

³¹⁴ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 344.

³¹⁵ VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*, p. 75-83.

³¹⁶ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 43.

³¹⁷ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 23-24.

³¹⁸ SOBRINHO, Barbosa Lima; BALEEIRO, Aliomar. 1946. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. V). p. 12-13.

e aprovação, nos termos dos arts. 65, I, e 87, XVI,³¹⁹ como em razão do poder de emendas. Ampliaram-se, também, as funções do Tribunal de Contas, com a previsão expressa da atribuição de fiscalizar a execução do orçamento, além de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. Vale notar, ainda, o advento da Lei nº 4.320/1964, próximo ao final da vigência da citada Constituição, estabelecendo normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos, normativo que continua válido até hoje.

O regime de ditadura militar instaurado em 1964, porém, acarretou uma nova pausa nos ideais democráticos, com a assunção de institutos de cunho autoritário, dos quais mais uma vez se ressentiu a relação entre os poderes, com irradiação de efeitos na esfera de competências do processo orçamentário. Com a Constituição de 1967, acrescida posteriormente da Emenda nº 1/1969, fixou-se, assim, uma nova fase que resultou no esvaziamento das funções do Legislativo e na centralização do poder, sendo o país governado pelos famigerados atos institucionais. São dois focos bem marcantes: no plano federal, é a União que centraliza o sistema; na organização dos poderes, é a esfera executiva que exerce o efetivo comando político.³²⁰ Ricardo Lobo Torres lembra que, nos anos que se sucederam ao regime militar de 1964, o Poder Executivo controlou completamente o orçamento, mediante normas que privilegiavam a sua atuação.³²¹ Além da competência para a propositura das leis orçamentárias a cargo do Executivo, também é de se notar a extinção das prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa das leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto do orçamento, à luz do art. 67, § 1º, da Carta de 1967,³²² daí resultando, como afirma James

³¹⁹ Acerca da redemocratização de 1946, dispositivos em referência: “Art. 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: I – votar o orçamento”. E ainda: “Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XVI – Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento” (BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

³²⁰ CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et al.* 1967. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. VI). p. 15.

³²¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 7-8.

³²² “Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º – Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

Giacomoni, que o papel do Parlamento em matéria orçamentária, na prática, passou a ser o de aprovar o projeto do Executivo.³²³ De toda sorte, apesar da ditadura e do quadro de desequilíbrio entre os poderes, a estrutura constitucional, quanto ao sistema orçamentário dessa fase, evoluiu em extensão e importância, a se notar dos vários dispositivos nos arts. 63 a 70 daquela Constituição.

As pressões no campo político diante do esgotamento do regime militar e a acentuação da crise econômica com o visível aumento da inflação e da dívida pública ensejaram a convocação de nova Assembleia Nacional Constituinte, daí advindo a chamada Constituição Cidadã, de 5 de outubro de 1988. Em linhas gerais, a ordem constitucional emergente assentou o arranjo institucional com suporte no princípio republicano, na organização administrativa federalista, na tripartição dos poderes, no sistema de governo presidencialista, no bicameralismo eletivo e periódico e no avanço nos mecanismos de participação democrática. Por outro lado, o constituinte de 1988 não desconhecia os dilemas da relação Executivo-Legislativo sob a égide do regime antecessor, restando-lhe a missão não somente de impedir o caos financeiro diante do descontrole do endividamento público, mas, também, em um contexto marcado pela baixa credibilidade institucional, recuperar o comprometimento com a moralidade administrativa tão prejudicada pelo ranço patrimonialista que perdurava no uso das verbas públicas.³²⁴ Com a Constituição de 1988, as disposições orçamentárias são alçadas a uma elevada significação, mediante tratamento detalhado na Seção II (Dos Orçamentos), referente ao Capítulo II (Das Finanças Públicas), que integra o Título VI (Da Tributação e do Orçamento), suscitando uma estrutura indicativa da chamada Constituição Orçamentária, como subsistema contido na Lei Maior.

Nesse sistema de orçamentação pública delineado pela Constituição de 1988, destaca Estevão Horvath que foram incorporadas importantes inovações, como o aumento do poder de emendas ao orçamento pelo Parlamento, a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a ênfase no planejamento do setor público, a ampliação do controle das contas públicas, dentre outras, de modo que se pode assegurar que, na atualidade, há no país vários instrumentos que aperfeiçoaram o processo orçamentário, apesar de que, na prática, ainda falte um certo caminho a percorrer para implementá-los devidamente.³²⁵ Em síntese, é possível conceber as reformulações concernentes à matéria orçamentária oriundas da nova sistemática constitucional listando-as em dois grandes grupos:³²⁶ (i) o primeiro possui relação com a

³²³ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 44.

³²⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 47.

³²⁵ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 90-91.

³²⁶ James Giacomoni corrobora o exposto, ao afirmar que as duas maiores novidades do novo texto constitucional em tema orçamentário referem-se ao fortalecimento das prerrogativas do

devolução ao Poder Legislativo das atribuições inerentes à sua participação no processo de feitura do orçamento, em especial a prerrogativa de propor emendas. Trata-se, pois, de um rebalanceamento entre os poderes no quadro de competências orçamentárias; e (ii) o segundo diz respeito à instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que compõem, junto com o orçamento anual, o ciclo da gestão financeira pública. Trata-se, agora, do reforço ao planejamento, como parte integrante fundamental do sistema de orçamentação. Tais mudanças, em verdade, interligam-se em busca de uma gestão equilibrada e eficiente do orçamento público.

Quanto ao primeiro aspecto, concernente à reordenação da distribuição de competências ao longo do processo orçamentário, se, de um lado, a Constituição de 1988 preservou a atribuição do Chefe do Executivo para a iniciativa das leis que envolvem matéria orçamentária, firmando uma competência privativa e indelegável, a teor do art. 84, XXIII, além da condução geral das políticas de governo, nos termos previstos pelo art. 84, II, por outro lado, vale notar que o texto constitucional ampliou significativamente as funções do Legislativo. De fato, torna-se característica marcante do novo modelo o acréscimo de competências parlamentares no curso do orçamento, seja em razão da prerrogativa para apreciação da proposta orçamentária, sendo a Comissão Mista Permanente, consoante o art. 166, § 1º, a instância responsável pelo tratamento da matéria, seja, ainda, pela possibilidade de maior influência no destino dos recursos em virtude do poder de propor emendas, nos limites do art. 166, § 3º. Ademais, também foi reforçada a função de controle desempenhada pelo Legislativo em relação aos atos financeiros do governo, tanto pelo fortalecimento das funções do Tribunal de Contas, à luz do art. 71 da CF/88, assim como pelo disciplinamento de considerável número de atos de competência do Poder Executivo dependentes de prévia autorização legislativa. O princípio da legalidade orçamentária foi realçado na Constituição Federal de 1988, que revigoreou o papel dessa premissa fundante no sistema de freios e contrapesos, como ilustra Alessandra Dallaverde:

Das disposições contidas na Seção destinada aos Orçamentos, extrai-se a necessidade de autorização do Poder Legislativo para a utilização dos recursos aos quais não estiver prevista uma despesa (art. 166, § 8º), para a abertura de créditos especiais ou suplementares de uma forma geral (art. 167, V), para a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e de seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII), para a transposição, remanejamento ou transferência de uma categoria de recursos para outra (art. 167, VI), assim como para a instituição de fundos de qualquer natureza (art. 167, IX). Da mesma forma, foram ampliadas as competências atribuídas ao Senado (art. 52 da CF), concernentes à

Legislativo e a integração do planejamento com o orçamento (GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 45).

realização de operações de crédito e concessões de garantia de todos os entes da federação, sem exclusão das operações realizadas pela União. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) também teve seu papel redesenhado, passando a dispor de uma atuação primordial no encaminhamento dos projetos de lei envolvendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, entre outras importantes atuações.³²⁷

Pelo que se observa, a redemocratização insculpida na Constituição vigente idealizou garantir um equilíbrio entre os poderes, nutrindo a expectativa de elevar as funções do Poder Legislativo e arrefecer as prerrogativas do Poder Executivo, até então superrelevantes no período ditatorial precedente. Ricardo Lobo Torres chega a dizer que o constituinte de 1988 pretendeu transpor para o direito pátrio os esquemas orçamentários da Alemanha e da França, países com regime parlamentarista, mas o fez sem a devida cautela, trazendo do modelo germânico uma comissão mista com expressivos poderes, ao tempo que não se observaram maiores condicionantes para emendas parlamentares como no sistema francês, a indicar que a formação do texto constitucional brasileiro, com inspirações aderentes ao parlamentarismo, amoldou-se ao presidencialismo tupiniquim, um tanto mutilado.³²⁸ O plebiscito de 1993, previsto no art. 2º do ADCT como prêmio de consolação aos parlamentaristas derrotados no Congresso Constituinte, conservou incólume a tradição republicana presidencialista, interrompida só no período de 1961-1963,³²⁹ de modo que se tem, atualmente, certa miscelânea de normas constitucionais de essência parlamentarista em uma estrutura política adaptada ao sistema de governo presidencialista.

O fato é que, ante o fortalecimento das funções do Legislativo, conjugado com a manutenção das prerrogativas do Poder Executivo na direção geral das políticas de governo, tem-se, em âmbito orçamentário, novo panorama no quadro constitucional de repartição de competências, contemplando um compartilhamento de funções entre os poderes que são igualmente imprescindíveis para o devido equilíbrio do orçamento público, daí se percebendo a tentativa do constituinte de conferir harmonia no

³²⁷ DALLAVERDE, Alessandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 80-81.

³²⁸ Ricardo Logo Torres diz que a tendência da Constituinte era adotar o parlamentarismo, como na França e na Alemanha, mas venceu a opção presidencialista, ratificada no plebiscito: “[...] temos uma séria contradição constitucional: adotamos o modelo de orçamento próprio do parlamentarismo praticado na França e na Alemanha dentro de uma estrutura política presidencialista! A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Comissão Mista do Congresso Nacional, por exemplo, são figuras típicas do regime parlamentarista, quem a martelo se adaptam ao presidencialismo!” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 49-50).

³²⁹ MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas: aproximações a propósito da reforma política brasileira*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 41.

rol de competências cooperativas ao longo de todas as etapas do ciclo orçamentário. Em termos exemplificativos: se cabe ao Executivo a propositura das leis orçamentárias, compete ao Legislativo a sua apreciação e aprovação; se este, por outro lado, pode propor emendas e fiscalizar a sua execução, aquele detém as competências para os atos de gestão; em qualquer caso, é óbvio, todos se vinculam aos limites e comandos decorrentes das disposições constitucionais que regulam o processo orçamentário. E, nesse ponto, importa salientar que, dentro de tal feixe de atribuições deflagradas no âmbito da gestão financeira pública, em nenhum momento a Constituição de 1988, ao longo das disposições sobre a matéria orçamentária, deu qualquer margem para a interpretação de que seria o orçamento lei de cumprimento facultativo. Ao revés, se o rebalanceamento entre os poderes reforça a preocupação com o equilíbrio e a integridade das funções estatais, eventual atenuação dos efeitos materiais da lei orçamentária viola o próprio sistema constitucional de competências nesta seara.

Por outro lado, no que se refere ao segundo ponto de destaque advindo do arranjo orçamentário da Constituição vigente, tem-se o reforço ao planejamento como um relevantíssimo avanço em relação aos modelos que lhe precederam. O sistema orçamentário brasileiro concebido pelo constituinte de 1988 inovou ao estampar uma estrutura de tripartição das leis orçamentárias,³³⁰ como prevê o art. 165: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”. Com efeito, tal modelo segue a acepção renovada de que o planejamento é exigência do moderno conceito de orçamento, de modo assim disposto: o plano plurianual (PPA) estipula, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital, além dos programas de duração continuada (art. 165, § 1º); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), por sua vez, contém as metas e prioridades da administração pública federal, demarcando as diretrizes de política fiscal e respectivas projeções, em consonância com a trajetória sustentável da dívida, e servindo de instrumento que orienta a elaboração da lei orçamentária anual (art. 165, § 2º); e a lei orçamentária anual (LOA), por fim, compreende o orçamento fiscal dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração

³³⁰ James Giacomoni, no tema, explica: “A Constituição de 1988 introduziu inovações no marco jurídico do sistema orçamentário em vários sentidos: (a) valorização dos planos e do planejamento; (b) criação de novos instrumentos: o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); (c) melhor definição do conteúdo da lei orçamentária anual, proporcionando condições para o efetivo cumprimento do princípio da universalidade; (d) devolução ao poder legislativo da prerrogativa de aprovar emendas de despesa aos projetos de leis do sistema orçamentário; e (e) constituindo-se em normas gerais, as novas regras alcançam todos os entes da Federação” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019. p. 127).

pública, bem como o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha participação majoritária no capital social votante e, ainda, o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo Poder Público (art. 165, § 5º).³³¹ Nesse complexo de leis interligadas, consolida-se o orçamento público como uma peça de planejamento programático da nação, sendo o elo que une plano e ação estatal.

Mais do que um sistema articulado de planejamento orçamentário, a estrutura constitucional assim definida obriga o Governo a guiar seu plano de ação conforme o programa estatuído. Os orçamentos anuais devem se conformar às diretrizes que, igualmente, dialogam com o plano plurianual, refletindo leis que, hierarquicamente, se interconectam e formam um conjunto integrado que espelha um plano para o setor público a curto, médio e longo prazos. Com a Constituição de 1988, pois, o orçamento brasileiro tornou-se multidocumental, formado por três diplomas legais distintos, mas necessariamente harmônicos, mantendo a mesma unidade de direção política estatal, mediante o encadeamento e a compatibilização das leis orçamentárias, dentro de uma devida logicidade que confere coesão e disciplina normativa, sobretudo, pelo vínculo que desde o macroplanejamento se projeta para a lei executiva de curto prazo. É daí que decorre a estipulação do art. 165, § 4º, a determinar que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, bem como o § 7º do art. 165, ao prever que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas deverão encontrar-se compatibilizados com o plano plurianual.

Esse sistema concatenado de planejamento e orçamento, que advém da Constituição de 1988 e projeta normas articuladas (PPA, LDO e LOA), não presume, por óbvio, implementação meramente facultativa. Os anseios pela redemocratização foram acompanhados de iniciativas para reduzir o arbítrio do Executivo, também, diante do sistema de planejamento orçamentário, porquanto a subsunção da atuação governamental aos limites do que previamente consta no planejamento é mais uma forma de reequilibrar os poderes e obstaculizar condutas desviantes, instituindo-se

³³¹ Registre-se a nota de Rodrigo Faria: “Sobreleva ressaltar a íntima organicidade e compatibilidade que devem permear a feitura e coexistência dessas leis. Previstas conjuntamente e de forma encadeada no *caput* do art. 165 do texto constitucional pátrio, alçam-se à categoria das mais relevantes leis infraconstitucionais em nosso ordenamento ao imprimirem condução e direção articuladas ao funcionamento da máquina administrativa e do Governo” (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 27).

um modelo inspirado em atuação forte parlamentar.³³² A *tríade orçamentária*, assim, integrando o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, define, de modo imperativo, a atividade estatal, que deve retratar os planos estratégicos e as prioridades operativas anuais. Não à toa a Constituição estabelece que o Estado exercerá a função de planejamento, sendo este indicativo para o setor privado, mas determinante para o setor público (art. 174, *caput*). O orçamento anual, enquanto ponta operacional e instrumento ligado ao macroplanejamento, torna-se condição de eficácia aos programas fixados no plano plurianual e definidos como prioritários pela lei de diretrizes orçamentárias, por isso revelando índole vinculante.³³³ Considerando, ainda, a vedação ao início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (art. 167, I), torna-se consequência lógica a repugnância a sistema orçamentário que considere todo o complexo integrado de planejamento e orçamento como um aparato de cumprimento discricionário. As leis orçamentárias revelam os fins em direção aos quais o Estado planeja sua atuação, atingindo o grau máximo de efetivação somente com a plena realização do orçamento pátrio.

Conclui-se, destarte, que tanto a elevação das funções do Parlamento como o reforço à legalidade orçamentária e ao sistema de planejamento e orçamento, diante do novo arranjo dado pelo constituinte de 1988, transparecem uma tendência de redemocratização que se volta essencialmente para o equilíbrio de forças políticas na gestão orçamentária. Tal ideal, porém, restou frustrado diante da institucionalização, na prática, de uma *peça de ficção*, como assim ficou jocosamente denominado o orçamento tipicamente autorizativo, enraizado na realidade brasileira e que, ao longo dos anos, tem influenciado decisivamente a relação entre os poderes no âmbito das finanças públicas do país.³³⁴ É que, embora o orçamento seja um

³³² Explica Márcio Gimene que o constituinte de 1988 favoreceu as prerrogativas do Legislativo e fincou um modelo de planejamento com forte viés parlamentarista, com três instrumentos interdependentes (PPA, LDO, LOA), mas a confirmação do regime de governo presidencialista, ratificado no plebiscito de 1993, prejudicou sobremaneira a lógica que orientou a instituição do esquema integrado PPA-LDO-LOA (GIMENE, Márcio. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, Márcio; COUTO; Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: ENAP, 2017. p. 43-44).

³³³ André Zech Sylvestre corrobora tal ideia afirmando que a LOA é a ponta de racionalidade de um sistema de planejamento coeso, não sendo mera autorização em que o gestor decida, livremente, gastar ou não a previsão orçamentária (SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 21).

³³⁴ Eugênio Greggianin assim explica: “Na prática administrativa e orçamentária, o Executivo adota o chamado modelo autorizativo. Alega, diante das limitações de caixa, a prerrogativa de promover contingenciamentos, executando ou não as programações aprovadas. No entanto, parece existir um círculo vicioso no processo de elaboração e execução da lei orçamentária, de responsabilidade compartilhada entre Legislativo e Executivo, que leva a um excesso de auto-

instituto vital para o Estado, as suas disposições convertem-se, não raro, em vã promessa, expectativas que não se realizam a contento, já que se instalou no Poder Executivo uma suposta prerrogativa, desde sempre difundida, de não executar, ainda que injustificadamente, o orçamento aprovado pelo Parlamento, sob o pretexto de sua natureza autorizativa. Como tal, a lei orçamentária consubstanciaria somente uma permissão para o gasto, não um dever. A transformação do orçamento em peça não realista materializou-se no cenário nacional, em especial, a partir dos excessivos mecanismos de flexibilização na execução da lei orçamentária adotadas pelo Governo, que sobrevieram em um contexto de esvaziamento da função legislativa. Tal praxe orçamentária pátria, que deturpa o propósito constituinte, é bem retratada por Gabriel Lochagin:

Ocorre que o direito orçamentário brasileiro apresenta-se, em alguns aspectos, como uma estrutura assistemática em que, ao mesmo tempo em que procura restringir a discricionariedade governamental de flexibilização da execução do orçamento, consagra largas permissões para que ela ocorra. Tais permissões parecem surgir de normas que, ao distribuírem competências orçamentárias na fase de execução, conferem ao Executivo a faculdade de se valer de atos próprios destinados a alterar o orçamento votado, sem a participação parlamentar, muitas vezes restringindo-se o controle exercido pelo Poder Legislativo a um mero controle político posterior. Essa incompatibilidade entre uma estrutura orçamentária que garante o cumprimento da vontade parlamentar e a amplitude dos instrumentos de flexibilidade à disposição do Executivo parece surgir não apenas de incongruências da norma posta, mas do anacronismo de interpretações insistentemente repetidas. É possível que algumas prerrogativas do Poder Executivo na fase de execução decorram de arraigadas opiniões a respeito do orçamento público que hoje não encontram amparo constitucional. A ideia de que a execução orçamentária é matéria de competência privativa do Poder Executivo, excluindo-se a possibilidade constitucional do exercício de competências parlamentares nessa fase, parece se situar nesta categoria de anacronismos hermenêuticos.³³⁵

Na verdade, a atribuição de um caráter meramente autorizativo ao orçamento público, sem dúvida, é o ponto principal de deformação da dinâmica orçamentária, mas várias normas e procedimentos também cooperam para tal adulteração, tendo sempre como pano de fundo a liberalidade na execução da lei, o que significa que a existência de garantias formais em favor do Legislativo não impediu o surgimento de

rizações, contingenciamento discricionário e concentração de poder decisório na definição das políticas públicas que dependam de recursos orçamentários. As deficiências do modelo autorizativo, aparentemente, não se esgotam no orçamento. Todo o sistema de planejamento e orçamento, delineado como determinante e relativamente rígido, opera de forma muito mais maleável, adaptando-se, supostamente, à necessidade de flexibilidade da administração e também aos interesses políticos na relação Executivo-Legislativo” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 20).

³³⁵ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 17.

uma diversidade de artifícios que minguaram sobremaneira a força do orçamento, em detrimento da lei aprovada no Parlamento. Normas orçamentárias que deveriam ser veículos para a concretização dos programas nacionais e dar efetividade à atuação estatal, em respeito aos deveres estampados na Constituição Federal,³³⁶ acabaram se convertendo em instituição de reduzida credibilidade, daí a alcunha de *peça de ficção* pela qual ficou reconhecida, e da qual ainda não se desvencilhou totalmente, como proclama José Mauricio Conti.³³⁷ A vontade democrática na decisão alocativa perfaz uma lei plenamente subsistente no mundo jurídico, integrada aos objetivos e às metas do plano estatal, não podendo ser considerada mera peça ilustrativa, mas contém compromissos formalmente assumidos e que devem ser cumpridos. Não por outra razão, mostra-se adequado superar o orçamento autorizativo fictício por um orçamento impositivo que há de ser executado e, portanto, deve ser real.

O fato é que, não obstante essa dualidade existente entre ficção e realidade que circunda os modelos orçamentários, respectivamente, autorizativo e impositivo, tal concepção diz respeito, no fundo, à menor ou maior vinculação do administrador aos termos da aprovação legislativa, mas não propriamente à irrealidade ou não de sua aderência fática ao sistema posto. Isso porque, no Brasil, em verdade, de fictício infere-se do orçamento autorizativo só o seu distanciamento da execução fiel da lei e o consequente desacato às prerrogativas parlamentares, mas, de resto, vê-se que sua absorção se tornou mais concreta do que qualquer outra no âmbito da gestão das finanças do país. A rigor, em que pese o almejado equilíbrio entre os poderes no esquema constitucional de competências orçamentárias, certamente se pode afirmar que o orçamento autorizativo, pelo tempo de vigência e grande sucesso de público que teve, refletiu uma estrutura de orçamentação pública que conseguiu acomodar no ambiente político, ainda que de modo inconstitucional, interesses contrastantes dos poderes Executivo e Legislativo. Tal arranjo institucional perpassou a formação do orçamento nacional e forjou uma cultura administrativa com especificidades que acabaram convertendo essa conformação em um

³³⁶ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 37.

³³⁷ É contundente a doutrina de José Mauricio Conti ao defender que o orçamento não deve ser *peça de ficção*, afirmando que os atos de descaso à lei orçamentária se tornaram praxe na Administração Pública, distanciando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo daquele efetivamente cumprido pelo Poder Executivo, tornando-se excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução orçamentária e mitigando a credibilidade da lei orçamentária, que passa a se aproximar mesmo de uma *peça de ficção*. Por fim, arremata, sem deixar dúvida: “Enfim, já é hora de deixar no passado a ideia de que a lei orçamentária é uma peça de ficção para colocá-la em seu devido lugar e ocupar merecidamente o espaço que lhe cabe, que é o de lei mais importante depois da Constituição” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 189-193).

verdadeiro palco de barganhas políticas e de ajustamento transacional recíproco, à custa, porém, de ações de baixa lisura no processo de orçamento e planejamento. O modelo orçamentário autorizativo instalado no Brasil, assim, passou à margem do regime de competências idealizado na Constituição de 1988, revelando as vicissitudes do arcaico esquema e a assimetria indesejada no âmbito das relações político-institucionais, como se passa a ver.

3.2 ORÇAMENTO AUTORIZATIVO E AS MANOBRAS DE FLEXIBILIZAÇÃO NA SUA GESTÃO

O orçamento público, não se pode negar, é espécie normativa de conteúdo determinado e processo legislativo peculiar, seguindo regras próprias definidas pela Constituição que o distinguem do processo legislativo ordinário, como: existência de Comissão Mista Permanente, limites quanto ao objeto de emendas parlamentares, previsão temporal para a sua vigência, dentre outros, refletindo, assim, um processo legislativo singular. Heleno Taveira Torres, aliás, afirma que o sistema constitucional de orçamentação pública se mostra como o procedimento legislativo mais analítico e especializado de toda a Constituição. Não por outra razão, a opção do constituinte ao definir o orçamento como *lei* e dotá-lo de um rigoroso e complexo procedimento legiferante especializado, obviamente, tem uma representatividade ímpar dentro da sistemática constitucional e lança luzes para a doutrina no sentido do estrito dever de interpretação coerente com seus fundamentos.³³⁸ Nessa toada, impende notar, desde logo, que o tratamento diferenciado conferido às leis orçamentárias, abrangendo rito próprio de formação e desenvolvimento que não foi dado a nenhuma outra espécie normativa, longe de reduzir-lhe a importância ou descredenciar os efeitos próprios de sua natureza legal, só reafirma a imprescindibilidade da higidez do procedimento que o constituinte preparou para esse prestigiado instrumento da nação.

Esse processo orçamentário peculiar, conforme expõe James Giacomoni, é constituído pelas seguintes etapas: (a) elaboração da proposta e do projeto de lei orçamentária; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (c) execução orçamentária e financeira; e (d) controle e avaliação da execução.³³⁹ O autor chama o caso

³³⁸ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 362.

³³⁹ “Na descrição de qualquer processo haverá sempre algo de arbitrário na escolha do número e na denominação das etapas. No caso do processo orçamentário, as quatro etapas citadas compõem um conjunto praticamente sempre presente nos manuais e textos dessa área de estudo. Já no primeiro tratado escrito sobre o tema – *Le budget*, seu autor, René Stourm (1889), organizava o processo do orçamento nas quatro etapas tradicionais: preparação, voto, execução e controle. Em seu apreciado livro, o norte-americano Jesse Burkhead (1971, p. 115) indica as

brasileiro de um denominado *processo ampliado orçamentário*, que compõe, além da lei orçamentária anual, a tramitação dos dois novos instrumentos de gestão financeira advindos da Constituição Federal de 1988, referentes ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias. Por sua vez, José Afonso da Silva, ao abordar o orçamento programático, assevera que sua concepção tem início com uma fase preparatória para a elaboração da proposta, seguindo com a posterior confecção da lei, que efetivamente caracteriza a devida noção de processo orçamentário e instaura o rito legislativo especial que abrange a votação e a aprovação, passando, adiante, pela execução dos atos executórios de gestão, até o desfecho com a prestação de contas no controle da execução orçamentária.³⁴⁰ As etapas do *processo orçamentário* se repetem a cada *ciclo orçamentário*, refletindo um trâmite processual de prazo certo e renovação periódica, garantindo-se a deliberação democrática a cada novo ciclo para fins de ajustes na decisão alocativa sobre os recursos públicos. Ao longo dessas etapas, as peculiaridades do processo legislativo orçamentário, a propósito, podem ser assim sintetizadas, como bem demonstrado na lição de Rodrigo Faria:

As especificidades que lhes dão contornos próprios e peculiares são as seguintes: 1ª. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 165, incisos I, II e III, da CF/88); 2ª. Os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária caracterizam crime de responsabilidade (art. 85, VI, da CF/88); 3ª. A lei orçamentária anual não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (art. 165, § 8º, da CF/88); 4ª. Há prazos para o encaminhamento das leis orçamentárias ao Congresso Nacional (art. 35, § 2º, do ADCT); 5ª. Há restrições constitucionais materiais para a aceitação de emendas parlamentares (art. 166, § 3º, II e III, da CF/88); 6ª. Deve haver compatibilidade entre os textos dos projetos da LOA, LDO e PPA para aprovação de emendas parlamentares (art. 166, § 3º, I, e § 4º, da CF/88); 7ª. Possuem tramitação própria perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (art. 166, § 1º, da CF/88); 8ª. É vedada a utilização de medidas provisórias sobre matéria orçamentária, com exceção dos créditos extraordinários (art. 62, § 1º, I, “d”, da CF/88); 9ª. É vedada a utilização de leis delegadas sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III, da CF/88); 10ª. A falta de aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias impede a interrupção da sessão legislativa (art. 57, § 2º, da CF/88); 11ª. São objeto de fiscalização pelo Controle Externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70, *caput*, c.c. art. 71, da CF/88); 12ª. São objeto de

mesmas etapas: elaboração e apresentação, autorização legislativa, execução e controle. Na conhecida monografia sobre o orçamento-programa, José Afonso da Silva (1973, p. 233) apresenta as fases: elaboração da proposta orçamentária, elaboração da lei orçamentária, execução do orçamento e controle da execução orçamentária” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 195).

³⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 233-234.

avaliação e fiscalização por parte do sistema de controle interno integrado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74, I, II e III, da CF/88). Por outro lado, não há, no aspecto formal, distinção das leis orçamentárias das demais leis. Fazem parte do processo legislativo ordinário, previsto no art. 59, III, da Constituição da República; são objeto de discussão no Congresso Nacional; recebem emendas, ou não, sendo aprovadas de acordo com o quórum simples correspondente às leis ordinárias; o autógráfo é encaminhado ao Presidente da República para sanção, ou veto, e posterior publicação; também recebem, como qualquer lei ordinária, um número de identificação, de acordo com a seqüência correspondente. O art. 165 do texto constitucional prevê as três leis orçamentárias: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, e indica, expressamente, as matérias que devem ser objeto de tratamento por cada uma delas.³⁴¹

O que importa, no fundo, é observar que há um visível rigor constitucional aplicado ao processo legislativo orçamentário, que se interliga, ainda, em vinculação estrita com o sistema de planejamento, fechando um encadeamento para o qual se exige coerência interna e respeito às leis dele emanadas, além, claro, da necessária harmonia entre os poderes para a boa condução das finanças estatais ao longo de todo o ciclo do orçamento, conforme repartição de competências e nos termos exatos em que dispõe o texto constitucional de 1988. Ocorre que a concepção adotada no Brasil de um orçamento meramente autorizativo transgrediu a lógica concatenada desse sistema peculiar de orçamentação e planejamento presente na Constituição, uma vez que dotou a Administração da anômala prerrogativa de descumprimento da lei aprovada, abrindo um flanco para a utilização dos chamados mecanismos de flexibilização orçamentária, que, reiteradamente invocados, se fixaram como forma ordinária, e não devidamente adequada, de se fazer política orçamentária no país.

Com efeito, uma visão mais abrangente da possibilidade de inexecução do orçamento público pelo Governo no modelo autorizativo, em que pese a justificativa da disciplina fiscal e da flexibilidade, diz Eugênio Greggianin,³⁴² leva a crer

³⁴¹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 26-27.

³⁴² “A hipótese aqui é a de que o modelo autorizativo pode estar favorecendo uma estratégia mais ampla do Executivo voltada à sua prevalência política na matéria orçamentária, com amplas repercussões. Em um círculo vicioso, excesso de autorizações convive com contingenciamentos sistemáticos e elevados, baixas taxas de execução das despesas, o que reduz a eficácia do orçamento público [...]. Se esse arranjo é conveniente para o Executivo, é de se esperar que o mesmo venha a adotar, ao longo do tempo, um comportamento pouco combativo em relação às causas do ‘orçamento-ficção’, rejeitando iniciativas de correção, o que não deve ser uma surpresa. De fato, no presidencialismo, segundo Bonavides (2006), o Executivo atua para fazer prevalecer seu ponto de vista político nas mais diversas áreas de políticas públicas, aspecto especialmente válido quanto aos orçamentos públicos” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 57-58).

que integra o jogo político do Poder Executivo a estratégia voltada a uma maior concentração de poder, reduzido após o reequilíbrio de forças na redemocratização. Tal modelo estaria não só realimentando esse processo, mas aclimatando a manutenção das distorções. Por outro lado, é instigante ver o Legislativo permitir uma transferência de poderes se teria prerrogativas formais para fazer valer a sua competência, embora em tempos recentes venha tentando alterar tal quadro por intermédio das emendas impositivas, mas estas, como se analisará, não refletiram medida realmente estruturante em seara orçamentária, apenas uma via periférica com fins à rearticulação política. Como bem observa Greggianin, se esse arranjo se torna conveniente para os poderes e acomoda as tensões no panorama político-institucional, seria de se esperar uma postura pouco combativa em oposição ao *orçamento-ficção*. São, portanto, dois lados de um mesmo fenômeno: o Executivo sobreleva-se com manobras de flexibilização na execução do orçamento; o Legislativo permite-se ser reduzido ao acolher um estado de coisas que finda no orçamento autorizativo. Para a correta análise desse desequilíbrio no Brasil é preciso, então, a avaliação de ambos os prismas desse fenômeno jurídico-político: o primeiro lado dessa relação é visto agora; o segundo no próximo tópico.

Sem dúvida, toma a dianteira na condução geral das finanças públicas e se notabiliza no âmbito da gestão do orçamento o Executivo, assumindo destaque na política orçamentária brasileira, apesar do reforço das novas atribuições conferidas ao Legislativo pela Constituição de 1988. A redistribuição do poder político decisório promovida no curso da redemocratização com a maior possibilidade de intervenção do Legislativo, a rigor, instigou a necessidade de o Executivo resguardar seu papel central na coordenação política orçamentária, daí sobrevivendo o uso de mecanismos que lhe assegurassem maior governabilidade, ainda que de forma enviesada. Paulo Roberto Simão Bijos até afirma que a reconquista das prerrogativas parlamentares serviu a uma sistematização de barganhas no xadrez político que favoreceu tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo.³⁴³ Por outro lado, tornou-se visível no ideário da Constituição cidadã, ainda, um robusto incremento da afetação de parte relevante do orçamento,³⁴⁴ elevando-se as vinculações constitucionais e os gastos

³⁴³ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010. p. 154.

³⁴⁴ Edilberto Pontes Lima lembra que, em média, apenas cerca de 10% da lei orçamentária é passível de execução discricionária. A maior parte dos recursos já tem destino obrigatório, aproximadamente de 90% das despesas totais (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo. *Planejamento e políticas públicas*, n. 26, 2003. p. 8). Esse diagnóstico é corroborado por Giacomoni quando diz que os dados atuais do orçamento federal mostram que cerca de 90% das despesas primárias provêm de legislação ordinária e precisam ser executadas, indicando a rigidez do orçamento brasileiro (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 118).

obrigatórios, cada vez menos dependentes das decisões dos gestores públicos, em razão da captura de receitas diretamente da fonte como forma de blindar interesses da arena de disputa política por recursos orçamentários, resultando no aumento da rigidez do orçamento. Diante desse contexto, fomentou-se a natureza orçamentária autorizativa como forma de retornar ao Executivo maior margem de liberdade na condução das políticas estatais, seja pelo risco político de perda de sua primazia a partir do reforço da função parlamentar, seja pelo enrijecimento vindo de afetações impostas mediante vinculações constitucionais e despesas obrigatórias. Diz Gabriel Lochagin, aliás, que os problemas do processo orçamentário brasileiro podem ser esquematicamente sintetizados na oposição entre a manutenção das prerrogativas parlamentares e a discricionariedade do governo na realização dos gastos.³⁴⁵

É fato que uma certa dose de flexibilidade, adstrita ao espaço normativo de atuação, se faz preciso para fins de ajustamento da atividade governamental diante das intercorrências que porventura venham à tona durante o exercício financeiro, sendo não somente possível como também desejável a adaptabilidade da gestão orçamentária a eventuais intempéries, dada a limitação intrínseca a toda previsão no que tange à capacidade de absorver, sem nenhum grau de imprecisão, projeções plenamente assertivas. O próprio sistema jurídico, entretanto, já prescreve, no âmbito da legalidade, formas de adequação no decorrer do exercício financeiro, daí por que, em verdade, não há propriamente uma oposição intransponível entre a flexibilidade na execução e o estrito respeito à legalidade orçamentária, mas é preciso convergir alinhadamente a política orçamentária dos poderes Legislativo e Executivo em uma direção uníssona, embora compartilhada.³⁴⁶ Não foi, todavia, o que se viu ao longo dos anos com a utilização do paradigma orçamentário autorizativo. A verdade é que Governo se utilizou ordinariamente de brechas normativas em mecanismos diversos de flexibilização do orçamento que viciaram estruturas legalmente concebidas para dar maleabilidade à gestão, dando origem à implementação de contingenciamentos desregrados, créditos adicionais abertos com fins oblíquos, estimativas de receitas deturpadas, remanejamento abusivo de recursos, dentre outras condutas evasivas.

³⁴⁵ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 60.

³⁴⁶ Vale ver importante nota: “O orçamento é lei e deve ser cumprida. O ordenamento jurídico já confere ao gestor flexibilidade orçamentária suficiente para superar eventuais novidades na dinâmica atividade que é executar o orçamento. Não se quer, com isso, tolher do administrador público o juízo de oportunidade e conveniência que lhe é inerente na condução da coisa pública, mas, sim, dotar de objetividade as decisões por ele tomadas quando da efetivação dos gastos públicos. Não se pode conceber, isto sim, que toda a racionalidade da atividade do planejamento deixe de existir quando da execução orçamentária” (SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 21-22).

O que se pode constatar é que isso se tornou factível no exercício de duas importantes prerrogativas cabíveis ao Executivo no bojo do processo orçamentário, notadamente a iniciativa para a elaboração das leis orçamentárias e a titularidade para os atos de sua execução, a lhe assegurar notável proeminência na condução da política geral estatal. É que o rearranjo de forças sob a égide da Constituição de 1988, muito embora tenha resultado na expansão das atribuições do Legislativo em matéria orçamentária, não reduziu o papel do Poder Executivo, apenas este passou a conviver com maiores instrumentos de controle, mas permaneceu com ampla capacidade para a elaboração e a condução do orçamento, dominando a atividade financeira estatal.

A propósito, lembra José Mauricio Conti que, sendo o Executivo a instância responsável pela direção geral da Administração, a ele compete coordenar não só a elaboração como também a própria execução do orçamento público, no exercício do mister que está sob seu comando.³⁴⁷ Também Alessandra Dallaverde explicita que, por ser a instância executiva responsável pelos serviços de interesse mais direto da população, coube-lhe tanto a iniciativa para propor o planejamento governamental, assim como para executar os atos de gestão.³⁴⁸ Resta claro, desse modo, que a nova arquitetura pós-constituente de 1988, ao tempo que tentou superar aquele regime autoritário anterior e fortalecer institucionalmente o Parlamento, pretendeu assegurar também meios de governabilidade com a manutenção de um Executivo forte.³⁴⁹ Em suma, como diz Horacio G. Corti, o centro do poder orçamental mantém-se no órgão parlamentar, mas é o Executivo que tem em suas mãos a iniciativa legislativa e a competência executória com base na orientação política que é concomitante.³⁵⁰

A iniciativa para elaboração das leis orçamentárias decorre do art. 165 da Constituição Federal, que confere expressamente tal incumbência ao Executivo. De um lado, trata-se de verdadeiro encargo, sendo atribuição estritamente vinculada, em relação à qual não pode se desincumbir; de outro, acaba por situar o Poder Executivo

³⁴⁷ CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 292.

³⁴⁸ DALLAVERDE, Alessandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 70.

³⁴⁹ Afirma Mariana Silva: “[...] o desenho institucional do sistema de Governo na Constituinte respondeu a duas exigências históricas, quais sejam: (i) o fortalecimento dos poderes do Legislativo, seja pela tendência à adoção do parlamentarismo, seja em resposta ao período imediatamente anterior que havia suprimido muitas de suas prerrogativas, e (ii) o fortalecimento do Executivo diante do temor de um quadro de paralisia decisória, semelhante ao ocorrido sob a égide da Constituição, de 1946, e diante das novas finalidades impostas pela Constituição ao Estado ao optar pelo modelo de Estado Social” (SILVA, Mariana Borges Martins. *Somos ingovernáveis? Reflexões sobre o presidencialismo brasileiro*. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 103, p. 931-963, 2008. p. 936).

³⁵⁰ CORTI, Horacio Guillermo. *Derechos fundamentales y presupuesto público*, p. 143.

em estado de primazia na definição da agenda política, considerando a importância do orçamento público em toda a dinâmica estatal, dando-lhe destacado poder. Essa prerrogativa não é absoluta, diante da autonomia financeira assegurada em outras esferas, pressupondo que os planejamentos dos poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, sejam fixados por parte de cada uma das respectivas instâncias, cabendo ao Executivo a consolidação da proposta. Também não é exclusiva, sendo possível, ainda, a iniciativa concorrente nos créditos suplementares (reforço de uma dotação orçamentária) ou especiais (despesas não cobertas em dotação específica), por não haver expressa reserva, ressalvados os créditos extraordinários (em caso de despesas imprevisíveis e urgentes), que são abertos por medida provisória, neste caso restritos à iniciativa do Executivo.³⁵¹ Há, também, a prerrogativa conferida ao Poder Legislativo para propor as emendas ao projeto orçamentário, podendo alterar a proposta do Executivo, a teor do art. 166 da CF/88, atribuição reforçada após o advento das emendas impositivas, vistas adiante. E, ainda, apesar da competência para a iniciativa orçamentária situar-se no Executivo, nada impede o diálogo com os poderes e a sociedade para a sua otimização, sendo inimaginável o poder que ignore a cooperação das demais instâncias, por isso não só a proposta do Executivo, de forma isolada, deve ditar a direção política do Estado.

Na prática, porém, a elaboração da lei orçamentária acaba sendo centralizada no Executivo, o que lhe coloca em posição de vantagem política perante os demais atores envolvidos. O sistema orçamentário adulterado pela falta de cogência da lei oferece baixo estímulo para uma efetiva participação parlamentar na formulação da pauta estratégica das políticas nacionais. A propósito, afirma Luiz Bambini de Assis que tal prerrogativa atribuída ao Executivo vem sendo concretamente usada como escudo para certo monopólio na confecção do orçamento público, quando, a rigor, o processo conjunto de planejamento deveria ser uma verdadeira demonstração de harmonia decorrente da relação dialógica entre os poderes.³⁵² O orçamento do tipo autorizativo oferece proeminência ao Executivo já na fase de elaboração, porquanto o Legislativo, que deveria ser coparticipante nesse processo, torna-se coadjuvante diante da desmobilização política advinda da falta de aderência adequada da lei à realidade. Tal

³⁵¹ Vale registrar a salutar ressalva de José Mauricio Conti nesse ponto: “[...] impedir outros órgãos ou pessoas de apresentarem projetos de lei de créditos suplementares ou especiais que visem a modificar rubricas do orçamento durante a fase de execução inviabiliza praticamente toda e qualquer interferência dos demais poderes e cidadãos nos rumos da Administração Pública, cuja condução é tão somente capitaneada pelo Poder Executivo, sem que isto importe na exclusão de todos os demais desse processo” (CONTI, José Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira*, p. 295).

³⁵² ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

circunstância não apenas concede, na prática, um privilégio à esfera executiva na feitura do orçamento sem a profusão do debate, mas daí decorre ainda um mecanismo de flexibilização reiteradamente usado na elaboração do orçamento que consiste na estimativa pouco sincera de receitas, já que, inexistindo o rigor de sua observância e ficando livre a permissiva concentração de poder no Executivo, este pode aproveitar-se da lei supostamente autorizativa para manipular previsões como manobra preparatória à maior liberdade do gestor no momento da execução.

O problema não está na iniciativa executiva para a propositura da lei,³⁵³ mas na falta de compromisso com a natureza impositiva desta, daí sobrevindo uma série de mazelas que já se instauram no momento da sua concepção. Ao contrário, como bem destaca Harrison Leite, vislumbrando-se o orçamento como lei vinculante, já na sua elaboração tenderia a haver mudança de postura no seu tratamento e, deixando de ser elemento relegado a segundo plano, abrigaria mais profundamente o debate jurídico.³⁵⁴ Não sendo assim, a estimativa das receitas, já na origem da lei, torna-se atribuição que pode ser mais facilmente corrompida e realizada com fins ardilosos, como pode vir a ocorrer na superestimativa ou subestimativa premeditada de receitas. Desse modo, orçamentos mal dimensionados alteram expectativas sobre a execução de políticas públicas por falsas premissas sobre recursos, descaracterizando o sentido da instituição orçamentária na medida em que os gastos fixados como contrapartida das receitas previstas tornam-se alvo de variáveis de ajuste no modelo autorizativo, de forma recorrente e imaginária, pois efetivados a partir de valores sabidamente não realísticos desde o seu nascedouro. Marcelo Vaz Ferreira, inclusive, faz provocação a respeito, ao depreender que eventual erro em previsão de receitas não se dá por

³⁵³ Ao analisar o histórico das instituições orçamentárias, Gabriel Lochagin lembra que o orçamento elaborado pelo Poder Legislativo teve seus princípios atacados, tanto diante de novas necessidades da atividade financeira, como pela ideia de que elaborar o orçamento consistiria em atividade técnica irrealizável em parlamentos, marcados pelo poder dos chefes de partidos e pela preferência por interesses locais em detrimento do interesse nacional. Teve ênfase, pois, a ideia de orçamento do Executivo, a ver: “[...] de maneira predominante passou-se a admitir, com fundamentos teóricos e práticos, que a elaboração da proposta orçamentária deve ser matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A razão para a preferência dessa solução encontra diferentes justificativas conforme o tempo e o lugar. Fritz Neumark menciona que essas fundamentações se dão na direção de duas orientações principais: uma, filosófico-constitucional, referente ao papel dos Poderes do Estado; outra, político-técnica, relativa ao bom funcionamento de suas finanças”. Mas o próprio autor complementa destacando que: “Orçamentos do Executivo e do Legislativo, assim tomados à primeira vista, são termos que podem ter denotações errôneas. Eles não devem indicar que o orçamento em cada um dos casos é feito apenas pelo trabalho do Executivo ou do Legislativo, mas apenas que em ambos os casos cada um dos poderes tem a prerrogativa da elaboração da proposta orçamentária” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 30-32).

³⁵⁴ LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 81.

incompetência técnica dos servidores que lidam com orçamento, mas são fatores políticos os responsáveis pelos recursos irrealizados aprovados no orçamento.³⁵⁵

De um lado, a superestimativa de receitas públicas que não se confirmam dilui a probabilidade de execução das dotações aprovadas, abrindo espaço à ocorrência de contingenciamentos intencionais, que passam a integrar o dia a dia da gestão orçamentária e financeira, sendo aceitos como fenômeno ordinário desde a etapa da elaboração do projeto de lei orçamentária, como aduz Eugênio Greggiani.³⁵⁶ Torna-se possível, dessa maneira, incluir no orçamento um montante maior de gastos em relação às reais disponibilidades de fontes, que posteriormente serão forçosamente cortados. Por outro lado, também o distanciamento da lei orçamentária proposta em relação ao seu plano de execução pode decorrer da prática adotada no sentido de subestimar as receitas, caso em que, havendo excesso de arrecadação, essas verbas passam a ser alocadas de forma não previamente concebida, subtraindo a importante função do planejamento. E, ainda, se o Legislativo só pode reestimar receitas se for detectado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, na forma do que dispõe o art. 12, § 1º, da LRF, o Poder Executivo acaba obtendo margem de manobra adicional durante a execução do orçamento, como clarifica Élide Graziane Pinto, pois, se as receitas forem estimadas a menor, provavelmente haverá excesso de arrecadação para o qual não haveria, *a priori*, previsão de alocação.³⁵⁷ Seja na superestimativa com a possibilidade de maior espaço para os contingenciamentos de despesas, seja na subestimativa que pode resultar no excesso de arrecadação com realocação por meio de créditos adicionais, a absorção do caráter orçamentário autorizativo passou a propiciar no contexto nacional boa dose de discricionariedade ao Executivo, dado o subterfúgio nele imerso de ausência de responsabilidade para o encaixe real da lei, já que não se tem a obrigação de cumprimento das programações orçamentárias.

³⁵⁵ FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil: análise da proposta de emenda à Constituição nº 565/2007 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. p. 25.

³⁵⁶ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 20.

³⁵⁷ A propósito, a nota de Élide Pinto, corroborando o exposto, a saber: “[...] os processos de aprovação e execução da peça orçamentária ainda são obscuros e inconsistentes, vez que o Executivo exerce domínio sobre a metodologia de cálculo das receitas e das despesas obrigatórias de tal forma que se, conforme houver sub ou sobre-estimativa dessas dotações, todo o restante da programação orçamentária restará fragilizado. A correção de tais desvios demanda do Legislativo uma postura de controle anterior à elaboração e concomitante à execução da peça orçamentária, para além da pura e simples aprovação da lei de orçamento e da análise genérica *a posteriori* do balanço geral anual da União” (PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 319).

As distorções provocadas pela nefasta aplicação do orçamento autorizativo na realidade brasileira tornam-se ainda mais visíveis no exercício das competências do Poder Executivo para os atos de execução da lei orçamentária, sendo a ponta mais notória e que encontra desfecho na realização desviada da lei regularmente aprovada no Parlamento. A atribuição dada à esfera administrativa para executar o orçamento justifica-se, como lembra Gabriel Lochagin, por dois argumentos vitais: (i) o primeiro, de ordem técnica, já que a falta de condições propícias do órgão parlamentar para dispor de informações essenciais para elaborar a proposta teria por consequência a extensão automática, também, dessa consideração à fase propriamente de execução, sendo razoável pressupor certa dificuldade para área diversa à qual se confiou; e (ii) o segundo, de ordem juridicamente relevante, pois o caráter exclusivamente autorizador do ato do Parlamento, ainda que sob a forma de lei, não teria aptidão para gerar efeitos típicos dessa natureza, ficando confinado à índole materialmente administrativa, o que resulta, invariavelmente, na consequência de que as decisões tomadas na fase de execução orçamentária somente poderiam ser realizadas pelo Poder Executivo. Com efeito, diz Lochagin, há uma real cisão entre administração (corporificada no Poder Executivo) e política (localizada no Poder Legislativo) que incentivou a ideia de uma hierarquia orçamentária, pela qual o Executivo se tornou o agente maior desse ciclo, restando ao Legislativo funções externas de controle, mas não a efetiva cooperação na decisão política orçamentária, sendo tal prerrogativa centrada no Governo.³⁵⁸

A questão, mais uma vez se ressalte, não se debruça propriamente sobre a competência estatuída no Poder Executivo, porque o exercício específico da função administrativa permanece sendo um fundamento da devida separação de poderes do Estado. Nem se está a falar, vale frisar, na retirada da flexibilidade ao executor público, desde que adstrita aos limites que a lei estritamente dispuser. O que não se concebe, em verdade, é expurgar o Parlamento da fase de execução orçamentária. Assim como definido na prerrogativa de elaboração da lei, também no exercício da função para a realização dos atos executórios não se concebe um poder absoluto ou exclusivo. Tal premissa, contudo, é frustrada quando o Executivo despreza a atuação parlamentar e passa a descumprir a lei já aprovada, e, de modo unilateral, no momento da execução, em decorrência da suposta natureza autorizativa do orçamento. Os efeitos trágicos que a ausência da obrigatoriedade de observância da lei reflete em todo o complexo de planejamento orçamentário são vistos no desvio das atribuições confiadas a cada um dos poderes, panorama muito enfatizado na etapa da execução do orçamento, porquanto nela prolifera, mais ainda, a implementação

³⁵⁸ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 29-34.

de diversos outros mecanismos de flexibilização, possibilitando ao Governo, no fundo, optar por executar ou não as dotações, na parte em que não há vinculação orçamentária ou gastos obrigatórios. Dessa forma, macula-se um dos mais importantes aspectos da gestão financeira, notadamente no que toca à execução do orçamento, quando deveria haver o real implemento de ações voltadas ao efetivo cumprimento dos programas nele previstos e que se projetam, em *ultima ratio*, à consecução dos objetivos constitucionais.³⁵⁹

Esse contexto viciado ocorre, por exemplo, diante do manejo excessivo de contingenciamentos, sendo praxe a inexecução de despesas públicas já autorizadas, mesmo quando há suficiência de receitas, praticamente se transformando em regra de gestão do orçamento federal, em vez de fato eventual. Na dicção do art. 9º da LRF, deverá haver o contingenciamento se verificado que a realização da receita pública não poderá comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. No desígnio de uma gestão orçamentária equilibrada, há, portanto, um motivo claro para a limitação do gasto, não podendo ser adotado arbitrariamente fora das hipóteses de ajuste fiscal circunscritos à lei, embora tenha se tornado corriqueira a realização de contingenciamentos de modo injustificado, até mesmo de forma preventiva para a formação de superávits primários superiores às metas fiscais inscritas na LDO,³⁶⁰ o que resulta em uma verdadeira desprogramação orçamentária. Regis Fernandes de Oliveira, a propósito, afirma que o contingenciamento foi concebido originariamente como um instrumento da gestão responsável, mas foge aos bons princípios desta a não execução dos gastos tomada a qualquer tempo e sem fundamentação razoável, sendo comum que, após aprovado o orçamento, e depois de tantos e prolongados debates, o Governo, ato contínuo, baixe decreto contingenciando bilhões de recursos, prática inconcebível que marcou o orçamento autorizativo brasileiro.³⁶¹

³⁵⁹ A propósito, vale observar: “[...] o mais relevante aspecto da gestão financeira estatal consiste na execução orçamentária, considerada a principal etapa do processo orçamentário, em que se dá o implemento dos atos tendentes à operacionalização e ao cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária, voltados à satisfação das necessidades coletivas, e, em última análise, à consecução dos fins últimos do Estado. Segundo José Afonso da Silva, consiste a execução orçamentária no ‘conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos’, sendo os programas e objetivos propostos aqueles constantes das próprias leis orçamentárias. Constitui, ainda, a fase do ciclo orçamentário em que fica mais evidenciada a predominância do Poder Executivo no âmbito das finanças públicas, em razão dos diversos instrumentos de flexibilização orçamentária postos à sua disposição, que possibilitam o afastamento do modelo aprovado pelo Legislativo” (DALLA-VERDE, Alexsandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 114-115).

³⁶⁰ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 50.

³⁶¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 500.

O que sempre se viu, na forma também descrita por Estevão Horvath, foi o congelamento de verbas efetuado no início do ano, com os recursos sendo liberados a conta-gotas, se e quando o Governo desejar, especialmente para poupá-los a fim de reduzir a dívida do Poder Público perante os seus credores.³⁶² Nessa lógica, a se notar, os decretos de programação tendem a adquirir relevância política maior do que a da própria lei orçamentária aprovada pelo Parlamento, o que, por si só, induz algo de tremendamente deturpado nessa sistemática, por tantas vezes concentrando-se elevados valores que são repassados como favorecimentos ao final do exercício, ou acumulados na forma de restos a pagar. Assim, o Executivo passa ter um instrumento propício para a ação estratégica de majoração de poder em seus domínios, em um círculo vicioso que combina excesso de autorizações na lei, contingenciamentos e aumento da margem de escolha durante a execução do orçamento.³⁶³ A dinâmica frouxa decorrente de uma lei concebida como meramente autorizativa provoca, sem dúvida, consequências nocivas típicas de um *modus operandi* realmente indesejado. O gasto pressupõe, contudo, um rigor advindo da lei. Aliás, diz José Mauricio Conti, “gastar dinheiro público não é fácil, e nem deve ser”,³⁶⁴ justamente para se evitar o mau uso dos recursos, por isso a despesa pública, submetida a procedimentos legais, deveria ser um ato a ser cumprido nos termos de sua previsão no orçamento.³⁶⁵

Por outro lado, ainda outra relevante manobra de flexibilização adotada pelo Executivo na execução da lei do orçamento é a abertura de modo desviado de créditos adicionais, em detrimento do processo legislativo ordinário de deliberação da proposta orçamentária, pondo à deriva premissas basilares do orçamento, como os princípios da exatidão e da universalidade. Adilson Abreu Dallari, nesse ponto, mostra que uma simples consulta à lista de medidas provisórias editadas nos últimos anos serve para evidenciar a prodigalidade com a qual elas foram usadas para a abertura de créditos extraordinários, muitas vezes utilizados para atender a despesas ordinárias e sem qualquer urgência, em notório desacato ao art. 41, III, da Lei nº 4.320/1964, bem como ao art. 167, § 3º, da CF/88, embora tal instrumento

³⁶² HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 224-226.

³⁶³ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 166.

³⁶⁴ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 211-212.

³⁶⁵ Na prática, porém, não é isso o que ocorre. Reforça Vander Gontijo, ao dizer que os montantes contingenciados podem ser inflados por várias razões, como aumentos imprevistos em despesas obrigatórias; créditos extraordinários abertos sem a correspondente fonte financiadora; créditos adicionais para cobrir despesas primárias; inscrições de restos a pagar; aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária, dentre outros (GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos Aslegis*, n. 39, p. 61-72, 2010. p. 65).

apenas seja admitido em caso de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Na prática, diz Dallari, por meio do uso desviado de medidas provisórias foi comum o Poder Executivo superar o rigor da lei, ao sabor dos ventos da política.³⁶⁶ Heleno Taveira Torres corrobora ao dizer que a prodigalidade com que tal instrumento veio sendo utilizado fez dele o objeto principal do controle em matéria orçamentária pelo STF, que já reconhece a inconstitucionalidade dessa prática.³⁶⁷ Demais créditos adicionais, como os suplementares e especiais, também são alvo de ações fora dos quadros da lei. Exemplo disso foi o processo de notoriedade pública referente ao *impeachment* presidencial visto no Brasil em 2016, tendo como pano de fundo o uso de créditos suplementares sem a autorização legislativa.³⁶⁸ O fato é que são várias as hipóteses que abrem possibilidade ao Poder Executivo de flexibilizar a execução do orçamento, como sintetiza Eugênio Greggiani:

Nessa ação mais abrangente onde o Executivo tenta manter ou ampliar, em face do Legislativo, controle na definição e implementação das políticas públicas, a atribuição de caráter autorizativo da LOA no final do ciclo decisório é o elemento principal, mas não o único. Diversas normas e procedimentos que formatam o sistema de planejamento e orçamento interagem e cooperam com aquele propósito. Exemplificam-se, quanto ao PPA, as disposições no texto da lei que reduziram sua importância e cogência como instrumento de definição das políticas públicas. E, na LDO, a supressão de seu papel na fixação das metas e prioridades da administração pública federal e na definição de critérios de contingenciamento, em descumprimento à LRF. Especificamente quanto à LOA, destacam-se: a aprovação de regras que reduzem a importância política da aprovação do projeto do governo pelo Legislativo, como evidenciado pela amplitude das autorizações de execução provisória do PLOA, na hipótese de não ser

³⁶⁶ DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo, p. 325.

³⁶⁷ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 372.

³⁶⁸ Sobre esse importante fato: “[...] o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, formalizado em 2016, fundamentou-se no descumprimento de normas de execução do orçamento. O processo de impedimento começou com a aprovação pela Câmara dos Deputados da admissibilidade do pedido apresentado por três juristas com acusações que configurariam a ocorrência de crime de responsabilidade por parte da presidente. Apontadas, anteriormente, no parecer prévio do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das contas do governo relativas ao exercício de 2014, duas imputações foram aceitas pela Câmara: (a) realização por parte do Tesouro Nacional de operações de crédito junto a bancos federais, o que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e (b) abertura de créditos suplementares por meio de decretos não numerados em desacordo com a autorização constante na lei orçamentária daquele exercício. Recebido da Câmara, o parecer pela abertura do processo de impedimento foi aprovado pelo Senado Federal, provocando o afastamento da presidente e a posse interina do vice-presidente. No final de agosto de 2016, o plenário do Senado aprovou a perda do cargo da presidente, encerrando o longo processo” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 5).

sancionada a respectiva LOA até 31 de dezembro do ano anterior; a sobrevivência de mecanismos que permitem aprovar um montante de autorizações de despesas superior às reais disponibilidades de caixa, o que leva ao contingenciamento e ao acúmulo de restos a pagar; os privilégios especiais concedidos na elaboração e na execução de programações sob controle exclusivo do Executivo, em detrimento daquelas incluídas no Legislativo; as amplas margens de remanejamento das programações, com maior flexibilidade na execução, o que reduz a necessidade de créditos adicionais; e, os crescentes contingenciamentos de emendas aprovadas no Legislativo, em percentuais superiores àquele aplicado às demais despesas [...].³⁶⁹

Em suma, no decorrer do processo orçamentário pátrio, ao ser historicamente adotado o modelo de orçamento autorizativo, nota-se, diante da inexistência neste de dever para a efetivação da lei, uma concentração de poder disponível ao Executivo, que, por vezes, extrapola as suas atribuições constitucionais para resguardar, a todo custo, a condição de instância superior na condução da política orçamentária, sendo prática corriqueira não apenas algum nível de falseamento das estimativas de receitas para gerar margem de flexibilização, mas, também, a promoção de várias alterações no momento da execução da lei mediante a utilização de mecanismos que frustram o plano aprovado no Parlamento, ficando as programações orçamentárias à mercê das conveniências políticas perante a imposição da agenda governamental. Concebidos no ordenamento jurídico pátrio para dar equilíbrio à gestão financeira, mas utilizados de forma desvirtuada das reais finalidades para as quais deveriam ser idoneamente aplicados, tais instrumentos transformam-se em uma poderosa via de concentração de poder, em detrimento do quadro de harmonia entre os poderes idealizado pelo constituinte, por decorrência direta da aplicação do modelo orçamentário autorizativo.

Pode-se constatar que o criativo uso dos mecanismos de flexibilização pelo Executivo,³⁷⁰ tão enraizados ao longo dos anos na prática administrativa brasileira, compromete o real objetivo do orçamento e estimula uma cultura de descompromisso na gestão do orçamento, opondo-se à observância da lei e à coesão de todo o sistema de planejamento integrado e convertendo-o em peça que tende a não ser

³⁶⁹ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 58-59.

³⁷⁰ No quesito da criatividade para manobras desviadas o orçamento é terreno fértil para posturas abusivas no Brasil. Por exemplo, *maquiagens contábeis*, para além de manobras de flexibilização, valendo citar a indignação de José Mauricio Conti, ao fazer um balanço das práticas orçamentárias recentes, incluindo as *pedaladas fiscais* e outras vias de *contabilidade criativa*: “Um escárnio. Difícil saber, a essa altura, o que poderá ser feito para surpreender, pois a impressão é que todos os limites da improvisação e desconsideração total pelo ordenamento jurídico em matéria financeira foram ultrapassados” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 184).

frutífera, em que pese a sua grande relevância para a sociedade. Não se pode esquecer que as competências para a elaboração e a execução do orçamento não induzem monopólio ou exclusividade de poder onipotente.³⁷¹ A rigor, Executivo e Legislativo, no quadro constitucional em matéria orçamentária, dividem prerrogativas e responsabilidades conviventes. A harmonia entre os poderes, portanto, desafia nova dinâmica dialógica de compartilhamento democrático entre as funções estatais, mas a sistemática do orçamento autorizativo, em sentido contrário, como diz César de Moraes Sabbag, abre um espaço para o reforço pouco transparente das prerrogativas do Executivo, além de manter a sociedade distanciada das decisões importantes do Estado.³⁷²

Tudo isso reforça a ideia de uma necessária coparticipação do Parlamento ao longo do processo orçamentário, como delineado no arcabouço constitucional de 1988. Uma averiguação mais acurada das distorções que o orçamento tipicamente autorizativo imprime na sistemática pátria, contudo, revela que não só a inexecução sumária da lei do orçamento alija a instância parlamentar do processo democrático que se consubstancia no orçamento público, mas tal fenômeno está ainda associado, paradoxalmente, a um certo comportamento conivente do próprio órgão legislativo, ao adotar uma participação no ciclo do orçamento que, a rigor, vem transformando suas prerrogativas efetivamente em objeto de consumo dos parlamentares na conexão com interesses pessoais e de suas bases eleitorais,³⁷³ mostrando pouco envolvimento nas decisões fundantes de caráter nacional. Esvazia-se nitidamente, assim, a função do Parlamento, em arranjo ligado ao viés orçamentário autorizativo, convenientemente acomodado no contexto político-institucional brasileiro. É o que se passa a ver.

³⁷¹ Tal constatação é assim enunciada: “Ainda, dizer que a execução orçamentária compete ao Poder Executivo não pode significar que essa seja uma competência exclusiva, presumida a partir da natureza administrativa de sua atividade. Essa se subordina a diretrizes delineadas pelo Poder Legislativo, e a competência de iniciar o processo legislativo das leis orçamentárias tem o propósito de assegurar ao governo, com as informações técnicas de que dispõe, participação no resultado do trabalho parlamentar” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 65).

³⁷² SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 455.

³⁷³ Ao explicitar alguns entraves na democracia brasileira, Barry Ames expõe que as regras eleitorais aqui fixadas geram partidos formados por parlamentares de vocação eminentemente individualista. Afirma Ames que os deputados se preocupam, primeiro, com as finanças particulares, em segundo lugar, com a reeleição, e, num remoto derradeiro fim, com as políticas públicas (AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001. p. 21).

3.3 O ESAZIAMENTO DA FUNÇÃO PARLAMENTAR NO VIÉS ORÇAMENTÁRIO AUTORIZATIVO

O processo legislativo orçamentário delineado no texto constitucional envolve a necessária participação conjunta das funções estatais, notadamente no âmbito de atuação das esferas executiva e legislativa, idealizando-se um procedimento que seja juridicamente confiável e do qual sobrevenha produto democraticamente concebido. Trata-se de decorrência do princípio da separação dos poderes, pressuposto que foi fortalecido na Constituição de 1988, com o revigoramento do Poder Legislativo em vários aspectos da gestão orçamentária e financeira pátria. O orçamento público, não custa lembrar, guarda mesmo a natureza de lei, o que implica a existência de um processo regular não só no aspecto formal, mas que dele decorra uma participação profícua do Parlamento, como órgão que representa, ao fim, a vontade do povo. É que o Estado de Direito, já dizia Kelsen, designa uma ordem jurídica que satisfaz requisitos de democracia e de segurança jurídica, segundo a qual a jurisdição e a administração se tornam estritamente vinculadas às leis, ou melhor, às normas estabelecidas por um Parlamento eleito pelo povo, e nisso reside um importante direito subjetivo que confere ao seu titular a participação nas decisões políticas, característica essencial à forma democrática de Estado, em superação ao modelo autocrático no qual os indivíduos são excluídos de toda a participação na formação da vontade estatal.³⁷⁴ Não é de se tolerar, portanto, a aceitação de institutos que diluem o direito elementar do povo, no exercício da soberania, de ser efetivamente representado por um corpo parlamentar que não se esquiva de seu real mister constitucional, sobretudo agora, nestes tempos voltados ao aperfeiçoamento dos regimes democráticos, não sendo diverso o que se deve imprimir no processo legislativo orçamentário brasileiro.

Em sintonia com essas premissas, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Constituição Federal de 1988, sobretudo na parte que trata do sistema e processo de orçamentação pública (Título VI, Capítulo II, Seção II), institui valores e parâmetros que fundamentam a atividade orçamentária estatal, cuja procedimentalização, na linha dos dispositivos que regulam o processo legislativo do orçamento nacional, realça a intenção do constituinte de robustecer o papel e as funções conferidas ao Parlamento. Desse modo, é certo que junto com o Executivo se insere também o Legislativo no protagonismo das prerrogativas constitucionais relacionadas à gestão das finanças públicas no Brasil. É que as decisões tomadas no orçamento definem ou concretizam políticas a serem desenvolvidas pelo Estado, daí dizer Eduardo

³⁷⁴ KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*, p. 97-98.

Mendonça, e com ele há de se concordar, que, não houvesse o compartilhamento de funções, poder demais ficaria concentrado no Poder Executivo, que assumiria, assim, feições imperiais.³⁷⁵ Por isso, a separação de poderes em matéria orçamentária é realizada pela partilha de competências entre Executivo e Legislativo. A este último, a rigor, foi designada função ainda mais vigorosa, cabendo-lhe tanto a implementação do controle político da instância executiva como a aprovação do plano de gastos de cada exercício.³⁷⁶

Vale frisar, nesse ponto, em respeito à harmonia entre os poderes, que, se, de um lado, descabe ao Executivo erguer-se onipotente na gestão orçamentária com o esvaziamento das funções do Parlamento diante do não cumprimento da lei, o inverso não é admissível com um Poder Legislativo que, sob o pretexto de realizar o controle político, faça-o usurpando competências pertencentes ao Executivo. A impositividade inerente à lei orçamentária, da qual se afastou a administração das finanças públicas no país, diga-se, desde logo, incute responsabilidades para ambos, o que presume, no mesmo passo, um comportamento ordeiro e equilibrado no exercício das funções parlamentares, tal que se direcione, em especial, para a unidade de direção política em consonância com o planejamento estatal e na linha geral das ações que incumbem precipuamente à instância executiva.³⁷⁷ Em outras palavras: a atuação do Executivo encontra-se delimitada pelo controle parlamentar, mas esse controle não pode ser utilizado para constranger nem desarticular competências constitucionais reservadas à esfera administrativa, do contrário, no outro extremo também resultaria quadro de desequilíbrio dos poderes, possivelmente até mais perverso e ineficiente.

O que se quer dizer, enfim, é que o abuso de qualquer dos poderes no âmbito orçamentário é igualmente indesejável e refutado pela sistemática adotada no texto

³⁷⁵ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 286-287.

³⁷⁶ “[...] o orçamento, desde o início, representou importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos” (GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 55).

³⁷⁷ Nesse ponto, é importante a ressalva de Luiz Bambini de Assis: “O resgate do papel do Parlamento quanto ao processo orçamentário não deve pressupor a retirada dos Poderes do Executivo com imposição de um modelo em que prevaleça a vontade do Legislativo. Isso transforma a questão em uma verdadeira guerra de forças em que o Executivo é tratado como um inimigo que deve existir para executar o orçamento, mas sempre de acordo com a vontade do Parlamento. Ao contrário, uma efetiva reforma do sistema orçamentário deve pressupor uma relação simbiótica entre os Poderes, pois não se pode negar que, se ao Executivo cabe garantir a execução do orçamento, seu papel no processo de elaboração e de estruturação das peças é de vital importância” (ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 234-235).

constitucional pátrio. O panorama que acompanhou o orçamento no Brasil, porém, abrigou a moldagem de uma relação política entre os poderes que deturpou a real competência constitucional a estes atribuída, o que reverberou também no âmbito do Parlamento, que passou a adotar postura furtiva, não se comprometendo como voz ativa na formação da vontade do povo em âmbito orçamentário. Tal sistemática, pois, contrastou com o plano bem definido pela Constituição de 1988, que conferiu ao Poder Legislativo novas prerrogativas e deveres, não apenas no âmbito da representação política, mas também no que toca à atuação legislativa e ao próprio controle sobre o Executivo. Buscou-se, originalmente, conceber um Parlamento capaz de interagir com a sociedade e com os demais poderes no exercício de suas funções.³⁷⁸ Não por outra razão o texto constitucional sistematizou a sua participação em todas as fases do processo orçamentário, embora não seja o que se implantou na prática.

Dentre as várias competências atribuídas pelo constituinte de 1988 ao Poder Legislativo ressalta-se o controle político que é exercível pela via orçamentária, na medida em que a ação governamental só se valida após o consentimento em lei.³⁷⁹ A propósito, Rodrigo Oliveira de Faria explica que, ao vedar o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que porventura excedam os créditos orçamentários ou adicionais, a Constituição Federal, nos moldes do art. 167, I e II, incumbiu o Poder Legislativo, por meio da aprovação e do controle da lei do orçamento, na supervisão geral das atividades administrativas desenvolvidas pelo Executivo. E, de modo similar, em diversos dispositivos o texto constitucional manifesta a sua intenção de consolidar a premissa de que o Executivo, em matéria orçamentária, estará sempre jungido ao crivo parlamentar, por isso é que submete as atividades da esfera executiva, quanto à execução do orçamento, à necessária e prévia anuência do Legislativo. É o que se tem no caso de haver a abertura de crédito suplementar ou especial (art. 167, V); a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro

³⁷⁸ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 154.

³⁷⁹ Esse controle, em verdade, pode se dar por dois caminhos: “O primeiro é que o corpo legislativo se recuse a votar o orçamento, ou ao menos ameace fazê-lo. Ou ainda, em decorrência desse primeiro caminho, que se negue a aprovar propostas específicas de criação de tributos ou de despesas em situações nas quais ainda não se consolidou a ideia de um orçamento completo das receitas e despesas. Nisso consiste o poder de travar o governo, com uma das primeiras formas de controle orçamentário. Um segundo caminho é normalmente o desenvolvimento do primeiro, e aparece em situações em que as competências orçamentárias do Parlamento estão bem consolidadas: trata-se da crítica, da emenda, da rejeição de itens específicos ou de créditos adicionais, dentre outras possibilidades” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 38).

(art. 167, VI); a instituição de fundos de qualquer natureza (art. 167, IX); a utilização de recursos que, diante de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária, ficarem sem as despesas correspondentes, por meio de créditos especiais ou suplementares (art. 166, § 8º), além de proibições como a impossibilidade de concessão de créditos orçamentários ilimitados (art. 167, VII), indicando a supremacia legislativa. E, ainda, há o controle no âmbito de fiscalização das contas públicas exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, a teor dos arts. 70 a 75 da Constituição Federal. Em arremate, conforme afirma Faria: “a palavra final, em termos de Orçamento, é do Poder Legislativo”.³⁸⁰

Não apenas no controle, porém, deve estar a atuação do Parlamento, mas, como ressalta Marcus Abraham, o fortalecimento na instância legislativa tem suporte nas inovações que a Carta de 1988 trouxe em matéria orçamentária, com a criação de instrumentos normativos de planejamento orçamentário integrados, garantindo-se a participação parlamentar desde a definição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, leis que, junto ao orçamento anual, acabam por determinar o plano de atuação estatal, não se vendo o reforço da atuação do Poder Legislativo apenas pela devolução e ampliação de suas prerrogativas e pelo equilíbrio de sua atuação com o Poder Executivo, mas decisivamente compete-lhe agir cooperativamente com este na formulação geral da política estatal. Longe de ter sido idealizada pelo constituinte uma postura que seja meramente passiva ou superficial do órgão legislativo no processo orçamentário, é essencial perceber que sua participação foi incrementada durante todo o ciclo de planejamento e orçamento. Como também destaca Gabriel Lochagin, nada autorizaria a afirmação, portanto, de que o Poder Legislativo não possui funções constitucionais relevantes em todo o curso de desenvolvimento do orçamento público, não sendo adstrita a sua participação ao controle do Executivo, atribuição que já é demasiadamente importante, mas o seu papel vai muito além.³⁸¹ A rigor, o arcabouço constitucional de 1988 inseriu o Parlamento em uma dinâmica que suplanta a ideia de um controle simplesmente reativo para agregar também uma sistemática de interação e cooperação, lado a lado com o Executivo, e de modo complementar a este, para a condução geral das finanças estatais, não por outra razão, seja na definição da pauta dos gastos ou no controle da execução e, ainda, quando da fiscalização das contas públicas, durante todo o ciclo orçamentário o Legislativo deve assumir o posto de esfera corresponsável junto ao Executivo na gestão orçamentária.³⁸²

³⁸⁰ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 223.

³⁸¹ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 66-67.

³⁸² FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 110.

Após a elaboração e respectivo encaminhamento pelo Executivo, os projetos de lei referentes à matéria orçamentária ingressam na instância legislativa, recebendo apreciação no âmbito das Casas do Congresso Nacional e tratamento específico na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que configura órgão permanente formado por Senadores e Deputados, previsto no art. 166, § 1º, da Lei Maior, a quem compete examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei atinentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Trata-se, portanto, de *locus* deliberativo nos vários temas orçamentários correlatos de competência do Parlamento, exercendo papel central ao conjugar várias ações no exercício de suas prerrogativas, como a realização de audiências públicas, a análise de estimativa da receita, a apreciação das alterações no projeto de lei, a emissão de pareceres e outros atos preparatórios até a conclusiva votação em Plenário. No exercício da competência regimental, o Congresso Nacional editou a Resolução nº 01/2006, que, dentre outras matérias, dispõe sobre CMO, a que se refere o art. 166, § 1º, da Lei Maior.

Ocorre que um certo desvio nas funções que competem aos parlamentares no processo orçamentário já pode ser notado no escopo da Comissão Mista. Após o reforço das atribuições do Legislativo na Constituição Federal, com destaque para o poder de alterar a programação do projeto de lei orçamentária por meio de emendas, os conflitos políticos internos ao órgão legislativo já revelaram, desde muito cedo,³⁸³ a necessidade de regras e procedimentos para compatibilizar no âmbito da Comissão Mista o acesso de parlamentares às verbas orçamentárias,³⁸⁴ visualizando-se, em verdade, uma postura pouco propensa às discussões nos projetos estruturantes e maior ocupação com o quinhão na fatia do orçamento, a denotar dinâmica que liga parlamentares e lideranças políticas a um *balcão de negócios* no

³⁸³ Giacomoni esclarece esse aspecto: “Nos anos iniciais da década de 1990, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso nacional encontrava-se totalmente desaparelhada de regras e critérios para retomar a prerrogativa de apresentação e aprovação de emendas. Em exercícios desse período chegaram a ser apresentadas mais de 60.000 emendas, número inimaginável sob qualquer critério mínimo exigido para apreciação. Muito mais sérias foram as consequências da falta de normas na organização da CMO, na distribuição dos principais cargos de comando e na escolha dos relatores para os projetos de leis orçamentárias. Naquele período, a perpetuação de pequeno grupo na condução dos trabalhos da Comissão ensejou gravíssimos desvios na aplicação de recursos, posteriormente comprovados por uma importante Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instalada em 1993” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 13).

³⁸⁴ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 94.

Congresso. A CMO foi disciplinada inicialmente por meio da Resolução nº 01/1991, integrante do regimento interno comum. Poucos anos depois, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos *anões do orçamento*³⁸⁵ apontou a existência de esquemas de corrupção dentro da Comissão Mista, sobrevivendo a Resolução nº 02/1995 na tentativa de regulamentação para evitar a concentração de poderes decisórios pelo parlamentar. Após o advento da LRF e a continuidade de denúncias de corrupção, veio a Resolução nº 01/2001, ampliando atribuições no controle de metas fiscais e de contingenciamentos. Adiante, um novo regimento foi dado pela Resolução nº 01/2006, estipulando a criação de comitês permanentes e relatorias setoriais, ampliadas pela Resolução nº 02/2015, dentre outras disposições sobre a tramitação interna das matérias orçamentárias.

A verdade é que, se, de um lado, tudo leva a crer que a estipulação de uma Comissão Mista permanente formada por membros das duas Casas do Congresso na apreciação de temas orçamentários tende a conferir um aprimoramento no exercício das competências parlamentares, de outro, a concentração de poderes nessa missão pode, em certa medida, gerar distorções temerárias. Ricardo Lobo Torres, ao analisar tal questão, diz que a inspiração de uma Comissão Mista encontrou expressão no art. 66 da Carta Constitucional de 1967/1969, tendo surgido em tempos de autoritarismo, mas foi com o texto de 1988 que tal órgão ganhou nova estatura na elaboração do orçamento federal, a ponto até mesmo de esmaecer o papel do Plenário do Congresso Nacional quanto às decisões fundamentais em âmbito orçamentário. Afirma o jurista, ainda, que Comissão Mista do Congresso Nacional, com expressivos poderes, foi uma das causas diretas de escândalos de corrupção e dilapidação de recursos públicos promovidos, principalmente pelos Deputados e Senadores que a compunham.³⁸⁶

O desvio de verbas reflete um descompromisso para com o orçamento. Pior ainda é perceber que condutas dessa natureza não findaram, apenas mudaram suas

³⁸⁵ Em 1993 foi criada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o caso dos *anões do orçamento*. Sintetiza Rafael Baldo: “O relatório final noticiou que a fraude tinha começado antes de 1988. No esquema das subvenções, os gestores locais pagavam propina aos parlamentares envolvidos para liberar recursos federais em favor de entidades filantrópicas dirigidas por laranjas. No esquema das empreiteiras, as construtoras pagavam propina aos parlamentares envolvidos para liberar as verbas necessárias para as obras superfaturadas. O sucesso das negociações era garantido pela participação direta dos envolvidos na aprovação das emendas dentro da Comissão Mista do Orçamento. Por isso, o relatório final propôs a maior participação das comissões temáticas e dos parlamentares em geral no processo orçamentário, evitando a concentração dos poderes na Comissão Mista” (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 518-519).

³⁸⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 437.

aparências.³⁸⁷ Além dos casos de malversação de verbas públicas, há vários outros implícitos que ficam à margem da legalidade, tão degenerativos quanto aqueles. É o que ocorre ao se notar a forma como a matéria orçamentária é apreciada na Comissão Mista. Como já anunciado, o modelo autorizativo provoca um envolvimento baixo dos parlamentares nas discussões de maior interesse nacional e não é capaz de gerar um efetivo comprometimento dos atores políticos que o conceberam, uma vez que, sendo a lei orçamentária não impositiva, ao se desobrigar a sua execução cria-se problema já na origem, diante do fraco interesse que gera na parte que não induz concretude.

A desmobilização política é estimulada a partir da ausência de vínculos e de responsabilidades decorrentes da lei produzida pelo Parlamento. Ao ser relativizada a importância da norma orçamentária, não é difícil intuir o desinteresse pelo debate, tendência que se viu no âmbito da Comissão Mista, como nota Eugênio Greggianin, pela constatação de alguns sinais, como: recorrência de reuniões extraordinárias; dificuldade de quórum; redução do prazo de discussão e aprovação dos relatórios; votações simbólicas dos relatórios setoriais; designação frequente de relatores *ad hoc*, obstrução da pauta por disputas alheias à matéria orçamentária, dentre outras evidências, tudo a explicitar o papel acessório e instrumental das matérias postas na Comissão Mista em relação à agenda principal das Casas do Congresso.³⁸⁸

Tais distorções visualizadas no exercício das prerrogativas de apreciação e votação orçamentárias estão diretamente ligadas à outra competência do Parlamento, que se refere ao poder de emendas ao orçamento. É sabido que, no anterior período da ditadura militar, o Legislativo cumpriu mero papel homologatório, porquanto esteve cerceado das competências para a iniciativa das leis e a propositura de emendas que criassem ou aumentassem despesas públicas, conforme dispunha o § 1º do art. 67 da Constituição de 1967, cabendo-lhe aprovar em inteiro teor o projeto como fixado pelo Executivo.³⁸⁹ A Constituição Federal recuperou o poder parlamentar de propor as emendas ao orçamento, de modo que o Legislativo, agora, é convocado a envolver-se na alocação dos recursos e na discussão a respeito das prioridades da agenda governamental para fins de formulação de políticas estatais, idealizando-se um rol compartilhado de competências, em contraste à anterior concentração de poder nos

³⁸⁷ PRAÇA, Sérgio. Processo orçamentário: antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1998. In: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (org.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 135.

³⁸⁸ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 169.

³⁸⁹ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 55.

domínios do Executivo, com fins a uma coparticipação equilibrada e harmônica entre os poderes.³⁹⁰ A competência para o Legislativo alterar projetos de leis orçamentárias foi vista com entusiasmo nos debates que antecederam a nova redemocratização, sendo medida que não foi combatida por qualquer grupo político em nenhuma etapa do processo constituinte de 1988, como bem destaca Sérgio Praça.³⁹¹ Tal fato revela o brilho que essa prerrogativa tem junto aos parlamentares, com ela sendo possível atender a interesses das bases e se conectar aos redutos eleitorais.

À medida que ganhou forte importância política, o poder de emendas ao orçamento também passou a ocupar o centro das atenções do Parlamento, a ponto de causar um dano na função colegiada. O remédio, assim, tornou-se veneno, com inescrupulosas condutas em seara parlamentar. Se a lei orçamentária autorizativa brasileira não induz certeza de sua execução conforme aprovado pelo Legislativo, torna-se inócuo ao parlamentar se debruçar sobre ela, o que leva a focar atenções, de modo extremado, para as emendas. Na raiz dos problemas está um modelo que não impõe responsabilidades a ponto de gerar compromisso com a peça legislativa. Por outro lado, o reforço constitucional na recuperação da função parlamentar em âmbito orçamentário, embora salutar, não tem sido acompanhado de uma atuação zelosa pelo corpo legislativo, que rotineiramente demonstra postura desconectada da real função que lhe incumbe. É fato, entretanto, que essa prerrogativa não é absoluta, sofrendo limitações expressas a teor do art. 166, § 3º, da CF/88. Disso resulta que as emendas só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, devendo, também, indicar os recursos como fonte de custeio, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, desde que não incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais tributárias para entes federativos, admitindo-se sua utilização, por fim, quando relacionadas à correção de erros ou omissões, recaindo-se a discussão sobre o seu uso como instrumento para reestimativas de receitas.³⁹²

³⁹⁰ A possibilidade de o Legislativo alterar os projetos de leis orçamentárias integra o jogo político e faz parte da estratégia do constituinte de 1988. A propósito, a interação do Poder Legislativo no processo orçamentário por meio de emendas é descrito por Luiz Henrique Mello: “A emenda é prerrogativa inerente aos membros do Poder Legislativo para poderem interagir com projetos de lei que não são de sua autoria. Através dela, parlamentares podem incluir, alterar ou suprimir proposições, buscando adequá-las aos interesses de seus representados” (MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira. *A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. p. 15).

³⁹¹ PRAÇA, Sérgio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2013. p. 123.

³⁹² A propósito, vale notar: “Não se pode descartar, *a priori*, a possibilidade de que o Executivo cometa erros, nesse tocante. Em consequência, pode-se admitir razoável a possibilidade de se corri-

As emendas parlamentares encontram-se reguladas na Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, havendo previsão das espécies de acordo com a autoria: (i) emendas individuais, que terão como montante 2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato. Cada um deles, por sua vez, pode apresentar até 25 emendas à referida proposta de lei orçamentária anual, possuindo aderência a demandas locais; (ii) emendas de comissão, oriundas das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, assim também das comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, em um total de até 8 emendas por comissão, de acordo com as competências regimentais e conforme cada área temática, nesses casos tendo relação com interesses nacionais; (iii) emendas de bancada, que advêm de Bancadas Estaduais no Congresso Nacional, referentes a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal, sendo aprovadas por 3/4 dos Deputados e 2/3 dos Senadores da respectiva Unidade da Federação; no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, além de 3 emendas de remanejamento; e (iv) emendas de relator, por fim, com a finalidade de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitadas à recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e, ainda, atender às especificações dos pareceres preliminares, vedada a inclusão de programação nova ou o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos de leis orçamentárias.

Embora limitadas quantitativa e qualitativamente, as emendas, por terem se tornado o cerne da atuação do Parlamento no processo orçamentário, resultaram em um desvio de poder legislativo,³⁹³ que acarretou o deslocamento da missão idealizada originalmente pelo constituinte, intensificando uma relação desarmônica

gir erros ou omissões detectados, inclusive no que diz respeito à elaboração da receita. Contudo, tal possibilidade há de ser fundamentada em prova robusta, para que a finalidade que inspira a norma se concretize por meio de receita mais realista possível. Portanto, não se pode tolerar abusos na utilização do expediente, vedando-se reestimativas amplas e generalizadas das receitas, como mero artifício para se abrir espaço para o acomodamento das emendas parlamentares” (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 224).

³⁹³ Denilson Venâncio explica que o desvio de poder orçamentário pode se dar tanto pelo Executivo como pelo Legislativo, sendo: (I) legislativo quando a lei de meio aprovada se desvia dos fins constitucionais em sentido lato e das leis de meio entre si, situações em que temos casos típicos de desvio do Legislativo; (II) por resolução do Senado Federal na regulamentação e autorização de endividamento público, mediante empréstimos ou operações de crédito; e (III) administrativo quando, na execução do orçamento no exercício da função administrativa, desvia-se dos fins das leis de meio ou mesmo dos fins constitucionais e legais (VENÂNCIO, Denilson Marcondes. *O desvio de poder orçamentário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 152-153).

estabelecida entre os poderes e a proeminência do Executivo na condução geral da política estatal. Do afã pelos recursos advindos das emendas decorreu uma expressiva redução do papel democrático do Legislativo. É de se notar que tal distorção ocorreu no âmbito de todas as quatro espécies de emendas, com maior realce ainda para as emendas de autoria individual, na medida em que destas advém uma dinâmica que personifica a *cota parlamentar*, com possível direcionamento para fins de conexão eleitoral, além da ineficiência associada ao seu uso paroquial, agravado, ainda, quando se identifica que, na prática, a destinação dos recursos públicos feita pelas emendas individuais não passa por maiores discussões no colegiado parlamentar, quase sempre aprovada como proposta, dificultando a coesão programática estatal.³⁹⁴

Sobre o tema, Marcos Otávio Bezerra avalia que as emendas paroquiais, em sentido oposto à participação voltada para o atendimento de questões mais amplas e estruturantes da nação, remetem à preocupação dos parlamentares com a destinação de recursos para suas bases eleitorais. Se esse tipo de emenda é tido como paroquial, diz o autor, os parlamentares que as elaboram, por vezes, atuam como vereadores federais, e o orçamento da União, por conseguinte, devido à natureza dos pequenos projetos, torna-se fragmentário e mais ligado às demandas localizadas.³⁹⁵ Da maneira como são praticadas, desligam-se do interesse nacional e passam a assumir feição notoriamente clientelista, em fragilização do elo que liga sociedade e representação eleita. Afirma Luiz Bambini de Assis que as emendas individuais institucionalizam uma atuação parlamentar que beneficia programas pontuais em detrimento de uma peça orçamentária coesa, o que indica que a retirada de recursos de um programa de maior abrangência para destinação a ações isoladas do Parlamento em conexão com seus redutos eleitorais, da forma como concebida, acaba por obstruir a criação de projetos verdadeiramente emancipatórios.³⁹⁶ A propósito, é valiosa a doutrina de José Mauricio Conti, ao trazer à tona esse contexto parlamentar brasileiro:

³⁹⁴ A propósito, note-se a ressalva de Eduardo Mendonça: “Com efeito, consulta aos bancos de dados do Congresso Nacional demonstra que, com raríssimas exceções, todas as emendas individuais são aprovadas, sem qualquer deliberação real. A verdade é que cada um dos parlamentares dispõe de um capital anual para alocação segundo sua própria conveniência, o que acaba sendo utilizado por muitos para financiar benfeitorias nos seus redutos eleitorais. Ainda quando tais atividades se revertem em benefício do interesse público, é evidente que recursos orçamentários não deveriam ser distribuídos dessa maneira, à margem do processo deliberativo” (MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 56-57).

³⁹⁵ BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999. p. 70.

³⁹⁶ ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 250-251.

A praxe dos Parlamentos praticamente consolidou a sistemática de definir previamente, em acordo entre os líderes de ambos os Poderes, uma “cota” para as emendas parlamentares, estabelecendo-se um montante fixo, a ser contabilizado em rubrica específica durante a tramitação do projeto, para servir de “fonte de recursos” para atender a demanda das emendas parlamentares. Duas graves distorções na participação do Poder Legislativo – e, por conseguinte, da vontade popular – no processo orçamentário se vislumbram a partir dessa prática: a primeira delas é a redução da influência dos parlamentares no orçamento público, que, exceto no que se refere ao montante destinado à “cota das emendas parlamentares”, pouco ou nada interferem na elaboração da peça orçamentária, e, portanto, na decisão sobre a alocação dos recursos públicos; a segunda é a limitação da ação dos parlamentares à inclusão de despesas de caráter eminentemente paróquial e localizado, visando atender a demandas de menor vulto, geralmente destinadas a interesses específicos de sua base de apoio eleitoral. Inviabiliza, por conseguinte, a participação efetiva dos representantes do povo, eleitos para compor o Parlamento, na definição das políticas públicas e nas grandes questões relacionadas à alocação dos recursos.³⁹⁷

Também as emendas coletivas não ficaram totalmente imunes ao desvio em sua utilização na esfera de atuação legislativa no processo orçamentário pátrio. Desde as suas origens, quando ainda não continham maiores restrições para o seu exercício, vê-se a tentativa de reverter a natureza coletiva da destinação para transformá-la em mais uma das modalidades de destinação adulterada, com fins alheios à sua vocação original. Dada a capacidade criativa arraigada na cultura orçamentária nacional de se tirar proveito pessoal em detrimento do interesse público, a consequência foi o manejo de forma deturpada das *rachadinhas*, verdadeiras emendas individuais travestidas de coletivas, com parlamentares agindo em conluio para atender suas bases eleitorais.³⁹⁸ E, dessa maneira, concebidas com o intuito de permitir que prioridades de Estados e demais regiões fossem contempladas no orçamento da União, na prática o que se tornou comum, em muitas bancadas,³⁹⁹ foi a

³⁹⁷ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 221, grifo do autor.

³⁹⁸ PRAÇA, Sergio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*, p. 80.

³⁹⁹ “Cada bancada de parlamentares quer levar para seu Estado o maior número possível de recursos. Nasce entre eles, embora não digam ou não percebam, a disputa para levar recursos a suas bases eleitorais. É do que vai ele viver futuramente, ao lado da necessidade de obtenção de recursos para bancar as respectivas campanhas. Tudo vai se passar agora dentro do orçamento. [...] A disputa se inicia por quais os parlamentares que irão compor a Comissão Mista. Os partidos disputam a palma a presidência e a relatoria do orçamento. São cargos importantes em prestígio e disponibilidade de recursos. [...] Composta a comissão mista, começa a verdadeira guerra campal para saber o quanto cabe a cada Estado. Nascem as negociações com o governo, porque há planos, há obras que durarão mais de um exercício. [...] Os conflitos se instauram no interior dos partidos. Entre governo e parlamento. Entre oposição e situação. Entre bancadas de cada Estado. Há uma guerra surda, mas imperceptível” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 463-464).

individualização de emendas coletivas e sua desnaturação ante a destinação fragmentária de recursos, mediante subtítulos genéricos e sem indicação sobre os municípios que se beneficiariam das emendas, permitindo na execução a divisão de recursos públicos entre os parlamentares, com o direcionamento para suas respectivas localidades de interesse eleitoral.⁴⁰⁰

Não menos relevante, por último, as emendas de relator, como as demais, tiveram uso distorcido em diversas situações. Por ocupar papel central na Comissão Mista de Orçamento, sempre foi comum ao relator-geral utilizá-las para objetivos voltados ao equacionamento de pressões políticas e, muitas vezes, para atender às demandas de parlamentares que não logravam influência no orçamento pela via das emendas individuais e coletivas.⁴⁰¹ Não foram incomuns episódios de malversação de verbas públicas por meio dessa atuação, o que reflete, certamente, uma herança de desprezo para com as finanças públicas, denotando que, ainda hoje, há verdadeiro abismo entre padrões de comportamento ético e gestão orçamentária responsável. É verdade que, em decorrência de limites advindos da Resolução nº 01/2006-CN, houve certo arrefecimento na autonomia do relator para as emendas ao orçamento. Ainda assim, tornou-se alvo de desvios, a se observar, recentemente, do que se denominou de *orçamento secreto* no âmbito das emendas de relator, como prática de ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos em troca de apoio político na partilha do orçamento. No julgamento conjunto das ADPF 850, 851, 854 e 1.014, o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente o vício nos seguintes termos:

[...] 6. Chama-se de “orçamento secreto” o esquema por meio do qual favorecidos os integrantes da base parlamentar do Executivo mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, utilizado o instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhes cabe na partilha informal do orçamento. 7. As emendas do relator, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, via utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal. 8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) encontra-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal. 9. A captura do orçamento público federal em favor dos interesses paroquiais dos congressistas representa

⁴⁰⁰ FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil*, p. 31.

⁴⁰¹ PRAÇA, Sergio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*, p. 170.

grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público. 10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, *caput*); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000); além de incompatível com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que norteiam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).⁴⁰²

O desvio nas atribuições do Parlamento no processo orçamentário desde sempre gira em torno de uma disfunção relacionada à tentativa de usar o poder de emendas ao orçamento em uma errônea noção de verba pessoal do parlamentar, sob resquícios patrimonialistas, em detrimento do ideal de aperfeiçoamento do processo orçamentário. Não causa perplexidade o primeiro impulso do regime de impositividade no Brasil ter vindo pela Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, que, como se verá, acabou privilegiando justamente as emendas de autoria individual, cuja natureza mais se liga a essa personificação da verba pública. Afora o envolvimento parlamentar com tais emendas, no resto, em relação à pauta programática do orçamento público em si, o que ocorre é que, ao invés da participação conjugada, como deveria ser, do Poder Executivo e do Poder Legislativo na formação e discussão das leis orçamentárias, na verdade, o orçamento é praticamente fixado pelo Executivo ao Legislativo e este, após barganhas políticas de praxe, acaba, em geral, por aprová-lo, como destaca Estevão Horvath,⁴⁰³ situação que também é bem retratada por César de Moraes Sabbag, quando diz que, apesar do processo orçamentário constituir oportunidade correta e palco adequado para que governo e sociedade reflitam sobre o destino dos recursos públicos, não se discutem grandes temas de interesse nacional, estratégias para o desenvolvimento ou macrodecisões econômico-financeiras, porquanto o que importa, de fato, torna-se ofuscado pelo varejo orçamentário e pela acomodação política do sistema e de seus atores, em atuações pouco nobres para o programa estatal.⁴⁰⁴

⁴⁰² STF, ADPF 854-DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09.01.2023.

⁴⁰³ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 70.

⁴⁰⁴ SABBAG, César de Moraes. *Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro*, p. 454.

Tal sistemática conflui para o que bem retrata Paulo Ricardo Schier, ao afirmar que, embora no nível constitucional até possam existir instituições que regulamentam adequadamente o processo decisório, não raro a institucionalidade no plano legal e administrativo funciona como óbice ao seu efetivo funcionamento. A evidência se encaixa no processo constitucional orçamentário, da forma como implementado no Brasil, diante de toda uma dinâmica que se vê absolutamente degenerada decorrente do modelo autorizativo, revelando um descompromisso não só advindo da faculdade de inexecução da lei ao se considerar que a aprovação parlamentar fixa limite para a despesa e não um dever de realizá-la, mas, também, macula-se já em sua origem o processo do planejamento e orçamento, pela falta da atuação de um Parlamento que se responsabilize junto ao Executivo na direção geral da política estatal. Desse modo, aspectos culturais e processos decisórios institucionalizados, como declara o autor, firmam-se como poderosos agentes imunizadores de uma racionalidade efetivamente deliberativa, porque, sob o pretexto de fomentar decisões democráticas, criam mera aparência de deliberação. O desrespeito ao processo legislativo, em compreensão que transcende elementos meramente procedimentais e inclui outros substanciais, mostra-se inimigo interno das democracias, permitindo não a vitória dos melhores argumentos e razões, mas de interesses corporativos, clientelistas, patrimonialistas ou personalistas, incompatíveis com a racionalidade pública. Na visão de Schier:

[...] está-se diante de normas jurídicas que, em tese, foram submetidas legitimamente ao processo legislativo e, atendendo a todos os procedimentos deliberativos, foram aprovadas e ingressaram no ordenamento jurídico. As regras constitucionais formais para aprovação foram respeitadas. As regras regimentais (internas do Parlamento) igualmente foram respeitadas. Dificilmente o Poder Judiciário conseguiria, mediante simples análise procedimental, determinar a inconstitucionalidade dessas normas, principalmente porque, no Brasil, os Tribunais não costumam analisar a legitimidade procedimental na tramitação interna de projetos de lei (após a tramitação o controle ocorre) por entender que se trata de uma questão de interesse meramente “interna corporis”. Por outro lado, parece evidente que existem vícios graves em tais processos decisórios. Os projetos tramitam de acordo com os procedimentos, foram votados e aprovados. Contudo está-se diante de situações em que o vício deliberativo não decorre, exatamente, do nível institucional constitucional, mas dos campos legislativos e administrativos, que regulam o segundo plano, mais concreto e interno, dos aspectos procedimentais.⁴⁰⁵

⁴⁰⁵ SCHIER, Paulo Ricardo. Armadilhas no devido processo legislativo em contextos democráticos. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 60-73, 2018. p. 68-70.

Por fim, não custa lembrar que, aprovadas as leis orçamentárias,⁴⁰⁶ não se esgotam as funções do Poder Legislativo, pois se inicia outra etapa no controle sobre os atos financeiros do Governo, que se dirige para a execução do orçamento anual. Ao Parlamento, então, compete a participação também nessa etapa, submetendo-se o Poder Executivo, durante todo o exercício financeiro, à autorização legislativa para as eventuais mudanças que requeira no orçamento original. É assim na abertura de crédito suplementar ou especial, ou, ainda, na transposição ou remanejamento de recursos, bem como na utilização destes se ficarem sem despesas correspondentes, consoante vedações contidas no art. 167 da Constituição Federal, dentre outras. Isso significa, portanto, que o Parlamento detém competências não somente no momento da elaboração e aprovação da proposta para alocação dos gastos no orçamento, mas, também, nas alterações que este venha a receber no curso de sua execução. Não há dúvidas, sob tal prisma, da intenção do constituinte ao fazer do Legislativo instância coparticipante e corresponsável junto ao Executivo na condução geral do Estado.

Se a aprovação do orçamento público depende da autoridade constitucional do Parlamento, deste dependerão também as alterações que se fizerem ao longo da vigência daquele, conferindo-lhe a necessária legitimidade pelo consentimento dos representantes do povo, nada mais lógico em um regime democrático. O contrário, como esclarece Gabriel Lochagin, seria o mesmo que admitir que a definição dos objetivos expressos na lei do orçamento é mero simulacro anterior às decisões que, tomadas no Poder Executivo, efetivamente atenderiam ao interesse nacional.⁴⁰⁷ É óbvio que isso não se mostra juridicamente adequado, sendo clara a precedência do Parlamento em matéria orçamentária assegurada pela Constituição de 1988, ao estabelecer sempre a necessidade de o Governo recorrer ao Poder Legislativo para a autorização de gastos, o que impele que as alterações posteriores tenham análogo

⁴⁰⁶ Em caso de não aprovação da proposta de lei orçamentária, iniciando o exercício financeiro sem orçamento aprovado, não há previsão para regular a ocorrência, instaurando-se controvérsia sobre a chamada anomia orçamentária. A propósito, vale notar: “Essa situação de ‘anomia orçamentária’ infelizmente não é rara no Brasil. Temos visto tornar-se comum, ano após ano, a aprovação das leis orçamentárias no âmbito federal nos meses de fevereiro ou março, quando tal fato deveria ocorrer necessariamente ao fim do mês de dezembro do ano anterior. [...] A solução para a situação de falta de lei orçamentária decorre da utilização temporária, na proporção mensal de 1/12 avos (duodécimos), da proposta de lei orçamentária ou da prorrogação da lei orçamentária anterior, a partir da interpretação por analogia do art. 32 da Lei nº 4.320/64, que trata da hipótese de não envio da lei orçamentária pelo Chefe do Executivo no prazo estipulado e que, neste caso, permite a utilização da lei orçamentária então vigente. Há, ainda, quem entenda ser possível, em caso de não aprovação tempestiva do projeto de lei orçamentária pelo Legislativo, que o Poder Executivo possa promulgá-lo” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, p. 310-311, grifo do autor).

⁴⁰⁷ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 66-67.

tratamento, sob pena de ser despiendo o trabalho parlamentar prévio à execução. Tal evidência é crucial para que a gestão orçamentária na esfera executiva não seja uma direção unilateral com resquícios patrimonialistas, mas se condicione, antes e ao longo da execução, em conformidade com o que foi aprovado no Legislativo.

O modelo orçamentário autorizativo que ao longo dos anos foi sendo aplicado na realidade brasileira, porém, corrompeu tal formatação estabelecida na Constituição Federal de 1988, violando o princípio da separação de poderes, ao se permitir, ainda que imotivadamente, a inexecução da lei do orçamento, após sua regular aprovação. É simples de notar a incoerência dessa sistemática, senão veja-se: quando ainda um projeto, é necessária uma participação condicionante do Legislativo para autorizar o plano de despesas; após ser lei aprovada, espécie pronta e acabada, não se faz mais necessária a presença do Legislativo, sendo permitida sua alteração posterior, agora sem que seja necessária anuência do órgão representativo do povo. Esse esdrúxulo e inconstitucional procedimento ficou enraizado na cultura orçamentária nacional e esvaziou as competências parlamentares. O mais grave, porém, é que, até então, esse arquétipo foi passivamente aceito pelo Poder Legislativo ao longo dos anos, mesmo depois da redemocratização ocorrida em 1988 e da alteração do quadro de competências com o reequilíbrio de forças no âmbito do processo orçamentário. Nisso reside, pois, mais uma grave distorção percebida do ponto de vista do próprio órgão legislativo, no sentido de acatar um desvio adotado pela instância executiva.⁴⁰⁸

Essa articulação institucional, tudo indica, mostrou-se oportuna também para o Parlamento na prática orçamentária autorizativa por duas razões essenciais: (i) desobriga-se o Legislativo da responsabilidade política com os rumos do Estado ao deixar a cargo do Executivo as atribuições na formulação das políticas estatais; e (ii) por não se ocupar dos grandes projetos e permitir ter suas funções esvaziadas ante a primazia do Executivo, abre-se o caminho para maior foco nas emendas.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Estevão Horvath corrobora o exposto e diz ser lamentável perceber que o Poder Legislativo abra mão de suas prerrogativas em favor das imposições do Poder Executivo, como aponta: “Deveras, não se compreende como o Poder Legislativo possa abrir mão de prerrogativa tão importante em termos do destino dos recursos públicos. A Constituição da República, efetivamente, não obriga que o Executivo justifique ao Legislativo esse ‘desvio’ (ou não utilização) no destino dos recursos aprovados pelos representantes do povo. Estes, entretanto, deveriam exigir explicações sempre que isso acontecesse. A não ser que se entenda todo o processo orçamentário como algo *pro forma* ou ‘para inglês ver’” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 224, grifos do autor).

⁴⁰⁹ Carlos Pereira e Bernardo Mueller lembram que, historicamente, o orçamento pátrio alternou quanto à capacidade do Congresso influir na alocação dos recursos. Mas, atualmente, mesmo após reforço das competências formais parlamentares, este se reduz essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local (PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Compor-*

É por isso, então, como já se anunciou antes, que esse quadro jurídico-político se desenvolveu em duas frentes: o Executivo ergue-se com manobras de flexibilização; o Legislativo permite-se ser esmaecido em suas funções. Há, assim, um círculo vicioso que amolda as tensões políticas, mas contra os princípios da boa administração, cada qual com resquícios de patrimonialismo, em detrimento da racionalidade estatal e da moralidade pública. Não se estranha, certamente, como o modelo orçamentário autorizativo, nesse quadro de dilapidação que provoca no sistema de planejamento e orçamento, teve tanto êxito em ficar intacto e sempre vivo na realidade brasileira.

Em tempos recentes, porém, vem-se observando, gradativamente, que essa construção institucional que é o orçamento autorizativo tem sido questionada. Ainda que de forma não tão coordenada, é possível ver uma reação do Parlamento com reformas constitucionais implantadas na direção do reconhecimento de certa impositividade ao orçamento brasileiro, a ser visto adiante. Resta, então, perscrutar o que mudou no quadro político-institucional para tal rearticulação de interesses. Nesse ponto, é necessário compreender as razões jurídico-políticas subjacentes à previsão no ordenamento constitucional de algum regime de impositividade para o orçamento público brasileiro. O fato é que o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo tem sido elemento historicamente crítico à estabilidade democrática no Brasil. O novo contexto se liga a fatores específicos da realidade pátria: de um lado, um sistema de governo presidencialista de agenda inflacionada e poderes elevados associado à fragmentação na composição das forças políticas representadas por um Congresso pretensamente forte; de outro, a prática abusiva do Executivo, tendo em vista a índole autorizativa do orçamento, de contingenciar emendas e transformá-las em moedas de troca como estratégia integrante do jogo político, como agora se verá.

3.4 MOTIVAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS À IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO NO BRASIL

Não é novidade que o orçamento público se torna quase sempre uma arena de intensos conflitos, principalmente por estar em pauta o poder de decidir sobre o destino dos recursos escassos para cobrir demandas infundáveis, dentre as quais não só as relacionadas à cobertura dos direitos e das necessidades sociais, mas também

tamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. p. 267).

incorporaram-se outras menos elevadas, muitas vezes sobrepostas àquelas, incluindo a propensão pela manutenção dos postos na estrutura de poder daqueles que mais direcionam as prioridades alocativas.⁴¹⁰ Gozar de primazia nessa esfera de atuação pública significa, ao fim e ao cabo, perceber quem está em posição de domínio e, na prática, liderando o exercício do poder político. Trata-se, enfim, de uma das facetas mais vigorosas da sinuosa relação entre os poderes que se desenvolve no contexto da organização político-institucional de um Estado. E, na realidade brasileira, essa ocorrência não somente é real como também se revigora a partir da dinâmica própria que há no sistema político pátrio. Tudo fica agravado, ademais, ante a fragilidade da lei orçamentária, com pouca efetividade no âmbito interno, destituída de seus efeitos materiais e de força cogente no modelo tipicamente autorizativo. Ao mesmo tempo, reconhecidamente há pequeno espaço para livre alocação de recursos públicos, dado o excesso de rigidez pelas vinculações constitucionais e despesas obrigatórias.

O saldo disso tudo, no Brasil, tem sido um embate travado em torno do poder financeiro, em detrimento, porém, dos reais objetivos constitucionais que deveriam ser satisfeitos. Esse panorama acabou moldando em seara orçamentária a relação entre os poderes e, implacavelmente, refletiu na dinâmica nacional de atuação tanto do Executivo quanto do Legislativo: historicamente, o primeiro obteve a primazia na condução da política estatal à custa do esvaziamento das funções do segundo, e este, por sua vez, acomodou-se a tanto, na condição de se direcionar às suas emendas, desresponsabilizando-se da pauta de maior interesse nacional. Instalou-se, enfim, uma assimetria funcional que distorceu o sistema orçamentário pátrio, tendo como

⁴¹⁰ Regis Fernandes de Oliveira traz os bastidores do processo de orçamentação: “Por consequência, quando se vai discutir o gasto público, é imprescindível saber quem quer dominar quem. Se é o partido político ‘A’ que está com o domínio do poder, ele destinará recursos apenas e tão somente para os que com ele forem alinhados. Eventualmente, poderá atender determinadas situações específicas, exclusivamente para justificar a continuidade do gasto com os que lhe são fiéis. É que importa não deixar com que a dominação transpareça. A violência física é a maior das violências. No entanto, pode-se praticá-la mediante disfarce, ou seja, com forte crítica a alguém ou a alguma empresa, deslegitimando-a. Se o prefeito de determinado município é alinhado com o governador, evidente está que a maior parte dos recursos a ele será destinada. Claro que não se pode abandonar o prefeito da facção contrária, porque estará óbvia a violência. Imprescindível, então, que a ele seja também destinado algum recurso, mas em menor quantidade. Os recursos se destinarão, então, de acordo com a coloração política do agente político. Isto influencia fortemente quando da deliberação do gasto. Diga-se o mesmo da liberação de verbas parlamentares. Os deputados da mesma agremiação política do governador ou do presidente serão os maiores beneficiados. Basta que se levantem os dados dos Ministérios ou das Secretarias para saber quem foram os maiores beneficiados. Será que estamos falando alguma inverdade? Será que não estamos sendo fiéis com o que se passa na realidade?” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 537).

pano de fundo as arestas existentes no paradigma autorizativo. É salutar, a propósito, a provocação de Regis Fernandes de Oliveira, ilustrando esse aspecto:

O orçamento, tal como todas as leis, passa por um filtro. Há verbas vinculadas e recursos obrigatórios para determinados pagamentos. No entanto, o que sobra é disputado não só pelo governo federal que deve ter a maioria parlamentar para a aprovação de seus planos, mas também pelos governos locais e pelos parlamentares. Por aí se evidencia o conflito, isto é, dominação da maioria parlamentar pelo governo. Nem se diga que a oposição é pura. É da mesma natureza, só que não está no governo. Mantida a maioria parlamentar (à custa de nomeação de ministros, diretores e presidentes estaduais, cargos de representação nos Estados, etc.) a guerra se instaura, então, é entre os próprios parlamentares. O governo pode até ter interesse em que tal ocorra, porque enquanto disputam sobras, os grandes nacos ficam cobertos.⁴¹¹

O sistema retroalimenta-se, como se avistou, de um desvio de poder, seja do Executivo, ao relativizar a lei do orçamento com mecanismos de flexibilização, seja do Legislativo, ao se permitir ser esvaziado em suas funções, direcionando a sua atuação para interesses de sua conveniência. Essa temerária configuração foi a tônica enraizada na cultura orçamentária do país, sem sofrer oposição ao longo de vários anos de aplicação. Há quem sustente, aliás, a noção de que certo abuso de poder do governo não deveria ser totalmente eliminado, mas otimizado. Adrian Vermeule, no ensaio “Optimal abuse of power”,⁴¹² chega a afirmar que um regime administrativo é capaz de tolerar um nível previsível de distorção, como inevitável subproduto para alcançar outros fins desejáveis. Tal conjectura não parece estar tão longe da gestão que se firmou no orçamento brasileiro, ao se conceber, de modo institucionalizado, inclusive com apoio doutrinário e jurisprudencial por anos, um ajuste que traz em si nítido abuso de poder: o Parlamento abdica de suas responsabilidades políticas e as entrega ao Executivo, que passa a centralizar em seara orçamentária as funções de elaboração (pouco influenciando efetivamente o Poder Legislativo, senão no interesse das emendas) e execução (diante do cumprimento facultativo

⁴¹¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 466.

⁴¹² A análise de Adrian Vermeule aponta para a noção de que, se na visão constitucional o ideal sempre foi evitar o abuso de poder, o que se materializa por meio da separação de poderes, no atual Estado administrativo, o abuso do poder do governo, em vez de ser eliminado, poderia ser otimizado, pois faria muito pouco um governo que nunca abusasse do poder e sempre atuasse para a maximização do bem-estar. Argumenta Vermeule no sentido de que seria tolerável um nível previsível de abuso de poder para alcançar fins desejáveis em geral. Por outro lado, seria impensável criar estruturas institucionais para reduzir os abusos oficiais a zero, daí por que seria possível conciliar planos que incorporassem um ótimo abuso de poder, sendo esta parte não somente inevitável, mas desejável. Na visão do autor, um certo nível de abuso de poder seria necessariamente parte da solução de um pacote institucional para os problemas de *design* constitucional (cf. VERMEULE, Adrian. Optimal abuse of power. *North Western University Law Review*, v. 109, n. 3, p. 673-694, 2015).

da lei sob pretexto de sua índole autorizativa), ao mesmo tempo que os parlamentares são compensados com a garantia do cumprimento de suas emendas. Tal diagnóstico parece explicar, inclusive, o porquê de o impulso inaugural do orçamento impositivo no Brasil ter sido dirigido justamente às emendas parlamentares, de forma bastante restrita.⁴¹³

De fato, foi o que ocorreu. Um primeiro aceno do Parlamento brasileiro no sentido de atribuir à lei orçamentária algum grau de impositividade se direcionou, como se verá, apenas para as emendas,⁴¹⁴ na exata medida que foram crescendo os contingenciamentos a tais espécies. Não seria mesmo crível, fatalmente, que o Executivo, detentor da faculdade de executar ou não o orçamento, não usasse dessa prerrogativa para realizar pressões políticas junto ao Legislativo. Tornou-se, assim, prática habitual o contingenciamento de despesas fixadas por meio de emendas, justamente a fatia orçamentária que se mostrou ser o que realmente importa aos parlamentares. O problema teve relação direta com os desvios na atuação de cada um dos poderes: a flexibilização na execução da lei orçamentária pelo Executivo e a distorção no uso do poder de emendas ao orçamento pelo Legislativo. O embate se deu quando tais ferramentas garantidoras de parcela de poder para Executivo e Legislativo se intercruzaram, ou melhor, quando a inexecução orçamentária se fez direcionar contra as emendas por meio de excessivos contingenciamentos, ocasião em que as emendas ficaram reduzidas a meio de barganha política manejável pela esfera executiva para a implantação da agenda de governo. Daí, paulatinamente, intensificou-se uma relação cada vez mais tensionada entre Executivo e Legislativo no âmbito orçamentário, surgindo, então, um movimento reacionário do Parlamento para recuperar parte das suas funções perdidas, o que, enfim, foi capaz de alterar a acomodação que sempre teve no

⁴¹³ Antecipando o que se abordará adiante, as tratativas para o novo modelo orçamentário no Brasil ficaram adstritas às emendas parlamentares, fixando um inusitado *orçamento impositivo à brasileira*, depois da EC 86/2015, como bem expressa Fernando Scaff: “O fato é que foi criada pela EC 86 um modelo de Orçamento impositivo à brasileira, onde apenas as dotações orçamentárias para emendas parlamentares se tornaram impositivas, mas o restante permanece a bel-prazer de quem tem tinta na caneta, ou seja, o Poder Executivo, o que bem demonstra a permanência do modelo de presidencialismo imperial vigente no Brasil” (SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro: tributação, guerra fiscal e políticas públicas*. São Paulo: Editora Conjur, 2016. p. 229).

⁴¹⁴ Importa, ainda, considerar: “Sabe-se que na fase de execução do orçamento há sempre verdadeiras barganhas políticas, com as quais o Executivo acaba negociando com o Congresso Nacional a liberação de verbas decorrentes de emendas ao projeto de lei orçamentária apresentado pelo Executivo. Em outras palavras, embora aprovado o orçamento com tais emendas parlamentares, o Executivo decidirá quanto à sua efetivação por época da execução do orçamento” (HORVATH, Estevão. Poder Executivo e orçamento público. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson. *Crise dos poderes da república*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 989-1005, 2017. p. 998).

viés orçamentário autorizativo, conseqüentemente abrindo espaço para uma rearticulação política, ainda iniciante. A compreensão de todo esse intrincado cenário é útil para avaliar até que ponto o orçamento impositivo revela algo momentâneo ou periférico na conjuntura brasileira, ou consubstancia uma tendência estrutural, como de fato deve ser, para o resgate pleno da participação política do Parlamento, junto com o Executivo, no processo orçamentário.

A rigor, tal panorama se conecta fortemente com a realidade peculiar em que se travam os conflitos entre tais poderes no Brasil, dado o regime político instaurado, que congrega uma chefia presidencial empoderada, de um lado, e um órgão legislativo multipartidário e fragmentado com atribuições reforçadas, de outro. Eis o retrato do atual sistema: na via executiva, dotou-se o Presidente de grande poder de influência e de vários mecanismos de intervenção no processo legislativo, o que lhe permite implementar a sua agenda, superando, assim, possíveis obstáculos congressuais;⁴¹⁵ em simultâneo à citada força presidencial no sistema político, desenvolveu-se, na via legislativa, um modelo que se converteu em pulverização partidária, potencializada na organização federativa e em vários subsistemas partidário-eleitorais que incorporam naturais dissonâncias, incitando a heterogeneidade nos interesses envolvidos.⁴¹⁶

Tudo se sobreleva quando é posta em debate a alocação dos recursos finitos para abranger toda essa capilaridade de ideias e de planos entre grupos, geralmente muito dispersos, o que torna essa coordenação bem mais engenhosa. Disso decorre um Parlamento sempre preocupado com seus interesses pontuais ou paroquiais, em contraposição a um Executivo com uma função de articulação com macrointeresses orçamentários. Na prática, o sistema confere o controle pelo Presidente do debate público, ao lado de um Congresso dividido em si mesmo.⁴¹⁷ Desse modo, a separação

⁴¹⁵ MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 59-61.

⁴¹⁶ Ademais, vale observar o que diz Sérgio Abranches: “No Brasil, as regiões são marcadamente distintas entre si, na demografia, na economia, na sociedade e na política. Não é trivial organizar o governo nacional com base em ampla composição de forças partidárias. A correlação nacional de forças político-partidárias frequentemente difere muito de suas contrapartidas regionais. Os diferentes partidos na coalizão tendem a se comportar como aliados à distância e adversários próximos. A agenda presidencial e a agenda do Congresso derivam de movimentos eleitorais e da configuração de interesses muito distintos” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 177-178).

⁴¹⁷ Eric Posner afirma que o descompasso de um suposto líder da nação e os entraves para o governo faz com que busquem modos de driblar os freios e contrapesos para assumir a efetiva liderança, na figura pessoal do presidente. Assim, enquanto a separação de poderes se corroe, a autoridade do presidente se expandiu (cf. POSNER, Eric. *Presidential leadership and the separation of powers*. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, University of Chicago Law School, n. 545, 2015).

de poderes resulta em uma verdadeira rede de interesses divergentes, transponíveis pelo manuseio de instrumentos com os quais o Governo conta para avantajá-lo na imposição de sua vontade perante o Parlamento. E, nesses moldes tortuosos, tudo convergiu naturalmente para essa cômoda construção institucional que é o orçamento autorizativo, identificando-se só agora alguma reação do Parlamento.

Nesse sistema caracterizado por uma forte pluralidade partidária e nenhuma ideologia política isoladamente dominante, associado a uma agenda executiva que suplanta as resistências congressuais, torna-se mais problemática a formação de alianças majoritárias e politicamente consistentes. Não por outra razão se constata que essa sistemática tende a enfrentar sérios problemas de governabilidade, surtindo como efeito coalizões instáveis. Por isso é que, como expõe Sérgio Abranches, em sistemas políticos com tal formatação, assim como percebido na dinâmica nacional, o resultado é certamente a ocorrência de impasses políticos recorrentes, de modo que momentos de trégua nas relações políticas entre Executivo e Legislativo, mais breves, alternam-se com períodos de atrito, mais longos, e cuja intensidade dependerá da qualidade das instituições e da disposição à resistência ativa da sociedade.⁴¹⁸ Diante desse quadro, em uma tradição presidencialista mais do que centenária, sob novo reforço do órgão parlamentar, sujeito, porém, a dissensões intrínsecas de um modelo federalista multipartidário e, conseqüentemente, heterogêneo quanto aos interesses que compõem os vários redutos eleitorais, desenvolveu-se com maior sofisticação um padrão de governança, que se batizou de *presidencialismo de coalizão*.⁴¹⁹

Do ponto de vista operacional, essa engrenagem institucional funciona a partir da montagem da base de apoio do Presidente por meio da concessão de pastas ministeriais e outras vias de compartilhamento de poder junto a membros de partidos com representação no Congresso Nacional, e, em contrapartida, os parlamentares são estimulados a proporcionar os votos necessários para a aprovação da agenda do Executivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, diante da participação no governo que consolida o compromisso com as políticas acertadas, formando coalizões de sustentação governamental. Em tal modelagem, o principal eixo de impacto se localiza na relação entre o Executivo e o Legislativo, reservando à Presidência papel central no

⁴¹⁸ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 172.

⁴¹⁹ Reportando-se ao modelo brasileiro pós-1988, Abranches expressa a noção de presidencialismo de coalizão: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 21).

equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão,⁴²⁰ a qual se torna, assim, imperativo de governabilidade e requisito fundamental para a boa governança estatal.

Diz Abranches, aliás, que esse tem sido o modelo político brasileiro desde 1946, reforçado na Carta de 1988, a partir da opção de um sistema formado pelo presidencialismo, conjugado à Federação com diversos entes, além da eleição de Deputados com voto proporcional e Senadores com voto majoritário, em um sistema multipartidário aberto a número ilimitado de partidos políticos, tudo isso resultando, enfim, em uma combinação que tornou impossível aos Presidentes fazerem maioria no Congresso com seus partidos. Resta-lhes, desse modo, negociar uma coalizão multipartidária, buscando alianças para composição da base política.⁴²¹ Do lado do Executivo, a coalizão tem sido importante instrumento utilizado na formação de apoio que assegure maioria parlamentar e domínio sobre o processo decisório; do lado do Legislativo, há também interesse nesse arranjo, que ultrapassa o propósito de obter a liderança e opor-se à pauta do governo, mas existem outras vantagens que se tornam determinantes para o respaldo de parcelas partidárias minoritárias, como o controle de ministérios ou a influência no processo de definição das políticas públicas.⁴²²

Vale considerar que o problema central não está propriamente na formação de coalizões como mecanismo de governabilidade. Paulo Ricardo Schier, a propósito, assevera que as coalizões não constituem obstáculos em si, mas são exigência de governabilidade, inviabilizada em caso de ausência de base de apoio nesse quadro institucional, daí por que não existiria propriamente uma crise do presidencialismo de coalizão, mas crises de coalizões.⁴²³ Fernando Limongi, aliás, chega a dizer que não haveria motivos para apontar anomalia no modelo político brasileiro, pois o Governo controla a produção legislativa, e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria reunida por uma coalizão partidária, nada tão diverso dos governos parlamentaristas,⁴²⁴ não sendo justificável a desconfiança existente no arranjo institucional posto; tampouco se poderia falar em ser prejudicial à democracia

⁴²⁰ MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 41-42.

⁴²¹ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 170-171.

⁴²² SILVA, Mariana Borges Martins. Somos ingovernáveis?, p. 934.

⁴²³ SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, n. 20, p. 253-299, 2016. p. 292.

⁴²⁴ Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo observam que a literatura vem reforçar sempre as diferenças entre os sistemas de governo no parlamentarismo e no presidencialismo, deixando de perceber aproximações e similaridades entre ambos. Analisando a relação entre Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

como se essa estivesse sob ameaça de alguma espécie de patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos.⁴²⁵

Também vale citar a visão de Richard Bellamy no sentido de que a coalizão traria benefícios para a democracia na medida em que forças contrárias pulverizam a centralização de poder, por isso desconstitui a ideia do que chama de *paradoxo de representação*, afirmando não resultar quebra democrática tal formação.⁴²⁶ Em tese, pois, nenhuma mácula há no arranjo em que presidentes buscam alianças para formar um governo sustentável, e isso pode ser feito, segundo Sérgio Abranches, mediante recursos ordinários de articulação: a força do voto popular (atração presidencial pela unção das urnas), a liderança política (capacidade para definir as linhas de governo e a pauta prioritária da nação) e a persuasão (argumentação e defesa da agenda).⁴²⁷ Isso indica que a vantagem política que o Presidente tem de negociar uma coalizão majoritária não deve significar, necessariamente, conchavo, cooptação, troca-troca espúrio, nem corrupção, sendo possível construir alianças com base em programas e valores, a imprimir um compartilhamento ordeiro de poder governamental.

O problema é que, na realidade específica brasileira, tal arranjo institucional e operacional foi, em regra, como afirma Filomeno Moraes, exitoso quanto ao quesito governabilidade, por evitar a paralisia decisória e solucionar a questão de presidentes partidariamente minoritários, mas se mostrou cruel tanto pelo efeito desagregador que exerceu no ambiente político como também pela ação deletéria relativa à autonomia do Parlamento, além de outros males, como a corrupção, a personalização do poder e a balcanização do Estado.⁴²⁸ Para além das dificuldades do jogo político no terreno das coalizões, o que aqui se põe a observar e cuja gravidade é flagrante refere-se à constatação de que os meios para assegurar a governança muito se afastaram da boa ética orçamentária e transformaram o orçamento público em instrumento manuseado como pano de fundo para fins alheios à sua vocação original. No lugar de uma gestão alinhada aos objetivos constitucionais, volta-se ao serviço de aspirações menores. A peça orçamentária, não raro, torna-se terreno fértil para a troca de favores e benefícios políticos no ensejo de o governo garantir a governabilidade de qualquer forma, o que afeta o ideal democrático e restaura resquícios da cultura patrimonialista. É de se notar a que custo se atinge no Brasil a governança e uma dominância presidencial junto aos parlamentares

⁴²⁵ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Revista Novos Estudos – CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006. p. 25.

⁴²⁶ BELLAMY, Richard. Democracy, compromise and the representation paradox: coalition government and political integrity. *Government and Opposition*, v. 47, n. 3, p. 441-465, 2012. p. 446.

⁴²⁷ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 171.

⁴²⁸ MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 43-45.

para imposição da agenda. De modo similar é o que indaga Mariana Silva: “podemos concluir que o argumento da ingovernabilidade não cabe mais; agora impõe-se outro: que preço pagamos pela eficiência do Governo?”⁴²⁹

Nessa toada, inseriu-se a prática dos contingenciamentos de emendas e o seu uso como meio de barganha dentro do orçamento público, além de todos os outros mecanismos engendrados para garantir a primazia do Executivo na direção geral do Estado, caracterizadores de uma forma própria na gestão orçamentária do país e que, em última linha, dissolveram as prerrogativas do Legislativo. Os contingenciamentos sem critérios reiteradamente aplicados pelo Governo subjugaram o poder de emendas ao orçamento dos parlamentares, motivando politicamente reformulações no sentido de um regime de impositividade no orçamento brasileiro. O descontentamento contra a baixa execução das emendas, além da repulsa ao modelo de dependência política resultante do orçamento autorizativo, tornaram-se, assim, os ingredientes principais no processo político para tratativas em direção ao orçamento impositivo. A vontade política se fez oportunista e conveniente aos interesses confluentes, direcionando o alvo inicialmente para as emendas. Eugênio Greggianin, ao notar a articulação interna em sede parlamentar, avalia que as dificuldades decorrentes da redução gradativa da execução de emendas, sobretudo as de autoria individual, resultaram em polarização pouco comum de interesses na arena política,⁴³⁰ fragilizando-se a coalizão com uma inflexão da base aliada que permitiu reformas contrárias aos interesses do Executivo, com parlamentares dos vários partidos reivindicando o cumprimento das emendas.⁴³¹

No fundo, houve uma degeneração na estrutura governamental no ambiente interno, a realçar, inclusive, certa crise no sistema político vigente. Se, antes, a força da instância executiva conseguia superar obstáculos para a imposição da agenda, o passar dos anos trouxe, diante da crise de governabilidade operada gradualmente, um ambiente propício para a elevação da voz parlamentar. De todo modo, é certo que a histórica prática de contingenciamento de emendas, encontrando livre espaço na natureza autorizativa do orçamento, tornou-se uma situação a revelar claramente um sistema que não guardou freios e contrapesos bem estruturados. É que a ausência de critérios

⁴²⁹ SILVA, Mariana Borges Martins. *Somos ingovernáveis?*, p. 958.

⁴³⁰ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 170.

⁴³¹ Note-se o que diz Abranches: “Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova suas medidas no Congresso, e o governo, no limite, fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda, como aconteceu, recentemente, com a ampliação das emendas orçamentárias impositivas” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 170-171).

na execução orçamentária permitiu ao Governo estabelecer condições não transparentes para a liberação de recursos, possibilitando, sem maiores dificuldades, a efetivação não isonômica das emendas, ao prestigiar, de um lado, a execução de emendas dos integrantes da situação, ao mesmo tempo deixando à margem, de outro, os parlamentares da oposição.⁴³² O modelo de mendicância na liberação de emendas e de subserviência política consolidou uma relação nefasta entre governo, situação e oposição, com o uso de emendas como moeda de troca no orçamento e a deturpação de um instituto cuja função se afastou completamente de sua original idealização. Esse esquema operacional não ficou às escuras, mas se tornou a forma ordinária de execução das emendas em âmbito orçamentário, como retrata Alexandra Dallaverde:

Afastando-se por completo qualquer alusão a posicionamentos ideológicos e/ou políticos, mesmo porque a constatação aqui efetuada envolve uma realidade que inclui governos opositores entre si, os parlamentares que mais votam de acordo com interesses do Executivo obtêm a execução de um número maior de emendas individuais ao orçamento, assim como de indicação para a ocupação de cargos em comissão. Assim, além de importantes instrumentos de participação na tramitação legislativa, o Poder Executivo detém a prerrogativa constitucional de controle da execução orçamentária, na qual se insere a liberação de recursos para financiamento das emendas parlamentares e a destinação de verbas aos ministérios e órgãos públicos. Inegável se mostra o caráter político na liberação de dotações previstas nas emendas individuais e de bancada, criando uma correlação direta entre a aprovação de medidas legislativas de interesse do Executivo e a liberação de recursos para a consecução de emendas parlamentares. Diante de tal correlação, tem início uma espécie de barganha política entre os dois Poderes, envolvidos em um verdadeiro jogo de interesses, onde, de um lado, o Poder Executivo precisa do Legislativo para a aprovação de medidas de governo, e, de outro, os detentores de mandato legislativo buscam a liberação de recursos para o custeio das emendas orçamentárias que atendam às suas respectivas bases eleitorais.⁴³³

⁴³² A título ilustrativo, vale registrar a investigação feita por Luiz Perezino, que detectou, em pesquisa realizada nos anos de 2004 a 2007, uma média anual de emendas pagas correspondente a 26,73% para os partidos da oposição, percentual que subiu para 38,98% quando considerados os partidos da coalizão, revelando superioridade da ordem de 45% na execução de emendas de partidos de coalizão em face da oposição, o que corrobora que as emendas foram componentes fundamentais de apoio ao Executivo (PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. *A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário*. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 83). Há argumentos contrários à ideia de que emendas são moeda de troca. Fernando Limongi e Argelina Figueiredo defendem que a coalizão não seria definida pela execução das emendas, mas pela composição partidária, pois a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas pelas clivagens político-partidárias (cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005).

⁴³³ DALLAVERDE, Alexandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 163-164.

Na Nota Técnica nº 10/2013 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, foi constatado o uso da execução orçamentária para influenciar as proposições no Congresso Nacional. Segundo a análise, a fixação de condições políticas, e não apenas legais ou técnicas, para a liberação da execução de dotações orçamentárias, inclusive das emendas, foi capaz de afetar a isonomia do mandato legislativo e de constranger o exercício das atribuições do Legislativo.⁴³⁴ Sinal claro dessa ocorrência pode ser visto diante da menção expressa que passou a constar nas Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2003. A Lei nº 10.524/2002 (LDO-2003), a propósito, trouxe previsão explícita de vedação da utilização da execução da lei orçamentária para “o objetivo de influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”.⁴³⁵ Mesmo dispositivo sucedeu-se nos anos posteriores, no chamado *princípio da neutralidade orçamentária*, em razão dos abusivos contingenciamentos de emendas e do uso desse instrumento como moeda de troca para a formação da agenda. A própria previsão formal nas diretrizes orçamentárias, pois, já revelava ser fato notoriamente institucionalizado.

As evidências demonstraram, inequivocamente, a existência de um sistema de recompensas pela via da execução das emendas parlamentares, especialmente as de autoria individual, resultando na evidência de que o orçamento passou a conter despesas diferenciadas determinadas por critérios que não são os estatuídos pelo ordenamento jurídico, contrapondo os princípios da legalidade, da impessoalidade e da independência dos poderes, como afirma Fernando Bittencourt.⁴³⁶ Com efeito, tem-se uma prática deletéria para as finanças públicas, dado que há a utilização adulterada do orçamento como meio para obtenção de favores políticos.

Inúmeros casos publicamente conhecidos, ainda, indicam que a execução da lei orçamentária se deu como manobra de barganha política se valendo das emendas parlamentares. A título exemplificativo, algumas ocorrências de grande notoriedade: (a) CPI da Corrupção (2001): um dia após ser barrada a referida CPI, o

⁴³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 565/2006 – Orçamento Impositivo*. Nota Técnica nº 10/2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

⁴³⁵ A Lei nº 10.524, de 25.07.2002, dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003, deixando expressa em seu art. 22 a seguinte previsão: “A execução da lei orçamentária e seus créditos adicionais obedecerá os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade na Administração Pública, não podendo ser usada com objetivo de influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”. Nos exercícios seguintes, a previsão foi repetidamente inserida nas leis de diretrizes orçamentárias sobrevividas.

⁴³⁶ BITTENCOURT, Fernando Moutinho R. Execução orçamentária e presidencialismo de coalizão: uma abordagem exploratória. *Revista E-legis*, n. 18, p. 33-50, 2015. p. 46.

governo liberou R\$ 18,4 milhões para emendas parlamentares, mais do que havia liberado ao longo de todo aquele ano;⁴³⁷ (b) aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (2007): o Governo dobrou o ritmo do implemento de emendas no período imediatamente anterior à aprovação da CPMF, no montante total de R\$ 77,9 milhões em emendas;⁴³⁸ (c) CPI do Cachoeira (2012): desembolsos de despesas com emendas ultrapassaram R\$ 350 milhões, intensificando a liberação na proximidade de tal instauração;⁴³⁹ (d) alteração de Metas Fiscais da LDO (2014): publicação do Decreto nº 8.367/2014, que estipulou a liberação de recursos referentes às emendas parlamentares em troca da alteração na Lei nº 12.919/2013 (LDO-2014), que previa superávit primário inalcançável, pagando por meio de emendas a votação favorável no Parlamento; dentre outros. Esse insólito ambiente de *compra* de apoio político com o uso de emendas é bem evidenciado na doutrina de José Mauricio Conti:

Uma vez que se sabem quais as dotações orçamentárias inseridas no orçamento pelas emendas parlamentares, cuja liberação dos recursos é de evidente interesse do parlamentar que a patrocinou, o contingenciamento das referidas dotações, para liberação oportuna, transformou o processo orçamentário em verdadeiro instrumento de “compra” de apoio político do Legislativo por parte do Executivo. As dotações consignadas às emendas parlamentares são liberadas, como se tem reiteradamente constatado, por razões de interesse político, e não financeiro. Desvia-se, dessa forma, o contingenciamento, instrumento de flexibilidade orçamentária destinado a melhor gerenciar o fluxo de recursos, de sua verdadeira finalidade, que é adaptar as inconsistências da atividade financeira para buscar atingir o fiel cumprimento da lei orçamentária tal como aprovada, para outra que não lhe é própria, a saber, a de moeda de troca entre os Poderes por apoios políticos circunstanciais. A análise da liberação de recursos contingenciados contemplados por emendas parlamentares, mostrando coincidência com as datas de votações importantes no Congresso Nacional, como constatado pela imprensa, não deixa margem a dúvidas sobre esse desvio de finalidade que se vem constatando no processo orçamentário.⁴⁴⁰

No fundo, por trás da polêmica que circunda o uso de emendas parlamentares como moeda de troca implementada pelo Executivo para a imposição de sua agenda, há o debate sobre o caráter autorizativo do orçamento, haja vista ser esse, de fato, o

⁴³⁷ VAZ, Lucio. Governo libera mais R\$ 18,4 milhões a aliados. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u19710.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁴³⁸ Governo acelera a liberação das emendas parlamentares. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1010200717.htm>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁴³⁹ Gasto do governo com varejo político dispara após a crise. Liberações para emendas parlamentares agora superam R\$ 350 ml por mês. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/41253-gasto-do-governo-com-varejo-politico-dispara-apos-a-crise.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2022.

⁴⁴⁰ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 222-223, grifo do autor.

motivo pelo qual se abrem brechas para a inexecução de dotações orçamentárias, dentre as quais as oriundas de emendas. Desse modo, a concentração de poder na etapa de execução em virtude da índole orçamentária autorizativa tornou-se um alibi que o Executivo teve não somente para estabelecer a sua prevalência no cenário político, mas, também, para exercer uma influência decisiva, por meio da liberação das emendas, na atuação parlamentar. O modelo de orçamento autorizativo, portanto, possibilitou a barganha na liberação das emendas em troca de apoio político nos projetos de interesse do Executivo. As distorções no plano de execução das emendas decorreram de um processo que se iniciava no contingenciamento sistemático de todas as emendas e culminava com a liberação seletiva destas, o que indica que, se, de um lado, o contingenciamento se mostrou abusivo por não ficar adstrito à hipótese de ajuste fiscal prevista no art. 9º da LRF, por outro, o descontingenciamento é que, a rigor, mostrava-se discricionário, feito sem critérios e de modo não isonômico, a despeito de o § 1º do art. 9º da LRF ter estabelecido que, no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados deveriam se dar de forma proporcional às reduções efetivadas.

As distorções da utilização política da liberação de emendas parlamentares e a baixa execução orçamentária destas, sem dúvida, permitem compreender o enlace que resultou na motivação surgida para uma rearticulação entre os poderes, da qual se fez nascer a aprovação de reformas em direção ao orçamento impositivo, desde o início com o foco primordial nas emendas. Vale notar, inclusive, na pesquisa de opinião realizada por Eugênio Greggianin para capturar a percepção de chefes de gabinete e servidores especializados no âmbito da Câmara dos Deputados, durante o curso das proposições do orçamento impositivo, indagando se a probabilidade de sucesso na liberação de verbas dependeria mais da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda, ou da capacidade do gabinete de resolver questões técnicas e entraves burocráticos. A conclusão resultou que, para mais de 60% dos entrevistados, o critério político e a ocupação de cargos de relevância se mostraram como principal causa de êxito na liberação das emendas, a confirmar que o modelo orçamentário autorizativo permitiu o uso discricionário e político na execução das emendas, sendo o arbítrio do Governo nessas execuções um dos aspectos mais criticados por parlamentares na apreciação do orçamento impositivo.⁴⁴¹

O fato é que, subjacente às propostas para conferir maior impositividade ao orçamento, pautou-se, de fato, um ambiente de perda da relevância política do papel do Congresso Nacional em matéria financeira e orçamentária. Vale recordar

⁴⁴¹ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 124.

que as instituições orçamentárias, desde suas origens, ligam-se à limitação dos gastos pelo Legislativo para conter o ímpeto perdulário do Executivo, mas a adoção do orçamento autorizativo inverteu essa lógica, pois a faculdade de realizar ou não a programação orçamentária esvaziou as funções do Parlamento. Gabriel Lochagin chega a afirmar que as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito do orçamento sofreram um deslocamento de seu ponto de equilíbrio, pois, se grande ênfase era dada à fase de aprovação do orçamento público como faceta do controle político e prerrogativa do Parlamento contra o arbítrio do Executivo, passaram a ser colocados instrumentos à disposição deste para que pudesse, na execução, corrigir excessos de um Legislativo inclinado a gastos irresponsáveis, o que induz uma formatação desconexa em relação à própria essência orçamentária, tudo levando a crer que “houve uma mudança na concepção política sobre quem é o guardião da responsabilidade”.⁴⁴² Tal desvio, em tempos atuais, veio sendo questionado pelo Parlamento brasileiro, embora de forma não estruturante e ainda desalinhada da pauta de maior interesse nacional. No fundo, é necessário observar, como assevera Rodrigo Kanayama, que o fundamento das discussões envolvendo o orçamento impositivo, embora pareça ser a busca pela moralização e efetividade da lei orçamentária, tem se situado na disputa pelo poder político e na luta pela competência decisória sobre a alocação dos recursos.⁴⁴³

⁴⁴² LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 49.

⁴⁴³ KANAYAMA, Rodrigo Luís. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 12, n. 47, p. 239-256, 2014. p. 242.

O ORÇAMENTO NO BRASIL: DAS EMENDAS IMPOSITIVAS AO DEVER DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O debate político no Congresso Nacional acerca da inserção de alguma dose de impositividade ao orçamento público brasileiro não é tão novo, havendo uma série de iniciativas nesse sentido ao longo dos anos, embora somente em tempos recentes se tenha visto o implemento de reformas no sistema orçamentário, inaugurando um ciclo de alterações que introduziram o orçamento impositivo no país. Várias propostas de mudança na Constituição foram interpostas buscando a solução para o processo orçamentário no Brasil, mas geralmente incorporavam soluções isoladas ou sem o devido aprofundamento, localizando-se mais na disputa por maior parcela de poder político e menos na preocupação de efetivamente aperfeiçoar o orçamento público como vetor democrático da sociedade. A verdade é que as reflexões que circundam o orçamento impositivo no Brasil têm negligenciado aspectos cruciais referentes ao trato jurídico da matéria. Destituído de maturação e discussão ampla, tal importante questão situou-se quase que exclusivamente nos meandros do debate político.

Se, na origem, as teorias que se debruçaram sobre a natureza jurídica do orçamento estiveram sempre envoltas por conflitos entre Parlamento e Governo, os dias atuais parecem não revelar dinâmica tão distante. De todo modo, para além do quadro político subjacente, é preciso, agora, revigorar o orçamento no espaço jurídico. Com efeito, busca-se neste capítulo aferir as mudanças no processo orçamentário brasileiro implementadas a partir de reformas no texto constitucional, notadamente com a EC nº 86, de 2015, que fixou a inédita previsão de emendas parlamentares individuais impositivas, e, sobretudo, as EC nº 100 e 102, de 2019, estendendo tal

regime às emendas coletivas, além de estatuir expressamente o dever de execução obrigatória das programações orçamentárias, à luz do § 10 do art. 165 da CF/88,⁴⁴⁴ fornecendo nova estrutura ao orçamento no Brasil, o que agora se passa a ver.

4.1 AS RAÍZES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NA ORDEM JURÍDICA NACIONAL

Com o passar de seu percurso histórico, o orçamento público auferiu notável relevância, convertendo-se em peça estrutural da nação e instrumento para a devota satisfação dos deveres assumidos pelo Estado junto à sociedade. Não à toa se pode afirmar que “nenhum ato da vida do Estado tem importância igual à da elaboração do orçamento”, como já dizia Viveiros de Castro,⁴⁴⁵ razão pela qual são inoportunas as interpretações que o rebaixam à lei formal desprovida dos efeitos materiais típicos dos atos de cunho normativo produzidos pelo Parlamento. O processo orçamentário, já se sabe, de modo algum teria o condão de retirar a dignidade da lei do orçamento, mas, ao contrário, só a reforça. Por isso é que, junto com o tratamento diferenciado conferido às leis orçamentárias, o texto constitucional, ao clarificar o procedimento de tramitação dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, conforme dispõe o art. 166, § 7º, que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”. Ou seja, disposto o processo constitucional orçamentário, é certo que, no que não couber peculiar regra aplicável às normas do orçamento, ter-se-á sincronia com o procedimento normal de feitura das leis, o que remete a um produto que perfaz efeitos análogos às demais espécies normativas.

Indubitavelmente, para além de todas as premissas jurídico-teóricas expostas ao longo desta investigação, das quais seguramente se pode constatar a juridicidade da concepção de impositividade da lei orçamentária e a conseqüente inadequação

⁴⁴⁴ Anunciando o exposto, é forçoso notar a mudança que já se passa a considerar, como diz Abraham: “Para aqueles que ainda insistiam na tese da facultatividade da execução orçamentária através do modelo de orçamento autorizativo, o ano de 2019 foi determinante. As Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102 trataram especificamente da execução orçamentária e trouxeram ao texto constitucional inovação relevantíssima dentro do assunto. Antes, porém, importante recordar que a semente desta mudança havia sido plantada quatro anos antes, pela Emenda Constitucional nº 86/2015, originária da PEC nº 358/2013, que à época ficou conhecida como ‘PEC do Orçamento Impositivo’ [...]” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 324, grifo do autor).

⁴⁴⁵ CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado dos impostos: estudo theorico e pratico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910. p. 3.

do modelo meramente autorizativo, é válido ver que, também no plano jurídico-normativo, existe previsão suficiente no ordenamento pátrio a certificar que, até mesmo antes de qualquer reforma constitucional sobrevinda, nunca foi atenuado no âmbito da matéria orçamentária o rigor requerido na aplicação do princípio da legalidade e a integridade da função legislativa, parâmetros aos quais se atém o orçamento público durante todo o seu ciclo de desenvolvimento. Em nenhum momento, frise-se, há qualquer indicativo ao longo dos dispositivos constitucionais de que a lei produzida seja de cumprimento facultativo. Ao contrário, a sistemática constitucional estabelecida para o orçamento impõe o dever de observância da lei, assim como as demais, em uma dinâmica, embora tensional, afeita à teleologia do fenômeno orçamentário. Assevera Marcus Abraham, nessa mesma perspectiva, que já se vê o dever da execução do orçamento no texto original da Constituição de 1988 tanto por uma interpretação sistemática e histórica como pela análise literal da previsão constitucional que adota a expressão *fixação* de despesa no seu § 8º do art. 165, configurando um plano de realização mandamental, ressalvadas as hipóteses de restrições financeiras, legais, técnicas ou materiais.⁴⁴⁶

Com efeito, não bastassem todas as demais questões fartamente abordadas ao longo deste estudo, que desde o início atestam a inadequação da aplicação de um modelo de orçamento meramente autorizativo que confira poder não controlável à esfera executiva em detrimento do equilíbrio das funções estatais, importa igualmente notar que, no âmbito interno, há tempos essa arcaica estrutura não guarda qualquer sustentação jurídico-normativa. De fato, a partir da avaliação acurada do texto original da Constituição de 1988, em conjunto com a visão integral das premissas jurídicas que forjam o Estado constitucional contemporâneo, já se pode verificar o perecimento daquela obsoleta noção do orçamento autorizativo. Ocorre, entretanto, que tal modelo permaneceu sendo aplicado no país, dele advindo um subterfúgio distorcido que se tornou pano de fundo para a utilização de mecanismos de flexibilização. Refutou-se, na prática, o orçamento como lei da qual decorre o vínculo de seu cumprimento. Esse panorama, associado à insatisfação parlamentar diante do rebaixamento das suas funções no processo orçamentário, especialmente em razão dos contingenciamentos reiterados de suas emendas, impulsionou um surgimento crescente de propostas de reforma constitucional em prol de algum dever de cumprimento da lei do orçamento.

O que deveria ser óbvio, então, tornou-se objeto de discussão por meio de projetos de reformulação do sistema orçamentário pátrio, embora, no plano jurídico, como já dito, do texto originário da Constituição de 1988 já adviesse a

⁴⁴⁶ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 328-329.

impositividade da lei do orçamento. Aliás, Estevão Horvath afirma que o mau uso dos mecanismos necessários ao processo de execução do orçamento público fez com que as propostas de emenda constitucional voltadas à impositividade orçamentária fossem vistas como necessárias, quando, verdadeiramente, tratava-se de instrumentos redundantes.⁴⁴⁷ Na mesma linha, José Mauricio Conti há tempos advertia ser necessário reconhecer a natureza impositiva à lei orçamentária, abandonando-se aquela antiga tese da lei meramente formal ou autorizativa, noção que, de longe, não mais se coaduna com o sistema de planejamento governamental, o que tornaria desnecessárias emendas constitucionais para criar o orçamento impositivo se deste depende a concretização das ações conforme planejadas.⁴⁴⁸ Eugênio Greggianin, ainda, afirma que orçamentos não são meramente autorizativos ou indicativos, mas determinantes, legitimando-se na lei orçamentária um atributo que lhe confere a qualidade de norma que deve ser executada, por isso tratativas de alteração constitucional só reiteram o já previsto, embora ainda perdurasse a prática administrativa do orçamento autorizativo.⁴⁴⁹

De todo modo, perceberam-se mudanças posteriores na Constituição Federal de 1988, estabelecendo expressamente uma nova dinâmica no âmbito do orçamento público brasileiro, seja pela pioneira previsão das emendas parlamentares impositivas (EC nº 86/2015), ou, ainda, em momento seguinte, com a ampliação desse regime para alcançar as emendas coletivas, bem como a explicitação do dever de execução das programações orçamentárias (EC nº 100/2019 e EC nº 102/2019). Vê-se, assim, o intento do constituinte reformador em direção a suplantar, de algum modo, o caráter orçamentário autorizativo. Por outro lado, em que pese a reação levada a cabo pelo Parlamento só em tempos recentes, muito se debatia no Congresso sobre estratégias de refrear a utilização excessiva dos mecanismos de flexibilização e as tradicionais formas de contingenciamento de emendas aplicados pelo Executivo. Parlamentares de situação e oposição acirravam debates, impulsionando propostas, mesmo de forma descoordenada, que visavam à mudança no sistema. Prevaleceu, inicialmente, uma primeira solução que vingou em meados de 2015, cuja origem remonta, no entanto, a quinze anos antes, quando da Proposta e Emenda à Constituição (PEC) nº 22, de 2000. A longa tramitação já revela o clima de instabilidade política que desde sempre acompanha a relação entre Parlamento e Governo na gestão do orçamento pátrio.

⁴⁴⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 211.

⁴⁴⁸ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 191-192.

⁴⁴⁹ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 164.

Aliás, mesmo antes das iniciativas encampadas no sentido da reformulação do texto da Constituição já é possível constatar uma primitiva disposição legislativa, em sede infraconstitucional, concernente ao Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 135/1996, que trazia proposta de alteração da Lei nº 4.320/1964, visando a estatuir normas gerais de direito financeiro, no intuito de regulamentar o art. 165, § 9º, da Constituição, oportunidade em que, embora tangencialmente, foi ventilada a questão do orçamento público impositivo. Na sua redação original, assim dispunha o art. 98 do aludido PLC nº 135/1996: “Ao julgar que crédito orçamentário, relativo a atividade-fim ou projeto, não é mais necessário, não devendo a despesa ser realizada, o Poder Executivo deverá solicitar, mediante projeto de lei, a anulação do referido crédito”.⁴⁵⁰ Também Rodrigo Faria recorda que o substitutivo ao PLC nº 135/1996, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, tratou, no art. 88, da anulação de créditos orçamentários, a se observar: “O Poder Executivo deverá solicitar, mediante projeto de lei, a anulação de crédito orçamentário relativo a projeto que não pretenda executar no exercício”, e, ainda, o art. 92 conferiu prazo para a apreciação: “Os projetos de lei de abertura de créditos adicionais e de anulação de créditos orçamentários deverão ser apreciados pelo Poder Legislativo no prazo máximo de quarenta e cinco dias”. Vê-se, destarte, que já estava a se falar, em princípio, de um regime de execução obrigatória da lei orçamentária, de modo que, nos termos propostos, para o Poder Executivo deixar de executar o crédito, conforme previsto na lei orçamentária, deveria ser encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei de anulação, a ser apreciado em 45 dias, findo o qual haveria de ser incluído na ordem do dia para a devida deliberação.⁴⁵¹ Marcelo Vaz Ferreira, analisando o tema, diz que a aprovação do PLC nº 135/1996 poderia ter sido uma possível solução, porém, após a LRF, diversos dispositivos daquele projeto de lei ficaram superados, tornando-se prejudicado o seu avanço.⁴⁵²

O revigoramento do caráter orçamentário impositivo viria mesmo adiante, por meio de sucessivas propostas de reforma do texto constitucional para promover algum grau de obrigatoriedade à execução do orçamento. É o que se pode observar desde os idos de 1999, com a iniciativa do Senador Iris Rezende, por meio da PEC nº 77/1999. A proposta, dentre algumas outras medidas, acrescia à Constituição Federal o § 10 do art. 165, nos termos a seguir: “As dotações consignadas na lei orçamentária anual serão de execução obrigatória em no mínimo oitenta por cento,

⁴⁵⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei Complementar nº 135*, de 1996. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/21517>. Acesso em: 4 jan. 2022.

⁴⁵¹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 126.

⁴⁵² FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil*, p. 36.

até o nível de projeto, ressalvadas as anulações previamente autorizadas mediante lei”. A citada proposta previa, ainda, no seguinte § 11, que os projetos referentes às anulações mencionadas submeter-se-iam necessariamente ao regime aplicável às proposições que tivessem por objeto as medidas previstas no art. 167, VI, da Constituição Federal, que afirma restarem vedados a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem prévia autorização legislativa. Embora ainda incipiente, a proposta indicava um segmento parlamentar já àquela época afeito à modificação de cenário, o que pode ser visto, inclusive, a partir da exposição de motivos dessa primitiva idealização:

A despeito, porém, dessa lúcida preocupação dos constituintes de 1988, a lei orçamentária anual, segundo velha tradição, continua sendo executada apenas parcialmente. É o que o Poder Executivo, à falta de clara definição legal, entende que a lei orçamentária anual tem caráter meramente autorizativo, não sendo, portanto, lei em sentido material, de modo a serem as políticas públicas nela estabelecidas de execução obrigatória. Ora, forçoso é convir em que, a partir dessa interpretação, termina-se conferindo ao Poder Executivo uma desmesurada margem de discricionariedade, que não raro descamba para a arbitrariedade, ao longo do processo de execução orçamentária. Em face dessa realidade, tem-se mostrado de pouca ou nenhuma valia qualquer esforço de deputados e senadores no sentido de incluir na lei orçamentária anual projetos de interesses de seus Estados ou regiões, pois o Poder Executivo os executa se quiser. Casos têm ocorrido, até mesmo, em que projetos já em andamento são paralisados, simplesmente porque o parlamentar que viabilizou a sua inclusão na lei orçamentária anual contrariou interesses do Poder executante. Enfim, salvo no que se refere às chamadas despesas fixas, o Governo executa da lei orçamentária anual apenas aquilo que lhe aprouver.⁴⁵³

No ano seguinte, dois outros projetos para alterar o texto constitucional foram apresentados, quase que simultaneamente, tentando também emplacar o orçamento impositivo no Brasil. Um deles foi a PEC nº 28/2000, do Senador Pedro Simon, que trazia a determinação de que o Presidente encaminhasse ao Congresso mensagem caso desejasse propor anulação de créditos orçamentários não executados durante a vigência da lei orçamentária anual. Desse modo, buscava-se acrescentar no art. 166 da Constituição Federal de 1988 o § 9º, a saber: “O Presidente da República enviará mensagem ao Congresso Nacional para propor anulação dos créditos orçamentários ou adicionais que não serão executados no decorrer do exercício”. Trata-se, pois, de versão impositiva moderada, inserindo o Parlamento como participante das alterações no curso da execução do orçamento em caso de anulação de gastos. A tentativa, de se observar, voltou-se a todo o orçamento, mas da

⁴⁵³ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 77*, de 1999. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/41963>. Acesso em: 4 jan. 2022.

exposição de motivos se pode ver que o imbróglgio se situava, principalmente, na parcela referente às emendas. Não se verifica propriamente uma consideração mais coerente no sentido de promover maior racionalidade ao processo de alocação das despesas, sejam oriundas de emendas ou diretamente da iniciativa executiva. De todo modo, a inquietação parlamentar já se fazia visível à época, como se extrai das razões expandidas na aludida proposta:

As nossas leis orçamentárias, tal como vêm sendo postas em prática, não passam de uma grande “peça de ficção”. Pouco, ou nada, valem os esforços de mobilização dos órgãos competentes para a montagem de um projeto coerente a ser encaminhado ao Congresso Nacional. Pouco, ou nada, vale o tempo despendido pelas lideranças partidárias em intermináveis negociações para conciliar os justos e legítimos pleitos das bancadas com assento no Congresso Nacional. Nada disso é levado em consideração pelo Poder Executivo na hora de executar a programação orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional. Na verdade, a programação orçamentária tem-se prestado mais como instrumento de barganha política do que realmente como instrumento de solução dos graves problemas que afligem a população. Quando o Poder Executivo tem interesse em aprovar, no Congresso Nacional, projetos que se mostram altamente polêmicos, logo surge a possibilidade de liberação de recursos para execução desta ou daquela obra, sob o argumento de que suas reivindicações são meritórias. Assim, o Poder Executivo tem executado os orçamentos ao longo dos anos de acordo com seus interesses, negando a segundo plano – ou mesmo desconsiderando – prioridades aprovadas pelo Congresso Nacional, particularmente decorrentes de emendas parlamentares. Esse procedimento tem resultado em, pelo menos, duas graves distorções: de um lado, faz letra morta a vontade dos congressistas, expressa nas emendas; de outro, torna inócua a participação do Congresso Nacional no processo de apreciação e de execução orçamentária, violando a harmonia que deve haver entre os Poderes, na medida em que a prerrogativa parlamentar, embora exercitada, não tem sido efetivamente respeitada.⁴⁵⁴

As propostas até então deflagradas se tornaram prejudicadas em razão da propositura de outro projeto que ganharia ainda maior destaque: a PEC nº 22/2000, do Senador Antônio Carlos Magalhães. A exposição de motivos da referida proposta deixaria mais claro o que se pretendia com a mudança no processo constitucional orçamentário. Em suma, deixou-se expresso que havia “forte sentimento, no âmbito do Congresso Nacional, da necessidade de se proceder a importantes alterações nas regras constitucionais relacionadas com as matérias orçamentárias”. Dentre as novas regras, vale notar, uma delas era “tornar de obrigatória execução a programação das leis orçamentárias”. A PEC nº 22/2000 almejava estabelecer um

⁴⁵⁴ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 28*, de 2000. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/44523>. Acesso em: 4 jan. 2022.

patamar forte de impositividade orçamentária. A semente que a motivou, desde o início, projetou o viés impositivo para o orçamento público na sua integralidade. Naquela ocasião, ficou novamente reforçada a insatisfação com a sujeição política em relação ao Poder Executivo, ao restarem descredenciados os esforços de mobilização na montagem do orçamento da nação, além de esvaziadas as funções do Parlamento, por não se levar em conta a programação orçamentária aprovada. Minguadas as prerrogativas do Legislativo no orçamento, tornar-se-ia este um instrumento de barganha política, arditosamente usado pelo Governo para preservar a sua hegemonia e implementar sua agenda, embora em afronta ao equilíbrio entre os poderes. É o que se verifica a partir da transcrição de trecho da justificativa daquela propositura:

Na sua origem, as leis orçamentárias constituem instrumento de controle político do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. É do Poder Legislativo a competência privativa para autorizar, em nome da sociedade, o Poder Executivo a arrecadar as receitas – criadas em lei – e a realizar as despesas necessárias ao funcionamento dos serviços públicos e outras que visem ao bem-estar coletivo. Logo, o programa de trabalho do Governo consubstanciado na lei orçamentária anual, em vez de apresentar uma visão unilateral, expressa no documento encaminhado pelo Poder Executivo, deve ser temperado com componente que consigne a visão do Poder Legislativo, refletindo, no conjunto, o compromisso de ambos os Poderes com a Nação. Se isso não ocorrer, nos deparamos com pelo menos duas situações igualmente graves: a primeira consiste na usurpação das legítimas atribuições de um dos poderes da República, o que é intolerável num regime de plenitude democrática; a segunda consiste na previsibilidade de as decisões dos agentes públicos, tomadas de forma solitária, se tornarem susceptíveis a influências externas, acopladas a interesses que não condizem com a indispensável lisura e com o bem-estar da coletividade. [...] Em razão das distorções observadas estamos sugerindo, na presente proposta de emenda constitucional, a criação de mecanismo para explicitar a natureza mandatória da lei orçamentária anual e, assim, suprir eventual lacuna que dá azo a interpretação distorcida da lei, como vem ocorrendo. [...] O que se tem em mira é restabelecer o equilíbrio entre os Poderes. As deliberações de um deles não poderão ser anuladas pelo outro.⁴⁵⁵

Daí em diante, viu-se diversas outras proposições de reformas constitucionais acompanharem a ânsia parlamentar embrionária e se aglutinarem em proposições inúmeras para conceber, em maior ou menor extensão, a execução obrigatória do orçamento, variando, porém, quanto ao objetivo pretendido, o que gerou certa falta de coordenação política.⁴⁵⁶ (i) parte das iniciativas visava tornar o orçamento

⁴⁵⁵ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22*, de 2000. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 5 jan. 2022.

⁴⁵⁶ Além de propostas no sentido de maior impositividade do orçamento, outras previam, até mesmo, a extinção das emendas, sobretudo as individuais. Hélio Tollini recorda que a possibi-

inteiramente impositivo; (ii) outras abrangiam somente as emendas parlamentares; (iii) e, ainda, havia aquelas que restringiam o seu escopo em áreas temáticas específicas. De fato, não se estranha a grande diversidade das propostas no tema do orçamento impositivo e suas numerosas variantes, um tanto descoordenadas e fragmentárias. É que nem sempre os interesses parlamentares confluíam, já que o modelo autorizativo fornecia vantagem distributiva para determinados membros da coalizão. Ao longo dos anos, portanto, perceberam-se várias frentes e pouca unidade no Congresso, o que explica, de um lado, a morosa gestação do orçamento impositivo e, de outro, o reduzido êxito da quase totalidade das propostas. Até a que seria adiante aprovada, como se verá, teve seu produto final completamente desfigurado em relação à formulação inicial.

Quanto à primeira categoria, isto é, as propostas que estendiam o regime de impositividade ao orçamento na sua integralidade, podem ser destacadas várias, além das precursoras, a PEC nº 77/1999 (Sen. Iris Rezende), a PEC nº 28/2000 (Sen. Pedro Simon) e a PEC nº 22/2000 (Sen. Antônio Carlos Magalhães), vistas atrás. No âmbito da Câmara dos Deputados igualmente foram impulsionadas outras iniciativas. É o caso da PEC nº 421/2001 (Dep. Miro Teixeira), que imprimia caráter mandatário à lei orçamentária anual, prevendo a inclusão do art. 165-A na CF/88 para estabelecer que “a programação constante da lei orçamentária anual terá obrigatoria execução, salvo se aprovado projeto de lei de iniciativa exclusiva do Presidente da República”, a quem caberia pedir autorização ao Congresso Nacional para suspensão ou cancelamento, total ou parcial, de dotação. Também a PEC nº 527/2002 (Dep. Euler Moraes), que incluía o inciso XII no art. 167 da CF/88, vedando “o bloqueio, o contingenciamento e o cancelamento, totais ou parciais, de créditos orçamentários ou adicionais”, salvo se devidamente autorizado por via legislativa. A PEC nº 169/2003 (Dep. Jaime Martins), ainda, propunha acrescentar à Constituição Federal o art. 165-A, explicitando que a despesa autorizada na lei orçamentária “é de execução obrigatória, em consonância com os programas e as metas estabelecidas no plano

lidade de os parlamentares apresentarem emendas individuais à proposta orçamentária é tema polêmico desde que o Congresso recuperou suas prerrogativas na Constituição de 1988. Mas, em um sistema no qual a demanda concreta suplanta os princípios políticos em todos os níveis federativos, há forte resistência dos parlamentares a qualquer tentativa de eliminar tal prerrogativa (TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. *Cadernos Aslegis*, n. 34, p. 213-236, 2008. p. 224-225). Após episódios de desvio das verbas públicas (*anões do orçamento* em 1993 e *sanguessugas* em 2006), as emendas parlamentares individuais ao orçamento progressivamente foram sendo deslegitimadas e, por vezes, combatidas. A propósito, a CPI do Orçamento de 1994 propôs até mesmo a sua extinção, recomendação que foi repetida adiante pela CPI das Ambulâncias em 2006. A solução adotada, porém, foi diversa, tendo prevalecido o interesse na permanência do referido instituto.

plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias e nos demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais”. A PEC nº 281/2008 (Dep. Luiz Carlos Hauly), por sua vez, trazia determinação no § 9º do art. 165 da Lei Maior de 1988 que “as receitas previstas na lei orçamentária anual para a realização da sua programação serão de execução obrigatória, vinculadas às despesas nela previstas”. Outrossim, a PEC nº 330/2009 (Dep. Roberto Rocha) previa a alteração da CF/88 com o “estabelecimento de programas de execução obrigatória”, e outras medidas. A PEC nº 189/2012 (Dep. Wandenkolk Gonçalves), ainda, incluía o inciso XII no art. 167 da CF/88, no sentido de vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias consignadas na lei orçamentária anual, bem assim dos créditos suplementares e especiais aprovados pelo Poder Legislativo”.⁴⁵⁷

Ganha destaque especial, também, o grupo daquelas proposições referentes à impositividade orçamentária no âmbito exclusivo das emendas parlamentares. No Senado Federal, a PEC nº 2/2000 (Sen. José Alencar) buscava inserir o art. 166-A na CF/88, pactuando expressamente que “a programação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas de parlamentares, é de execução obrigatória”. Por sua vez, na Câmara dos Deputados, a PEC nº 481/2001 (Dep. Wellington Dias) acrescia o inciso XII ao art. 167 da Carta Maior, para vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias, relativas a emendas ao projeto de lei orçamentário de autoria, isolada ou coletiva, de Membros do Congresso Nacional”. A PEC nº 385/2005 (Dep. Marcondes Gadelha), ademais, buscava incluir o art. 165-A na CF/88, tornando “obrigatória a execução dos créditos constantes da lei orçamentária anual, resultantes das emendas parlamentares individuais e coletivas”. Previsão similar havia na PEC nº 96/2007 (Dep. Wandenkolk Gonçalves), ao estabelecer que “os recursos incluídos na lei orçamentária anual em decorrência da aprovação das emendas serão de execução obrigatória”. É de se notar, na mesma linha, a PEC nº 46/2007 (Dep. Flaviano Melo), que acrescentava o § 3º-A ao art. 166 da Constituição Federal, prevendo que “dotações orçamentárias que resultarem de emendas individuais não poderão ser objeto de contingenciamento”. A PEC nº 321/2009 (Dep. Jair Bolsonaro

⁴⁵⁷ Tendo em vista o número significativo de proposições sobre o tema, não se quer esgotar todas, obviamente. Busca-se aqui, com efeito, proceder a um compilado sobre algumas das principais medidas apresentadas pertinentes ao objeto deste estudo, sobretudo a partir do ano 2000, desconsiderando-se, ainda, as proposições inativas. A pesquisa foi feita nos portais eletrônicos da Câmara dos Deputados (www.camara.leg.br) e do Senado Federal (www.senado.leg.br). O referido marco temporal serve como ponto de partida, pois nele teve início a proposta (PEC nº 22/2000) que levou a cabo a primeira modificação no sistema orçamentário brasileiro quanto ao estabelecimento expresso de regime de impositividade, a começar pela EC nº 86/2015. Daí em diante, outras alterações implementadas, sobretudo com a EC nº 100/2019 e a EC nº 102/2019.

à época), igualmente, prescrevia a determinação voltada ao “caráter obrigatório das emendas parlamentares de iniciativa individual”. Também a PEC nº 201/2012 (Dep. Ricardo Izar), que acrescia o § 9º ao art. 166 da Carta de 1988, para estatuir que “as emendas individuais à lei orçamentária anual devem ser empenhadas prioritariamente pelo Poder Executivo”. Assim como a PEC nº 192/2012 (Dep. Márcio Moreira), que acrescentava os §§ 9º, 10 e 11 ao art. 166 da Constituição Federal de 1988, considerando ser “de execução obrigatória as despesas originárias de emendas ao projeto de lei orçamentária anual”. E, ainda, a PEC nº 232/2012 (Dep. Antônia Lúcia), que acrescenta inciso XII ao art. 167 da Lei Maior de 1988, no intuito de vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações constantes da lei orçamentária, resultantes de emendas Parlamentares”.⁴⁵⁸

Por fim, vale considerar as propostas restringindo a impositividade em áreas temáticas específicas. No âmbito do Senado Federal, a PEC nº 9/2002 (Sen. Marina Silva), tentava alterar dispositivos da Constituição, mudando a configuração da LOA, ao tempo que estipulava ser de “execução obrigatória a programação de despesas do orçamento social”. A PEC nº 24/2003 (Sen. Paulo Paim) acrescia o inciso XII ao art. 167 da CF/88 no intuito de vedar “o bloqueio ou contingenciamento das dotações do orçamento da seguridade social”. Na Câmara dos Deputados, por sua vez, a PEC nº 313/2000 (Dep. Clementino Coelho) alterava o art. 166 da Lei Maior, estabelecendo que “a programação constante da lei orçamentária anual, decorrente de emendas parlamentares, quando destinadas à cobertura financeira de gastos nas áreas de educação e saúde, é de execução obrigatória”. É de se notar, ainda, a PEC nº 20/2011 (Dep. Mandetta), que acrescia o § 9º ao art. 166 da Constituição, determinando que as dotações orçamentárias destinadas à saúde e à educação, incluídas ou acrescidas por meio da aprovação de emendas individuais parlamentares, “serão executadas em sua totalidade, sob pena de crime de responsabilidade”. Registre-se, também, a PEC nº 152/2012 (Dep. José Airton), que incluía o inciso XII no art. 167 da CF/88, para vedar “o bloqueio ou contingenciamento de dotações orçamentárias, consignadas na lei orçamentária anual, resultantes de emendas parlamentares”, referente à cobertura, neste caso, das despesas com educação, saúde e assistência social.

⁴⁵⁸ O ímpeto parlamentar para garantir a aplicação das despesas decorrentes de emendas pode já ser visto desse grupo de propostas – e não foram poucas – que buscaram, diretamente, conceber índole especial exclusivamente a tal espécie, mesmo que não fosse dado igual tratamento ao restante do orçamento. Destarte, gradativamente, viu-se o Parlamento direcionar iniciativas para o que mais lhe interessava. Não por outra razão, a primeira reforma aprovada, convertida na EC nº 86/2015, embora nascida da PEC nº 22/2000, que previa impositividade a todo o orçamento, teve o seu objeto reduzido e findou no regime impositivo voltado só para as emendas individuais.

Todas essas propostas, e outras que ainda surgiriam, especialmente sob o impulso seguinte à primeira reforma aprovada, circundavam o tema no âmbito do Parlamento brasileiro. Dentre todo o extenso rol de proposições, a PEC nº 22/2000 foi a que inicialmente logrou certo êxito, embora de modo parcial, na implementação do orçamento impositivo. Seu texto inicial fixava que toda a programação da norma orçamentária seria de execução obrigatória. Em longo percurso, foi recebida seis anos depois na Câmara dos Deputados, passando a tramitar como PEC nº 565/2006, com o projeto severamente modificado na casa revisora. A intenção de conferir natureza impositiva ao orçamento, a propósito, passou a abranger tão somente as emendas parlamentares e, ainda, apenas aquelas de autoria individual, resultando em visível redução do objeto. O debate ressurgiu adiante em 2013, depois de retornar aprovada do Senado, devolvendo a tramitação na Câmara como PEC nº 353/2013, convertida posteriormente na PEC nº 358/2013. Do que sobrou do texto original, deixou de ser a PEC do orçamento impositivo para verdadeiramente se tornar a PEC das emendas individuais impositivas, incorporadas por meio da EC nº 86/2015. James Giacomoni afirma, inclusive, que o Poder Executivo não enxergava com bons olhos a proposta e obstruía seu trâmite, o que também explica a longa jornada até o seu desfecho, além, obviamente, da própria complexidade da matéria e das notáveis dissensões havidas no Parlamento, daí por que, com a intensificação dos embates, redirecionou-se o texto somente para a parcela das emendas individuais.⁴⁵⁹ Veja-se, porém, a minuta original da PEC nº 22/2000, que propunha a inclusão do art. 165-A na CF/88, a seguir:

Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o *caput* deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

⁴⁵⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 307.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166.⁴⁶⁰

Conforme razões da PEC nº 22/2000, intentava-se coibir o que foi chamado até de *ditadura do Poder Executivo em matéria orçamentária*, referindo-se à histórica discricionariedade na execução do orçamento. Até mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) não foi suficiente para conter o inadequado quadro orçamentário que se instalou, mantendo-se sempre presente a flexibilidade ao longo da execução da lei orçamentária em favor do Executivo.⁴⁶¹ A proposta, porém, não obteve apoio, o que já se previa pelas repercussões políticas que emanariam de uma reforma dessa envergadura. O fato é que, após longos quinze anos de tramitação, teve a sua essência desconstituída, restrita às emendas individuais, com aprovação na forma da Emenda Constitucional nº 86/2015.⁴⁶² A mudança, ao fim, não repercutiu o efeito que adviria de sua redação primitiva, considerando o reducionismo do objeto no curso de sua apreciação. Sem alterar propriamente a natureza do orçamento em si, só trouxe mais uma categoria, concernente às emendas parlamentares individuais, dentre as hipóteses que excepcionavam a liberalidade na execução do orçamento.

As alterações mais significativas na proposta foram aplicadas em 2013, após o Substitutivo capitaneado pelo Dep. Édio Lopes, na Câmara dos Deputados, com parecer da Comissão Especial constituída no curso da PEC nº 565/2006. Na ocasião, restou fundamentado que a perspectiva do orçamento impositivo surgia no cenário brasileiro imbuída de duas ideias-força: a primeira, mais ampla, diante da necessidade de resgatar a credibilidade do planejamento público e da instituição

⁴⁶⁰ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 5 jan. 2022.

⁴⁶¹ SILVA, José de Ribamar Pereira da. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública? *Orçamento Público em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 01, 2013. p. 1.

⁴⁶² Apesar de aprovada em 2015, importa ainda observar: “Tendo em vista a demora na apreciação da PEC, seu texto básico foi incluído no art. 52 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2014 – LDO 2014 (Lei nº 12.919, de 24 de dezembro de 2013), não tendo sido vetado. O mesmo aconteceu na aprovação da LDO 2015 (arts. 54 a 65 da Lei nº 13.080, de 02 de janeiro de 2015). Em função disso, desde o início de 2014, as disposições do regime de execução do orçamento impositivo das emendas individuais estão em plena vigência” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 18).

orçamentária, tendo em conta a rotineira frustração das expectativas legítimas da sociedade sobre um orçamento comumente chamado de *peça de ficção*; e a segunda, restrita ao corpo legislativo, centrada na insatisfação de parlamentares pelo recorrente adiamento ou falta de execução das emendas. Em que pese o diagnóstico feito no Parlamento, o encaminhamento se dirigiu só para a segunda vertente, operando-se significativa redução do objeto, nos termos da conclusão do Substitutivo apresentado:

Nossa proposta é tornar obrigatória a execução financeira de montante que compreenda programações oriundas de emendas individuais, compatíveis com as prioridades definidas na LDO, cujo papel é servir de elo entre o sistema de planejamento e orçamento, conforme preconizado na Carta Magna. É necessário que as emendas que comporão a programação de execução obrigatória atendam a critérios de um planejamento abrangente traduzido nas prioridades selecionadas na LDO. Havendo harmonia das emendas com as prioridades governamentais, conferir-lhe caráter de execução obrigatória é uma decisão política que envolve, sobretudo, a definição de salvaguardas. Se a elaboração do orçamento estiver correta quanto às estimativas de receitas e ao conjunto de encargos, atendida a meta de resultado primário, não há razão para deixar de conferir caráter preferencial para as emendas parlamentares [...] Quanto a tornar obrigatória a execução de toda programação constante da LOA, salvo solicitação do Presidente da República de contingenciamento ou cancelamento, entendemos que em virtude da elevada rigidez atualmente existente na programação da LOA, conforme destacado em Nota Técnica da Consultoria de Orçamento desta Câmara dos Deputados e na apresentação da Secretária de Orçamento Federal, o mais prudente é limitar essa obrigatoriedade a um subconjunto das despesas, qual sejam, as programações introduzidas na LOA por intermédio de emendas individuais.⁴⁶³

A questão de fundo que motivava a nova sistemática, a rigor, encontrava-se na forma como o contingenciamento vinha sendo utilizado, em especial pelas brechas proporcionadas a partir do excesso de autorizações na lei orçamentária, bem como pelo acúmulo dos restos a pagar, ficando livre o Poder Executivo para poder escolher as dotações que seriam executadas, mediante liberação dos recursos condicionada a questões que ultrapassavam aspectos meramente técnicos ou legais. Assim, o jogo político da seleção pública de verbas deslocava-se do Congresso para os gabinetes ministeriais ou a Casa Civil, com tal discricionariedade na execução a resultar em uma concentração de poder financeiro na esfera executiva, sujeitando-se o Legislativo à necessidade de permanente barganha para liberação das emendas. No Substitutivo apresentado, apesar de o regime impositivo proposto não mais

⁴⁶³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=332451. Acesso em: 8 jan. 2022.

guardar relação com o orçamento na sua integralidade, como tinha sido idealizado originalmente na PEC nº 22/2000, houve, porém, referência expressa no sentido de resguardar: (i) o realismo orçamentário; e (ii) a compatibilidade das emendas impositivas às prioridades da LDO. A proposta reformulada incluía na CF/88 o § 10 ao art. 165: “A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”, assim também como previa o § 10 ao art. 166: “É obrigatória a execução orçamentária, de forma isonômica, da programação prioritária incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 165, II [...]”. Esses referidos condicionantes, contudo, foram retirados do texto final na sequência da tramitação, cada vez mais restrita às emendas individuais, até o desfecho com a EC nº 86/2015.

A crítica principal, como se detalhará, foi a de que o Poder Legislativo teve a chance de instituir efetivamente o orçamento impositivo no país, mas preferiu defender os interesses parlamentares e assegurar a execução da cota individual das emendas ao orçamento.⁴⁶⁴ Por outro lado, não deixa de transparecer um horizonte possível de superação da antiga concepção da lei orçamentária meramente autorizativa. Questão crucial, desse modo, é a que se instaura: seria a aprovação do modelo impositivo das emendas individuais apenas um ato isolado do Congresso Nacional, em busca da garantia de execução das emendas, nisto parando o seu movimento reacionário, ou refletiria o começo de uma rearticulação política em torno da moralização da lei do orçamento, capaz de alterar o estado de acomodação desde sempre encampado na gestão orçamentária brasileira? O arranjo reformulado, mesmo em escopo limitado, abriria uma janela de oportunidade para uma reestruturação mais profunda, que há de ocorrer, em maior ou menor grau, a depender da continuidade e do alcance do resgate da participação política do Parlamento no processo orçamentário.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ As emendas impositivas ingressam em um contexto de disputa política entre os Poderes Legislativo e Executivo pelos recursos orçamentários. Como reação do Parlamento, veio mera impositividade das emendas individuais. A irresignação é compartilhada por Ana Carla Bliacheriene: “Eis que surge da cartola de Suas Excelências, deputados e senadores, a solução: o orçamento impositivo à brasileira” (BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário*: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 53).

⁴⁶⁵ Certamente, o orçamento impositivo, nesses moldes em que iniciado, deixa dúvidas quanto ao seu real progresso. Eugênio Greggianin delineia dois cenários extremados: (i) num cenário pessimista, o Executivo centraliza ainda mais o poder decisório na elaboração e execução do orçamento, exceto quanto às emendas individuais, pois, de um lado, a reforma estaria reconhecendo a natureza meramente autorizativa das demais despesas na LOA, e, de outro, amplia-se o desinteresse da participação parlamentar naquilo que não diz respeito à execução das emen-

4.2 A PREVISÃO DAS EMENDAS PARLAMENTARES IMPOSITIVAS NO SISTEMA PÁTRIO

A partir do advento da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, promovendo alterações nos arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal de 1988, pretendeu-se modificar a histórica relação que demarcou a dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo no âmbito do processo orçamentário brasileiro, ao se prever nova sistemática emergente com a estipulação do regime de execução obrigatória da programação orçamentária decorrente de emendas parlamentares, restringindo-se o comando, no entanto, às emendas de autoria individual, naquilo que passou a ser chamado de orçamento impositivo no Brasil. Embora assim designado, a verdade é que o modelo proveniente da EC nº 86/2015 inovou apenas em parcela diminuta do orçamento, tornando impositivas só as emendas parlamentares individuais. Assim, seria prematuro falar propriamente em orçamento impositivo se tal viés, até então, não era extensível a toda a lei orçamentária, refletindo mais a ânsia parlamentar de ter a realização, senão do orçamento, pelo menos de suas emendas individuais.⁴⁶⁶ De toda forma, refletiu um padrão inédito que se iniciava na sistemática orçamentária do país.

O novo desenho conferido pela EC nº 86/2015 teve o propósito de impedir a utilização das emendas parlamentares como instrumento de barganha do Executivo

das individuais; e (II) num cenário otimista, a reforma estaria refletindo apenas uma etapa de um processo político de retomada de prerrogativas do Legislativo, e as mudanças, apesar de limitadas, seriam o embrião de futuras alterações voltadas à busca de critérios universais e balizadores da execução orçamentária e da efetividade dos instrumentos de políticas públicas (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 159-163).

⁴⁶⁶ A preocupação com as emendas individuais não é novidade no âmbito parlamentar e revela que a atuação do órgão legislativo no contexto orçamentário, por vezes, afasta-se da visão democrática de poder cooperativo no planejamento estatal para dar lugar a demandas individualizadas por meio de emendas. A EC nº 86/2015 reforça o exposto, direcionando-se a esse enfoque. A inquietação é externada também por José Mauricio Conti: “A redução da participação parlamentar na elaboração do orçamento às emendas parlamentares, com o sistema de ‘cotas’ já institucionalizado, já é por si só uma grave distorção no processo orçamentário, que mitiga a importância da participação do Congresso Nacional na elaboração do orçamento federal. Deixa-o de lado na discussão sobre a definição da alocação de recursos orçamentários para as principais políticas públicas, limitando sua participação à inserção de despesas que pouco representam, se considerado o orçamento como um todo, ainda que envolvam altas somas de dinheiro público. Isso deturpa a atuação parlamentar, que volta suas preocupações para atender a demandas locais e específicas de setores e grupos, os chamados interesses ‘paroquiais’, o que tem sido duramente criticado, e não sem razão” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 238, grifos do autor).

junto ao Congresso. Também nesse contexto se encontrava a pretensão parlamentar de garantir o poder de alocação do quinhão gerado a partir das emendas, reduzindo o debate que deveria se situar em plano democrático superior, vale dizer, na própria rediscussão do papel do Parlamento no processo orçamentário em coparticipação junto ao Executivo. A despeito das competências formais de cada um dos poderes em âmbito orçamentário, o impulso reacionário avesso a um modelo mais abrangente poderia estar formando um pacto político divisório, reservando-se ao Legislativo, de forma exclusiva, o orçamento impositivo das emendas individuais, e delegando-se todas as demais programações ao Executivo, ignoradas no debate parlamentar.⁴⁶⁷

De toda forma, com a estipulação do regime de execução obrigatória voltado inicialmente para as emendas individuais, um significativo choque ocorreria na antiga prática de contingenciamento de emendas para aprovação de matérias de interesse do Executivo junto ao Parlamento. No fundo, o problema nunca esteve só no âmbito das emendas individuais. Ao contrário, estas eram apenas a ponta do *iceberg*, a parte mais visível de um cenário desarmônico na gestão das finanças públicas do país. Mas, se a adoção do orçamento impositivo no Brasil, nos moldes como efetivamente foi implementado por meio das emendas parlamentares individuais, por um lado, não prestigiou toda a lei orçamentária, transparecendo as motivações políticas por trás da reformulação nascente, de outra banda, foi o arroubo embrionário de uma tendência em curso no sentido cada vez mais crescente da impositividade do orçamento público. De fato, seria pouco provável que formatação mais adequada fosse alcançada de imediato, nada impedindo avanços e ajustes sucessivos ao modelo em reformulação.

Importa registrar que o campo de atuação das emendas parlamentares é específico, consoante limites definidos na Carta de 1988, vedando-se sua incidência no âmbito das despesas obrigatórias constantes da lei do orçamento, notadamente os gastos com pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais, salvo nas hipóteses de erro ou omissão (art. 166, § 3º, da CF/88). A previsão está reforçada nas diretrizes orçamentárias, como prevê o art. 76 da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), fixando que “as emendas individuais e coletivas somente poderão alocar recursos para programação de natureza discricionária”, não podendo incidir, desse modo, sobre programação destinada a despesa financeira ou primária obrigatória. É que a lei orçamentária engloba despesas obrigatórias e discricionárias em seu bojo, em função da existência ou não de dispositivos constitucionais ou de leis prévias que as determinem. Nas despesas obrigatórias, há fundamento normativo

⁴⁶⁷ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 170-171.

anterior, por isso as autorizações orçamentárias, nesse caso, somente quantificam e reconhecem despesas já legisladas (despesas constitucionais ou legais obrigatórias). Por sua vez, nas despesas discricionárias, a lei orçamentária constitui a sua fonte primeira, ostentando mesmo a condição de fundamento jurídico do gasto (a abranger os programas de gestão e os programas finalísticos). Para as despesas obrigatórias a execução já decorre da natureza da despesa criada por lei precedente. Diferente é a abordagem nas despesas discricionárias, as quais possuem o seu fato gerador na lei orçamentária e se sujeitam a possíveis contingenciamentos. Para estas últimas, enfim, é que se dirige a aplicação das emendas, que agora se tornam impositivas.

Disso provêm duas notas preliminares a serem feitas. A primeira é que, diante da tendência de crescimento atualmente vista nas despesas obrigatórias, na prática, toda essa intrincada questão que envolve o orçamento impositivo acaba se fixando em parcela reduzida da lei, atinente ao campo de atuação das despesas discricionárias, pois, em grande parte, o orçamento já está afetado com vinculações constitucionais e gastos obrigatórios, como lembra Edilberto Pontes Lima.⁴⁶⁸ Aliás, James Giacomoni afirma que, no orçamento brasileiro, aproximadamente 90% das despesas primárias são de execução obrigatória, e o restante é formado por gastos quase obrigatórios, como aqueles direcionados ao custeio dos órgãos, unidades e entidades.⁴⁶⁹ Tendo em vista essa constatação, críticas comumente são levantadas no intuito de questionar a relevância do debate acerca do orçamento impositivo, por considerar que pouco ou quase nenhum efeito atualmente produziria, uma vez que somente reduzida parcela do orçamento seria objeto dos efeitos advindos de sua natureza autorizativa. Como também apontam David Menezes e João Pederiva, se atualmente a maior parte do orçamento público é realmente de execução obrigatória e representa cerca de 90% das despesas totais, a ideia de torná-lo impositivo incidiria sobre praticamente 10% do montante global, no qual a discricionariedade ainda seria limitada pela vinculação de determinadas receitas a áreas específicas.⁴⁷⁰

⁴⁶⁸ A maior parte do orçamento, como diz Pontes Lima, já é de execução obrigatória, como as despesas com pessoal, as transferências a estados e municípios, os pagamento de juros, a amortização da dívida pública etc. Até a maioria das despesas de custeio é de execução obrigatória, não havendo como deixar de pagar contas de água, luz, serviços de limpeza, entre outras, para o funcionamento da máquina pública. Restaria só parte do custeio, principalmente referente a novos programas, além do investimento público, em que haveria uma discricionariedade tão somente relativa, pois muitos projetos dependem de investimentos de duração continuada, tornando muito difícil interrompê-los (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 5).

⁴⁶⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, prefácio, p. IX.

⁴⁷⁰ MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 4, p. 178-186, 2015. p. 180.

Se analisado de modo superficial, tal argumento até tenderia a reduzir a importância da discussão sobre as emendas impositivas, por se situarem exatamente nessa parcela diminuta do orçamento.

A questão do excesso de despesas obrigatórias não é fator ignorável, refletido na baixa margem para o planejamento orçamentário, tema que ainda será tratado à frente. Por agora, porém, basta afirmar que não merece guarida qualquer conclusão no sentido de rebaixar a importância do tema sob o pretexto de serem supostamente tímidos os efeitos práticos decorrentes da migração para o paradigma do orçamento impositivo, em especial no escopo das emendas parlamentares. De fato, fosse mesmo pequena a relevância dessa discussão não se veria tanta celeuma há anos marcando o debate na arena política. Em primeiro lugar, importa destacar que os impactos da sistemática de uma lei orçamentária meramente autorizativa vão muito além das cifras e dos valores nela autorizados, estando em jogo a própria harmonia entre os poderes e a integridade das funções constitucionalmente delineadas no âmbito da atividade financeira estatal, como fartamente explanado ao longo desta análise. Em segundo lugar, o montante total atribuído às emendas parlamentares, e ao próprio conjunto dos gastos discricionários no orçamento, ainda que possam ser considerados minoritários se comparados com o orçamento global, não deixam de ser significativos em termos absolutos, sendo tais valores suficientes para influenciar as relações de poder.⁴⁷¹ Em terceiro lugar, seja qual for a despesa no orçamento, é certo que a lei necessita ser plenamente respeitada, por aderência aos princípios democráticos e em reverência aos direitos fundamentais, dependentes da sua execução. Por tudo isso, o excesso de despesas obrigatórias, ainda que indesejável, seguramente não torna inviável a impositividade do orçamento, do contrário estar-se-ia a conceber a possibilidade de não se concretizar os recursos orçamentários e reduzir-lhes a relevância pelo fato de não atingirem parcela mais significativa do orçamento, o que seria um disparate.

⁴⁷¹ Sobre este ponto, a propósito, vale observar que, conforme o *Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2023*, o valor total reservado no PLOA 2023 para as emendas individuais foi de R\$ 11,7 bilhões, que corresponde ao limite financeiro das emendas, por congressista, de cerca de R\$ 19,7 milhões. Por sua vez, o valor global previsto para as emendas coletivas de bancada estadual apresentadas ao PLOA 2023 foi de R\$ 7,7 bilhões, correspondendo a cada bancada um valor de R\$ 285 milhões, se adotado o critério de divisão igualitária. Para as emendas de comissão, não há limite financeiro para a apresentação de emendas por Comissões. Já quanto às emendas de relator, ficou consignado um total de R\$ 19,4 bilhões. Tudo isso revela, só quanto às emendas, um valor grandioso a ser considerado, mesmo que componha percentual minoritário em relação ao montante do orçamento, hábil a causar enormes impactos na dinâmica entre os poderes. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

Com isso se conecta a segunda nota que se quer destacar, antes ainda da análise da reforma, mormente para se evitar eventual interpretação equivocada que se possa extrair da noção de despesas obrigatórias e discricionárias. É preciso ter em mente que tal denominação não significa o dever de execução apenas das primeiras, em contrapartida ao cumprimento facultativo das demais. A lei orçamentária impõe o compromisso de execução para ambas. A classificação em despesas *obrigatórias* e *discricionárias* não induz certo privilégio nestas últimas no sentido de se conceber uma faculdade para não executar a programação orçamentária, mas apenas está a dizer sobre a existência ou não de um vínculo obrigacional anterior à lei do orçamento. Em outras palavras: nas despesas obrigatórias, o crédito orçamentário é decorrência de norma constitucional ou legal antecedente, tendo efeitos declaratórios a inclusão na lei orçamentária, a refletir obrigação preexistente, sem a possibilidade, em regra, de juízo político sobre a oportunidade do gasto; já nas despesas discricionárias, por não advir de norma anterior que lhe circunscreva completamente, a sua determinação se exprime a partir do próprio processo de planejamento e orçamento, agora com efeitos constitutivos, respeitadas, evidentemente, as balizas constitucionais. Desse modo, se nas despesas obrigatórias a cogência de sua execução deriva da legislação prévia, nas despesas discricionárias tal imposição não deixa de havê-la, mas decorre dos efeitos materiais da lei do orçamento, daí não ser possível sua livre inexecução.⁴⁷²

Ocorre que, na gestão orçamentária pátria, as despesas discricionárias foram alvo de inúmeros abusos por contingenciamentos imotivados, sejam ou não despesas de emendas parlamentares. Esse panorama não foi integralmente alcançado pela EC nº 86/2015, que se ateu à imposição de um novo regime somente no contexto das emendas parlamentares de autoria individual. Com efeito, após a reforma instalada, abriu-se margem, na prática, para acolher a lei do orçamento com

⁴⁷² “Observe-se que a denominação de despesas ‘discricionárias’ na LRF, em contraposição às despesas obrigatórias, que decorrem de determinação constitucional ou legal (LRF, art. 17), pode dar a impressão de não existir compromisso de execução, por não serem obrigatórias, o que não é verdade. Nas despesas obrigatórias, a cogência de sua execução deriva da legislação criadora de direitos subjetivos, passível de execução judicial forçada. O fato de despesas discricionárias não possuírem essa característica não significa que possam deixar de ser executadas sem justificação. Despesas discricionárias, enquanto não contingenciadas, devem ser executadas, exceto impedimento justificado. É a lei orçamentária que constitui o vínculo e impulsiona a ação do Estado ao atingimento de objetivos e metas, aspecto que confere força própria e valoriza a aprovação da lei orçamentária. A presunção legal de que os orçamentos devem ser executados afasta a hipótese de o gestor omitir-se. [...] Se as despesas discricionárias fossem de execução apenas ‘facultativa’, não haveria necessidade de ato determinando o contingenciamento” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 36).

a presença de três ordens de despesas primárias: (i) despesas obrigatórias; (ii) despesas discricionárias; e (iii) despesas discricionárias de execução impositiva. Em que pese deva ser toda a lei orçamentária efetivamente cumprida, sem a possibilidade do desprezo de qualquer das programações aprovadas pelo Parlamento, o fato é que a mudança do sistema orçamentário brasileiro, ao contrário do inicialmente previsto, voltou-se apenas para objeto reduzido, referente às despesas consignadas pelas emendas parlamentares individuais, e nisso ignorou que as demais disposições da lei orçamentária deveriam também conservar a mesma natureza, uma vez que, discricionárias ou obrigatórias, as despesas orçamentárias não presumem uma execução facultativa. Com o escopo reduzido, restou aprovado o texto final da EC nº 86/2015, a se notar especialmente a partir dos §§ 9º a 11, acrescentados ao art. 166 da Constituição Federal de 1988:

§ 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.

No que tange ao limite financeiro, dos debates na Câmara, ainda sob a PEC nº 565/2006, fixou-se o total de 1% da receita líquida corrente do exercício anterior. No retorno ao Senado Federal, elevou-se tal índice a 1,2%, e assim permaneceu até a aprovação do texto conclusivo em 2015, conforme o novo § 9º incluído no art. 166 da CF/88.⁴⁷³ Como pontua Eugênio Greggianin, a imposição de limitação financeira às emendas individuais teve por finalidade combater uma tendência de crescimento desses montantes e respondeu ao interesse fiscal do Governo de conter, desde logo, a atividade congressual, uma solução tecnocrática da relação Executivo-Legislativo na fixação dos gastos públicos. Por outro lado, do ponto de vista jurídico e político, a

⁴⁷³ Vale ressaltar que os restos a pagar provenientes dessa programação orçamentária impositiva poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira, nos termos do art. 166, § 17, da CF/88. Na redação original da EC nº 86/2015 esse aproveitamento seria até o limite de 0,6% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, em se tratando das emendas parlamentares individuais. Hoje, tal percentual subiu para 1%, após a vinda da EC nº 126/2022.

limitação paramétrica representou, em certa medida, uma renúncia de prerrogativa ao que constou originalmente na Constituição Federal de 1988. No fundo, as alterações estruturais do orçamento passam a depender de emendas coletivas, ou de emendas de relator, o que, na prática, já vinha acontecendo.⁴⁷⁴ Vale notar, ainda, que a recente EC nº 126/2022 alterou as regras permanentes para cálculo e distribuição dos valores das emendas impositivas de autoria individual, elevando o limite para 2% da receita líquida corrente, nos termos da nova redação dada ao art. 166, § 9º, da CF/88:

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 2% (dois por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior ao do encaminhamento do projeto, observado que a metade desse percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 9º-A Do limite a que se refere o § 9º deste artigo, 1,55% (um inteiro e cinquenta e cinco centésimos por cento) caberá às emendas de Deputados e 0,45% (quarenta e cinco centésimos por cento) às de Senadores.

Importa observar que, do montante total das emendas individuais impositivas, metade deve ser destinado às ações e serviços públicos de saúde (art. 166, § 9º, da CF/88). E, como previu o § 10 incluído no art. 166 da Constituição, as programações definidas por essas emendas passam a constituir o piso mínimo respectivo, a que se refere o art. 198, § 2º, I, da CF/88, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. As programações oriundas de emendas individuais na área de saúde, em geral, atendem a demandas por transferências voluntárias específicas e localizadas, de modo que, enquanto as despesas para tal área no planejamento da lei orçamentária concentram-se em gastos de custeio, as incluídas por emendas voltam-se, sobretudo, para investimentos. Regis Fernandes de Oliveira afirma, ainda, que os gastos para a área da saúde tendem a ocupar mesmo os 50% do valor das emendas individuais, a menos que extrapolem o limite mínimo obrigatório por lei para a espécie, o que não se presume. Na prática, então, apenas metade das emendas parlamentares converter-se-ia em gastos discricionários sob o regime especial de impositividade, já que a outra metade será praticamente obrigatória, por já ter destinação afetada.⁴⁷⁵

A impositividade da execução das emendas parlamentares individuais pode ser afastada diante da eventual ocorrência de impedimentos de ordem técnica, como atualmente se encontra previsto no § 13 do art. 166 da Constituição Federal. A LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), nos termos do seu art. 72, explicita que se entende por impedimento de ordem técnica “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que

⁴⁷⁴ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 133-134.

⁴⁷⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 620.

obste ou suspenda a execução da programação orçamentária”. No § 2º do mesmo dispositivo estão listadas como hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras identificadas em ato do Executivo federal: a ausência de projeto de engenharia aprovado pelo órgão setorial responsável pela programação, nos casos em que for necessário; a ausência de licença ambiental prévia, quando for também necessária; a não comprovação dos recursos orçamentários e financeiros suficientes para a conclusão do projeto com funcionalidade que permita o imediato usufruto dos benefícios pela sociedade; a incompatibilidade com eventual política pública aprovada no âmbito do órgão setorial responsável pela programação; a incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária; e os impedimentos cujo prazo de superação inviabilize o empenho no exercício; dentre outras.

Vale salientar, também, que existe a possibilidade de contingenciamento das emendas impositivas, se verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá eventualmente resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, a teor do § 18 do art. 166 da CF/88. Nesse caso, o total dos gastos de emendas impositivas será reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias. De um lado, a sistemática demonstra que as emendas impositivas não são absolutamente imunes ao contingenciamento,⁴⁷⁶ mas, de outro, tal ocorrência se dá excepcionalmente e na mesma proporção das demais despesas discricionárias. Estabeleceu-se, destarte, um critério de isonomia, até então inexistente, de modo que o Executivo não pode mais eleger emendas como alvo principal dos contingenciamentos. Sob tal aspecto residiria a defesa da reforma, apesar do reducionismo do seu objeto, levando a crer que o fim almejado não teria sido o de constituir um regime privilegiado, mas o de assegurar um tratamento uniforme para a execução das emendas individuais. Fosse tal justificativa acompanhada da recuperação do papel do Parlamento no processo orçamentário, até se admitiria tal argumento, mas a atuação deste dirigida cada vez mais às emendas, relegando a pauta de maior interesse nacional e voltando-se quase

⁴⁷⁶ O risco fiscal e a possibilidade de escassez de recursos, sobretudo, diante do excesso de gastos obrigatórios, têm sido um dos argumentos que emperram o avanço para o orçamento impositivo. A possibilidade de contingenciamento nas despesas de execução impositiva, como concebida, seguindo critérios isonômicos e feita de modo proporcional, reduz aquela preocupação. Inclusive, José de Ribamar Silva e Eugênio Greggianin afirmam que, “válido esse raciocínio, isso indicaria que não haveria óbice para a expansão do modelo impositivo ao conjunto de todas as despesas discricionárias, não somente às emendas individuais” (GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. *Orçamento em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 16, 2015. p. 32).

exclusivamente para o quinhão que o conecta às bases eleitorais e lhe confere poder político, revela que o intento parlamentar não esteve totalmente livre de aspirações menos nobres.

De todo modo, esse quadro não deixa de produzir o efeito positivo de ser mais uma via de contenção dos históricos contingenciamentos sem critérios implementados pelo Executivo. Também ficou expresso que as programações impositivas seguirão critérios para uma execução equitativa, atendendo-se igualmente às emendas apresentadas, independentemente da autoria, a refletir um tratamento imparcial, nos termos do disposto no § 19 do art. 166 da CF/88. A autonomia prejudicada do Poder Legislativo ante a ostensiva manipulação da execução orçamentária das emendas decorria, a rigor, do bloqueio destas no início do exercício e de uma liberação seletiva posterior que resultava no atendimento desigual, sem quaisquer critérios equitativos. Ocorre que, após aprovadas, as emendas ao orçamento deixam a ser *do parlamentar* – quando, a bem da verdade, nunca deveriam assim ser consideradas – e passam a constituir a própria lei orçamentária, como expressão da vontade geral, adquirindo densidade jurídica bastante. Na verdade, as dotações incluídas por meio de emendas parlamentares não perdem a natureza de verba pública, daí por que jamais deveriam ter alguma vinculação pessoal com a figura daquele que propôs sua destinação. Tal premissa torna-se violada, seja quando os membros do Parlamento direcionam suas funções para uma atuação clientelista personificada como estratégia de poder, seja na conduta arbitrária do Executivo ao promover um tratamento seletivo das emendas por critérios não uniformes atrelados à pessoa do parlamentar. À margem do primeiro quadro, a EC nº 86/2015 implantou certa barreira ao segundo desvio.

O fato é que, apesar do reducionismo da reforma nesse primeiro momento, deixando de se direcionar à impositividade do orçamento público em sua totalidade para se fixar em parcela incapaz de produzir mudanças estruturais de maior monta,⁴⁷⁷ ainda assim se pode dizer que foi inaugurado no orçamento público

⁴⁷⁷ É o que se extrai da lição de Fernando Scaff: “[...] o Congresso aprovou a Emenda Constitucional 86, que criou a curiosa figura do Orçamento impositivo à brasileira, pois ao invés de aprovar uma norma que realmente obrigasse o Poder Executivo a cumprir as leis orçamentárias, foi aprovada uma emenda constitucional que obriga o Poder Executivo a cumprir as emendas parlamentares, que se caracterizam como uma pequena parte do orçamento, e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares. A bem da verdade, em face de tantos limites impostos aos parlamentares para dispor de matéria orçamentária eles tinham duas alternativas: ou propunham verdadeira reforma constitucional orçamentária, estabelecendo poderes para que pudessem efetivamente gerir os recursos públicos, ou criavam meia-sola apenas para cuidar de seus interesses eleitorais – o que acabou prevalecendo. Uma pena. Para usar expressão popular, vê-se que a montanha pariu um rato. Poderiam ter ousado mais” (SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro*, p. 229).

brasileiro um ciclo que abriu caminho para reformas posteriores, especialmente vistas em momentos de enfraquecimento político do Executivo. Seguindo, assim, uma tendência de reforço à índole orçamentária impositiva no Brasil, nova mudança foi visualizada no regime das emendas, agora por intermédio da EC nº 100, de 2019, abrangendo na cláusula de impositividade também as emendas de bancada dos parlamentares de Estados e do Distrito Federal. Em outros termos, é possível dizer que passaram a ser impositivas não somente as emendas parlamentares de autoria individual, mas, igualmente, os gastos fixados por meio de emendas parlamentares coletivas de bancada. E não só isso: a EC nº 100/2019 teve objeto ampliado no curso de sua tramitação ao absorver disposições voltadas a todo o orçamento, não se fixando só nas emendas. Esse ponto será visto no tópico seguinte, focando-se aqui a continuidade do regime das emendas.

Nesse enfoque específico do regime impositivo das emendas parlamentares, após quatro anos do implemento inicial do regime das emendas de autoria individual por meio da EC nº 86/2015, foi estendido tal modelo a partir da EC nº 100/2019 com aplicação de idêntica sistemática para as emendas de índole coletiva provenientes de bancadas dos Estados ou do Distrito Federal. Vale relembrar, o poder de emenda parlamentar está disposto no art. 166 da CF/88 e atualmente regulado na Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, havendo previsão de suas modalidades conforme autoria (individuais, coletivas ou de relator). As emendas coletivas são originárias de comissões, conforme cada área temática e representando interesse nacional, ou de bancadas estaduais, no interesse dos respectivos entes federativos, relacionadas às obras mais estruturantes. Para esta última espécie, isto é, as emendas parlamentares de bancada, a EC nº 100/2019 trouxe a obrigatoriedade de sua execução. Vale notar que a referida reforma, que teve origem na PEC nº 02/2015 (Dep. Hélio Leite), em sua versão inicial, contemplava a extensão genérica do regime de impositividade para todas as emendas coletivas (de bancadas estaduais e de comissões), restringindo-se posteriormente o seu campo de incidência, como se extrai das razões do Parecer da Comissão Especial ao proferir análise do Substitutivo que alterou o texto original:

Não foi definido parâmetro para a execução obrigatória das emendas de comissão, dadas as seguintes características: a) as emendas de comissão necessariamente devem ter alcance nacional, confundindo-se em boa medida com as programações do projeto de lei orçamentária; b) os princípios que regem sua execução seguem a regra geral do art. 165, ou seja, dependem da convergência de seu objeto com as políticas públicas estratégicas e prioritárias do PPA e da LDO; c) em compensação, não existe limitação constitucional quanto ao montante de emendas de comissão que podem ser apresentadas.⁴⁷⁸

⁴⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2015*. Disponível em:

Considerando o exposto, foi estipulada na EC nº 100/2019 a aplicação do regime de impositividade às emendas de bancadas, com premissas similares e a mesma lógica que foi adotada para as emendas individuais, mas com menor valor financeiro, em até o limite de 1% da receita líquida corrente, nos termos do novo § 12 do art. 166 da CF/88, salvo nos casos de impedimentos de ordem técnica. A rigor, o revigoramento das emendas coletivas no processo orçamentário brasileiro não é algo propriamente inédito, sendo possível ver que, a partir da EC nº 86/2015, nas leis de diretrizes orçamentárias dos exercícios seguintes já passava a considerar a previsão expressa da extensão do regime de impositividade para as emendas de bancada.⁴⁷⁹ A mudança do texto constitucional consolidou uma prática absorvida por reflexo do regime impositivo preexistente das emendas individuais. De todo modo, a EC nº 100/2019 alargou de forma expressa o modelo impositivo para contemplar a execução das emendas de bancadas estaduais, à luz do art. 166 da CF/88, *in verbis*:

§ 12. A garantia de execução de que trata o § 11 deste artigo aplica-se também às programações incluídas por todas as emendas de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, no montante de até 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

§ 13. As programações orçamentárias previstas nos §§ 11 e 12 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

§ 14. Para fins de cumprimento do disposto nos §§ 11 e 12 deste artigo, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Ao final daquele mesmo ano, outra reforma daria contornos mais robustos à prerrogativa parlamentar de emendas ao orçamento, por meio da EC nº 105, de 2019, até pejorativamente apelidada de *Emenda PIX*, oriunda da PEC nº 61/2015 (Sen. Gleisi Hoffmann), convertida na PEC nº 48/2019 na Câmara. Na ocasião, promoveu-se nova alteração na Constituição, com o acréscimo do art. 166-A, para

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=946494. Acesso em: 12 jan. 2022.

⁴⁷⁹ A propósito, a LDO 2016 (Lei nº 13.242/2015), prescrevia no art. 58 que: “É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, das programações decorrentes de emendas de que trata esta Seção”. A seção a que alude o dispositivo continha emendas individuais (Subseção II), bem assim emendas de bancada estadual (Subseção III). Para estas, o art. 68: “A obrigatoriedade de execução referente a programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual constantes da Seção I do Anexo de Prioridades e Metas e aprovadas na lei orçamentária compreende, no exercício de 2016, cumulativamente, o empenho e o pagamento correspondentes a 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2015”.

autorizar a transferência de recursos a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios por emendas individuais ao orçamento, com a possibilidade de alocação direta por: (i) transferência especial; ou (ii) transferência com finalidade definida. No primeiro caso, os recursos são repassados diretamente ao ente federado beneficiário, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congênera, integrando o patrimônio deste no ato da transferência financeira. Deve a aplicação se operacionalizar em programas finalísticos de competência do Poder Executivo do respectivo ente (art. 166-A, § 2º, da CF/88). No segundo caso, os recursos são vinculados à programação da emenda parlamentar e aplicados nas áreas de competência constitucional da União (art. 166-A, § 4º, da CF/88). Em ambos os casos, vedada a aplicação dos recursos transferidos no pagamento de despesas com pessoal, ou, ainda, de encargos referentes ao serviço da dívida (art. 166-A, § 1º, da CF/88). Assim, o processo orçamentário, já incorporado o regime de impositividade estabelecido para as emendas de autoria individual (EC nº 86/2015) e de bancadas estaduais (EC nº 100/2019), viabilizou para a primeira delas, pela EC nº 105/2019, a transferência direta de recursos públicos federais.

A medida foi imposta sob a justificativa de aprimorar e desburocratizar a execução das emendas parlamentares, visando a maior agilidade em homenagem à autonomia dos Estados e dos Municípios beneficiários, tornando-se estes titulares dos recursos transferidos via alocação direta do parlamentar. Evita-se, ainda, que os entes federativos tenham que apresentar projetos e celebrar convênios para o recebimento das verbas, desvinculando-se a União da análise de tais instrumentos, assim como da fiscalização e da consequente prestação de contas. A sistemática, pois, se resume ao repasse direto de recursos federais aos fundos de participação dos beneficiários, mediante emendas individuais. Na verdade, o regime jurídico agora previsto para as referidas transferências reflete a mobilização parlamentar de levar às suas bases recursos do orçamento público federal, não sendo inimaginável, porém, um risco nele embutido, ante a elevação da discricionariedade no uso dos recursos.⁴⁸⁰

Atualmente, o montante total que foi reservado inicialmente no projeto de lei orçamentária anual (PLOA) de 2023 para emendas individuais foi de R\$ 11,7 bilhões, enquanto para emendas de bancadas estaduais o valor foi de R\$ 7,7 bilhões. Já para emendas de comissão, como visto antes, não há limite financeiro. Por fim,

⁴⁸⁰ No julgamento da ADPF 854 no STF, quando da apreciação do caso do *Orçamento Secreto*, assim se vê em trecho do voto da Min. Rel. Rosa Weber: “A transferência da titularidade desses valores aos Estados e Municípios, realizada sem as condicionantes próprias aos convênios, sem vinculação a qualquer programa governamental, nem referibilidade a nenhuma meta ou objetivo, caracteriza verdadeiro *cheque em branco*, expondo esses recursos à manipulação política e às práticas de corrupção” (STF, ADPF 854-DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09.01.2023).

às emendas de relator ficou consignado um total de R\$ 19,4 bilhões.⁴⁸¹ Esses valores foram, ainda, posteriormente modificados quando da aprovação da lei orçamentária anual (LOA) de 2023 (Lei nº 14.535/2023). Para as duas últimas espécies (emendas de comissões e de relator-geral), embora não lhes seja comunicável o regime de impositividade, como estabelecido para as emendas individuais e de bancadas estaduais, a partir de 2019 foi dado impulso à tentativa de extensão desses efeitos. Inicialmente, por meio da estipulação na LDO 2020 (Lei nº 13.898/2019), no art. 6º, § 4º, de indicadores de resultado primário para emendas de comissão (RP 8) e para emendas de relator (RP 9), além das utilizadas para emendas individuais (RP 6) e para emendas de bancadas estaduais (RP 7), medida com vistas ao controle da execução, adotada daquele ano em diante. Após a providência preparatória, a LOA 2022 (Lei nº 14.303/2022), no art. 4º, § 8º, ampliou mais o regime impositivo das emendas, ao vincular o cancelamento das dotações orçamentárias oriundas de despesas RP 8 (emendas de comissões) e RP 9 (emendas de relator) à anuência dos seus autores, no âmbito do Legislativo.

Submetida a matéria à análise da Suprema Corte quando do julgamento das ADPF nº 850, nº 851, nº 854 e nº 1.014, no emblemático caso do *orçamento secreto*, restou fulminada a pretensão parlamentar, firmando-se que “as emendas do relator-geral do orçamento destinam-se, exclusivamente, à correção de erros e omissões”, nos termos do art. 166, § 3º, III, “a”, da Constituição Federal, e, ainda, “vedada a sua utilização indevida para o fim de criação de novas despesas ou de ampliação das programações previstas no projeto de lei orçamentária anual”, assentando-se, por fim, a ressalva: “afastado o caráter vinculante das indicações formuladas pelo relator-geral do orçamento”.⁴⁸² De todo modo, é visível um processo de reconfiguração das regras orçamentárias e de alteração da relação entre Executivo e Legislativo, acomodada até então no orçamento autorizativo. A mudança, iniciada com o regime impositivo das emendas, tem a continuidade reforçada, agora, a partir do dever de execução das programações orçamentárias posto no art. 165, § 10, da CF/88, a se ver.

⁴⁸¹ Valores conforme dados oficiais: BRASIL. Congresso Nacional. *Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2023*. Instruções para elaboração de emendas ao PLN 32/2022-CN. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

⁴⁸² STF, ADPF 854-DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09.01.2023.

4.3 O DEVER EXPLÍCITO DE EXECUÇÃO DAS PROGRAMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Seguindo uma tendência de reforço à índole impositiva do orçamento público no Brasil, é de se observar que a EC nº 100, de 26 de junho de 2019, ao tempo que, como visto antes, estendeu a cláusula de impositividade para abranger, junto às emendas parlamentares individuais, igualmente as emendas de bancadas estaduais, trouxe também outra inovação ainda mais relevante, consagrando o modelo impositivo no sistema pátrio. É que a referida reforma teve o objeto ampliado no decorrer de sua tramitação, passando a incorporar disposições voltadas a todo o orçamento público, sem se limitar às emendas parlamentares. Assim, ao contrário da EC nº 86/2015, cuja proposta, oriunda da PEC nº 22/2000, previa originalmente a impositividade a todo o orçamento e teve aprovação restrita às emendas individuais, a EC nº 100/2019, por sua vez, fez um caminho inverso, trazendo inicialmente a impositividade de forma exclusiva para as emendas de bancada estaduais, e, em desfecho, o seu objeto foi significativamente ampliado, com disposições dirigidas a todo o orçamento. É o que se pode ver do novo § 10, acrescentado ao art. 165 da Constituição Federal:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

A inovação advinda da EC nº 100/2019 consagrou o que agora, sim, pode-se efetivamente chamar de orçamento impositivo no Brasil,⁴⁸³ não mais fragmentário

⁴⁸³ A respeito da EC nº 100/2019, é valiosa a doutrina de Marcus Abraham, que corrobora a noção de que se está a falar agora de um modelo impositivo no Brasil direcionado ao orçamento em seu todo: “Apesar de o foco da EC nº 100/2019 ser a execução obrigatória das emendas de bancadas estaduais e distrital (e assim está literalmente ementado no texto publicado no DOU de 27/06/19, pág. 1), a partir de uma leitura mais atenta à redação desta emenda constitucional, percebemos que um de seus dispositivos – o novo § 10 do artigo 165 – impõe à Administração, sem se limitar às emendas parlamentares (como originariamente proposto na PEC 02/2015), o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade. Não obstante sempre termos nos manifestado pela obrigatoriedade da execução orçamentária na sua integralidade desde o texto original da Constituição Federal de 1988 (exceto nos casos de restrições financeiras, legais, técnicas ou materiais), a nós nos parece que esta mudança constitucional afasta de vez qualquer dúvida sobre o caráter meramente ‘autorizativo’ do orçamento público, como muitos sustentavam, e reconhece, de maneira expressa e literal, o modelo de execução obrigatória integral do orçamento público, tradicionalmente conhecido por ‘orçamento impositivo’” (ABRAHAM, Marcus. Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária. *Coluna JOTA*, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/>

com um regime exclusivo em relação às emendas parlamentares, mas extensível a todo o orçamento público. Se, na origem, intencionava tornar obrigatória apenas a execução da programação orçamentária oriunda de emendas de bancadas estaduais e distrital, em sua conclusão, entretanto, o projeto sofreu significativa alteração, o que ampliou consideravelmente o escopo da norma original. A referida alteração transcende as emendas parlamentares para atingir, em regra, a todo o orçamento público. O novo § 10 do art. 165 da CF/88 se coloca em disposição constitucional anterior ao art. 166 das emendas e traz regime geral, não havendo mais como defender diferenciação para normas de mesma natureza. Desse modo, inverte-se a interpretação: em vez de o orçamento ser meramente autorizativo, salvo no que há regime de impositividade, agora o dever de execução torna-se a cláusula geral para todo o orçamento (art. 165), apenas havendo regra específica para as emendas parlamentares com o intuito de assegurar-lhes o tratamento isonômico em sua aplicação (art. 166). No fundo, é certo que antes da EC nº 100/2019 o dever de execução da lei do orçamento já se revelava em análise constitucional sistêmica, como já visto. O que a reforma fez foi explicitar obrigação que sempre existiu, mas que a prática no Brasil dele se afastou.

A EC nº 100/2019 adveio da PEC nº 02/2015, que foi apresentada em 10 de fevereiro de 2015 pelo Dep. Hélio Leite. A tramitação ficou parada por mais de três anos, ressurgindo em 25 de fevereiro de 2019 com requerimento de inclusão na ordem do dia. O interregno se explica, de um lado, pelo arrefecimento no ímpeto parlamentar depois da EC nº 86/2015, e, de outro, contribuiu o fato de o tema da impositividade orçamentária situar-se no contexto da denominada *pauta-bomba* que o Parlamento detinha em mãos à época do *impeachment* da ex-Presidente Dilma Rousseff. Novos quadros se apresentaram no ambiente político, notadamente em torno da agenda de governo após a assunção do Presidente Jair Bolsonaro, tornando-se irremediável o ressurgimento do debate sobre uma maior impositividade do orçamento público.⁴⁸⁴ O momento de demonstração de força política do Parlamento

coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019. Acesso em: 13 nov. 2019).

⁴⁸⁴ Sobre aquele momento político, registre-se a nota de José Mauricio Conti: “O que se depreende, na essência da questão, e que permite compreender o aspecto político a ela subjacente, é que se está diante de uma disputa de poder financeiro entre o Legislativo e o Executivo. O primeiro querendo fazer prevalecer a lei orçamentária que foi por ele aprovada; e o segundo defendendo a manutenção de sua margem de discricionariedade para alterá-la. O que explica a rápida aprovação em momento de tensão e disputa política, em que os envolvidos se esmeram em demonstrações de força nessa verdadeira ‘queda de braço’ que faz do Direito Financeiro um ringue para a luta” (CONTI, José Mauricio. Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate. *Coluna Fiscal JOTA*, 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>. Acesso em: 14 nov. 2019).

revigorou as discussões que foram interrompidas desde novembro de 2015, retomando fôlego em aprovação-relâmpago: cerca de apenas um mês após retomada, a PEC nº 02/2015 foi pautaada no Plenário da Câmara e aprovada na sessão extraordinária em 26 de março de 2019, obtendo uma votação em primeiro turno amplamente favorável e, depois da quebra do interstício para o segundo turno no mesmo dia, teve a sua aprovação confirmada, seguindo para o Senado Federal, a qual passou a tramitar na forma da PEC nº 34/2019. Aprovado o Substantivo que conferiu redação final ao texto e pautaada a matéria no Plenário em 3 de abril de 2019, teve votação favorável esmagadora no primeiro turno no Senado, também confirmada em iguais proporções no segundo turno. Com novo ajuste no texto, a PEC nº 34/2019 voltou à Câmara, recebendo folgada aprovação em primeiro e segundo turnos em 5 de junho de 2019, tendo por finalizado o seu acelerado processo de formação com a EC nº 100/2019, promulgada em 26 de junho de 2019.

Perscrutando os caminhos trilhados pela reforma até se chegar ao comando constitucional que firmou o dever de execução das programações orçamentárias, vê-se que, no momento em que a PEC nº 02/2015 foi encaminhada para análise pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, a concepção embrionária de tornar impositivas tão somente as emendas de bancada passou a conviver com a inclusão de novos dispositivos que se direcionaram ao art. 165 da CF/88. Até então, não se verificava a ideia de ampliação do objeto, mas o Substitutivo apresentado na Câmara pelo Dep. Carlos Henrique Gaguim, ao final de 2015, propôs a inclusão de quatro novos parágrafos no art. 165 da Constituição Federal: o princípio do realismo da lei orçamentária (§ 10); a execução obrigatória de programações que integrem políticas e metas prioritárias, observados o PPA e a LDO (§ 11); a explicitação do dever de execução das referidas programações abrangidas pelo parágrafo anterior (§ 12); e a publicação de relatórios para fins de controle do cumprimento da obrigação (§ 13).⁴⁸⁵ Aprovado parecer da Comissão Especial em 25 de novembro de 2015, a tramitação ficou parada até 25 de fevereiro de 2019, quando foi apresentado requerimento de

⁴⁸⁵ Eis a redação proposta, consoante dispunha originalmente o primeiro Substitutivo ao texto da PEC nº 02/2015: “[...] § 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal; § 11. Considera-se obrigatória, ressalvado impedimento técnico e observadas as limitações fiscais, a execução de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias, observado o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias; § 12. O dever de execução das programações abrangidas pelo parágrafo anterior tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, devendo a administração adotar os meios e medidas necessários à implementação do programa de trabalho; § 13. Os órgãos de execução deverão publicar, nos termos de lei complementar, relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 12, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento”.

Inclusão de pauta, tendo breve alteração, com os §§ 11 e 12 aglutinados, sem a explicitação de programações que integrem políticas públicas e metas prioritárias.⁴⁸⁶ As razões para a ampliação do objeto da PEC nº 02/2015, como se vê na justificativa para o Substitutivo do Dep. Carlos Gaguim, são reveladoras da noção do orçamento impositivo no país, conforme transcrição a seguir, de significativa relevância:

A elaboração e aprovação do projeto de lei orçamentária segue o rito constitucional, que atribui poder de iniciativa ao Executivo e possibilidade de alteração do projeto pelo Legislativo por meio de emendas. Ao apreciar o projeto, o Legislativo preserva a maior parte das programações e, paralelamente, inclui outras dotações, por meio de emendas, em geral destinadas a investimentos específicos em estados/DF e municípios, ou programas sociais. Não faz sentido, portanto, definir responsabilidade ou dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas, uma vez que, teoricamente, o interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado, e não apenas do subconjunto incluído pelas emendas. [...] Com base no exposto, concluímos por um Substitutivo que acresce novas disposições ao art. 165 da CF, na forma de princípios gerais aplicáveis a todo o orçamento. Essas disposições explicitam o dever genérico de execução (não parametrizado) como um fundamento aplicável ao conjunto de programações estratégicas e prioritárias definidas no PPA e na LDO. Ficam ressalvados impedimentos, o que inclui as limitações fiscais, premissa que permite ao Executivo manter o equilíbrio orçamentário. [...] A ampliação do regime de obrigatoriedade de execução quebra o círculo vicioso do orçamento autorizativo, e ajuda a superar a inércia e a discricionariedade do gestor. Ampliado para o conjunto de programas e metas prioritárias, a medida pode ensejar a uma nova dinâmica na administração pública, valorizando o debate e o acompanhamento de metas e resultados. A responsabilidade pela execução incentiva, com o tempo, a busca de orçamentos mais realistas e focados em metas e resultados, o que pode trazer maior eficiência na execução.⁴⁸⁷

⁴⁸⁶ Nesse sentido, a versão que chegou ao Senado Federal, especificamente quanto às alterações propostas para o art. 165 da CF/88, após a conclusão parcial dos trabalhos na Câmara: “§ 10. A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal; § 11. O dever de execução das programações orçamentárias tem como propósito garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, e a administração deve adotar os meios e as medidas necessários à implementação do programa de trabalho; § 12. Os órgãos de execução deverão publicar relatórios que permitam o acompanhamento e a verificação do cumprimento do disposto nos §§ 10 e 11 deste artigo, inclusive a divulgação de eventuais impedimentos e respectivas medidas de saneamento”. Mais adiante, esse texto sofreria novo ajuste, com desfecho no dever de execução das programações orçamentárias.

⁴⁸⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2015*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=946494. Acesso em: 12 jan. 2022.

Encaminhado ao Senado Federal em 27 de março de 2019, o texto recebeu nova análise, agora sob a PEC nº 34/2019. Em linhas gerais, houve anuência quanto à necessidade de ampliação do objeto da reforma e pontuais alterações, com parecer aprovado na Comissão de Constituição e Justiça em 3 de abril de 2019, e relatoria do Sen. Esperidião Amin. Além da retirada anterior do dever de execução restrito às políticas públicas e metas prioritárias constantes da LDO e do PPA, foi excluída a previsão expressa do princípio do realismo orçamentário, bem como o regramento sobre os relatórios de acompanhamento do dever de execução. Desse modo, dos dispositivos inicialmente acrescidos ao art. 165 da CF/88 remanesceu um só, renumerado para o § 10, dando redação final conforme posteriormente aprovada na EC nº 100/2019. A justificativa para o novo Substitutivo apresentado no Senado evidenciou que se estaria efetivamente a estabelecer o orçamento impositivo no Brasil, por isso considerou a necessidade de explicitação dos seus termos, mantendo-se, no entanto, o dever de execução das programações orçamentárias. Veja-se, pois, trecho da motivação:

Como se observa pela tramitação da proposta, o escopo inicial foi modificado de tal forma a ampliar o propósito original. A inclusão das alterações no art. 165 da Constituição Federal transcendem as emendas parlamentares atingindo todo o orçamento público. Parece-nos trazer à pauta mais uma vez a discussão sobre a impositividade integral do orçamento público. Dizemos “parece” porque nossa leitura não permite uma interpretação direta e clara sobre o que se pretende, como ordena a legística. Essa falta de clareza não traz ganhos para a sociedade brasileira. Assim, entendemos que essa parte da proposta deveria ser melhor debatida no parlamento para que avançássemos tanto em um novo modelo orçamentário quanto em um texto que fosse fidedigno a essa intenção. A título de informação, resgatamos o trecho do texto original da PEC 22/2000, cujo primeiro signatário era o Senador Antônio Carlos Magalhães, que visava atribuir caráter impositivo a todo o orçamento. Em nossa percepção, trata-se de proposta mais simples e direta ao intuito de tornar impositivo todo o orçamento público. [...] Ressalte-se que o caminho percorrido pela PEC 34/2019 é completamente inverso ao que ocorreu na PEC 22/2000. Em 2000, a proposta original propunha a execução obrigatória de toda a programação e foi aprovada, ao final, em 2015, para que apenas as emendas individuais recebessem tal grau de imposição (EC 86/2015). Hoje, o caminho vai de um conjunto limitado de programações para o orçamento como um todo. Nesse contexto, poderíamos apresentar uma proposta similar à da PEC 22/2000 ou uma mais complexa que considerasse metas físicas e não financeiras, critérios de endividamento e progressividade de limites, porém, nos ativemos ao espírito do texto encaminhado pela CD. Para tanto, sugerimos um parágrafo no art. 165, com redação mais clara e objetiva, no lugar dos três apresentados (§§ 10, 11 e 12).⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 34*, de 2019. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/135983>. Acesso em: 14 jan. 2022.

As duas Casas do Congresso, enfim, convergiram no sentido de que estaria o orçamento público a migrar para o modelo impositivo, havendo o claro intuito de prosseguir na implementação do novo regime. Tendo em vista as alterações feitas no Senado e a repercussão quanto ao alcance do art. 165 da CF/88, novos debates foram travados na Câmara, que optou por fatiar a reforma, aprovando o texto com a inclusão do § 10 ao art. 165 da CF/88, como estabelecido pelo Senado, dando forma à redação final da EC nº 100/2019. Ato contínuo, porém, passou a tramitar PEC paralela para fins de regulamentação do dispositivo nascente, originando-se a PEC nº 98/2019, convertida adiante na EC nº 102/2019. O Parecer conclusivo quando do desfecho da PEC nº 34/2019 e o seu fatiamento na PEC nº 98/2019, novamente da lavra do Dep. Carlos Henrique Gaguim na Câmara, foi aprovado em 4 de junho de 2019, sepultando definitivamente a já ultrapassada natureza autorizativa do orçamento público, alçado, agora, a novo patamar jurídico, nos termos das razões expostas:

A PEC aprovada pelo Senado Federal promoveu algumas mudanças no texto original, preservadas, no entanto, as balizas conceituais da versão da Câmara dos Deputados. Deve-se ressaltar que o art. 165 da Constituição Federal aplica-se a todas as programações da lei orçamentária, enquanto que o art. 166 trata basicamente das emendas à lei orçamentária. A inclusão do § 10 no art. 165 da Constituição Federal enuncia, no direito pátrio, o dever jurídico de execução das programações orçamentárias destinadas a prover a entrega de bens e serviços à sociedade. Identifica-se aqui uma importante inflexão relativamente à prática e à cultura orçamentária atual, que aceita como facultativa a execução pelo gestor do programa de trabalho, ainda que inexistente impedimento fiscal ou técnico. No modelo autorizativo, o ordenador não se considerava responsável pela execução das programações, tampouco se via obrigado a justificar sua inação, o que favorece a inércia e a falta de eficiência do setor público. [...] Após a aprovação da PEC nº 34/2019 pelo Senado Federal, foram suscitadas algumas dúvidas em face da redação dada ao § 10 do art. 165, ao dispor sobre o dever de execução. Visto de forma isolada, poderia ser interpretado como de execução obrigatória irrestrita. Assim, entendido como um dever absoluto, sem qualquer ressalva justificada, o dispositivo poderia levar à compreensão de que todas as programações impositivas deixariam de integrar a base de incidência do contingenciamento, aumentando-se a rigidez do gasto e dificultando-se o cumprimento das metas (art. 9º da LRF) e do teto para a despesa primária (EC nº 95/2016). Ficaria assim dificultada a eficácia dos principais instrumentos de ajuste fiscal. Diante disso, julgamos conveniente inserir no Substitutivo parágrafos que esclarecem o alcance da norma, determinando-se que o dever de execução das programações: a) não dispensa o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, nem impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais; b) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados; c) aplica-se exclusivamente às despesas discricionárias. Nesses casos, as leis de

diretrizes orçamentárias aprovadas pelo Congresso Nacional disciplinarão as exceções ao dever de execução. [...] A nova abordagem do papel do orçamento público implica o compromisso de devolução à sociedade de bens e serviços, em contrapartida à tributação, cabendo sua aplicação plena às programações que integram programas temáticos ou finalístico. Resgata-se assim, com algumas variações, a intenção original da PEC do orçamento impositivo do Senado (PEC 22/2000), que tornava cogente a execução de toda a lei orçamentária (não apenas das emendas). De fato, se o Legislativo vota todo o orçamento, não há sentido em se considerar o dever de execução apenas para as programações incluídas por emendas. O interesse público e do próprio Legislativo está na execução de todas as políticas públicas veiculadas pelo orçamento aprovado.⁴⁸⁹

Remetida ao Senado Federal em 26 de junho de 2019, a PEC nº 98/2019, então fatiada para sequência dos desdobramentos da PEC nº 34/2019, e agora com os dispositivos acrescentados pela Câmara para fins de delimitação do alcance do § 10 do art. 165 acrescentado pela EC nº 100/2019, recebeu ulterior análise com parecer do Sen. Cid Gomes, aprovado em 28 de agosto de 2019. A essa altura, diante da maturação dos debates, a tramitação no Senado nem se situou na revisão do texto da Câmara no que concerne ao orçamento impositivo, já que a PEC nº 98/2019 tinha outros temas também nela inseridos, como algumas regras que impactavam recursos entre entes federativos, atraindo as atenções para o debate nesse ponto. Inalterada quanto ao tema da impositividade, manteve-se a regulação inserida pela Câmara do § 10 do art. 165 da CF/88 e, após rápida tramitação, a PEC nº 98/2019 foi convertida na EC nº 102, de 26 de setembro de 2019, que, ao incluir os §§ 11 a 15 no art. 165 da CF/88, definiu o novo modelo, delimitando o dever da Administração de executar as programações orçamentárias (art. 165, § 10, da CF/88) nos seguintes termos:

§ 11. O disposto no § 10 deste artigo, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias:

I – subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais;

II – não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados;

III – aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias.

§ 12. Integrará a lei de diretrizes orçamentárias, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento.

⁴⁸⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A*, de 2019, oriunda do Senado Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2197160>. Acesso em: 14 jan. 2022.

§ 13. O disposto no inciso III do § 9º e nos §§ 10, 11 e 12 deste artigo aplica-se exclusivamente aos orçamentos fiscal e da seguridade social da União.

§ 14. A lei orçamentária anual poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento.

§ 15. A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira.

O sentido maior do § 10 do art. 165 da CF/88, inserido pela EC nº 100/2019, complementado pela EC nº 102/2019, indubitavelmente, é mesmo incorporar a ideia do orçamento impositivo em sua totalidade, em versão ainda moderada. A conclusão se firma não só pela análise do texto final da reforma, mas ao longo de toda a sua tramitação, em que se vislumbraram as fundamentações do constituinte reformador nas várias exposições de motivos, que gradativamente revelaram a perspectiva do novo modelo impositivo para o orçamento brasileiro, cujo berço se deu há quase vinte anos, à época da PEC nº 22/2000, da qual surgiu adiante a EC nº 86/2015 como semente para a mudança. O novo regramento, portanto, confere definitivamente as bases para um ponto de inflexão na cultura orçamentária brasileira. De fato, se o administrador não estava impelido a justificar sua inação, a partir da nova reforma há explícito dever quanto ao efetivo cumprimento das programações do orçamento.

Previsto na origem como uma proposta constituinte que alargaria as hipóteses de impositividade da lei orçamentária exclusivamente para as despesas de emendas parlamentares, o arquétipo agora ampliado para toda a lei orçamentária sedimenta na ordem interna a natureza jurídica impositiva do orçamento público. Não há, pois, como conceber antiga modelagem do orçamento pátrio depois de tão importantes inovações no processo constitucional orçamentário, após as progressivas reformas por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, nº 100/2019 e nº 102/2019. Essa concepção renovada do caráter impositivo do orçamento brasileiro já vem sendo compartilhada na doutrina financeira nacional, como se pode notar da lição de Valdecir Pascoal:

A Emenda Constitucional nº 100, que acaba de ser promulgada, vem com o propósito de conferir maior efetividade e credibilidade ao orçamento público brasileiro. Divulgada como uma proposta que apenas alargaria as hipóteses de impositividade (obrigatoriedade) da lei orçamentária – especificamente em relação às despesas decorrentes de emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital (as emendas individuais já são impositivas desde a EC 86/2015) –, a EC 100 vai muito além e, a rigor, tem o condão de alterar substancialmente a própria natureza jurídica do orçamento em sua

totalidade. [...] Tal norma foi inserida na parte do texto constitucional (art. 165) que trata do orçamento público, alcançando a totalidade da relevante parcela atinente às chamadas despesas primárias discricionárias (investimentos novos, transferências voluntárias ainda não conveniadas, por exemplo), e não apenas as despesas derivadas de emendas parlamentares. A partir desse novo regramento pode-se dizer que a natureza do orçamento público no Brasil passa a ser, em regra, impositiva.⁴⁹⁰

De fato, é imperioso reconhecer que o orçamento público ganha nova estatura jurídica para ingressar em dimensão que suplanta a obsoleta visão da lei meramente autorizativa que não gera ao administrador público o dever *prima facie* de sua concreta realização. Também Marcus Abraham diz que, querendo ou não, o texto constitucional passou a tornar obrigatória a execução orçamentária na sua integridade, deixando-se inequívoco o dever da Administração de executar as programações orçamentárias para garantir o efetivo atendimento das necessidades do cidadão, no que denominou o constituinte derivado de *entrega de bens e serviços à sociedade*, na forma do § 10 do art. 165 da Constituição Federal de 1988. Afirma o autor que a mudança afasta de vez qualquer dúvida remanescente sobre o superado caráter meramente autorizativo do orçamento brasileiro, ao se reconhecer, de maneira expressa e literal, o modelo de execução obrigatória integral do orçamento público. Nas palavras de Abraham:

De tudo o que se viu nesta seção, sobretudo com as inovações constitucionais introduzidas pelas Emendas Constitucionais nº 100/2019 e 102/2019, é razoável afirmar que se tornou literalmente obrigatória a execução plena do orçamento, e não apenas as provenientes de emendas parlamentares individuais ou de bancada, uma vez que o novo § 10 do art. 165 impõe à Administração, sem se limitar às emendas, o dever de executar obrigatoriamente as programações orçamentárias, para garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade e, em seguida o § 11 estabelece as exceções ao orçamento impositivo, a fim de assegurar o equilíbrio fiscal. Vivemos durante décadas sob a égide da teoria do orçamento autorizativo. Mas, assim como “Roma não foi construída em um único dia”, também as novas versões das relações entre Poderes na realização dos gastos públicos necessitarão de certo tempo de maturação e acomodação entre nós, para se tornar inegável a natureza impositiva da execução orçamentária.⁴⁹¹

No que se refere ao regime constitucional definido para o orçamento público impositivo, na forma do detalhamento trazido pela EC nº 102/2019, algumas

⁴⁹⁰ A visão do autor é cristalina e explícita o viés impositivo do orçamento brasileiro, cuja real aplicação dependerá do padrão de conduta dos agentes públicos para efetivamente levarem a cabo essa nova sistemática. Para aprofundamento: PASCOAL, Valdecir. *Um novo orçamento público?*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/374/autor/3>. Acesso em: 11 set. 2019.

⁴⁹¹ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 334, grifo do autor.

notas são, por fim, necessárias. É que a impositividade, claro, não é absoluta, daí por que na própria sistemática constitucional ficou especialmente ressalvado seu campo de atuação. Nesse sentido foi que o § 11 do art. 165 incorporou alguns condicionantes ao dever de execução das programações orçamentárias, a saber: (i) subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais (art. 165, § 11, I), o que revela a possibilidade da ocorrência de contingenciamentos, para fins de equilíbrio fiscal, já que não se trata de vinculações constitucionais ou gastos obrigatórios; (ii) não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados (art. 165, § 11, II), indicando, de um lado, a existência de restrições que justificam a inexecução da lei, e, de outro, a evidência de que, só nas hipóteses de impedimento com base legal, e não por mera vontade política, será permitida a não realização da programação orçamentária; e (iii) aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias (art. 165, § 11, III), pois seria inócuo ou redundante atribuir tal regime às despesas obrigatórias, ao passo que há de se reconhecer que todas as despesas discricionárias são alcançadas nesse novo dispositivo, não restritas, assim, aos programas prioritários e estratégicos definidos no PPA e na LDO, porquanto tal regra, antes prevista, não seguiu aprovada.⁴⁹²

O que muda, no fundo, é a retirada da flexibilidade que havia na prática de o Executivo escolher entre executar ou não uma programação orçamentária, sem que houvesse o dever de justificar o impedimento, e apenas admissível agora os de ordem técnica ou outra hipótese legalmente consentida. Destarte, enunciado o orçamento impositivo para as programações orçamentárias, deve o gestor adotar todos os meios voltados para a implantação do programa de trabalho. Como diz Maurício Barros, a elaboração das leis orçamentárias consubstancia o dirigismo constitucional no campo das finanças públicas, representando os meios com os quais o Estado planeja a sua atuação, e atinge seu grau máximo de concretude no momento da execução da LOA com a aplicação concreta dos recursos do Estado na efetivação de direitos. Nesses termos, como bem demonstra o autor, o orçamento anual densifica os programas constitucionais, nele estando materializadas as prioridades

⁴⁹² Sintetiza Rodrigo Faria, ao abordar o alcance da EC nº 102/2019: “[...] complementou o disposto no § 10 do art. 165, aclarando o alcance do dispositivo, ao estabelecer que o ‘dever de execução’ aplicar-se-ia exclusivamente às ‘despesas primárias discricionárias’. Em termos simples e diretos: estendeu-se a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias para *todas as despesas discricionárias*” (FARIA, Rodrigo Oliveira de. O redesenho das instituições orçamentárias, a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o julgamento do orçamento secreto pelo STF. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 13, e2302, p. 1-24, 2023. p. 10-11).

do Governo, após regular anuência parlamentar, para a aplicação dos escassos recursos públicos, o que deverá ser realizado sempre em prol das finalidades constitucionais do Estado, sendo essas mesmas finalidades que tornam exequíveis as programações do orçamento.⁴⁹³

Não parece razoável, à revelia de todo o sistema articulado de planejamento e orçamentação, viciar a execução por uma liberalidade que não encontra freios, ante a atuação arbitrária do administrador quando da violação à lei sem qualquer amparo jurídico, faculdade que subverte, de forma unilateral e fora dos quadrantes da norma, o conjunto de prioridades incorporadas nos montantes de cada programação posta no orçamento. Ao contrário, decisivamente o sistema orçamentário brasileiro reconhece, agora, a natureza impositiva da lei – toda a lei, e não fragmentos no escopo específico das emendas parlamentares –, gravando-a com o dever constitucional direcionado ao gestor de executar as disposições orçamentárias e adotando os meios e as medidas necessários, para a garantia da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Consolidado o orçamento impositivo no Brasil por força do novo § 10 do art. 165 da CF/88, resta indagar: haverá vontade política para cumpri-lo? É que, a bem da verdade, o dever sempre existiu, na medida em que não se extrai da Constituição qualquer dispositivo que confira respaldo jurídico à adoção do modelo autorizativo no Brasil, como sempre foi implementado. Vale dizer, o vício nunca esteve propriamente na norma, mas nos agentes que conduziram uma gestão desvirtuada do orçamento público. Direto ao ponto: o problema não é lei, são os atores. O sistema constitucional orçamentário já fornecia condições suficientes para o responsável desempenho da atividade financeira estatal, com atribuições harmônicas devidamente compartilhadas entre os poderes que, levadas fielmente a cabo, resultariam em quadro diverso. Mas a lei não resolve tudo. Prescinde do agente que a opere e observe o seu real espírito. Descabe, dessa maneira, deslocar para a norma o que esta será sempre incapaz de substituir: a conduta humana. Dessa óbvia lição se extrai o mister da administração e de seus agentes na formação de um orçamento público que efetivamente seja levado a sério. A mudança oriunda da EC nº 100/2019 e da EC nº 102/2019, enfim, precisa ser acompanhada de uma renovada cultura de planejamento e orçamentação no país.

⁴⁹³ BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 987.

4.4 À GUIA DE CONCLUSÃO: O PANORAMA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL

Ultimada a análise dos elementos que sustentam atualmente a inserção do regime de impositividade ao orçamento público no Brasil, é possível fazer um balanço geral do modelo que se encontra estabelecido e traçar algum prognóstico na direção de sua efetiva aplicação. À primeira vista, logo após o advento da reforma nascente oriunda da EC nº 86/2015, uma das maiores críticas levantadas naquele momento foi quanto ao reducionismo do seu objeto, muito embora as programações orçamentárias incluídas por emendas parlamentares, em essência, sejam equivalentes às demais dotações constantes do orçamento como um todo, já que igualmente aprovadas pelo órgão legislativo. Nessa linha, aliás, já se tinha anteriormente defendido a existência de um patente desvio naquela sistemática embrionária do orçamento impositivo no país, a desafiar avanços subsequentes.⁴⁹⁴ O modelo que surgia limitou-se a combater a inexecução da lei em pequena parcela do orçamento. Sob o prisma institucional, poderia refletir um possível retrocesso à participação do Parlamento no campo das finanças públicas, a despeito das competências a este atribuídas pela Constituição de 1988. E, ainda, a PEC do Orçamento Impositivo, da qual se originou a EC nº 86/2015, não teve o condão de efetivamente alterar a natureza do orçamento, como pretendido.

A reforma inaugural, ao introduzir expressamente o dever de execução do orçamento em relação às emendas parlamentares individuais, *a contrario sensu*, abriu margem para a errônea compreensão de que as demais programações não inscritas em tal sistemática poderiam ser livremente não executadas. De fato, se avaliada a EC nº 86/2015 em interpretação estrita literal, portanto, até se teria reforçada a natureza autorizativa do orçamento, ressalvado tão somente o regime impositivo das emendas parlamentares individuais, além das despesas constitucionais e legais já obrigatórias. Do contrário, houvesse o dever de execução para as demais programações tornar-se-ia despicienda a reforma, na medida em que o texto constitucional não deve conter palavras inúteis, sob pena de minguar a sua própria força normativa. É por considerar

⁴⁹⁴ Em obra anterior, alertava-se: “Paradoxalmente, a PEC do orçamento impositivo, convertida na EC 86/2015, que deveria ter como objetivo o que o nome indica, isto é, pressupor maior impositividade das normas orçamentárias no intuito de sua concretização, induz o efeito inverso. É que, ao fixar o dever de execução obrigatória apenas para as emendas individuais, a reforma parece cancelar o modelo orçamentário autorizativo nas demais despesas não marcadas pelo regime privilegiado das emendas impositivas” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 176).

autorizativo o orçamento que se justificaria o regime especial às emendas. Embora tal noção não resista a uma interpretação constitucional sistêmica, o fato é que a EC nº 86/2015 assumiu o gravoso risco da dubiedade e conciliou a continuidade da prática orçamentária autorizativa, em contraposição ao objetivo inicial da reforma.

Na apreciação da ADI nº 4.663 no STF, aliás, chegou o ministro Marco Aurélio a constatação equivalente, manifestando-se no sentido de rechaçar esse tendencioso raciocínio que poderia ser gerado de forma temerária pelo novo instituto. Afirmou o ministro que o tratamento orçamentário deve ser linear, inclusive quanto à proposta do Executivo, não apanhando apenas as emendas parlamentares. Daí por que deu interpretação conforme a Constituição para assentar que não seria possível endossar a natureza simplesmente autorizativa da lei do orçamento, a ponto de reconhecer a vinculação somente às emendas individuais e não no tocante ao orçamento público como um todo. Indubitavelmente, por força da EC nº 86/2015 elevou-se o risco de estar revigorada a natureza autorizativa da lei orçamentária, já que o silêncio quanto ao restante do orçamento, na parte não especificamente gravada com o regime de impositividade, tal qual as emendas individuais agora passariam a gozar, manteria o *status quo*, a cancelar o que a prática orçamentária nacional vinha desde sempre aplicando. Veja-se, assim, trecho do voto em que o ministro Marco Aurélio reconhece suposto vício na reforma, consignando a melhor interpretação a ser dela extraída:

O que houve? Quanto às emendas parlamentares, receando-se, justamente, a generalização do caráter autorizativo do orçamento, previu-se a vinculação, mas isso não quer dizer que não exista quanto ao orçamento em geral. Presumiu-se que não haveria necessidade – vamos falar assim – de alertar ao Executivo, quanto à vinculação, no tocante ao que propôs, porque, considerada a ordem natural das coisas, observaria a vinculação. Então, tendo a dar interpretação conforme aos preceitos constitucionais, para assentar que não houve tratamento desigual. Ocorreu, quanto às emendas parlamentares, a explicitação do que é fruto do próprio sistema, porque o cidadão, por exemplo, conta com o direito de peticionar e pedir informações, quanto ao que aprovado pela Casa Legislativa, ao Poder Executivo. Não chego a ministrar ao doente o que entendo ser um veneno. [...] é bom que se proclame e que o Supremo venha a adotar posição definitiva a respeito – que o orçamento não é algo simplesmente formal, lírico, ficando à discrição do Poder Executivo observar, ou não, as políticas públicas nele previstas em termos de aplicação de recursos.⁴⁹⁵

Ainda em sede de debates quando do julgamento da ADI nº 4.463 no Supremo Tribunal Federal, ao reportar à EC nº 86/2015 para reconhecer-lhe possível mácula e consignar que todo o orçamento público passe a ter a natureza mínima vinculante, o ministro Luiz Fux também chegou a se manifestar no sentido da

⁴⁹⁵ STF, ADI 4.663, voto do Min. Marco Aurélio, DJ 31.12.2014.

ocorrência de violação à separação de poderes decorrente da nova sistemática de um modelo de orçamento impositivo exclusivo às emendas parlamentares. Naquela oportunidade, o Ministro da Suprema Corte, além de defender a acepção da força vinculante da lei orçamentária, pautou-se no sentido de refutar uma impositividade só para as emendas individuais, reconhecendo ser preciso a observância integral das normas orçamentárias, sejam emanadas da proposta do Executivo ou decorrentes de emendas do Legislativo. Ao comentar o tema em obra doutrinária que investiga o orçamento brasileiro à luz da jurisprudência do STF, o ministro Luiz Fux reforça seu posicionamento exposto na ADI nº 4.663 e elucida um caminho de superação ao orçamento autorizativo:

É que, à luz da necessária harmonia entre os poderes políticos (CF, Art. 2º), todas as normas previstas na versão promulgada da lei orçamentária anual, sejam elas emanadas da proposta do Poder Executivo ou de emenda apresentada pelo Poder Legislativo, devem ser observadas com o mesmo grau de vinculação pela Administração Pública. [...] Novas vozes, porém, inspiradas nos princípios da Separação de Poderes (CF, art. 2º), da legalidade orçamentária (CF, art. 165, *caput* e inc. I a III) e da democracia (CF, art. 1º, *caput*), têm apontado para a necessidade de se conferir força vinculante ao orçamento público, como forma de reduzir o incontrastável arbítrio do Poder Executivo em prol da imposição de um dever relativo – e não verdadeiramente absoluto, saliente-se – de observância das normas do orçamento anual.⁴⁹⁶

Também Regis Fernandes de Oliveira ponderou que o texto aprovado da EC nº 86/2015, totalmente desfigurado em relação à PEC nº 22/200, demonstrou que o Congresso Nacional teve em suas mãos a vontade política de instituir o orçamento impositivo no país, mas preferiu somente defender os interesses dos parlamentares, chegando a afirmar que o remédio teria sido desastroso, pois atendeu a aspirações políticas dos parlamentares e reservou ao Executivo a mesma margem de discricção que já possuía para cumprir ou não o restante do orçamento.⁴⁹⁷ Fernando Scaff, por seu turno, denominou *orçamento impositivo à brasileira* a curiosa figura das emendas individuais impositivas, indicando uma involução no sistema orçamentário, porque, em vez de estatuir uma norma que obrigasse o Governo a cumprir a lei orçamentária, foi aprovada reforma que o impelia a cumprir pequena parte do orçamento e vinculada a interesses eleitorais dos próprios parlamentares, podendo-se ter ousado mais.⁴⁹⁸

Por sua vez, Eduardo Martins Lima e Priscilla Ramos Viana afirmaram que, como o resto do orçamento permaneceria tão autorizativo quanto antes, ressalvadas as despesas não contingenciáveis, mantinha-se a possibilidade de o Executivo atuar, destarte, de forma discricionária, na liberação ou não das demais dotações,

⁴⁹⁶ FUX, Luiz. Orçamento público na jurisprudência do STF, p. 44-45.

⁴⁹⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 624.

⁴⁹⁸ SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro*, p. 229.

recaindo-se, mais uma vez, no habitual desprestígio do Poder Legislativo, com a sua própria anuência.⁴⁹⁹ Eugênio Greggianin e José de Ribamar Silva, a propósito, apontaram que a maneira como foi feita a alteração da Constituição, declarando-se explicitamente a obrigatoriedade de execução tão somente das programações derivadas de emendas, autorizaria a conclusão, quanto às demais programações, de que estas teriam caráter autorizativo, e, assim, a PEC do orçamento impositivo, em vez de valorizar a função programática no âmbito de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, poderia estar consagrando um perigoso poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias, mas que, assim como as emendas, igualmente são aprovadas no Legislativo e mereceriam igual tratamento.⁵⁰⁰ Roberto Piscitelli, ainda, alertou que a manutenção daquele antigo modelo, além de favorecer o *establishment* de qualquer governo, tornava-se conveniente para o baixo clero e para os interesses paroquiais, que se beneficiam com a negociação das migalhas que consolidariam o poder local e asseguravam o contínuo do sistema partidário e eleitoral de vigência secular, desstituído de conteúdo ideológico ou programático.⁵⁰¹

Ana Carla Bliacheriene, ao observar a blindagem que se processou na EC nº 86/2015 direcionada apenas às emendas parlamentares individuais, asseverou que, na verdade, após anos de inércia, restou ao Parlamento *legislar em causa própria*, desfigurando o instituto do orçamento impositivo e convertendo a regra aprovada num equivalente a uma verba de gabinete.⁵⁰² Não que as emendas parlamentares sejam um problema em si, quando potencialmente poderiam ser um instrumento para uma destinação mais democrática dos recursos públicos, mas, como também diz Gabriel Lochagin, restringir o orçamento impositivo à questão das emendas na forma como elas foram configuradas não contribuiria para contornar o problema da focalização dos debates parlamentares dissociado das questões realmente estruturantes e de maior monta nacional.⁵⁰³ José Mauricio Conti, em lúcida ponderação, ao mesmo tempo que reconhecia ter sido melhor mesmo a aprovação da PEC original extensível a toda a lei orçamentária, dado que a EC nº 86/2015, restrita às emendas, evidenciaria a ação oportunista do Congresso no intuito de priorizar as destinações patrocinadas

⁴⁹⁹ LIMA, Eduardo Martins; VIANA, Priscilla Ramos Netto. As relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a Emenda Constitucional 86/2015. *Revista Direito Tributário e Financeiro*, v. 2, n. 2, p. 199-220, 2016. p. 216.

⁵⁰⁰ GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais, p. 8.

⁵⁰¹ PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. p. 4.

⁵⁰² BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira, p. 68.

⁵⁰³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 139-140.

pelos parlamentares, por outro lado também observava à época que seria preciso enxergar a reforma não como um casuísmo que, de fato, aparentava ser, mas sim como um possível avanço, mesmo que excessivamente tímido, para o que se esperava, que é tornar o orçamento uma lei de eficácia plena e de elevada credibilidade.⁵⁰⁴

Passados alguns anos da reforma iniciante advinda da EC nº 86/2015, pode-se vislumbrar a continuidade de trajetória de derrocada do orçamento autorizativo no Brasil. O advento da EC nº 100/2019, complementada pela EC nº 102/2019, resultou na modificação do panorama então existente, consubstanciando o dever de execução das programações orçamentárias para todas as despesas primárias discricionárias. Diante da nebulosidade da primeira reforma e das razões políticas subjacentes ao seu redirecionamento às emendas individuais, tornou-se natural certa desconfiança sobre aquela modelagem um tanto incipiente, que nasceu transversa e, conseqüentemente, precisava ser readequada. As discussões relativas ao orçamento impositivo serviram para fomentar seu prosseguimento na direção de uma maior clareza sobre o alcance e o significado de tal modelo, o que permitiu mudanças posteriores no intuito de uma harmonização com os demais fundamentos que orientam o orçamento na Lei Maior. Agora, nos termos do que dispõem os §§ 10 e 11 do art. 165 da Constituição de 1988, o núcleo da impositividade está delimitado: a Administração tem *o dever de executar as programações orçamentárias*, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a *efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*, mandamento a ser direcionado para todas as *despesas primárias discricionárias*, ressalvados os impedimentos de ordem técnica, e subordinando-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas, não se obstruindo o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais.

Pelo que se observa, diante dos notáveis e atualizados efeitos em decorrência das Emendas Constitucionais nº 100 e nº 102, de 2019, pode-se assegurar que houve certa perda de objeto no que tange às críticas desferidas à EC nº 86/2015, já que se encontra ultrapassada aquela previsão normativa principiante que prescrevia regime de impositividade exclusivamente para emendas parlamentares individuais. Não que fosse desmerecida a rejeição à reforma inaugural manifesta à época por grande parte da doutrina financeira, na medida em que, de fato, naquela fase inicial, o orçamento impositivo estabelecido no ordenamento brasileiro trazia uma distinção juridicamente injustificável para conceber modelo impositivo com objeto reduzido e especificamente voltado apenas para as emendas parlamentares, agravando a distorção no processo orçamentário pátrio ao se institucionalizar uma

⁵⁰⁴ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 239.

dinâmica que reforçava o abismo entre um Legislativo com funções esvaziadas e cada vez mais direcionado aos interesses paroquiais e um Executivo onipotente e detentor da inusitada faculdade de executar ou não a lei que materializa o plano orçamentário da nação. Certamente, as reflexões iniciais trouxeram benefícios ao aprimoramento do modelo, e outras continuarão ainda a produzi-lo prospectivamente, em uma sistemática inacabada, apenas iniciante.

O fato é que o complemento que veio quatro anos após a reforma inaugural encerrou a celeuma gerada inicialmente acerca do reducionismo da EC nº 86/2015 e se torna hábil a, de um lado, consolidar plenamente a natureza jurídica impositiva do orçamento público no Brasil e, de outro, fornecer uma nova chave interpretativa a todo o processo de desenvolvimento do orçamento impositivo na ordem jurídica nacional. É que, agora, transcorridos passos reais no sentido da ampliação da impositividade para toda a lei do orçamento, não mais restrita às emendas, é possível fazer um juízo ponderado para conceber a EC nº 86/2015 como etapa precursora – embora limitada ao que à época se fazia politicamente conveniente – para a formação progressiva de um ciclo de mudanças posteriores que viriam por intermédio das EC nº 100/2019 e 102/2019. Em outras palavras: aquele arquétipo inicial, se não era o ideal do ponto de vista de recuperação ampla da participação do Parlamento no processo orçamentário, foi a semente de um rearranjo político embrionário, cuja continuidade foi dada com o alargamento da impositividade para o orçamento em sua totalidade. Isso não indica, em absoluto, que não haja questões cruciais a serem aperfeiçoadas no atual modelo. Ao contrário, é necessário prosseguir no exame de vários outros aspectos, igualmente importantes, na elaboração e na execução no orçamento público, atrelados à índole impositiva deste. É justamente o que se pretende fazer na sequência desse exame.

De todo modo, pressupondo um passo a cada vez, o que importa é observar que o orçamento impositivo no Brasil, da forma como hoje se encontra estabelecido, possui a sua regulação constitucional na forma dos comandos que exprimem ordem explícita direcionada para a execução obrigatória das programações orçamentárias, seja na esfera de aplicação das emendas parlamentares, seja, mais ainda, no âmbito de incidência do orçamento em geral. O ponto é: como, enfim, deve ser compreendido o orçamento impositivo para que a cláusula geral de impositividade decorrente das Emendas Constitucionais nº 100/2019 e nº 102/2019 (art. 165, §§ 10 e 11, da CF/88) seja sinergicamente harmonizada ao regime especial que foi previamente previsto às emendas parlamentares (art. 166 da CF/88), em razão da Emenda Constitucional nº 86/2015, inicialmente no campo das emendas individuais e depois dilatado para as emendas de bancadas estaduais, todos com assento nobre constitucional? Em suma: uma vez que está sepultada a ideia de uma

sistemática privilegiada somente para as emendas parlamentares, qual a forma adequada de interpretar o orçamento impositivo que se encontra incorporado ao ordenamento brasileiro? Essa noção, então, é posta sequencialmente a seguir, em cadeia lógica que sintetiza todo o exposto.⁵⁰⁵

1. *A Administração Pública tem agora o dever de executar as programações orçamentárias, adotando-se os meios e as medidas necessários* (art. 165, § 10): a previsão transcende, pois, as emendas parlamentares e consagra a impositividade da lei orçamentária na sua integralidade, sendo regra que, invariavelmente, firma o caráter impositivo do orçamento público no Brasil.
2. *Tal dever foi imposto com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade* (art. 165, § 10): em que pese a falta de precisão do enunciado, tal dispositivo revela que o cerne desse dever de execução dos programas orçamentários se concentra no resultado, remetendo à ideia de *performance* e controle de desempenho, relacionado aos fins visados pela política pública nela veiculada, a retratar um efetivo produto à sociedade.
3. *A cláusula geral, nos termos em que idealizada, aplica-se exclusivamente às despesas primárias discricionárias* (art. 165, § 11, III): no fundo, em vez de trazer limitante, como aparentemente parece fazer, tal previsão projeta o dever de execução das programações orçamentárias incluindo todas as despesas discricionárias, não restritas aos programas prioritários definidos no PPA ou na LDO, ao mesmo tempo que seria inócua ou redundante tal disposição para as despesas obrigatórias, já vinculativas à Administração.
4. *O dever de execução não se aplica nos casos de impedimentos de ordem técnica devidamente justificados* (art. 165, § 11, II): isso confere as bases para um verdadeiro ponto de inflexão na cultura orçamentária brasileira, ante a obrigação de cumprimento das programações orçamentárias, cuja desoneração somente poderá se dar sob a devida justificativa e desde que haja impedimento de ordem técnica ou outra hipótese estabelecida em lei.
5. *Esse dever de execução que ora se impõe subordina-se ao cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas e não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais* (art. 165, § 11, I): dispositivo que está a anunciar a possibilidade

⁵⁰⁵ Na Nota Técnica nº 08/2019, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados precedeu à análise dos dispositivos da PEC nº 34/2019, originária da PEC nº 02/2015, e cujos desdobramentos resultaram na aprovação das Emendas Constitucionais nºs. 100 e 102 de 2019, absorvendo o orçamento impositivo. As conclusões que agora expomos estão em linha com a aludida Nota Técnica. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT82019PEC342019.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

de realização de contingenciamentos ao longo do exercício para o alcance do equilíbrio fiscal, garantindo-se flexibilidade à gestão, nos limites da lei, amoldando-se ao art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

6. É aplicável o *dever de execução das programações orçamentárias quando se tratar, também, de despesas provenientes de emendas individuais e de emendas parlamentares de bancadas estaduais e distrital* (art. 166, § 11 e § 12): em interpretação conforme a Constituição, tal previsão não configura regime privilegiado para tais espécies, mas, agora, já estabelecida a regra geral para todo o orçamento, o regime das emendas impositivas apenas induz particularidades a serem observadas para a sua correta adequação.
7. *A garantia de execução das emendas impositivas sofre limitação financeira em seu montante total, para as emendas individuais, de até 2% e, para as emendas de bancadas estaduais e distrital, de até 1% da receita corrente líquida* (art. 166, § 9º e § 12): materializa-se previsão que busca assegurar a atuação parlamentar sem que se obstrua, contudo, a iniciativa executiva.
8. *Do valor total das emendas impositivas, metade será destinada às ações e serviços públicos de saúde* (art. 166, § 9º): limitante a afetar parcela das despesas fixadas pelas emendas, direcionando-as aos investimentos em saúde, vedada a alocação em pagamento de pessoal ou encargos sociais.
9. *Se for verificado eventual risco fiscal, os montantes com emendas poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias* (art. 166, § 18): é o objetivo central do regramento especial para as emendas impositivas, que diz com a garantia de os contingenciamentos não serem mais dirigidos somente a tais espécies, ao alvedrio do Executivo, mas se farão proporcionalmente em relação ao conjunto total das despesas discricionárias do orçamento, estabelecendo-se, assim, um critério isonômico que até então não existia.
10. *E, ainda, a execução das programações de caráter obrigatório no âmbito das emendas deve ser equitativa* (art. 166, § 19): o que significa respeitar critérios objetivos e imparciais, visando ao seu atendimento linear e sem distinção político-partidária, independentemente da sua autoria, regra que complementa a anterior e revela o intuito do regime singular das emendas.

Em suma, esmerando-se em interpretação constitucional sistêmica que alinhe o modelo sob o prisma jurídico, em que pese a forma transversa como se imiscuiu na dinâmica entre os poderes, tem-se a compreensão do orçamento impositivo no Brasil: (i) de um lado, do art. 165 da CF/88, firma-se o dever de execução das programações do orçamento público, considerado no todo, com a inequívoca superação do seu

caráter autorizativo, ao consagrar, explicitamente, a execução obrigatória da lei orçamentária; e (ii) de outro lado, do art. 166 da CF/88, rechaça-se a assimetria antes existente quanto às emendas parlamentares, as quais devem ter garantida a sua execução imparcial, com vistas a evitar a prática deletéria de utilização política dos recursos públicos como forma de influenciar as decisões do Legislativo, conduta que se passa a combater por duas frentes de contenção: a execução equitativa e o contingenciamento proporcional.

Nem tudo, porém, está resolvido. Longe disso, na verdade. É que, da teoria à aplicação, os dilemas, agora, voltam-se para a efetiva implementação desse modelo orçamentário na realidade brasileira. Um passo importantíssimo foi dado no sentido da normatização explícita do caráter impositivo do orçamento público pátrio, embora tal natureza, como dito anteriormente, já emanasse do texto fixado pelo constituinte originário. A prática da gestão orçamentária, entretanto, é que se distanciou do devido processo orçamentário constitucionalizado e, agora, terá que ser renovada, o que exigirá dos poderes públicos uma atuação profícua, tanto na elaboração quanto na execução da lei do orçamento. Vale dizer, todas as fases do ciclo, ante a determinação explícita da natureza impositiva da lei orçamentária, serão severamente impactadas, o que impõe, em primeira linha, um aprimoramento nas funções que ordinariamente são desempenhadas pelo Executivo e pelo Legislativo em seara orçamentária. Os vícios que estão há tempos enraizados na atuação dos poderes públicos precisam, mais do que antes, ser enfrentados no progresso desse modelo, que, efetivamente, inaugura uma nova era no direito financeiro do país. Diverso do que se poderia até superficialmente imaginar, a imposição que ora se vislumbra, no que tange ao dever de cumprimento das programações orçamentárias, ingressa nos meandros não só da execução, mas também da elaboração do orçamento. Na lição de Edilberto Pontes Lima, pode ser vista essa complexa correlação no contexto do orçamento impositivo:

Com o orçamento impositivo, teria de haver uma mudança profunda de enfoque. Não há muito sentido em se falar de orçamento impositivo sem mudar a responsabilidade pela programação. Um Congresso que não faz a programação não tende a ter muito interesse em obrigar que ela seja integralmente cumprida. É natural que o Poder Executivo possa não a cumprir integralmente por alguma razão superveniente. Com efeito, adotar o orçamento impositivo implica, essencialmente, transferir a maior responsabilidade de programar o orçamento para o Congresso. [...] Situação diversa é a dos demais países em que a programação orçamentária é essencialmente uma peça do Poder Executivo. O parlamento, *grosso modo*, apenas toma conhecimento dela e a autoriza. As modificações que são feitas, em geral pequenas, não alteram a essência da proposta do Executivo. Tornar o orçamento impositivo, portanto, implica uma modificação ainda mais profunda que a exigência de implementação integral da

programação aprovada. Implica a mudança sobre quem decide a programação, passando o eixo de decisão para o Parlamento. Se a decisão sobre o que e quanto se gastar for tomada no âmbito do Executivo, cabendo ao Congresso apenas dar a autorização, retira-se substancialmente o incentivo de se exigir o implemento integral.⁵⁰⁶

É preciso considerar, portanto, que a impositividade orçamentária há de ser impulsionada junto com uma mudança concreta de comportamento não restrita à execução do orçamento, mas, principalmente, voltada à etapa de elaboração. Quer dizer, a eficiência do modelo vai depender, inevitavelmente, da qualidade do processo de orçamentação como um todo: do planejamento à execução. Não serão alcançados resultados efetivos sem esse avanço sistêmico, que, certamente, ainda permanece pouco amadurecido no Brasil. Concebido o orçamento com natureza impositiva, é de se presumir que suas programações não serão livremente ajustadas unilateralmente a cargo do Executivo no curso da execução – esse é o objetivo da impositividade ora lançada –, razão pela qual se exige maior zelo no momento do planejamento.

Em suma: se, no viés autorizativo, o orçamento distante da realidade implica transferência de poder para o momento da execução da lei, no orçamento impositivo tende a ocorrer deslocamento de poder para a etapa de elaboração. Por conseguinte, repercutindo o orçamento impositivo na mudança sobre quem decide a programação, é crucial que o Parlamento brasileiro assuma sua função constitucional como instância corresponsável juntamente ao Executivo, não se amesquinhando no devotamento preferencial às emendas em uma atuação voltada para seus interesses, dissociados das políticas estruturantes do país.⁵⁰⁷ A melhoria do processo orçamentário não virá só por meio da impositividade da lei, sendo necessário um refinamento da atuação do Legislativo,⁵⁰⁸ além, claro, de estratégias que propiciem à Administração uma gestão eficiente e não engessada na execução, agora, impositiva do orçamento.

⁵⁰⁶ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 10-11.

⁵⁰⁷ Na prática, tem sido esse o *modus operandi* parlamentar na via orçamentária: “Na ânsia de aprovar suas emendas individuais, os parlamentares empregam todos os meios a seu alcance para mantê-las no projeto orçamentário e, pouco, ou quase nenhuma atenção dispensam à peça orçamentária” (ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 217).

⁵⁰⁸ A respeito da recuperação da função parlamentar no processo orçamentário: “Entendemos que o orçamento impositivo pode ser um caminho de maior transparência, democracia e controle dos gastos públicos. Para isso, é necessário que o Congresso Nacional deixe de ter um papel acessório em matéria orçamentária, em que se preocupa apenas com a aprovação de emendas pessoais dos parlamentares. Sua participação na elaboração e acompanhamento dos gastos públicos é de fundamental importância para o sucesso do novo modelo de execução do orçamento. De nada adianta a alteração no processo orçamentário se não vier acompanhada de uma mudança cultural entre os parlamentares [...]” (FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil*, p. 56).

São, afinal, dois lados precisamente demarcados: é que tanto a flexibilização durante a etapa de execução do orçamento pelo Executivo quanto o descompromisso do Parlamento na formulação de políticas de maior interesse nacional são igualmente lesivos. Não se combaterá o primeiro sem afastar o segundo, já que o vício não reside unicamente na realização dos atos executórios; estes apenas dão continuidade a um processo desarmônico desde a elaboração do orçamento. De nada servirá planejar mal e ainda impor a execução desse plano, como diz Rodrigo Kanayama.⁵⁰⁹ Destarte, a impositividade não pode se converter em mera retaliação política parlamentar para a reapropriação de prerrogativas a qualquer custo, mas é preciso a construção de um ambiente favorável para o aperfeiçoamento do processo orçamentário como um todo. É essencial dar um passo além e compreender que só implantar o dever de execução não basta, sendo infrutífera a previsão se não acompanhada de um alinhamento dos poderes para o real comprometimento com o orçamento durante todo o seu ciclo de formação. É o que se vê na sequência deste estudo, saindo da teoria e aprofundando as reflexões sobre a elaboração e a execução do orçamento impositivo no Brasil.

⁵⁰⁹ KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 7, n. 28, p. 127-144, 2009. p. 129-130.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA ELABORAÇÃO
A ESPERADA RENOVAÇÃO NA CULTURA DE
ORÇAMENTAÇÃO NO BRASIL

PLANEJAMENTO, REALISMO E SINCERIDADE: O ORÇAMENTO COMO ELO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO E AÇÃO ESTATAL

Apesar da constatação de todo o conjunto de premissas que sustentam, no plano jurídico, a natureza impositiva do orçamento público, a verdade é que não se torna simples sua implementação.⁵¹⁰ O capítulo quinto da tese inicia essa abordagem no sentido de refletir sobre aspectos práticos do orçamento impositivo, desde a fase de planejamento e de elaboração da peça orçamentária, para que, então, do modo mais real, sincero e transparente possível, seja o orçamento o módulo integrador entre plano e ação estatal. Do contrário, resultará em um sistema possivelmente ineficiente se compreendido o modelo orçamentário impositivo dissociado de sua relação com o planejamento. Se, por um lado, a impositividade consigna maior segurança jurídica e alinha o orçamento ao primado da legalidade, de outro, passa a exigir uma renovação na cultura da orçamentação como pressuposto de viabilidade à fiel execução da lei.

O problema é que o planejamento no Brasil enfrenta ainda entraves críticos, não sendo incomum várias distorções durante a etapa de execução orçamentária que, decerto, seriam minimizadas caso houvesse maior zelo no momento da elaboração. Despesas excessivas ao final do exercício, restos a pagar elevados, programas que se arrastam no tempo e se mostram inúteis, pouco espaço para planejar a alocação de

⁵¹⁰ Lembra Rafael Baldo que existe uma diferença entre os contornos assumidos pelo orçamento no plano concreto dos fatos e as representações construídas no plano abstrato das ideias. Uma coisa é compreender o orçamento como um tipo de ação racional voltada a fins ou valores que materializa. Outra coisa é interpretar e teorizar a respeito do orçamento público, tomando como ponto de partida a visão ideal do que ele deveria ser (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 69).

recursos, reduzida participação social no debate público, falta de coordenação parlamentar com o planejamento, são todas questões que deságuam na execução do orçamento. O fato é que, embora há tempos fosse preciso sair da cultura atrasada do orçamento autorizativo, o modelo impositivo no Brasil pulou uma etapa que já deveria ter sido saneada, notadamente quanto ao planejamento e à racionalidade do processo com o foco no resultado. Tudo se deu às avessas, por meio das emendas individuais, depois com emendas coletivas e, só após, todo o orçamento contemplado. A mudança se fez necessária, mas arestas ficaram no caminho. É preciso avançar. O orçamento impositivo não poderá conviver com vícios de outrora, sob pena de fracassar, sendo fundamental que se assuma um renovado e elevado padrão de orçamentação no país.

5.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO ESTATAL

O primeiríssimo aspecto que não se pode perder de vista ao se debruçar sobre o orçamento impositivo é que, conforme sistemática constitucional adotada, imprime-se um dever para a execução das *programações orçamentárias*. É assim nos exatos termos do art. 165, § 10, da Carta de 1988: “A administração tem o dever de executar as *programações orçamentárias*...”. Tudo está relacionado, portanto, ao princípio da *programação*, o que remete necessariamente ao *planejamento* e, de modo específico, à orientação da despesa mediante um *orçamento-programa*,⁵¹¹ para que, assim, não se tenha apenas um conglomerado de numerários, mas *programações orçamentárias*, que consubstanciem uma linha de atuação *programática* e integradamente *planejada*. Em tudo o orçamento impositivo se guiará pela ideia de ser um elo que une a ação ao planejamento estatal. É absolutamente fundamental compreender, desde logo, que o núcleo da impositividade não se converte em uma obrigação de execução por si só, como um fim em si mesmo, isoladamente considerada, mas se encontra jungido a um programa, um propósito, a consubstanciar a finalidade para a qual, em *ultima ratio*, a impositividade orçamentária se projeta, ao conceber a obrigação dirigida ao gestor.

⁵¹¹ Sobre o tema, observa José Afonso da Silva: “Se a administração deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade, era imprescindível que os orçamentos públicos se adequassem a esse novo tipo de administração, para tornar-se num instrumento de ação governamental, voltada para a realização de obras e serviços, em função do desenvolvimento sócio-econômico da comunidade. Daí surgir a técnica do orçamento por programa ou *orçamento-programa*, que é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais” (SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 41).

A assertiva se completa com a pretensão maior de garantia da efetiva *entrega de bens e serviços à sociedade*, vetor que emana do núcleo da impositividade e inspira sua adequada aplicação. É que, na sequência do mesmo art. 165, § 10, da Lei Maior, nota-se a determinação de que, adotados os meios e as medidas necessários, seja o dever de execução das programações orçamentárias realizado “... com o propósito de garantir a *efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*”. Desse modo, se é fato que o orçamento impositivo nasceu umbilicalmente ligado ao conceito de *programação orçamentária*, não é menos verdade que a existência do programa legal não garante em plenitude o atendimento do mandamento constitucional, que só se completa à medida que, da execução daquele programa, se tenha um efetivo *produto* ofertado à sociedade.⁵¹² De forma mais clara e sem rodeios: o que se enuncia, enfim, é uma gestão voltada a *resultados*. O comando constitucional integrado ao art. 165, § 10, da CF/88, ao demarcar o orçamento impositivo, entrelaça-se com o planejamento, seu ponto de partida (dever de executar a *programação orçamentária*), e com o qual se liga também o seu ponto de chegada (*entrega de bens e serviços à sociedade*). Dos programas aos resultados, toma-se a aplicação do orçamento impositivo no Brasil. É por isso que planejamento e *performance* serão, respectivamente, o foco das análises que se seguirão à impositividade orçamentária, dentre outras questões que lhe são correlatas, a iniciar por aquele primeiro neste capítulo, complementado pela segunda no seguinte, constituindo-se, ambos, *conditio sine qua non* para a aplicação do modelo e via preparatória às reflexões que perpassarão o correspondente dever de execução.

Conduzida a impositividade para a obrigação de realização das *programações orçamentárias*, sinaliza-se no encargo estatal uma etapa anterior à execução, que é a concepção do *programa*, corolário do *planejamento*.⁵¹³ O significado de planejamento comporta vários sentidos em esfera multidisciplinar, mas aqui se restringe ao campo de análise do planejamento no âmbito das finanças públicas. Por meio deste, quer-se

⁵¹² A ideia se aperfeiçoa quando se percebe a interligação entre esses conceitos na LDO 2023 (Lei nº 14.436, de 2022), ao explicitar, em seu art. 5º, VIII, que se entende por *produto* o *bem ou o serviço* que resulta da ação orçamentária, revelando uma real e efetiva entrega de *resultado* à sociedade, que seja mensurável por uma *unidade de medida* para quantificar e expressar as características do produto (art. 5º, IX), assim também uma *meta física*, que estabeleça a quantidade estimada para o produto no exercício financeiro (art. 5º, X), e realizado por uma *atividade* (art. 5º, XI) ou um *projeto* (art. 5º, XII), enquanto instrumentos de programação para se alcançar o objetivo de um programa.

⁵¹³ Nazaré Cabral traz distinção: (i) a programação como elemento do planejamento; (ii) a programação como componente técnico do planejamento; e (iii) a programação como processo de otimização do planejamento (CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental: da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica*. Coimbra: Almedina, 2008. p. 46).

uma racionalização na atividade financeira estatal, conferindo tecnicidade à previsão e ao dispêndio dos recursos, além de melhor coordenar objetivos e resultados, para a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, produto final do plano programático. Os cidadãos almejam soluções exitosas dos agentes envolvidos na elaboração e na execução do orçamento, com fins à devida efetivação das políticas públicas. André Zech Sylvestre lembra que a necessidade do planejamento, isto é, de uma estrutura de gasto racional, é uma exigência dos estados modernos, e, a rigor, *planejar* significa *economizar*. Não por outro motivo, atualmente, com a galopante função promocional do Direito, o planejamento virou mesmo uma questão de sobrevivência.⁵¹⁴

A Constituição Federal de 1988, aliás, obriga o Estado a planejar, reforçando o princípio da programação e a necessidade de integração planejamento-orçamento. É o que se extrai do art. 174, ao estabelecer que o Estado, enquanto agente normativo e regulador da atividade econômica, exercerá a função de planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. E, ainda, continua o § 1º do mesmo dispositivo, estatuinto que a lei deverá regular as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, compatibilizando os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.⁵¹⁵ Por sua vez, o art. 165 traz um sistema com as leis orçamentárias sendo formadas pelo plano plurianual, pela lei de diretrizes orçamentárias e pelos orçamentos anuais, todos em estreita interligação para formar um conjunto idealmente harmônico que encarna o plano programático estatal.

Como demonstra José Mauricio Conti, tais normativos tratam do *planejamento governamental*, também comumente chamado de *planejamento do setor público*, sob duas vertentes: (i) a primeira, integrada ao Título VII da CF/88, “Da ordem econômica e financeira”, tem relação com a ordenação jurídica da política econômica do Estado (*planejamento econômico governamental*); e (ii) a segunda, abrangendo o Título VI da CF/88, “Da tributação e do orçamento”, refere-se ao planejamento em cada ente federativo de suas leis orçamentárias (*planejamento orçamentário governamental*).⁵¹⁶ Ambas estão interligadas, anota Alejandro Ramirez Cardona, devendo ser elaborado o orçamento público coordenado com o plano econômico, pois, sendo este

⁵¹⁴ SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 21.

⁵¹⁵ Sobre planejamento e desenvolvimento, aduz Gilberto Bercovici: “As atividades do Estado devem ser coordenadas para o desenvolvimento econômico e social e esta coordenação se dá por meio do planejamento” (BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 191). Também Eros Grau, ao abordar o planejamento em acepção *lato sensu*, lembra sua relação com o desenvolvimento, essencialmente atrelado à atividade econômica do Estado, o planejamento do desenvolvimento econômico (GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 303).

⁵¹⁶ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020. p. 37-38.

um projeto de desenvolvimento dirigente, a ele estarão atrelados os orçamentos.⁵¹⁷ O que se faz relevante perceber é que o orçamento impositivo no Brasil, ao ter como produto final a entrega de bens e serviços à sociedade – o que é concretizado no programa –, nada mais faz do que explicitar que planejamento e orçamento são vinculantes,⁵¹⁸ dada a dupla obrigação de *programar e executar* que perfaz o comando constitucional posto do art. 165, § 10, imprimindo à Administração o *dever de executar as programações orçamentárias*. Ao se evidenciar na Lei Maior o encargo direcionado ao programa de trabalho, prestigia-se o orçamento como indutor do planejamento e da gestão.⁵¹⁹

A evidência é reforçada ao se notar, diante de uma maior intervenção estatal na ordem econômica e social, que o orçamento assumiu novas funções, no propósito de programação da ação governamental, lembra José Afonso da Silva,⁵²⁰ a influenciar diretamente a economia global da comunidade, como instrumento de política fiscal. Gonzalo Martner pontua que a visão clássica de orçamento, firmada em peça contábil estática, deu lugar a uma ferramenta que se torna o elemento principal de operação do planejamento.⁵²¹ José Mauricio Conti também destaca que o orçamento deixou de ter prioritariamente a função de controle das despesas, motivo original de sua criação, para se tornar um vetor mediante o qual o Estado passa a se conduzir, direcionando sua ação e a dos agentes econômicos.⁵²² Explica Mateo Kaufmann, ainda, que o viés político do orçamento predominava por herança britânica dos séculos XVII e XVIII, até então jamais concebido como instrumento de ação direta sobre a economia, acepção revolucionária que significou impacto vigoroso, dado que a ação estatal passou a estar subordinada a um plano, no qual o orçamento desempenha papel fundamental.⁵²³ É o que igualmente se extrai da doutrina francesa de Michael Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean-Pierre Lassale, quando informam que a simplicidade do orçamento, antes percebido como ato predominantemente político do Parlamento, esvaiu-se com a integração das finanças públicas na dianteira da economia e da política fiscal.⁵²⁴

⁵¹⁷ RAMIREZ CARDONA, Alejandro. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá: Temis, 1970. p. 484.

⁵¹⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2015*, p. 3.

⁵¹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC nº 34/2019 (2/2015) – Orçamento Impositivo*, Nota Técnica nº 08/2019. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, p. 7.

⁵²⁰ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 41.

⁵²¹ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*, p. 36.

⁵²² CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 32.

⁵²³ KAUFMANN, Mateo. *El equilibrio del presupuesto*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964. p. 100.

⁵²⁴ BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 12. ed. Paris: LGDJ, 2013. p. 249.

Nessa toada, lembra Sainz de Bujanda que o instrumental financeiro passou a influir na estrutura e na dinâmica da economia, sendo até um agente para corrigir as suas deformações.⁵²⁵ Corrobora o exposto Estevão Horvath, para quem, no contexto moderno, o orçamento está intrinsecamente ligado à necessidade de planificação da economia, deixando de ser mera peça financeira e tornando-se executor de programa de governo, com feições extrafiscais, uma vez que ajusta comportamentos, pressiona condutas e encaminha soluções.⁵²⁶ Por sua vez, Horacio Guillermo Corti destaca que, em termos estruturais, o orçamento público tem duplo significado no atual Estado de Direito: é um mecanismo de controle, típico do Legislativo no sistema republicano de freios e contrapesos, e, ao mesmo tempo, é um dos elementos centrais do plano de ação governamental, como bem sintetiza: “En dos palabras: control y planificación”.⁵²⁷ Também Dino Jarach observa que uma das funções orçamentárias que mais se tem acentuada é a coordenação do plano econômico do setor público, cuja importância se sobressalta nas finanças modernas pelo papel que o Estado assume na redistribuição da riqueza, tendente a garantir a estabilidade e o desenvolvimento econômico, o que foi possível após a superação dos limites da neutralidade do plano orçamental.⁵²⁸

De fato, depois da Segunda Guerra Mundial, a doutrina econômica e a teoria política admitiram a compatibilidade do planejamento com o regime de mercado, e o intervencionismo estatal passou a condicionar a ampliação dos gastos públicos,⁵²⁹ em um volume que resultaria na necessidade de racionalização dos gastos, daí sobrevivendo as técnicas de planejamento e o desenvolvimento dos programas orçamentários.⁵³⁰ O orçamento, desse modo, concebido primitivamente no avanço das revoluções liberais para o controle da tributação e a contenção das despesas excessivas do governo, exercendo uma função eminentemente política, converteu-se em uma peça-chave de política fiscal, mormente a partir do *Welfare State* e na esteira da doutrina keynesiana, marcando uma maior intervenção estatal, com base nas novas funções do Estado.⁵³¹ É daí que o avanço das instituições orçamentárias reflete uma

⁵²⁵ SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. v. 1, p. 78-79.

⁵²⁶ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 212.

⁵²⁷ CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*, p. 36.

⁵²⁸ JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*, p. 80-81.

⁵²⁹ O Estado de Direito, diz Pablo Lucas Verdú, passa se transformar em: “Estado material de Direito, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social” (VERDÚ, Pablo Lucas. Estado de derecho y justicia constitucional: aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 33, 1983. p. 8).

⁵³⁰ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 24.

⁵³¹ É interessante o que diz Josaphat Marinho, ao notar que, junto ao avanço das funções assumidas pelo Estado, o planejamento serve como controle do poder. Explica o autor que as questões

guinada que levou à dupla instrumentalização, político-fiscal e operativo-gerencial, no propósito, como diz Rafael Baldo, de transformar o orçamento público num instrumento capaz de conferir economicidade às relações extrínsecas e eficiência às suas relações intrínsecas.⁵³² Vê-se a migração, assim, das *finanças neutras* para as *finanças funcionais*.⁵³³

A intervenção estatal na economia suplanta aquele pretérito modelo liberal absenteísta, quase exclusivamente voltado para a segurança e a administração da justiça, restrito à garantia da ordem, com poucas funções e sem interferência na vida econômica (finanças neutras), para buscar, agora, o atendimento das necessidades públicas, com elevados custos na esfera dos direitos sociais, além de direcionar a política econômica global estatal (finanças funcionais). Luis Cabral de Moncada, ao abordar a planificação financeira enquanto realidade multifacetada das relações entre o orçamento e o plano, verifica que nessa relação se representa o ponto máximo da institucionalização da prática das finanças funcionais, o que remete, em sua visão, àquele “comportamento financeiro dos poderes públicos que escolhe as medidas e os objectivos da sua acção em vista dos seus efeitos sobre a economia nacional”.⁵³⁴ A atividade financeira, portanto, passa a exercer incisiva influência sobre a economia, deixando uma posição de neutralidade. Tem-se um certo orçamento humanizado, a que alude Raul Horta, podendo servir de meio de combate às flutuações econômicas, às crises de produção e ao desemprego.⁵³⁵ Com efeito, pelo orçamento é possível estimular ou não o consumo e o investimento, ora incrementando a política de gastos, ora contendo as despesas e adiando obras e serviços, outras vezes assumindo a elevação da carga tributária, como também

atuais exigem soluções programadas e coordenadas, as quais integram planos, sendo estes “limitativos também da vontade dos governantes, que passam a agir obedecendo a uma hierarquia de problemas e recursos, impessoalmente determinada. Assim, os planos disciplinam e reduzem os interesses dos indivíduos e as faculdades dos dirigentes do Estado” (MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. *Revista de Direito Público*, São Paulo: RT, n. 95, p. 22-27, 1990. p. 24).

⁵³² BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 241-242.

⁵³³ “[...] superadas as finanças neutras do liberalismo clássico, desde a Constituição de Weimar (1919) passou-se às finanças funcionais, reconhecendo-se a função social das finanças públicas no sentido de permitir ao Estado a intervenção na conjuntura e a modificação das estruturas através dos processos financeiros (tributação e despesa), especialmente no campo da implementação dos direitos sociais” (DOMINGUES, José Marcos. Tributação, orçamento e políticas públicas. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: RT, v. 19, n. 99, p. 187-212, 2011. p. 188).

⁵³⁴ MONCADA, Luis S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*, p. 55.

⁵³⁵ HORTA, Raul Machado. Finanças públicas e fins do Estado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 3, p. 49-62, 1951. p. 56.

afirma Kiyoshi Harada.⁵³⁶ O fato é que, no avanço das funções do Estado, ao tempo que as limitações financeiras modulam os impulsos da máquina político-administrativa,⁵³⁷ é no orçamento que se programa a atuação pública para alcançar os objetivos de política econômica geral do Governo.

Toda essa realidade imprime novas funcionalidades ao orçamento público, na esteira da ampliação dos gastos públicos e da maior intervenção estatal na economia, a conferir-lhe importância capital no contexto contemporâneo, espelhando não menos do que a própria vida do Estado. É nesse enfoque que o planejamento orçamentário se torna, infalivelmente, um processo vital da nação, possuindo significação política e econômica antes não conhecida. Não por outro motivo, como já se disse e vale frisar, é o orçamento público, abaixo da Constituição, a lei mais importante do Estado, da qual depende toda a atividade financeira e a direção geral do programa público.⁵³⁸ É por isso que o orçamento público se torna, nos dias atuais, um plano de gestão, com natureza também gerencial, na dicção de James Giacomoni.⁵³⁹ É que, diferentemente do instrumento de antes, a lei orçamentária moderna se propõe a ser peça de apoio à gestão, organizando as despesas em programas como guias para a execução e para a avaliação. Em outros termos, como infere Estevão Horvath: “o orçamento moderno, sob qualquer de suas feições, constitui-se no plano de governo juridicizado”.⁵⁴⁰

É importante notar, ainda, que, se é verdade que o planejamento orçamentário é percebido em caráter essencialmente instrumental, voltado à Administração Pública, como uma técnica para programar e desenvolver a correta concentração de poder,

⁵³⁶ HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*, p. 84.

⁵³⁷ Há tempos mencionava Leroy-Beaulieu que o abandono da antiga concepção do Estado estava levando à ampliação do seu encargo em várias tarefas e serviços dos quais até então se absteria, sendo contido pelos limites financeiros, única via para se evitar o desenvolvimento imprudente das suas atribuições, porquanto as finanças de um país não são indefinidamente expansíveis; o déficit orçamentário é, pois, o freio às ambições e invasões do Estado moderno (LEROY-BEAULIEU, Paul. *L'État moderne et ses fonctions*. 3. ed. Paris: Guillaumin et Cie. Éditeurs, 1900. p. 18-19).

⁵³⁸ Também afirma Heleno Taveira Torres: “O orçamento público, abaixo da Constituição, é o conteúdo normativo de maior importância para a continuidade do Estado. E essa estatura vê-se alcançada por ser uma lei que confere unidade à atividade financeira do Estado. Diante disso, o orçamento converte-se no principal instrumento da Constituição Financeira, do qual depende toda a atividade financeira do Estado, a partir da estimativa das receitas, aprovação das despesas e controle político que nele se opera” (TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 340).

⁵³⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 3.

⁵⁴⁰ HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 131.

no intuito da racionalização de suas atividades,⁵⁴¹ não se pode negar, por outro lado, que a *Lei de Meios*, como sempre foi conhecida a peça orçamentária, por veicular os meios para o desempenho da atividade financeira, suplanta, hoje, uma perspectiva de servir de via apenas instrumental, para ocupar-se também com os objetivos, as metas e os resultados a serem alcançados para a consecução dos fins do Estado, de acordo com os valores e mandamentos constitucionais. Em suma, superando a ultrapassada ideia de simples peça formal e contábil, passa o orçamento a ter notória função no contexto social e relevantíssima missão na seara política e econômica, de modo que, como diz Heleno Taveira Torres, não se pode reconhecer a atividade financeira estatal (receita-orçamento-despesa) como um mero caráter acessório, pois envolve direitos fundamentais, segundo valores proclamados na Constituição, além de servir ao próprio equilíbrio da economia, logo, como um fim a ser perseguido, de modo contínuo. É que ao Estado, assevera o autor, compete realizar os fins definidos pelo texto constitucional, e nesses fins estão incluídos muitos que se integram à atividade financeira estatal, cujo núcleo se encontra no orçamento. Para o atingimento desses fins é que se dá a gestão das receitas e despesas dos programas orçamentários, sendo meios para o cumprimento dos objetivos precípuos que a Constituição fixou, mas em tudo isso não se pode deixar de ver uma evidente função do Estado, primária e não meramente instrumental.⁵⁴²

Apesar da grande relevância que o planejamento assume nos dias atuais e de sua íntima relação com o orçamento, sendo ambos vinculantes ao Estado, parece não se primar no país pelo hábito do planejamento, sendo até característico do povo brasileiro, em geral, não planejar, cultura que se reflete no âmbito público.⁵⁴³ E, vale lembrar, o orçamento impositivo, conforme concebido no direito pátrio, está atrelado ao plano, de maneira que, para ser exequível a lei, primeiro há de existir a adequada programação, visando à entrega de um efetivo produto para a sociedade, que seja mensurável e realisticamente implementado. A questão, enfim, é anterior à execução do orçamento impositivo e, implacavelmente, desloca-se para a observação preliminar de um sistema

⁵⁴¹ Explica Moreira Neto a índole instrumental do planejamento público, do qual decorre o planejamento orçamentário: “Em suma, o planejamento estatal deve ser entendido nada mais do que um conceito instrumental: mera técnica social para programar e desenvolver a correta concentração de poder necessária para que possa ser eficientemente empregada pelo aparelho administrativo do Estado para a racionalização de suas próprias atividades, em suas diversas funções; sempre operando sob diretrizes constitucionais e em benefício da sociedade, na concentração e direção dos meios que dela retira para alcançar as finalidades de interesse geral” (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 580-581).

⁵⁴² TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 61.

⁵⁴³ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 275.

de planejamento orçamentário que não vem funcionando a contento no país. A falta de ligação entre planos e orçamento é motivo de embaraço para que se possa cobrar resultados corretamente e exigir do gestor uma postura de obediência à lei, porque a origem dela já estará possivelmente maculada. Repise-se que o dever de executar não é um fim em si mesmo, mas pressupõe uma finalidade, para benefício da sociedade. Daí ser preciso, verdadeiramente, tratar as fragilidades do modelo ante as graves deficiências que percorrem o planejamento orçamentário brasileiro.

Em perspectiva histórica, vê-se a pouca tradição planejadora no Brasil, como afirma Carlos Valder do Nascimento, ao revelar que a primeira experiência se deu com o plano SALTE, aprovado na Lei nº 1.102/1950, visando a estabelecer uma atuação prioritária nos setores de saúde, alimentação, transporte e energia, sob coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP).⁵⁴⁴ Iniciativas posteriores deram continuidade ao sistema de planejamento iniciante, como o Programa de Metas (1956-1960) e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), dentre outros. O reforço aos programas de trabalho veio com a Lei nº 4.320/1964, que estatuiu normas gerais de direito financeiro, com referência ao orçamento-programa a teor do seu art. 2º, dispondo que a lei orçamentária discriminará receitas e despesas de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo. Avanço posterior foi dado com o Decreto-lei nº 200/1967, que, ao organizar as atividades da Administração Pública federal, firmou o princípio do planejamento no art. 6º, I, e no art. 7º, determinando que a ação governamental deverá ser guiada por planejamento que vise à promoção do desenvolvimento econômico-social, segundo planos e programas. Com a Constituição de 1988, ressaltou-se o modelo integrado de planejamento-orçamento, na tríade formada pelo plano plurianual (PPA), pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e pelo orçamento anual (LOA).⁵⁴⁵ E, ainda, com o surgimento da LRF (Lei Complementar nº

⁵⁴⁴ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Planejamento e orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. I. p. 283.

⁵⁴⁵ Explica José Mauricio Conti: “Durante os trabalhos da Assembleia Constituinte que levou à redação da Constituição promulgada em 1988, o grande avanço e novidade em relação ao planejamento orçamentário da Administração Pública deu-se com a criação da Lei do Plano Plurianual (PPA), destinada a integrar planos e orçamentos, cuja forma foi a que mais tempo levou para ser definida, e teve suas funções ampliadas durante as discussões – inicialmente, compreendia apenas os investimentos públicos e, depois, passou a incluir as despesas deles correntes até chegar à forma atual, em que abrange, além dos investimentos, programas de duração continuada e a necessidade de regionalização”. E sobre a LDO: “[...] instrumento inovador no âmbito da legislação orçamentária, em que se criou este ‘pré-orçamento’, que tem como função principal definir as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, precedendo-a em sua aprovação, o que permitiu melhorar a relação entre o Plano Plurianual e

101/2000), foram enfatizadas as metas de resultado para a gestão fiscal responsável, além de outras regras no escopo do planejamento estatal. Por fim, vale notar a Lei nº 10.180/2001, pretendendo, dentre outras providências, disciplinar o sistema de planejamento e de orçamento federal.

Ao arcabouço normativo, contudo, não corresponde à prática que se tem visto quando o assunto é planejamento e programação. Não é de hoje que se tem percebido uma série de intercorrências que revelam um atraso nessa linha de atuação estatal no país. O modelo consagrado na Constituição de 1988, com o reforço dos ideais de redemocratização, buscou não somente criar um sistema de planejamento efetivo e integrado, mas também, e principalmente, que neste haja forte participação do Poder Legislativo, tudo com fins ao atingimento dos objetivos fundamentais da República. No fundo, deseja-se ter um nível elevado de compatibilidade entre plano e orçamento, para maior transparência e credibilidade das ações do Governo. E isso foi intentado por meio do sistema articulado das três leis orçamentárias, que necessariamente se submetem à deliberação e aprovação pelo Parlamento, a indicar que o planejamento governamental no Brasil, estando integrado ao orçamento da nação, pressupõe que o Legislativo dele participe ativamente. O modelo brasileiro idealiza uma dialogicidade entre Executivo e Parlamento, com fins a uma estrutura coordenada de planejamento, como requisito à execução orçamentária eficiente. Durante todo o percurso pós-1988, porém, as evidências têm demonstrado que esse sistema concebido pelo constituinte ainda se encontra pouco amadurecido e um tanto longe de ser plenamente alcançado, havendo graves disfunções na forma de planejar e lidar com o orçamento.⁵⁴⁶

Na tríade PPA-LDO-LOA, os problemas já surgem no nível mais alto, referente ao planejamento disposto na lei orçamentária quadrienal. Criado para estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, nos termos do art. 165, § 1º, da CF/88, incorpora o plano plurianual uma função central no sistema de planejamento, com vistas ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, convertendo-se no elo que

a Lei Orçamentária, ao criar vínculos jurídicos mais fortes entre eles, conferindo maior segurança jurídica ao sistema de planejamento orçamentário do Estado” (CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 71-72).

⁵⁴⁶ O sistema de planejamento adotado pelo constituinte com a tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA) foi positivo, mas a prática na gestão não acompanha. Nesse sentido é o que também sugere Estevão Horvath: “A Constituição de 1988 engendrou uma estrutura orçamentária baseada no planejamento. Formalmente, parece-nos, não há como criticar o legislador constituinte, pois, *no papel*, o esquema imaginado é ‘redondo’” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 293, grifos do autor).

vincula o orçamento ao macroplanejamento de governo. A propósito, Daniel Couri e Paulo Bijos chegam a dizer que dificilmente alguém se oporia a algo conceitualmente tão nobre e teoricamente capaz de sanar a miopia orçamentária, por alargar os horizontes para além de um ano em conexão com o planejamento governamental, porém, na prática, é fato que a integração entre o PPA e os orçamentos anuais se provou espinhosa.⁵⁴⁷ Passados mais de trinta anos de sua previsão na Carta de 1988, a elaboração do plano plurianual incorre em falhas graves que revelam uma fragilidade no principal instrumento de planejamento do Estado.

É verdade que o sistema constitucional vigente representou um significativo avanço no que tange ao arquétipo de planejamento e orçamento do país, mas não se pode afirmar que tal sistema venha se mostrando efetivamente exitoso. Pelo contrário, é preciso revigorar as reflexões para que o planejamento espelhe verdadeiramente a ação estatal e induza a entrega real de bens e serviços à sociedade. O que se vê é que os planos plurianuais parecem ser feitos *pro forma* e, como diz Estevão Horvath, de tão genéricos que costumam ser, acabam por contemplar tudo e nada ao mesmo tempo, deixando de lado a transparência que seria esperada e os fins que se pretende obter a médio e longo prazos.⁵⁴⁸ Em destacado apanhado sobre o tema, José Mauricio Conti faz análise dos planos plurianuais pós-Constituinte de 1988 e clarifica, para além dos avanços da nova sistemática, também graves problemas, sobretudo ante a falta de rigor metodológico em sua formulação.⁵⁴⁹ O primeiro PPA foi elaborado em 1991, e, desde então, esse instrumento de planejamento passou por inúmeras modificações em sua estrutura e variou conforme oscilações de agenda e bandeira política de cada período, não encontrando ainda um modelo que se sustentasse no tempo.

Da instabilidade e improvisação de suas formulações iniciais, passando pela grande abrangência e pouca efetividade dos planos que se seguiram, além da baixa precisão na formulação das estratégias de governo e dos objetivos dos programas, a verdade é que a lei orçamentária plurianual vem sendo absorvida como mera carta de intenções, sem nexos claros e atingíveis com as intenções anunciadas nem uma direção coordenada para o alcance e o controle de resultados. Não foi incomum nesse curso,

⁵⁴⁷ COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLAVÉRDE, João; KARPUSKA, Laura (org.). *Reconstrução: o Brasil dos anos 20*. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 558.

⁵⁴⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 296.

⁵⁴⁹ Em sua obra, Conti faz uma abrangente análise da evolução do planejamento orçamentário da ação governamental experimentada pelo Brasil a partir da criação dos PPA, principal instrumento jurídico dessa modalidade de planejamento. Na ocasião, desde a Lei Maior de 1988, haviam sido elaborados sete planos plurianuais federais, sobre os quais se discorreu, em abordagem digna de nota (CONTI, José Mauricio). *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 170-214).

até mesmo, ser suplantado por outros instrumentos mais frágeis que mitigavam a sua relevância, como o programa de aceleração do crescimento (PAC) e outras iniciativas que formavam um aglomerado de projetos, quase todos se pautando como prioridade de governo. A fragilização do planejamento é marca observada no Brasil, a ponto de já ter sido proposta emenda à Constituição, inclusive, para extinguir o Plano Plurianual (PEC nº 188/2019), sem um ajustamento anterior do modelo de planejamento de longo prazo para o país. O fato é que, apesar da inclusão desse importante instrumento no sistema de planejamento, não se têm reconhecido, de modo efetivo, objetivos e metas claros, sinceramente avaliados, acompanhados e cumpridos. Ao contrário, aprovado pelo Congresso sem maiores discussões, torna-se, ao final, um orientador irrealístico das ações governamentais, embora sua idealização seja um avanço, por valorizar a integração entre plano, orçamento e gestão, até então não levada em consideração. Longe de expurgá-lo, o que se quer é o seu aperfeiçoamento. Recentemente, o plano plurianual do quadriênio 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019)⁵⁵⁰ propôs inovações com o foco em simplificação metodológica, realismo fiscal, integração entre planejamento e avaliação e visão orientada para resultados, mas também incorreu em imperfeições.

As deficiências na sistemática de planejamento e orçamento, notadamente no âmbito do plano plurianual, vêm sendo reiteradamente objeto de apontamentos pelo Tribunal de Contas da União (TCU), seja quando do parecer prévio anual sobre as contas de governo, seja em diversos trabalhos de auditoria realizados em apoio ao Congresso Nacional, em obediência ao art. 71 da CF/88. A própria LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), aliás, prevê em seu art. 150 que o TCU encaminhará à Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da CF/88, no prazo de trinta

⁵⁵⁰ A propósito, vale destacar o modelo recém-implantado para o país: “De fato, verifica-se com o plano atual um importante esforço de simplificação do planejamento. O PPA anterior, referente ao período 2016-2019, era composto por 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.136 metas e 3.101 iniciativas. O PPA 2020-2023, por seu turno, tem 70 programas finalísticos, 70 objetivos e 70 metas. Além da menor cardinalidade, o plano mais recente busca uma simplificação também qualitativa. Enquanto o PPA 2016-2019 tinha maior aprofundamento nas dimensões estratégica, tática e operacional, o PPA atual tem por objeto primordialmente ser o instrumento de planejamento federal de médio prazo, ocupando-se, eminentemente, da dimensão tática. A dimensão estratégica, de longo prazo, é simplificada, e se baseia nos eixos estratégicos da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), que constava do Projeto de Lei 9.163/2017, o qual não foi aprovado pelo Congresso Nacional. A respeito do planejamento de longo prazo, registre-se que o Poder Executivo instituiu, por intermédio do Decreto 10.531/2020, a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), com indicadores, desafios e metas para o país, no período de 2020 até 2031” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2021. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2022. p. 128-129).

dias após o envio do Projeto de Lei Orçamentária, um quadro-resumo relativo à qualidade da implementação e ao alcance de metas e dos objetivos dos programas e das ações governamentais para subsidiar a discussão do orçamento anual. Essa previsão já vem sendo repetida nas diretrizes orçamentárias ao longo dos anos, com vícios muito bem diagnosticados pelo órgão de controle desde longas datas, muitos dos quais perduram até hoje. Tudo leva a crer que não se faz presente ainda a vontade política e o envolvimento necessário, inclusive, no âmbito do próprio Congresso, para uma mudança nesse quadro, em prol do aprimoramento da elaboração do plano orçamentário, a partir da retroalimentação dos dados municiados no escopo da atuação fiscalizatória do órgão de controle que lhe presta auxílio. Também as recomendações aos órgãos da Administração não se vislumbram atendidas, permanecendo uma lacuna institucional que há de ser ajustada para o aperfeiçoamento do processo orçamentário de modo abrangente.

Uma simples varredura nos levantamentos do TCU sobre o tema transparece tal questão. Basta ver os achados mais atuais e relevantes. Registre-se, a propósito, o Acórdão TCU nº 948/2016, no levantamento realizado com o objetivo de comparar boas práticas orçamentárias estabelecidas por instituições internacionais com aquelas adotadas pela Administração Pública Federal no Brasil. Naquela ocasião, foi reforçada a necessidade do alinhamento dos planos estratégicos de médio prazo às prioridades do governo, destacando-se o desenvolvimento de uma dimensão além do ciclo anual, para fins de organizar e estruturar as dotações orçamentárias de forma a corresponder de maneira mais realista aos objetivos nacionais e de acordo com metas compatíveis com a estabilidade macroeconômica e com a sustentabilidade fiscal. Foi demonstrado, porém, que as políticas previstas no PPA não estavam sendo priorizadas no momento de elaboração da LOA. Naquele mesmo ano os cortes no orçamento já tiveram início no Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (Decreto nº 8.670/2016). Ao final, constatou-se que, em vez de o PPA balizar a elaboração da LOA, as dotações atualizadas das leis orçamentárias que alimentam o processo de revisão do PPA, o que retira deste qualquer característica de instrumento de planejamento, porquanto os valores globais dos programas temáticos, que deveriam orientar a distribuição de recursos na LOA, com vistas ao atendimento das metas definidas no PPA, não têm sido utilizados como parâmetro para a elaboração da lei orçamentária. A conclusão do órgão de controle é severa e objetiva, revelando nada mais do que a realidade:

[...] 66. Dessa forma, com base nos argumentos aqui tratados, pode-se concluir que o PPA não funciona como um plano de médio prazo para a Administração Pública Federal, conforme preconizado na Constituição Federal. Apesar de ser um instrumento com peso constitucional, o PPA tem sido elaborado muito mais com o intuito

de cumprir determinação constitucional, do que de orientar os órgãos, como um planejamento de médio prazo, na elaboração de seus orçamentos e planejamentos anuais. Deve-se ressaltar que a citada ineficiência do PPA, como plano de médio prazo orientador da Administração Pública Federal, tem como uma de suas causas a falta de diálogo entre planejamento e orçamento. 67. A ausência de cultura de planejamento no Brasil e a necessidade de resolver problemas imediatos em detrimento de planejamento das ações futuras têm impedido o desenvolvimento do PPA como um plano norteador da administração pública brasileira.⁵⁵¹

Também vale destacar os achados do TCU expostos no Relatório de Políticas Públicas e Programas de Governo (RePP), acompanhamento iniciado em 2017. Por meio do Acórdão nº 2.127/2017, foram abordados problemas existentes em pilares da atuação estatal, como estratégia, coordenação, governança, avaliação e gestão de riscos, com consequências transversais e sistêmicas, comprometendo a coerência e a efetividade das políticas públicas. Esses déficits institucionais perpetuam a baixa qualidade do gasto público e, concomitantemente, afrontam as boas práticas e normas de funcionamento de um bom governo. Restou demonstrado que a ausência do plano de longo prazo como baliza do desenvolvimento nacional constitui-se em fragilidade relevante do sistema de planejamento, e, na sua falta, vem-se utilizando o PPA, mas sem êxito. Além disso, a falta de uniformidade e padronização dos planos nacionais setoriais cria obstáculos à atuação sinérgica dos programas, com fragmentações, duplicações e sobreposição de políticas e ações, e baixos resultados das intervenções públicas. No Capítulo II do referido relatório do TCU foram listados diversos pontos problemáticos, compilando constatações que revelam disfunções crônicas, a saber: (i) falhas na estratégia do Estado brasileiro; (ii) falta de articulação sistêmica de órgãos centrais do Governo Federal; (iii) falta de coordenação das políticas públicas; (iv) deficiências na governança orçamentária; (v) insuficiente monitoramento e avaliação de resultados; e (vi) deficiências na gestão de riscos. No que toca ao plano plurianual, confirmou-se o achado nos seguintes termos: “O PPA tem a efetividade comprometida no cumprimento do papel de plano de médio prazo para a Administração Pública Federal, em desconformidade com o preconizado na Constituição Federal”.⁵⁵² Trouxe o estudo pertinentes recomendações em aspectos de planejamento, orçamentação e gestão, sendo complementado, de 2017 em diante, com os RePP feitos anualmente.

É de se considerar, também, em tempos mais recentes, o acompanhamento realizado pelo TCU com a finalidade de analisar especificamente o Plano Plurianual,

⁵⁵¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 948/2016 – TCU – Plenário*. Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 20.4.2016. p. 13, itens 66-67.

⁵⁵² BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2127/2017 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, sessão de 27.9.2017. p. 10, itens 57-68.

desde a fase preparatória, consoante o Acórdão nº 2.515/2019, referente ao PPA 2020-2023. Restou evidenciado que, apesar das melhorias, o modelo embute riscos para o planejamento governamental, permanecendo problemas antigos já detectados, como o baixo nível de coordenação entre os diferentes planos nacionais e setoriais, a falta de integração com informes de custos, incoerências dos programas finalísticos, fragilidades nas metas e indicadores de resultados e lacunas no plano governamental como um todo, a impedir o PPA de cumprir a vocação de ser um efetivo planejamento de médio prazo para o país, que oriente a distribuição de recursos em seu período de vigência, viabilize o acompanhamento e o atendimento das metas estipuladas e induza sustentabilidade fiscal, transparência e efetividade dos programas.⁵⁵³ Em sequência, o TCU monitorou o cumprimento das deliberações do trabalho precedente, por meio do Acórdão nº 3.090/2020. Embora as recomendações anteriores tenham sido parcialmente atendidas, permaneceram pendentes várias frentes de melhoria. Além das inadequações persistentes no PPA, foram pontuadas no aludido relatório duas importantes lacunas estruturais: o país não conta com uma lei ordinária sobre as diretrizes e bases do planejamento nacional (art. 174, § 1º, da CF/88), nem com uma lei complementar que disponha sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual (art. 165, § 9º, I, da CF/88).⁵⁵⁴

As deficiências no planejamento orçamentário, já no plano plurianual, retratam uma atuação governamental não apoiada em informações de desempenho confiáveis, embora estas fossem imprescindíveis para a comprovação do produto realizado pelo governo durante a execução da política pública. Essa é uma etapa prejudicial à plena implantação da própria noção de orçamento impositivo, como falado antes, porquanto a determinação constitucional se volta para a execução da programação orçamentária tendo por base a entrega de bem ou de serviço à sociedade. Como se poderá fiscalizar resultados se o planejamento, no qual se concebem metas físicas e financeiras, não é levado a sério? Certamente, aceitar-se-á qualquer resultado em uma sociedade que não planeja. Com efeito, corre-se o risco, se não houver alteração no *modus operandi* do planejamento no país, de tornar inócuo ou inoperante o art. 165, § 10, da CF/88, que trouxe o dever de execução orçamentária, pois sua mensuração precisa depende de um plano que contenha metas e indicadores de resultado devidamente ajustados, só assim factível vislumbrar ou não a entrega do produto à sociedade.

A existência de uma estrutura provida de melhor adequação quanto às metas e que abranja indicadores úteis aos setores de atuação governamental certamente

⁵⁵³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2515/2019 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 26.10.2019. p. 25, item 158.

⁵⁵⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3090/2020 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 18.11.2020. p. 14, item 85.

consistirá em um avanço fundamental para que a administração pública promova os aprimoramentos necessários à mitigação de inconsistências e permita a análise e o acompanhamento histórico dos resultados. De fato, é de se reconhecer a extrema fragilidade do planejamento brasileiro nesse aspecto. Conforme se pode constatar do relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo no exercício de 2021, verificam-se problemas na análise dos programas finalísticos, em especial quanto às metas não mensuráveis e desconexas dos objetivos ou do próprio resultado. Aferindo a qualidade e a confiabilidade das metas em 2021, de um quantitativo de 395, em sentido amplo, presentes no PPA 2020-2023, o TCU identificou, da amostra examinada por critérios de materialidade e relevância, que o percentual de rejeição das metas em função de falhas na confiabilidade situou-se em 15%, ao passo que as rejeitadas em razão de falhas na qualidade situaram-se em 21%.⁵⁵⁵ No ano anterior foi pior, conforme relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo no exercício de 2020, quando constatado que, do total de 352 metas, 47% foram rejeitadas quanto à qualidade da formulação e 17% rejeitadas quanto à confiabilidade do dado informado.⁵⁵⁶ Enfim, metas genéricas em que não é possível definir com clareza o que se quer alcançar, incongruências na metodologia de apuração dos valores obtidos, ausência de quantitativos de referência no modo de medição do seu alcance, divergências com dubiedade na contabilização dos patamares atingidos, são inconsistências não alheias ao planejamento brasileiro.

Os problemas não residem apenas no PPA, mas também no âmbito da LDO. José Mauricio Conti recorda, aliás, que o sistema de planejamento orçamentário no Brasil tem vivenciado um verdadeiro retrocesso, marcado pela desconsideração das metas fiscais das diretrizes orçamentárias, por vezes descumpridas e alteradas,⁵⁵⁷ e por seu próprio processo legislativo desrespeitado, sendo aprovada fora do prazo legal e, até mesmo, em conjunto com o orçamento anual, como já aconteceu em tempos

⁵⁵⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2021. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2022. p. 135.

⁵⁵⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2020. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2021. p. 134.

⁵⁵⁷ Alertava Conti ao final de 2015: “Um dos mais lamentáveis atos praticados no final do ano passado, por incrível que pareça, volta a se repetir: a modificação da Lei de Diretrizes Orçamentárias às vésperas do final do exercício financeiro, para evitar que seja considerada violada. A LDO que fixou as diretrizes e metas para 2014 (Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013), em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, estabeleceu meta de superávit primário para o orçamento de 2014 em R\$ 116 bilhões; em 15 de dezembro, poucos dias antes do fim do ano, a meta é substancialmente reduzida pela Lei 13.053” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 484).

recentes.⁵⁵⁸ Não se olvide que a LDO tem especial relevo no sistema de planejamento orçamentário. Criada na Constituição de 1988 como mecanismo para integrar, a cada ano, as prioridades da administração pública federal, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, assumiu relevância crescente no sistema de planejamento como verdadeiro *pré-orçamento*, permitindo a participação mais efetiva do Legislativo. As suas funções foram reforçadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, cabendo-lhe, nos termos do art. 4º, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados, condições para transferências de recursos, além de conter anexo de metas fiscais, em que serão estabelecidas metas de resultados nominal e primário e montante da dívida pública, bem como anexo de riscos fiscais, os quais serão avaliados passivos contingentes e riscos capazes de afetar as contas públicas. A EC nº 109/2021 deu nova redação ao art. 165, § 2º, da CF/88, para detalhar que a LDO compreenderá, além das metas e prioridades da administração federal, as diretrizes de política fiscal em consonância com trajetória sustentável da dívida pública.

Ocorre que, como explica Weder de Oliveira, apesar de o constituinte de 1988 ter ambicionado participar mais das elevadas discussões político-financeiras quando introduziu a lei de diretrizes orçamentárias no sistema de planejamento, o legislador orçamentário anual (Presidente e Congresso), no entanto, não quis ou não conseguiu baixar à realidade essa mesma concepção.⁵⁵⁹ Por outro lado, a crescente hipertrofia da LDO, na prática, tem convertido esse instrumento de planejamento em uma norma experimental, sendo comum um ensaio nela antes de reformas posteriores.⁵⁶⁰ O fato é que, com dispositivos regulando anualmente vários aspectos do ciclo orçamentário, ultrapassando a centena de artigos em suas mais recentes versões, mais parece um código de finanças.⁵⁶¹ E, no fundo, a lei de diretrizes orçamentárias como instrumento de definição das grandes alocações, de orientação geral do orçamento, não funciona a contento. Também no que tange às metas e prioridades, não se logrou tanto êxito no objetivo de fazer com que a definição de recursos na lei orçamentária garanta o

⁵⁵⁸ Sobre esse aspecto, também o descaso com o planejamento já denunciado, no que tange às metas da LDO, que se perpetua e se agrava, como ilustra Conti: “Faltando praticamente uma semana para o encerramento da sessão legislativa do Congresso Nacional, ainda não foram aprovados o Plano Plurianual 2016-2019 e o Orçamento da União para 2016, tudo indicando que não será novamente cumprido o prazo. Pior se verifica em relação à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, cujo prazo expirou em julho, e está caminhando para quebrar o recorde do ano passado, em que acabou sendo aprovada no exercício seguinte” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 483).

⁵⁵⁹ OLIVEIRA, Weder de. *Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade – retomando as origens*. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 259.

⁵⁶⁰ COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 563.

⁵⁶¹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 162.

cumprimento do que foi decidido nas diretrizes orçamentárias. Deixada a efetivação dessa função ao sabor das demandas sociais e econômicas sobre parlamentares e ministros, cada qual com sua visão sobre o que é prioritário, diz Weder de Oliveira, o denominado Anexo de Metas e Prioridades incluiria centenas de ações consideradas prioritárias, predefinindo parte do orçamento discricionário que seria submetido ao Congresso, mas os vetos opostos nos últimos exercícios representam a evidência inquestionável do fracasso institucional de dar funcionalidade ao objetivo de fazer a LDO abranger metas e prioridades por meio da fixação de metas físicas para um rol de centenas de ações orçamentárias, as quais deveriam ser orçadas e executadas.⁵⁶²

Todo esse contexto envolvendo o planejamento se projeta para o orçamento operacional, e, desse modo, os programas da lei orçamentária anual não se tornam plenamente cumpridos. O orçamento mostra-se uma peça em que o *planejado* não condiz fielmente com o *executado*. Não bastasse, há um conjunto de transações fora do orçamento, seja para contornar o limite de gastos ou para driblar outras restrições, reduzindo a credibilidade orçamentária e mingando o planejamento como um todo. Interpretações criativas e itens importantes de despesas tidas por extraorçamentárias, além de diversos episódios, como pedaladas fiscais e maquiagens contábeis, graves a ponto de resultar em *impeachment* presidencial, refletem um ambiente muito pouco propenso ao plano orçamentário. Em suma, apesar do esforço do constituinte de 1988 em tentar alinhar planos e orçamentos, tal integração não se efetiva, e, na prática, o processo decisório é pautado por um incrementalismo de baixa eficiência. O problema não se encontra, contudo, apenas na etapa final, quando da realização do gasto, mas também na origem, desde a sua concepção na fase de elaboração e planejamento. Cumprir a lei orçamentária, como diz Adilson Dallari, deve significar, a rigor, nada mais que executar os programas que embasaram os quantitativos expressos nas dotações orçamentárias.⁵⁶³ A incapacidade de planejar a atividade estatal não pode ser mais tolerada, sobretudo, para fins de implementação do orçamento impositivo, já que, a teor do art. 165, § 10, da CF/88, o *dever de execução* se volta para as *programações orçamentárias* e objetiva a efetiva entrega de um *produto*, na forma de bem ou serviço à sociedade. A boa execução, agora impositiva, exige, antes, um bom planejamento. Pelo que se nota, Governo e Parlamento já são municiados de auditorias e trabalhos para subsidiar tal avanço, sendo preciso convergir o compromisso para fazê-lo. Do contrário, restará um orçamento impositivo possivelmente ineficiente e disfuncional.

⁵⁶² OLIVEIRA, Weder de. *Lei de diretrizes orçamentárias*, p. 197.

⁵⁶³ Como pontua Dallari, não faz sentido o delineamento de todo um sistema orçamentário colocado no planejamento se as dotações orçamentárias não tiverem caráter impositivo, mas, por outro lado, o sistema de orçamentos não deixa de ser um subsistema do conjunto articulado de programas que orientam o planejamento governamental (DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*, p. 327).

5.2 REALISMO E SINCERIDADE: UMA RENOVAÇÃO DA ORÇAMENTAÇÃO NO BRASIL

Diretamente ligada ao processo de planejamento governamental no âmbito da atividade financeira estatal deve estar também a noção de sinceridade orçamentária. Etimologicamente, a palavra sinceridade deriva do latim *sincerus*, que significa *puro*. A incorporação da sinceridade no âmbito das finanças públicas remete à ideia, assim, de um padrão de pureza dos agentes financeiros, refletindo uma obrigação projetada para o realismo orçamentário.⁵⁶⁴ Dessa maneira, o princípio induz o dever de fomentar a exatidão da lei. Em outros termos, caracteriza-se pela falta de intenção de distorcer o plano regularmente consentido. De um lado, impulsiona a regularidade na aplicação dos recursos públicos, e, de outro, incute uma visão orientada para a boa governança pública. No fundo, a ideia é simples: a sinceridade orçamentária postula nada mais do que a obrigação de que as receitas e as despesas da lei orçamentária correspondam à realidade.⁵⁶⁵ A Constituição francesa inspira o *principe de sincérité budgétaire*, à luz do seu art. 47-2: “As contas das administrações públicas são regulares e autênticas. Fornecem uma imagem fiel do resultado da sua gestão, do seu patrimônio e da sua situação financeira”.⁵⁶⁶ E, ainda, a Lei Orgânica francesa relativa às leis de finanças, de 1º de agosto de 2001, no art. 32: “As leis de finanças apresentarão de forma sincera todos os recursos e encargos do Estado. A sua sinceridade será avaliada tendo em conta as informações disponíveis e as previsões que dela possam razoavelmente ser extraídas”.⁵⁶⁷ Reflexo do ideal de transparência na gestão das finanças, a sinceridade orçamentária transmite também a vontade de reforçar a função do Parlamento no ciclo do orçamento. Do ponto de vista técnico, favorece a mensuração dos resultados; do ponto de vista político, otimiza o controle da atividade financeira governamental.

⁵⁶⁴ O princípio da sinceridade orçamentária, enquanto postulado multifacetado e inacabado, não possui definição encerrada. Na visão de Laurent Pancrazi, a sinceridade orçamentária compreenderia três dimensões: a sinceridade das avaliações, a validade das previsões orçamentárias e a ausência de artifícios contábeis. Isso poderia corresponder ao aspecto da sinceridade em plano quantitativo e qualitativo (PANCRAZI, Laurent. *Le principe de sincérité budgétaire*. Paris: Harmattan, 2012. p. 305).

⁵⁶⁵ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 149.

⁵⁶⁶ Do texto original, a parte final do artigo 47-2 da Constituição da França, de 4 de outubro de 1958: “Article 47-2. [...] Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière”.

⁵⁶⁷ Art. 32 da Lei Orgânica nº 2001-692, relativa às leis de finanças: “Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler”.

No fundo, o desejo de realismo e sinceridade no âmbito do orçamento público nem é propriamente uma novidade. Agenor de Roure, no início do século XX, ao analisar o direito orçamentário brasileiro, já alertava que os cálculos majorados de receitas e economias fictícias nas despesas tornam o orçamento *mentiroso*, acarretam despesas extraorçamentárias e forçam os créditos suplementares, concorrendo para uma *miragem* que ilude o povo. A conclusão do autor não poderia ser mais clara: “a falta de sinceridade na fixação da despesa e na previsão da receita é o maior mal dos orçamentos”.⁵⁶⁸ Na doutrina francesa, berço do princípio, há tempos se proclama, a se notar da doutrina de René Stourm, a ideia de *sincérité budgétaire*, concebida a sua gênese embrionária no postulado da transparência, para o qual confluem os princípios da universalidade e da especialização. *À medida* que tais princípios se projetam para descrever e classificar separadamente todas as receitas e todas as despesas do Estado, acabam por explicitar a sinceridade e a clareza que haverá de existir na lei do orçamento, sem nenhuma forma de atenuação, confusão ou compensação. Ressalta Stourm, dentre as qualidades que o projeto de orçamento deve ter, a primeira da lista já era a sinceridade, revelando a sua destacada importância desde longas datas.⁵⁶⁹

No que interessa a este estudo, é necessário compreender que o orçamento impositivo, consubstanciado no dever de execução das programações orçamentárias, depende, para o seu bom êxito, de um diálogo íntimo com o princípio da sinceridade. Seguramente, não haverá como avançar no intuito de um verdadeiro aperfeiçoamento do sistema de planos e orçamentos se aquela visão anacrônica de *peça de ficção*, tão enraizada na gestão das finanças do país, não for definitivamente superada. Isso se inicia por uma honestidade que há de ser manifesta já na feitura das leis do orçamento, para que, conseqüentemente, seja exigível esse mesmo realismo na posterior etapa de execução. É que o orçamento impositivo, para que possa ser algo concreto e não uma mera fantasia ou um idealismo desprovido de aplicabilidade prática, fatalmente precisa estar sincronizado com um processo renovado de orçamentação, plasmado em uma cultura de gestão que não mais se contente com a utilização descoordenada e pouco transparente dos recursos públicos. O dever de execução, com a finalidade da entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10, da CF/88), requer, antes de tudo, pautar-se em perspectiva sincera, factível e mensurável, para que, enfim, a programação

⁵⁶⁸ ROURE, Agenor de. *Formação do direito orçamentário brasileiro*, p. 66.

⁵⁶⁹ “Comment le budget est-il préparé? Ou plutôt, en subdivisant la question: Comment le budget doit-il être préparé? Comment est-il effectivement préparé par les divers gouvernements? D’abord la théorie, puis son application. Les qualités que doit posséder un project de budget ne sauraient être énumérées toutes: sincérité, clarté, unité, économie, équilibre, etc., la liste serait interminable [...]” (STOURM, René. *Cours de finances: le budget*. 2. ed. Paris: Guillaumin Éditeurs, 1891. p. 119).

orçamentária sirva genuinamente como uma baliza ao gestor, tendo o foco sempre no resultado que se pretende alcançar. A desejável acepção do realismo orçamentário abre fronteiras para que se introduza um padrão de maior qualidade e credibilidade no orçamento público, em um sistema de orçamentação revitalizado.

A viabilidade do orçamento impositivo, então, tem como pressuposto a adoção de projeções realistas e confiáveis, já que orçamentos inflados ou mal dimensionados criam expectativas de execução de políticas com base na falsa premissa da existência de recursos.⁵⁷⁰ Allen Schick explica, inclusive, que entre as patologias identificadas em países com problemas de disciplina fiscal encontra-se a existência de orçamentos irrealistas, os quais podem acabar servindo de instrumento de controle por políticos e burocratas oportunistas, que conspiram para preservar seu poder enquanto canalizam recursos para suas prioridades alocativas, em prejuízo das instituições democráticas e fomentando a corrupção. Segundo o autor, quando o orçamento é irrealista tende a haver um comportamento evasivo com o objetivo de criar a sensação, em desacordo com a realidade, de que estão sendo cumpridas as demandas de melhorias sociais, que já se sabe não poderem ser atendidas, ou, ainda, valer-se do artifício do irrealismo como meio para o governo escapar de seu confinamento fiscal. Um orçamento pouco sincero é de fácil manipulação, não precisando de muito para ser desviado e reescrito ao longo do exercício, à revelia da chancela parlamentar. Uma vez institucionalizado, esse tipo de orçamento perde completamente seu prestígio como declaração oficial da política financeira do governo e torna-se apenas a primeira rodada de um processo contínuo de ajustes à incerteza, à crise e às mudanças nas circunstâncias fiscais. Ao fim, por meio de estratégias pouco transparentes, implanta-se o orçamento a qualquer modo, desconectando-se do planejamento fragilmente concebido, com mudanças no curso de sua vigência, sempre que as condições se revelarem mais adversas, táticas que são compradas a um alto custo em detrimento da integridade orçamentária.⁵⁷¹

A importância da sinceridade no modelo de orçamento impositivo é ainda mais elevada, já que a nova sistemática visa a combater, no momento da execução, ajustes unilaterais fora das hipóteses previstas em lei, ressalvados os impedimentos de ordem técnica e o cumprimento das metas fiscais, rechaçando-se o padrão de gestão guiado por contingenciamentos aleatórios e mecanismos de flexibilização da lei orçamentária que reduzem a sua força normativa e esvaziam a função parlamentar. Para tanto, é absolutamente imprescindível um orçamento realístico e credível. Tal pretensão, aliás, como condição indissociável da noção de impositividade

⁵⁷⁰ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 157.

⁵⁷¹ SCHICK, Allen. *A contemporary approach to public expenditure management*. World Bank Institute. Governance, Regulation, and Finance Division, 1998. p. 36-37.

orçamentária, foi ventilada na tentativa de inclusão, durante a tramitação das reformas que implementaram o modelo orçamentário impositivo no Brasil, de dispositivos específicos que buscavam explicitar um certo dever de sinceridade na concepção do orçamento. A propósito, antes mesmo da EC nº 86/2015, ainda à época da PEC nº 565/2006, originária da PEC nº 22/2000, já havia proposta de enunciado a ser acrescido ao art. 165 da CF/88, nos seguintes termos: “A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”.⁵⁷² Idêntica disposição foi proposta adiante, na PEC nº 34/2019, quando da tramitação oriunda da PEC nº 02/2015, depois convertida na EC nº 100/2019.⁵⁷³ Em ambos os casos, o texto foi retirado da versão final da reforma aprovada. Embora sem sucesso, as iniciativas confirmam, de um lado, a indissociabilidade da sinceridade orçamentária para o dever de execução, e, de outro, a necessidade de trilhar um caminho de aderência do orçamento à realidade, apesar da prática oposta no país.

O propósito de corrigir as deficiências do anterior orçamento autorizativo deve abranger não só o dever de execução, mas que este esteja calcado no planejamento e refletido em disposições orçamentárias sinceras, diretriz que precisa iluminar todo o complexo de normas e procedimentos de elaboração e execução do orçamento. A obrigatoriedade de execução do programa de trabalho no modelo impositivo não pode ser compatível com orçamentos fictícios e desequilibrados, o que conduziria à perda de eficácia da lei orçamentária.⁵⁷⁴ O art. 12 da LRF, inclusive, impõe o dever de que as previsões de receita observem as normas técnicas e legais, e considerem os efeitos de quaisquer fatores relevantes que repercutam na devida estimativa. A riqueza desse dispositivo, na visão de José Mauricio Conti, revela a ideia de que não se pode mais admitir a estimativa com números poucos confiáveis ou o incrementalismo comum em previsões simplistas.⁵⁷⁵ Do contrário, como também reforça Heleno Taveira Torres, o orçamento será campo fértil para ajustes discricionários no decorrer da execução que mitigam a credibilidade orçamentária, daí por que a eficiência administrativa reclama previsões segundo critérios controlados, de modo a evitar que a lei

⁵⁷² BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=332451. Acesso em: 8 jan. 2022.

⁵⁷³ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 2019*, oriunda do Senado Federal. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2197160>. Acesso em: 14 jan. 2022.

⁵⁷⁴ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 157.

⁵⁷⁵ CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 191.

se converta numa carta de promessas inúteis.⁵⁷⁶ Já dizia José Afonso da Silva em sua formulação sobre o orçamento-programa, o princípio da sinceridade preconiza uma análise profunda da situação existente e de métodos adequados, para que o orçamento se compatibilize com as condições materiais e institucionais necessárias à sua execução, de modo que a estipulação dos objetivos a serem alcançados por meio da execução dos programas orçamentários revele uma atitude racional e honesta na elaboração do orçamento.⁵⁷⁷ Ao contrário, a *insinceridade orçamentária*, como diz Marcus Abraham, à medida que impõe aos cidadãos uma frustração das legítimas expectativas quanto às políticas públicas que lhes foram propagandeadas, desmoraliza as leis orçamentárias, daí por que, no ideal de boa-fé, torna-se necessário coibir orçamentos em desacordo com a realidade, baseados em promessas inexecutáveis e motivados por fins eleitoreiros.⁵⁷⁸

O fato é que, não raro, o orçamento *planejado* difere do orçamento *executado*. Essa dissonância pode sinalizar uma existência de falhas internas na elaboração do orçamento apartado da realidade, assim também a ocorrência de fatos imprevisíveis e supervenientes que impedem a execução do orçamento como idealizado, ou, até mesmo, a habilidade artificiosa de esquivar do orçamento inicialmente planejado, o que denota um possível conflito de interesses entre os atores envolvidos.⁵⁷⁹ Há, ainda, os fatores da dinâmica econômica global que atravessam as fronteiras geográficas para influenciar incisivamente as políticas internas. No fundo, não deixa de ser verdade que planejar e executar realisticamente é uma tarefa árdua e complexa. Jesse Burkhead afirma que, se este fosse um mundo estático, com economias fechadas, sem receber interferências externas, com mudança tecnológica e populacional processando-se em ritmo constante, então a relação entre elaboração orçamentária e programação seria relativamente simples, situação imaginária em que programas e planos precederiam os orçamentos e a elaboração orçamentária consistiria na implementação financeira e administrativa dos programas. Mas o *se*, diz Burkhead, é utópico, pois as mudanças repentinas das previsões, em diferentes ordens de grandeza, variam desigualmente e costumam interromper o fluxo normal dos planos e programas governamentais.⁵⁸⁰

Daí se concluir que um certo grau de irrealismo orçamentário – é salutar que se faça um juízo moderado – pode decorrer de complexidades intrínsecas à atividade de programação. Por cumprir o orçamento público múltiplas funções, é compreensível

⁵⁷⁶ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 409.

⁵⁷⁷ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 154.

⁵⁷⁸ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, p. 300.

⁵⁷⁹ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 43-44.

⁵⁸⁰ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 113.

uma instabilidade vinda de algum nível de disrupção entre o planejado e o executado. Existem dificuldades ínsitas ao planejamento orçamentário que refreiam uma exata e sempre perfeita correspondência entre planos e orçamentos.⁵⁸¹ Primeiro, é de se notar a multidisciplinariedade do orçamento, a exigir a integração de áreas de conhecimento diversas, considerando a confluência de aspectos contábeis, jurídicos, econômicos e políticos, imersos numa mesma lei. Segundo, não se pode negar a pauta conflituosa e as pressões sob diferentes ângulos que recaem sobre as decisões orçamentárias, justamente por ser o orçamento um documento que aloca os escassos recursos públicos, pactuados entre interesses contrapostos, além de servir de guia para a redistribuição de renda e a definição geral da política fiscal e econômica, assim também fornecendo os meios pelos quais os serviços públicos são prestados e critérios para a respectiva avaliação, convertendo-se em instrumento primário para a solução de vários conflitos, o que eleva a quantidade de interessados e atores envolvidos, dispostos a influenciar as decisões nesse *super-budget*, como faz referência Naomi Caiden.⁵⁸² Além de tudo, há que se considerar a própria dificuldade inerente ao processo de prever o futuro e projetar estimativas assertivas no bojo do planejamento, seja porque o cálculo das receitas e despesas abrange, atualmente, problemas extrafiscais que ultrapassam a neutralidade das finanças clássicas, seja, ainda, porque os recursos são escassos e as demandas crescentes diante da expansão da atividade estatal, ou, ainda, devido a eventos fortuitos ou imprevisíveis que acaso surjam, tudo isso cooperando para que a elaboração da proposta orçamentária se torne uma tarefa desafiadora.

As dificuldades, em si, já são grandes apenas se considerado o modo de ser elaborado o orçamento público. Nem sempre, portanto, um possível descasamento entre estimativa e realidade é resultado de deliberada decisão insincera, casuística ou oportunista adotada em seara orçamentária. Não por outro motivo, aliás, é necessário assegurar meios, circunscritos aos limites da lei, para que a gestão possa se adequar às intempéries ao longo da vigência do orçamento. Isso se abordará adiante. O que importa é perceber, porém, que tolerar algum desalinhamento

⁵⁸¹ Não por outra razão, a decisão orçamentária se torna muitas vezes incremental e, de certa maneira, padronizada. Como afirma Irene S. Rubin, o modelo incremental é pautado ignorando a base e não comparando as principais alternativas de políticas, com decisões tomadas sem revisar o ponto de partida que forja o patamar prévio das despesas. Se, de um lado, a sistemática reduz potencialmente as disputas políticas, de outro, adotam-se decisões seletivas, já que, certamente, os programas com maiores implicações políticas provavelmente receberão atenção especial, em detrimento dos outros (RUBIN, Irene S. The authorization process: implications for budget theory. In: RUBIN, Irene S. (org.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988. p. 125).

⁵⁸² CAIDEN, Naomi. Shaping things to come super-budgeters as heroes (and heroines) in the late-twentieth century. In: RUBIN, Irene S. (org.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988. p. 48.

circunstancial entre planos e orçamentos, fundado em questões alheias à vontade dos responsáveis pela formulação do programa estatal, é bem diferente de aceitar um estado de coisas em que se mostra institucionalizado e já amplamente subentendido que não é possível planejar e orçar sinceramente, potencializando os efeitos desse desajuste na fase de execução. Em outros termos, as eventuais complexidades na elaboração do plano orçamentário não dão azo à negação dos efeitos de sua normatividade; ao contrário, o planejamento, que é determinante para o setor público, vincula a Administração e torna exigível, via de regra, a sua fiel execução. O orçamento impositivo cristaliza uma obrigação que se dirige, também, para a sinceridade das disposições orçamentárias, e disso resulta, obviamente, uma imensa responsabilidade na fase de planejamento.

De forma clara: uma coisa é errar; outra coisa é institucionalizar o erro e torná-lo, voluntariamente, parte integrante do *modus operandi* de planejar e executar a lei do orçamento. Foi o que se firmou no Brasil, num visível quadro de amadorismo e falta de tecnicidade na formação e execução da peça orçamentária, sem o devido controle de resultados nem uma retroalimentação gerencial capaz de iluminar qualitativamente a produção dos planos e orçamentos subsequentes, de modo a sepultar os resquícios de uma cultura patrimonialista ainda operante no país. O resultado disso é a existência certa de planejamentos *furados*, já aceitos como tal, arraigados na cultura nacional, o que apoia a execução de baixa credibilidade do orçamento. A assertiva é corroborada na lúcida visão de Gabriel Lochagin: “Se a alguém fosse perguntado da existência de uma linha de continuidade na história orçamentária do Brasil, a secular diferença entre o orçamento votado e o orçamento executado seria uma boa resposta”.⁵⁸³ Weder de Oliveira, nesse mesmo enfoque, chega a afirmar que, na elaboração e aprovação dos orçamentos, o equilíbrio entre receitas e despesas torna-se artificialmente construído, forjado pela imprudente previsão otimista da arrecadação ou por uma subestimativa irresponsável das despesas, e, até mesmo, pela composição de ambas as práticas, contrárias ao princípio da sinceridade e absolutamente deletérias para a sanidade do processo orçamentário, fato incontestado na dinâmica de planejamento brasileiro.⁵⁸⁴

De um lado, como já se sabe, as receitas superestimadas ampliam o leque de gastos que podem ou não ser realizados, sendo alvo de contingenciamentos durante a execução; de outro, as receitas subestimadas acarretam excesso de arrecadação, permitindo a abertura de créditos adicionais, cuja autorização geralmente já consta da lei orçamentária anual em termos genéricos,⁵⁸⁵ e facilitando uma execução

⁵⁸³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 15.

⁵⁸⁴ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 372.

⁵⁸⁵ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 43-44.

afastada das premissas de planejamento. Não é difícil ver que a ausência de previsão mais acurada das receitas tornou-se confortável aos poderes Executivo e Legislativo, deixando em aberto a possibilidade de modificar o orçamento ao longo do exercício, em detrimento de uma maior transparência fiscal. Por isso é que, seguindo a doutrina de Weder de Oliveira, começar mal o processo dessa maneira pode ser politicamente interessante para os governos e certos atores políticos, mas resultará certamente em ineficiências alocativas, o que desemboca em obras paralisadas por falta de recursos, liberações de valores em expressiva monta ao final do exercício, inscrição volumosa de despesas em restos a pagar, dentre outros subterfúgios na execução orçamentária, tanto mais adotados quanto maior seja o artificialismo do planejamento.⁵⁸⁶ Corrobora também Estevão Horvath, ao dizer que não parece crível que as frequentes situações de descumprimento do previsto na lei orçamentária, sem atingir as metas objetivadas, sejam, de fato, todas as vezes, em todos os momentos, alheias ao comportamento que, a rigor, consiste em desobedecer o orçamento, o que não pode mais ser aceito.⁵⁸⁷

Orçamentos incompletos ou inexatos são prejudiciais e denotam, de um lado, um trabalho ineficiente do Poder Executivo, senão deliberada tentativa de escapar às suas responsabilidades, e, por outro lado, uma falta de controle do Poder Legislativo. Por isso é que, sob os dois prismas, alerta Lochagin, para reverter esses problemas é preciso que os parlamentares, representantes do povo, retomem suas prerrogativas e que o governo elabore propostas orçamentárias sinceras. Não à toa se pode invocar o velho ditado: “boas finanças, boa política”.⁵⁸⁸ Nada é escusa, então, para relativizar o realismo do orçamento e a sinceridade exigível desde a fase de planejamento. Essa é a premissa em que se fundamenta o orçamento impositivo, por razões lógicas: como subsistirá o dever de execução, a teor do art. 165, § 10, da CF/88, se tal obrigação estiver alicerçada sobre programação orçamentária irreal ou insincera? Não é preciso muito esforço para concluir que tal previsão se fará inócua ou inexigível, correndo o risco de se converter no mero dever de justificativa do gestor pelo descumprimento, sem que lhe recaia o ônus da entrega real do produto esperado pela sociedade, caso o vício na origem, referente à falta de sinceridade da lei, não seja prontamente sanado.

É certo que a execução orçamentária não pode ser um meio para que o Poder Executivo altere os rumos da lei e administre crises *ad hoc* sobrepujando o Legislativo, daí por que, diz Élide Graziane Pinto, sob pena de se tornar arbitrária, tal competência decisória precisa mesmo ser retomada em bases mais discursivas, o que se presume seja

⁵⁸⁶ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 373.

⁵⁸⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 213-214.

⁵⁸⁸ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 15.

possivelmente alcançado pela via do orçamento impositivo.⁵⁸⁹ Ocorre, como dito, que a viabilidade deste depende primariamente da existência de projeções confiáveis, sem erro sistemático, quanto às receitas e principais despesas, bem como das metas projetadas de superávit.⁵⁹⁰ Tal condicionante parece ser a *virada de chave* que necessita haver no sistema orçamentário pátrio, tudo começando pelo respeito ao princípio da sinceridade, somente sendo possível a conformação prática do orçamento impositivo, como cláusula de realidade, capaz de vincular o gestor aos resultados a serem ofertados à sociedade. Em suma: para haver o dever de execução das programações orçamentárias, o planejamento sincero adquire importância ímpar, sem o qual se frustra a execução impositiva. Tal visão adéqua-se ao que infere Allen Schick, quando diz que, paradoxalmente, o planejamento poderia até assumir maior primazia do que o orçamento executivo, sobretudo em países menos desenvolvidos, suscetíveis às restrições financeiras que se fazem presentes na execução do plano.⁵⁹¹

O modelo orçamentário impositivo se contrapõe, enfim, àquela prática usual da *peça de ficção*, enquanto lei de fraca credibilidade e despida de efeitos materiais, revelando um visível déficit de efetividade, sendo tratada como uma mera *formalidade necessária*.⁵⁹² De fato, o orçamento autorizativo sempre foi propulsor do irrealismo. Os contingenciamentos arbitrários e aleatórios de gastos discricionários autorizados na lei orçamentária, desde sempre implementados no país, revelaram-se decorrentes, especialmente, da necessidade de compensar, durante a execução, frustrações de receita, aumentos de despesas obrigatórias e o redimensionamento das metas fiscais, também contribuindo a abertura de créditos adicionais para despesas primárias sem fontes hábeis, como afirma Eugênio Greggianin.⁵⁹³ O fato é que o contingenciamento das despesas discricionárias passou a servir como uma variável de ajuste, podendo, seguramente, ser visto como um indicador das deficiências da gestão orçamentária e financeira, à custa da manutenção de grande flexibilidade no manuseio das dotações do orçamento. A ausência de responsabilidade de execução e de justificação quanto ao inadimplemento do plano legalmente aprovado fomentou a elaboração contínua de orçamentos irrealísticos, figura combatida, agora, no modelo impositivo, mediante a obrigação *prima facie* de execução da lei orçamentária, freando-se a criação de falsas expectativas, para elevar o orçamento como instrumento de planejamento estatal.

⁵⁸⁹ PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 317.

⁵⁹⁰ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 70.

⁵⁹¹ SCHICK, Allen. *A contemporary approach to public expenditure management*, p. 38.

⁵⁹² SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 22-23.

⁵⁹³ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 68-69.

O que se pretende é inculcar na gestão das finanças públicas uma perspectiva de exatidão da lei do orçamento, como sugere James Giacomoni, a envolver questões técnicas e éticas, de modo que, desde os primeiros diagnósticos e levantamentos com vistas à elaboração da proposta orçamentária, deva existir grande preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade do setor público de nela intervir positivamente por intermédio do orçamento.⁵⁹⁴ Quer-se com o orçamento impositivo a execução não sob qualquer forma, mas que seja guiada por programações orçamentárias sinceras, para, ao fim, expurgar o irrealismo, digno de crítica, como fez o ministro Marco Aurélio, no julgamento da ADI nº 4.663, no âmbito da Suprema Corte, referindo-se ao descaso na gestão das finanças do país: “A lei orçamentária ganha, então, contornos do *faz de conta*. Faz de conta que a Casa do Povo aprova certas destinações de recursos, visando às políticas públicas, sendo que o Executivo tudo pode, sem dizer a razão”.⁵⁹⁵ É preciso, portanto, uma renovação do sistema de planejamento e orçamentação para que, efetivamente, se incorpore a sinceridade orçamentária, firmada no realismo da lei, na fidedignidade da previsão de receitas e da fixação de despesas em consonância com a conjuntura econômica e a política fiscal, na assertividade dos programas e de suas respectivas metas, na confiabilidade dos registros sem falseamento de dados, e na honestidade e adequação constitucional no manuseio de instrumentos financeiros.

5.3 VINCULAÇÕES E DESPESAS OBRIGATÓRIAS: HÁ ESPAÇO PARA PLANEJAR?

Já se sabe que o orçamento impositivo tende a transferir boa dose de poder, antes localizado na etapa dos atos executórios, para o momento, agora, da concepção dos programas orçamentários, porquanto aqueles passaram a estar obrigatoriamente vinculados a estes, não mais se percebendo a programação como mera autorização para o gasto (natureza autorizativa), mas previsão legal da qual se extrai um dever de execução (natureza impositiva), exigência que implica a mudança sobre quando e quem verdadeiramente realiza a decisão orçamentária. Daí por que, por um lado, não faz sentido falar em impositividade sem a responsabilidade pela boa programação, e, de outro, a eficiência do processo orçamentário depende da sinceridade implantada desde a formulação da lei, só assim se tornando exequível a sua impositiva realização. Compreendidas tais premissas e identificada a importância cada vez mais crucial do planejamento, com o reforço do dever de execução das programações orçamentárias,

⁵⁹⁴ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 82.

⁵⁹⁵ STF, ADI 4.663, voto do Min. Marco Aurélio, DJ 31.12.2014.

cabe fazer uma reflexão: há espaço no orçamento brasileiro, de fato, para planejar? É que grande parte do orçamento já está afetada com vinculações constitucionais e despesas legais obrigatórias, reduzindo-se o total de recursos livres diante da geração crescente de encargos, por vezes conflitantes com outras restrições de ordem fiscal, tudo a desafiar uma melhor coordenação no âmbito do planejamento estatal.

A chamada rigidez orçamentária⁵⁹⁶ foi um dos fatores a animar o histórico descumprimento do orçamento – indevidamente, diga-se – pelo Executivo.⁵⁹⁷ Vê-se o ciclo vicioso que se estabeleceu no processo orçamentário brasileiro: por um lado, a fraca efetivação do orçamento autorizativo conviveu com o aumento de vinculações constitucionais e de despesas obrigatórias como forma de assegurar cifras para áreas prioritárias; de outro lado, o reduzido espaço para a alocação de recursos impulsionou o implemento de abusivos contingenciamentos e de várias manobras de flexibilização, além da desvinculação de receitas por vias pouco transparentes pelo Governo, com a finalidade de resguardar a autonomia no que sobrou de despesas discricionárias ou, ainda, recuperar parcela destas. E, assim, ao invés de se ter menos rigidez na origem e maior moralidade na execução do orçamento, viu-se o oposto: mais compromissos anteriores à elaboração da lei orçamentária e menor eficácia quanto à sua execução, em um encadeamento espiral que concorreu para a deficiência na gestão das finanças no Brasil. É preciso desfazer esse nó. Com o orçamento impositivo, será revigorada a força da lei orçamentária pelo dever de sua execução, mas é preciso conjuntamente reforçar o espaço de debate construtivo no ambiente do planejamento estatal,⁵⁹⁸ a ser feito com o diálogo democrático e

⁵⁹⁶ Sobre esse aspecto, vale observar o que explicam Fernando Rezende e Armando Cunha: “A rigidez orçamentária é o resultado do acúmulo de pressões sobre o orçamento que se originam: de compromissos financeiros acumulados no passado; de direitos assegurados em lei a grupos sociais mais bem organizados; de regras que estabelecem mecanismos de transferência de recursos fiscais na Federação; e de garantias instituídas com respeito ao financiamento de determinados programas governamentais” (REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 10).

⁵⁹⁷ O tema da rigidez sempre esteve no centro das justificativas para conter a aplicação do orçamento impositivo, como lembra Arnaldo Godoy, para quem seria necessário resguardar uma plasticidade institucional, típica do orçamento autorizativo (GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista da AJURIS*, v. 41, n. 134, p. 57-84, 2014. p. 62). Advoga-se, neste exame, o oposto: a flexibilidade está adstrita aos limites da lei.

⁵⁹⁸ O fenômeno da rigidez orçamentária, lembra Rodrigo Faria, contribui para a redução da importância do orçamento, enquanto principal arena decisória para a fixação da despesa. O índice de despesas obrigatórias tem se mostrado alto, sobrando cerca de 10% do montante orçamentário para alocação por despesas discricionárias. Como pontua, outros ordenamentos também apresentam os sintomas da rigidez orçamentária, mas em proporções menores do que

periódico sobre a destinação dos recursos públicos, fundado em controles e avaliações consistentes dos resultados das políticas advindas das programações orçamentárias, com vistas a uma maior condição de eficiência para a gestão, sem prejuízo do rigor no implemento da lei, dada a sua impositividade.

O fato é que tem sido tônica no Brasil o incremento da afetação de parcela do orçamento, de modo que, cada vez mais, como diz James Giacomoni, a realização das despesas independe das escolhas dos gestores públicos, embora o momento privilegiado para a tomada de decisão sobre o emprego dos recursos devesse ser o da elaboração dos planos e dos orçamentos e o da aprovação respectiva nas Casas Legislativas, mas não é isso o que vem ocorrendo, pois a cada exercício resta menos espaço decisório para novas escolhas orçamentárias, tornando-se o orçamento peça pouco maleável e com pequena margem para realocações periódicas.⁵⁹⁹ Muito disso decorre da força de grupos de pressão que buscam angariar verbas do orçamento diretamente da fonte de receitas, blindando benefícios contra mudanças legislativas que possam ocorrer a cada novo ciclo orçamentário, como assevera Fernando Scaff, ao concluir que “todos buscam capturar uma fração das receitas orçamentárias para chamar de sua, a fim de não necessitar disputar com os demais setores da sociedade e, assim, amarrar o legislador orçamentário de forma perene àquele gasto público”.⁶⁰⁰ Premidos pela necessidade de atender a compromissos acumulados e manter direitos legalmente instituídos, os governantes se encontram em uma verdadeira encruzilhada para satisfazer as demandas de seus eleitores e fazer valer o programa de governo,⁶⁰¹ espaço que tem se tornado ainda mais reduzido com o gradativo avanço das emendas impositivas, a se notar, inclusive, pela recente EC nº 126/2022, que subiu o montante das emendas individuais para 2% da receita líquida corrente, fazendo migrar para tais espécies parte das emendas de relator, após a decisão do STF no caso do *orçamento secreto*. No fundo, pois, enquanto os administradores lutam para desvincular receitas e contar com maior parcela de recursos livres disponíveis, estes são antecipadamente apreendidos por legisladores que

o visto no caso brasileiro. Nos Estados Unidos, por exemplo, a proporção de gastos discricionários sobe para 35% das despesas federais (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 162). Ainda assim, observa Allen Schick que um presidente norte-americano do século XXI, apesar de controlar um orçamento de cerca de US\$ 2 trilhões, realiza menos escolhas genuínas do que fizeram presidentes anteriores que operaram orçamentos de US\$ 100 bilhões (SCHICK, Allen. *The federal budget: politics, policy, process*. Washington: Brookings Institution Press, 2000. p. 3).

⁵⁹⁹ GIACOMONI, James. Despesas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 330.

⁶⁰⁰ SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro*, p. 158-159.

⁶⁰¹ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*, p. 10.

encampam demandas de várias espécies e oneram o orçamento antes da elaboração, no conhecido embate entre Governo e Parlamento.

Existe uma questão, destarte, que é antecedente ao próprio planejamento: a dificuldade imposta ao Poder Executivo, no exercício de suas funções administrativas, decorrente da baixa liberdade financeira para a alocação dos recursos orçamentários, o que se refletiu, ao longo dos anos, nos vários mecanismos de flexibilização utilizados na execução do orçamento público como meios anômalos para alcançar as condições de governabilidade e impor a agenda de governo, dilema que se potencializou, ainda, em tempos recentes, ante a necessidade de respeito às âncoras fiscais. O problema, entretanto, se corrige atacando a raiz, e não se buscando emplacar medidas ilegítimas compensatórias em desacordo com o orçamento, de tal modo que utilizar o argumento da rigidez para subverter a lei orçamentária e granjear maior margem de flexibilidade ao arrepio do princípio da legalidade, como sempre foi feito desde a absorção do modelo orçamentário autorizativo no Brasil, ao contrário de resolver definitivamente o impasse do gestor, paradoxalmente, intensifica-o, pois, tanto mais o orçamento seja descumprido pelo Executivo, tanto mais sucederá a necessidade de ser blindada tal iniciativa (por quebra de confiança), já obrigando a despesa na origem.⁶⁰² É que, como mostra Gabriel Lochagin, eficiência não pressupõe ilegalidade, por isso, se, de um lado, o orçamento público tem uma função político-econômica, que é a de servir como instrumento de governo, é verdade que também possui função jurídica, que enfatiza a conformidade de todas as despesas com as normas e os critérios postos, mas que não são conciliáveis em todas as suas dimensões.⁶⁰³ Na ponderação entre legalidade e flexibilidade, prevalece a primeira, o que não exclui, contudo, esta última, mas a faz atuar nos limites da lei. Por outro lado, as investidas do Executivo foram contidas mais recentemente às avessas, com um Parlamento que desordenadamente pretendeu se reapropriar de suas funções e aumentar sua participação política mediante emendas impositivas que ainda se mostram não plenamente alinhadas ao planejamento ou não guarnecidas de maior rigor técnico e segundo critérios de eficiência, tema sobre o qual se refletirá adiante. O fato é que se faz preciso repensar a baixa margem de recursos para uma maior eficiência da gestão, sem descurar da noção de impositividade da lei.

Fernando Rezende e Armando Cunha lembram que, nos primeiros anos da década de 1990, a rigidez orçamentária cresceu forte como resultado da ampliação dos direitos sociais, além do incremento na parcela dos impostos federais repassados a Estados e Municípios. Os direitos assegurados pela Constituição e constituídos em

⁶⁰² FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 146-147.

⁶⁰³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 71.

mínimos obrigatórios responderam por parcela importante do coeficiente de rigidez do orçamento brasileiro. Posteriormente, os compromissos crescentemente assumidos no âmbito da legislação infraconstitucional permanente elevaram o nível das despesas obrigatórias. Na atualidade, entretanto, o grande responsável pelo engessamento da gestão tem sido o acúmulo de encargos financeiros em razão de medidas adotadas para sustentar a estabilidade monetária em um contexto marcado pela vulnerabilidade da economia brasileira a choques externos. Logo, a imperiosa necessidade de garantir a satisfação dos contratos firmados pelo Governo Federal com seus credores fez com que a instituição de garantias relativas ao atendimento dos compromissos decorrentes da dívida se convertesse em um componente significativo da política orçamentária.⁶⁰⁴ A questão não é de simples resolução: de um lado, as vinculações constitucionais e outros direitos que foram paulatinamente sendo instituídos em legislação própria são garantias instrumentais de consecução de políticas públicas que viabilizam ao Estado o cumprimento dos seus deveres constitucionais e asseguram aos cidadãos, do ponto de vista de suas posições jurídicas subjetivas individuais, o possível usufruto de seus direitos fundamentais;⁶⁰⁵ de outro, é válido notar que o aumento da parcela de receitas repartidas no contexto do federalismo fiscal, ante as regras aplicáveis de transferência de recursos federais aos entes subnacionais, sustenta, em boa dose, o próprio pacto federativo, constituindo, aliás, homenageada cláusula pétrea constitucional; e, ainda, compromissos financeiros que não podem ser ignorados, tampouco a sustentabilidade da dívida, levam à dificuldade de conciliar pressões sobre o gasto com outros limites não menos relevantes que recaem sobre aspectos de ordem financeira e econômica.

O efeito prático de uma elevada fatia obstruída para alocações orçamentárias livres é a dificuldade de convergir o programa de governo com o forte enrijecimento advindo dos vínculos obrigacionais e dos instrumentos normativos que condicionam o gasto público. No Estudo Técnico nº 13/2018, elaborado no âmbito da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados,⁶⁰⁶ ficou revelado que: (i) as excessivas vinculações impedem o Estado de suprir, de forma ótima, fontes para o conjunto de atividades de governo, apesar do papel relevante que exercem na garantia de recursos voltados às políticas sociais, problemática que foi sendo driblada por mecanismos de desvinculação (DRU), assim também pelo contingenciamento de despesas discricionárias; e (ii) a despesa

⁶⁰⁴ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*, p. 11.

⁶⁰⁵ PINTO, Élida Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 233.

⁶⁰⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias*. Estudo Técnico nº 13/2018, agosto/2018. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018/et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 11 jul. 2021.

legislada provoca ainda maior embaraço, com tendência de crescimento progressivo no lado das despesas obrigatórias, deparando-se a elaboração e a execução do orçamento com encargos previamente fixados pela legislação permanente e que, na maior parte das vezes, até crescem em percentual superior ao da receita, aspecto crucial quando se avalia o quadro fiscal brasileiro.

É forçoso notar que tais despesas, constituindo obrigações constitucionais ou legais, não poderão ser objeto de contingenciamentos. Esse regramento está posto, inclusive, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal: “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida [...]”. Vale recordar que uma despesa é, para fins orçamentários, considerada obrigatória quando existe uma norma jurídica anterior que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução, encontrando-se protegida do contingenciamento. Para esse tipo de despesa, há um *dever de orçar*, fundado em prévia legislação, ou encargo líquido, certo e exigível, que justifica a inclusão (Executivo) e a aprovação (Legislativo) das dotações na lei do orçamento, da qual emanam, nesse caso, efeitos declaratórios. É desse regime diferenciado que advém uma rigidez elevada, seja pela obrigação de tais despesas serem orçadas, seja por não ser possível o contingenciamento em face delas. Diferentemente ocorre com as despesas discricionárias, em que não há propriamente uma obrigação material consubstanciada em norma jurídica que lhe anteceda, sendo exigível o adimplemento somente a partir do processo de planejamento e de aprovação do orçamento, o qual repercute, agora, efeitos constitutivos para tais dotações, com a permissão do uso do contingenciamento na hipótese de impedimentos de ordem técnica. Em suma: para as despesas discricionárias, não há o *dever de orçar*, porém, uma vez orçadas, há o *dever de executar*, salvo em hipótese de contingenciamento, e subordinadas sempre ao cumprimento de metas fiscais; já as despesas obrigatórias ocupam espaço certo desde logo no orçamento, havendo para estas o *dever de orçar*, e sem tolerar, ainda, contingenciamento, admitida a não realização só na ocorrência de eventual mudança superveniente do fato gerador. O orçamento impositivo, vale lembrar, firmado no dever de execução das programações orçamentárias, aplica-se às despesas discricionárias (art. 165, § 11, III, da CF/88), não se dirigindo aos encargos financeiros e às despesas obrigatórias, seja pela tessitura distinta destas, seja porque inócua a determinação se a obrigação de implemento, neste último caso, já decorre de dever legal anterior.

É dentro dessa estrutura que a LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), ao explicitar no seu art. 7º, § 4º, os indicadores de resultado primário, operacionaliza a segregação orçamentária em: *despesas financeiras* (sem relação direta com o processo produtivo) e *despesas primárias* (atinentes ao esforço de arrecadação, relacionadas ao

consumo do governo, ao aumento patrimonial com investimentos e ao pagamento de pessoal), podendo ser *despesas primárias obrigatórias* e *despesas primárias discricionárias*. O Anexo III das diretrizes orçamentárias, em respeito ao § 2º do art. 9º da LRF, contém a listagem das despesas que não serão objeto de limitação de empenho, referentes às despesas primárias que constituem obrigações constitucionais ou legais da União, assim também as despesas financeiras decorrentes de compromissos preexistentes, além de outras despesas ressalvadas. Da análise do extenso rol pode-se claramente constatar que é uma realidade a rigidez do orçamento público brasileiro. A propósito, conforme previsto no PLOA de 2023,⁶⁰⁷ considerando o total das despesas primárias, chega-se atualmente a percentual de 92,9% para as despesas obrigatórias e de só 7,1% para as despesas discricionárias. Acerca desse diminuto montante, sobre o qual se debruça o planejamento atinente aos gastos discricionários, importa considerar, ainda, que parcela destes se refere aos programas de gestão, que correspondem às ações voltadas ao apoio e à manutenção da atuação governamental, destinadas ao custeio administrativo dos órgãos e entidades, sendo, pois, praticamente obrigatórias, em que pese classificadas por discricionárias, ao lado dos programas finalísticos ou temáticos, reservando-lhes percentual discreto para honrar os outros vários objetivos do Estado. É bem verdade, como aduz Weder de Oliveira, que as vinculações, ao fixarem mínimos de aplicação, determinam despesas que são obrigatórias quanto ao seu montante, mas há discricionariedade para sua especificação, remanescendo certa margem de liberdade para alocação.⁶⁰⁸ De todo modo, não se limitando às minúcias do percentual gravado com obrigatoriedade, é certo que, em um ambiente de estreito espaço para a livre utilização dos recursos orçamentários, as demandas por garantias vão-se acumulando e fazendo com que a rigidez cresça, imobilizando a política estatal e criando maiores dificuldades para a acomodação de outros interesses legítimos.⁶⁰⁹

Na prática, concebida tal formatação, acaba-se discutindo o orçamento fora dele, à medida que se constituem obrigações e criações de despesas à margem dos debates sobre quanto se terá disponível para cumprir os compromissos que foram

⁶⁰⁷ Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, conforme Raio-X do Projeto de Lei do Orçamento para 2023 (PLOA 2023). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-ploa>. Acesso em: 12 jan. 2023.

⁶⁰⁸ Weder de Oliveira diz que é uma falácia a ideia de que cerca de 90% do orçamento possui execução obrigatória, observando que, nos mínimos constitucionais, o que está vinculado é o montante, e não a especificidade do gasto, mantendo-se a discricionariedade alocativa: “Em suma, há montantes definidos a serem aplicados em determinados conjuntos de despesas, mas a composição do conjunto não está pré-definida” (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 425).

⁶⁰⁹ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*. p. 14.

previamente assumidos e vigorarão durante o período de vigência da lei orçamentária. Corroborava James Giacomoni ao dizer que, concretamente, a elaboração orçamentária não resulta apenas do processo iniciado pelo Governo com o projeto de lei enviado anualmente para a apreciação parlamentar, pois as principais decisões que afetam o conteúdo do orçamento, na verdade, são tomadas quando da aprovação de legislação ordinária que cria ou aumenta a despesa e da que cria, aumenta ou diminui as fontes de recursos, além das vinculações constitucionais já existentes, produzindo efeitos de forma permanente sobre os orçamentos futuros.⁶¹⁰ Em face da norma legal, a despesa passa a ser de execução obrigatória e sem uma identificação do custeio de modo mais seguro, ao contrário das despesas acolhidas no processo ordinário de elaboração do orçamento, sob condições mais rigorosas de respeito à gestão financeira responsável, consagradas na máxima de que *não há despesa sem prévia fonte*, dado o equilíbrio entre receitas e despesas na lei orçamentária anual. Assim, criam-se benefícios de diversas ordens, por legislação específica, que dão parâmetros próprios de cálculo e estabelecem seu público-alvo, garantindo direito exigível em face do Estado, sem que se tenha, ao mesmo tempo, uma mensuração exata das implicações no tempo e da convergência dessas políticas com o restante do planejamento de governo. Tais questões, jogadas para a frente, tornam-se alheias à deliberação quando do projeto orçamentário, já onerado previamente, em que pese todo o regramento para a criação de despesas. Isso acaba, inevitavelmente, enfraquecendo a força da lei orçamentária, porque boa parte dela já está predeterminada, sem que se garanta, necessariamente, maior eficiência. O fórum de debates na arena orçamentária fica praticamente adstrito às sobras, potencializando-se conflitos entre Executivo e Legislativo, em vez de ser o orçamento um *locus* de deliberação a conjugar a participação de ambos.

Há uma diferença relevante, diz Giacomoni, entre novas despesas aprovadas no curso da elaboração e aprovação do orçamento anual e aquelas em que se estabelecem encargos futuros por meio de legislação permanente, já que, no primeiro caso, a inclusão de novos gastos no orçamento dependerá da existência de recursos para sua cobertura, considerando que os orçamentos se apresentam equilibrados e funcionando o montante global da receita prevista como uma restrição, mas, ao revés, na aprovação de leis que criam vínculos e despesas obrigatórias, quase sempre não se exige a indicação de fonte de recursos compensatória.⁶¹¹ É verdade, como lembra Weder de Oliveira, que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 17, projetou maior controle sobre as despesas obrigatórias de caráter continuado, inspirado no sistema *paygo*,

⁶¹⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 5.

⁶¹¹ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 6.

instituído pelo *Budget Enforcement Act*, nos Estados Unidos, em 1990, sendo inovação substancial e sem paralelo na experiência brasileira,⁶¹² ao anunciar que as normas que criem ou aumentem gasto continuado obrigatório deverão revelar a origem dos recursos para seu custeio e, ainda, ser instruídas, a teor do inciso I do art. 16, com a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes, além de declaração do ordenador da despesa de que há adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, bem assim a necessária comprovação de não afetação das metas de resultados fiscais, e outras medidas, como a previsão do art. 14, estabelecendo prescrições que devem ser aplicadas em caso de renúncia de receitas. Essas normas, complementa o autor, formam um dos pilares mais fundamentais da LRF, mas ainda não adequadamente estruturado, uma vez que sua implantação vem ocorrendo “de forma desarmônica e inconsistente e muitas legislações sobre despesas obrigatórias e benefícios tributários estão sendo aprovados em desconformidade com essa lei complementar”.⁶¹³

É importante notar, ainda, que, embora se veja com reservas aquele equilíbrio rígido orçamentário de outrora, diante de uma ressignificação em tal baliza regulatória para absorver, hoje, a noção do endividamento sustentável,⁶¹⁴ os excessos devem ser extirpados: ao tempo que descabe o equilíbrio estanque do orçamento público, sendo até possível o déficit, isso em nada altera o dever de responsabilidade fiscal, o que pressupõe a convivência com padrões limitativos precisos, evidência que se extrai

⁶¹² Vale transcrever a aludida previsão da LRF: “Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa [...]”.

⁶¹³ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 940.

⁶¹⁴ Fernando Scaff aborda o conceito na ideia do *financeiramente sustentável*, de modo que, para que ocorra sustentabilidade financeira, é necessário um período de tempo de médio e longo prazo, e que os elementos financeiros à disposição do ente público sejam analisados de forma conjunta, podendo haver déficits públicos visando alcançar metas e obter o necessário equilíbrio orçamentário (SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014. p. 40). Mas é Weder de Oliveira quem fala em *endividamento sustentável* numa visão de equilíbrio orçamentário moderno, com natureza dinâmica e intertemporal, adstrito à ideia de sustentabilidade da dívida (OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 379).

de análise sistêmica do ordenamento pátrio. A noção de equilíbrio das contas revalida-se, contemporaneamente, pela aceitação do endividamento, mas necessariamente associada a instrumentos que garantam seu controle.⁶¹⁵ Na visão de Estevão Horvath, o equilíbrio orçamentário é um ideal a ser atingido: “mais que um princípio, o equilíbrio entre as receitas e as despesas é um desejo que se imagina todos os entes públicos – e, bem assim, os cidadãos – persigam”.⁶¹⁶ Fala-se, desse modo, em uma devida *estabilidade orçamentária*, como nomeia João Ricardo Catarino, consistindo em valor estruturante das finanças públicas modernas em face dos problemas atuais e futuros que os déficits excessivos vêm imprimindo no contexto da atividade financeira estatal e traduzindo a obrigatoriedade de aprovar, executar, alcançar e manter uma situação de equilíbrio ou excedente orçamental controlável, conforme objetivos estabelecidos para o cumprimento da sustentabilidade fiscal,⁶¹⁷ referencial que se torna gravemente comprometido quando uma gama de despesas obrigatórias assola o orçamento.

Conquanto a Constituição Federal de 1988 não prescreva enunciado taxativo sobre o equilíbrio orçamentário, como fez a anterior Constituição de 1967,⁶¹⁸ é óbvio que a correspondência entre receitas e despesas é premissa que pode ser extraída de seu texto, em especial das vedações à realização de despesa ou à assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (art. 167, II), à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V), bem assim à concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII). E, ainda, o art. 4º, I, da LRF dispõe que a lei de diretrizes orçamentárias, em atenção ao disposto no § 2º do art. 165 da Lei Maior, disporá também sobre “equilíbrio entre receitas e despesas”.⁶¹⁹ Disso tudo, fatalmente, decorre a clara diretriz no sentido de que, na lei

⁶¹⁵ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. A regra de ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 598.

⁶¹⁶ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 159.

⁶¹⁷ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 271.

⁶¹⁸ A explicitação do equilíbrio orçamentário era vista na Constituição de 1967, conforme seu art. 66: “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. § 1º O disposto neste artigo não se aplica: a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica; b) despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários” (BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 29 jan. 2021).

⁶¹⁹ José Mauricio Conti explica que a LRF adotou, ainda, regras para evitar que um ente da Federação financie outro, o que causaria embaraços em uma federação assimétrica como a brasileira (CONTI, José Mauricio. Comentários aos arts. 32 a 39 da Lei de Responsabilidade Fis-

orçamentária, o total das despesas fixadas se equipare ao das receitas previstas.⁶²⁰ A ideia central, enfim, como muito bem sintetizam José Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, é a de que o planejador orçamentário “tenha os pés no chão, em face das disponibilidades dos recursos financeiros”.⁶²¹ Em que pese tal equilíbrio possa ser forjado por estimativas irrealísticas, oscilando as despesas para mais ou para menos a depender, sejam os orçamentos, respectivamente, superinflados ou subestimados em relação às receitas disponíveis, ainda assim, indubitavelmente, as despesas que passam exclusivamente *por dentro* do orçamento público possuem um filtro maior de controle do que aquelas obrigatórias constituídas em normas jurídicas esparsas, instituindo gastos *por fora* do orçamento, sujeitos à forçosa inclusão na lei anual, onerando-a de forma permanente.

A rigidez orçamentária já é demasiada ao se observar só o lado das despesas, em virtude da elevação dos gastos obrigatórios de natureza constitucional e/ou legal, mas, sob a ótica, também, das receitas, há que se verificar uma gradativa diminuição da margem de atuação para o gestor, pelo fato de grande parte dos recursos auferidos não poder ser utilizada para financiar despesas diversas daquelas para as quais foram criadas.⁶²² Não se torna difícil defender as vinculações quando estas dizem respeito a áreas prioritárias, como educação e saúde, mas tem sido prática enraizada no país a existência galopante de muitas outras formas de a legislação marcar profundamente os orçamentos, atrelando parcela considerável da receita a finalidades determinadas, e, como diz Giacomoni, é o excesso que gera distorções sérias.⁶²³ Parece sedutora a ideia de garantir, desde logo, um vínculo entre receita e dada despesa, já que significa recursos orçamentários permanentemente assegurados, livrando-os da disputa, a cada ano, quando da elaboração e da aprovação do orçamento, de modo que a continuidade das fontes permitiria a adoção de políticas expansivas. Ocorre que tal modelo resulta na redução da liberdade de programação, criando dilemas para rever as normas vinculadoras, além de uma possível ineficiência associada ao gasto. De todo modo, o nível de afetação de receitas se tornou recorde no orçamento federal.

Não se olvide, porém, que, entre os princípios orçamentários, há a máxima clássica da *não afetação de receitas*, com previsão no art. 167, IV, da CF/88,⁶²⁴ pelo qual

cal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 243).

⁶²⁰ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 371-372.

⁶²¹ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei n. 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 7.

⁶²² FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 161.

⁶²³ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 6.

⁶²⁴ Veja-se, a propósito, a previsão contida na Constituição de 1988: “Art. 167. São vedados: [...] IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do

se busca impedir que o legislador vincule receitas a determinadas despesas, órgãos ou fundos. O dispositivo constitucional comporta exceções previstas no seu texto, referentes à destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino, realização de atividades da administração tributária, prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, além das repartições tributárias aos entes federados. Algumas dessas ressalvas não constavam da redação dada pelo constituinte originário, tendo sido incorporadas por reformas constitucionais supervenientes, que aos poucos foram fazendo crescer o rol concebido. Regis Fernandes de Oliveira diz que o sentido do princípio é não permitir que haja mutilação das verbas públicas, pois “não se pode colocar o Estado dentro de uma camisa de força, mingando seus recursos, para que os objetivos traçados não fiquem ou não venham ser frustrados”,⁶²⁵ mas é lamentável o que ocorreu no tempo, já que a exceção, de fato, tornou-se a regra. A relevância do princípio da não afetação de receitas é grandiosa e se justifica, como dizem Michel Bouvier *et al.*, em dimensão jurídica (no propósito de evitar um risco de autorizações de gastos ilimitados), técnica (ao buscar impedir o desperdício em caso de recursos superiores às necessidades) e política (assumindo os recursos como objeto de apreciação no interesse geral).⁶²⁶ Mas o que seria feito via políticas públicas com disponibilidade para o agir estatal afigurou-se reversamente, sufocando a capacidade de eleição das prioridades alocativas.

Além das exceções paulatinamente absorvidas no princípio da não afetação, é de se reconhecer, ainda, que existem receitas vinculadas por sua própria natureza, como são as taxas, provenientes do exercício do poder de polícia ou da utilização de serviços levados ao contribuinte (art. 145, II, da CF/88), as contribuições de melhoria, decorrentes de obras públicas (art. 145, III, da CF/88), os empréstimos compulsórios, em razão de calamidade pública, guerra externa ou sua iminência, e investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional (art. 148 da CF/88) e, sobretudo, as contribuições sociais, criadas com finalidades específicas (art. 149 e outros da CF/88), estas últimas constituindo a mais relevante fonte de arrecadação do Governo Federal nos anos recentes. Destarte, boa parte das receitas orçamentárias ficou de fora do alcance do princípio da não afetação das receitas, remanescendo apenas os impostos e, ainda assim, com flexibilização progressiva, como sucedeu no texto

produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo”.

⁶²⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 638.

⁶²⁶ BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 285-286.

constitucional brasileiro. Por outro lado, os fundos especiais também constituem artifício que contribui para a rigidez orçamentária e, de acordo com James Giacomoni, configuram “mecanismo perfeito de vinculação entre parcelas da receita e finalidades específicas”,⁶²⁷ na medida em que a lei que cria o fundo define determinados recursos e os reserva ou compromete para atender a propósitos particularizados. Visualiza-se, hodiernamente, uma enorme variedade de fundos no ordenamento pátrio, vinculando receitas à realização de objetivos ou serviços, por intermédio de dotação consignada na lei do orçamento ou em créditos adicionais, com o saldo positivo transferido ao exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, nos termos dos arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964.

Na tentativa de recuperar recursos para a livre alocação, um dos mecanismos implantados pelo Executivo para contornar a rigidez orçamentária foi a desvinculação das receitas da União (DRU), instrumento de desafetação de receitas que teve início desde a Emenda de Revisão nº 01/1994, criando-se o Fundo Social de Emergência (FSE), depois alterado pela EC nº 10/1996, no denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). A intenção inicial era propiciar um mecanismo temporário de auxílio ao Governo, enquanto reformas fiscais não fossem aprovadas. O que seria passageiro tornou-se uma manobra de governo mais duradoura. Por meio da EC nº 27/2000, foi, assim, criada a DRU, com validade até 2004. Desde então, tal instituto tem sido prática reiterada, renovando-se por meio de novas prorrogações, como ocorreu mediante as Emendas Constitucionais nº 42/2003, 56/2007, 68/2011, 93/2016 e, por fim, nova prorrogação com a EC nº 126/2022, firmando o percentual de desvinculação em 30% e estendendo o seu alcance até 31 de dezembro de 2024, nos termos do art. 76 do ADCT. A medida libera maior parcela de recursos para livre alocação, mas o faz de forma enviesada e à custa de menor moralização da peça orçamentária.⁶²⁸ O que se verifica na fórmula posta é uma tentativa de driblar a crescente tendência de rigidez do orçamento. O ideal,

⁶²⁷ GIACOMONI, James. Despesas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária, p. 343.

⁶²⁸ “Adotada a sistemática das desvinculações, efeito perverso é atingido: os recursos abrangidos pelas normas desvinculadoras deixam de ter a sua destinação submetida ao crivo do Congresso Nacional. Sem o controle parlamentar da destinação dos recursos, a gestão orçamentária torna-se menos democrática e um dos mecanismos de freios e contrapesos estabelecidos constitucionalmente vê-se severamente atingido. Não se trata, com efeito, de afirmar que o Poder Executivo aplica mal os recursos desvinculados. [...] Mas não se pode negar que se trata de um mecanismo com forte conotação antidemocrática, que afasta uma forma de controle de atuação do Poder Executivo” (CATAPANI, Marcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 263-264).

incontestavelmente, seria realizar uma reforma fiscal de modo a revisar o sistema de vinculações e despesas obrigatórias, o que não seria tarefa das mais fáceis, exigindo negociações que, certamente, incitariam oposições políticas. Ao buscar prorrogar indefinidamente a DRU, na incansável peleja para obter recursos livres, opta-se pela saída cômoda, em detrimento da transparência.⁶²⁹

Para além de todas as questões expostas no escopo da rigidez orçamentária decorrente do pouco espaço para a alocação de recursos, seja em razão do alto grau dos gastos obrigatórios, seja pela afetação de receitas, dos dois lados estrangulando o gestor para fins de satisfação do programa governamental, verifica-se na sistemática nacional, ao fim, um orçamento concebido invertendo-se a lógica do planejamento: ao invés de as despesas serem projetadas com base no montante das receitas, trocam-se os polos, havendo uma busca desenfreada por receitas para honrar as despesas previamente contratadas. Como diz Élide Graziane Pinto, em um quadro agravado de rolagem da dívida e de excesso de gastos com pessoal e benefícios previdenciários, impõe-se a orientação do *quantum* arrecadatório, que passa a oscilar para a cobertura de despesas inafastáveis, e, assim, em um orçamento predominantemente enrijecido, as despesas tornam-se baliza imutável em torno da qual se empreendem esforços inimagináveis para garantir receitas que, minimamente, respondam pela estabilidade do setor público. Por outro lado, lembra James Giacomoni, ações governamentais baseadas em despesas obrigatórias constituem-se na armadilha fiscal perfeita: depois de montada, será quase impossível se desvencilhar, e os interesses que mobilizaram a aprovação de despesas ou a criação de direitos predefinidos tenderão a resistir a qualquer tentativa de alteração ou revogação.⁶³⁰ Não por outra razão tem sido difícil, no país, a convergência para os limites idealizados nas âncoras fiscais. Estudos da Instituição Fiscal Independente (IFI), no início do ano corrente, apontam que a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) encerrou 2022 em 73,5% do Produto Interno Bruto (PIB), prevendo-se que suba a 78,7% desse índice em 2023, e a 82,3% em 2024,⁶³¹ de modo que, em crescimento vertiginoso, não é irreal o risco de insolvência.⁶³²

⁶²⁹ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; LIMA, Renata Albuquerque. A desvinculação das receitas da União (DRU) como instrumento de flexibilização do orçamento público no Brasil: necessidade ou distorção? *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, n. 2, p. 309-330, 2016. p. 324.

⁶³⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, prefácio, p. ix.

⁶³¹ BRASIL. Senado Federal. *Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) n. 73*, de 15 de fevereiro de 2023, Instituição Fiscal Independente. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/fevereiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2023>. Acesso em: 1 jul. 2023.

⁶³² Como afirma Lance Leloup, à medida que os custos dos programas aumentaram, o orçamento se tornou o processo central do governo, e a longa experiência com déficits foi capaz de gerar

Vale notar que o Brasil possui, basicamente, três pilares de sustentabilidade fiscal, estatuídos na conjugação de regras que se fixam no controle do endividamento (*debt rules*), nos limites ao gasto público (*expediture rules*), assim como nas metas de equilíbrio fiscal (*budget balance rules*). Com efeito, ficaram estabelecidas âncoras que refletem verdadeiras travas de estabilização orçamentária e de contenção da dívida, respectivamente: (i) a regra de ouro (art. 167, III, da CF/88); (ii) o teto de gastos (EC nº 95/2016); e (iii) as metas de resultado primário (LRF, art. 4º, § 1º). Afora estas, há outras regras que carecem de regulamentação, além de várias medidas auxiliares na LRF, a denotar, segundo Felipe Salto *et al.*,⁶³³ que o Brasil tem sido pródigo em criar regras fiscais, sem uma harmonização adequada. Há, inclusive, nova alteração já à vista, com a proposta de novo arcabouço fiscal (PLP nº 93/2023). O fato é que déficits progressivos não pararam de ser produzidos e até majorados, tornando-se melindrosa a sua desconstituição, ante o forte volume de compromissos decorrentes de encargos financeiros e despesas obrigatórias a serem atendidos. Assim, o quadro de rigidez orçamentária se coloca defronte a esse cenário pouco auspicioso: um alto nível de vinculações e gastos obrigatórios, ao tempo que se avizinha a ruptura dos limites de ordem fiscal. Tal desacerto pode, na prática, fulminar a parcela das despesas alusiva à programação discricionária, cuja aplicação se faria obrigatória no modelo impositivo.

Também não é raro, ainda, na iminência de romper as limitações fiscais ou de maior dificuldade para cumpri-las, o Governo propor o parcelamento das despesas ou até retirar do teto dos gastos algum valor dos encargos obrigatórios, bem como limitar o pagamento a determinada quantia, assim também postergar precatórios, tudo isso gerando distorções no planejamento orçamentário. De outro lado, uma profusão de regras fiscais vem à tona, porém com baixa eficácia, e, *grosso modo*, sempre que se aproxima do limite de alguma delas, cogita-se sua flexibilização, como ocorreu nas metas de resultado primário no período da contabilidade criativa, assim como o teto de gastos tornando-se alvo de propostas de relativização, igualmente à regra de ouro, por várias vezes tendo sido ventilada a possibilidade de seu arrefecimento. O fato é que no caminho difícil a ser trilhado, que é o do ajuste fiscal, da contenção de gastos, da rediscussão das prioridades, da avaliação de

uma mudança na peça orçamentária para sempre. Do original: “The changes in the composition of the budget, its sensitivity to the economy, and the long experience with deficits have changed budgeting forever” (LELOUP, Lance T. Budget theory for a new century. *In*: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 15).

⁶³³ SALTO, Felipe; TINOCO, Guilherme; PINTO, Vilma. Regras fiscais e a responsabilidade com as contas públicas. *In*: SALTO, Felipe; VILLAVARDE, João; KARPUSKA, Laura (org.). *Reconstrução: o Brasil dos anos 20*. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 540.

políticas públicas, verdadeiramente, não se consegue avançar no Brasil. Hoje há uma dívida elevada e o orçamento não cobre todas as despesas vindas de mínimos constitucionais e da infinidade de gastos provenientes de obrigações legais preexistentes, além do custeio e da manutenção pesada da máquina pública, tudo a reduzir o espaço de alocação dos programas que poderiam desenvolver uma avenida de crescimento no país. Elaborar-se o orçamento, então, para satisfazer o que já estava obrigatoriamente onerado, sobrando resíduos que são acirradamente disputados entre Parlamento e Governo. A conta não fecha.⁶³⁴ E o que não cabe, em verdade, torna-se possivelmente até alvo de maquiagem fiscal. O que se quer, decisivamente, é que haja maior qualidade nas ações governamentais, sem uma atuação pública que limite o progresso econômico e social do país.

Por fim, uma ressalva: é certo que não se assegura a melhoria dos serviços públicos com a existência unicamente de receitas vinculadas e despesas obrigatórias (fosse assim, o sistema de mínimos constitucionais já resolveria), mas também não é só a garantia – isoladamente considerada – de mais recursos livres no orçamento que se torna determinante para uma gestão produtora. O fato de haver mais dinheiro não firmará, por si só, uma melhor execução, objetivo que findará frustrado se continuar a falta de planejamento e de projetos bem construídos – o programa de aceleração do crescimento (PAC) é um exemplo de que a execução orçamentária não se ressentir só da existência de mais recursos disponíveis. Em termos diretos: uma redução da rigidez orçamentária ajuda, mas, é claro, ainda não resolve tudo. Trata-se de fator relevante, desde que, conjuntamente, se avance em critérios de desempenho e de cobrança da gestão por resultados, em um movimento coerente e integrado de modernização orçamentária a confluir mais adequadamente para o modelo impositivo, caminhando paralelamente à melhoria da governança no âmbito dos órgãos públicos, além de mecanismos de mitigação de riscos, em direção à eficiência. Até mesmo uma revisão das relações travadas no contexto do federalismo fiscal perpassa também a temática e se põe como elemento a ser considerado na rigidez.⁶³⁵ O que se conclui é que

⁶³⁴ Explica Élide Graziane Pinto que as despesas obrigatórias impõem-se à revelia das oscilações no curso da arrecadação ou dos remanejamentos promovidos em nome da revisão dos planos de ação governamental. Referem-se aos gastos com folha, com benefícios previdenciários, com vinculações constitucionais para saúde e educação, com transferências obrigatórias e até com o próprio serviço da dívida, de modo que as margens percentuais de liberdade alocativa são muito pequenas, devido à existência de tais despesas, lastreadas em comandos legais e constitucionais, que não podem ser constringidas, além das receitas com destinação específica, inalteráveis no curso da execução orçamentária (PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 204-205).

⁶³⁵ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*, p. 15.

à exigência da fiel execução da lei do orçamento deve corresponder a correlata idealização de melhores vias de planejamento, junto, é óbvio, da maior disponibilidade de recursos. Possivelmente, ter-se-á que conviver, por certo tempo, com deformações presentes, para que, passo a passo, todo o arquétipo se modernize para acompanhar o orçamento impositivo e tudo isso, no conjunto, faça verdadeira diferença.

5.4 IMPOSITIVIDADE PARA QUÊ? A QUALIDADE DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Se a adoção do orçamento impositivo, como dito, exige uma visão da atividade financeira guiada para a qualidade das ações governamentais, daí decorre que junto às reflexões sobre o espaço de planejamento no ambiente de orçamentação no Brasil encontra-se, igualmente, a observação sobre em que demandas estão sendo vertidos os escassos recursos públicos. Tal avaliação deve levar a uma certificação que se faz preciso considerar: de um lado, uma maior quantidade de recursos mediante eventual redução da rigidez orçamentária não significaria, em absoluto, uma alocação livre no sentido de discricionariedade desprovida de balizas para as escolhas públicas; de outro, qualquer que seja a disponibilidade de recursos, estejam desobrigados ou não, o que deve ser propriamente rígido é a vinculação ao seu bom uso, com aderência aos objetivos constitucionalmente consagrados e que norteiam a atividade financeira estatal.⁶³⁶ É que as decisões orçamentárias dependem da opção por valores éticos e jurídicos, e, embora não se negue o viés político inserto em toda aplicação de dinheiro público, tal eleição há de ser suficientemente eficiente e legítima, a ponto de convergir para os mais urgentes anseios da sociedade, haja vista o encargo estatal de satisfazer as várias necessidades públicas com recursos que, fatalmente, são escassos.

À medida que o juízo em torno das prioridades orçamentárias é sempre valorativo, resultando na decisão, na prática, sobre a quem se destinam tais escassos recursos, é fato que o processo de planejamento, do qual sobrevirão as programações orçamentárias impositivas, precisa ser revestido de validade intrínseca orientada para um

⁶³⁶ O problema, portanto, não está somente na maior ou na menor vinculação do orçamento, mas na mudança de atitude dos poderes Executivo e Legislativo. E isso, igualmente, aplicar-se-á à maior ou menor impositividade do orçamento, de modo que será preciso constantemente avaliar em que grau a execução obrigatória da despesa estará, de fato, se prestando para o que deveria, com vista a um real aprimoramento da gestão pública. A ressalva é feita por José de Ribamar Silva: “Nosso modelo orçamentário já apresenta demasiadas vinculações e impositividades, mas nem por isso é eficiente. Assim, não é de taxatividade que se ressentem. Talvez, quiçá, de melhor gestão como consequência de eficiente planejamento, que hoje é limitado” (SILVA, José de Ribamar Pereira da. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública?, p. 9).

esforço de alocação ótima, não se voltando para interesses distantes da pauta de valores fundantes, já gravados desde a Constituição, em respeito ao cumprimento de direitos fundamentais do ser humano que ao Estado compete prover. De fato, já que as disposições da lei orçamentária, no modelo impositivo, precisam obrigatoriamente ser cumpridas, salvo impedimento de ordem técnica devidamente justificado, então, o processo de eleição das demandas públicas prioritárias e de destinação dos recursos correspondentes torna-se ainda mais crucial, haja vista o dever legal de execução da referida programação (CF/88, art. 165, § 10). Com base em tal perspectiva, indaga-se: tornar o orçamento impositivo para quê? A depender do que se fará impositivo, poderá ser ou não benéfico. No fundo, a questão não é só vincular ou tornar impositivo o gasto, mas se trata do encargo de executar a lei do orçamento e de que esta esteja calcada em programas que honrem os compromissos firmados perante a sociedade. Há uma interminável disputa política, cujo foco se debruça sobre premissa desviante: o Executivo busca a livre execução do orçamento e o Legislativo tenta vinculá-lo às suas opções, assim fazendo, como diz José Mauricio Conti, como se estivessem, num passe de mágica, resolvendo todos os problemas, quando, na verdade, dever-se-ia caminhar no propósito da melhoria da qualidade do gasto público.⁶³⁷

Em outros termos: a impositividade orçamentária, em si, não necessariamente trará resultados frutíferos, mas assim o será somente se o processo que findará nas programações impositivas se revelar suficientemente legítimo e eficiente. Ou, então, o que levará a crer que o dever de execução de determinada verba será melhor do que o seu comedimento? Certamente, é melhor não gastar do que gastar mal. É claro que não se faz admissível partir do pressuposto do mau planejamento para subsidiar uma discricionariedade abusiva na execução da lei; apenas se quer incutir, aqui, uma maior responsabilidade no momento da definição dos programas orçamentários para o uso dos recursos, sobretudo agora, no modelo impositivo, porquanto se presume exigível o comprometimento do gestor em seguir fielmente a

⁶³⁷ José Mauricio Conti aborda a problemática no contexto das vinculações, explicando que não são a panaceia dos problemas, mas se aproveita a lição para a impositividade, pois, como as vinculações, também as programações impositivas poderão ser *como as facas, usadas para o bem ou para o mal*: “O que se vê é uma verdadeira ‘guerra’ entre o Poder Executivo e o Legislativo, este querendo vincular, e aquele, desvincular recursos. Uma disputa de poder na arena do orçamento público. As vinculações são apenas instrumentos dessa guerra. Instrumentos que podem ser úteis para nos proteger dos maus governantes, obrigando-os a aplicar recursos nas áreas mais importantes; mas prejudicam os bons governantes, tirando-lhes a discricionariedade para usar o dinheiro público da forma que pode se mostrar mais adequada ao interesse da coletividade. As vinculações, tal como as facas, não são boas ou más. Bom ou ruim é o uso que se faz delas. Tanto podem ser úteis para salvar vidas, como fazem os médicos com seus bisturis, como para acabar com elas, como fazem os assassinos” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 210).

programação, obrigação decorrente do dever de execução atualmente fixado no art. 165, § 10, da CF/88. Se a lei orçamentária é o plano de distribuição dos recursos financeiros diante de escolhas trágicas inerentes ao processo de decisão política, daí resulta que a questão não é só tornar ou não impositivo o orçamento com o rigor da realização da despesa, mas notar a que tipo de programação orçamentária se está imputando o dever de sua execução.

É importante a observação para que se perceba que o problema passa a exigir passos constantes – o primeiro foi superar a visão arcaica do orçamento autorizativo e entender como impositivas as programações orçamentárias – e sequenciais, que complementam o dever de execução da lei, adentrando-se na atitude de quem planeja e elabora o orçamento, para que este seja ético, válido e legítimo, no plano dos valores que incorpora, já que a execução é nada mais do que a concretização do programa. Por isso é que a adequação da despesa à programação orçamentária é indispensável, mas não garante plenamente o bom uso dos recursos. É o que também indica Estevão Horvath, ao explicar que a mera legalidade já não basta, daí se erigindo a acepção de legitimidade do gasto, não mais se considerando apropriado só avaliar se a aplicação do dinheiro público se ajusta à previsão normativa, como sugere: “A simples operação de subsunção já não é considerada satisfatória; ela é, ainda, imprescindível, mas não mais suficiente”.⁶³⁸ A Constituição de 1988, aliás, inovou ao acrescentar, ao lado do controle de legalidade, igualmente a aferição da legitimidade, além da economicidade, nos termos do seu art. 70, ao tratar da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta. É nessa toada, pois, que se pode falar na qualidade da programação orçamentária,⁶³⁹ principalmente para fazer valer o dever de execução no orçamento impositivo.

A propósito, Ana Carla Bliacheriene recorda que o controle de legalidade se expandiu para acolher o controle de qualidade do gasto público, agora juridicizados ambos para garantir eficiência, eficácia, efetividade e economicidade à captação da receita pública e da execução das despesas públicas, e, assim, introjetada no *métier*

⁶³⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 334.

⁶³⁹ A atividade financeira estatal deve se voltar para a qualidade do gasto público. Daí por que é preciso localizar o debate em uma dimensão ética de justiça e eficiência orçamentária, sobretudo diante de um panorama de escolhas trágicas, como sugere Ricardo Lobo Torres: “[...] transferiram-se para as alocações anuais de verbas as decisões básicas das políticas sociais. Em outras palavras, não é mais apenas problema administrativo a execução de serviços e a entrega de prestações, senão que se transformou o orçamento no plano final de distribuição de recursos financeiros escassos. E as decisões trágicas, de diferentes graus, consistem nas opções entre as poucas soluções possíveis” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 58-59).

jurídico com assento constitucional, a aferição da qualidade aproxima-se mais da noção de legitimidade.⁶⁴⁰ Regis Fernandes de Oliveira associa a legitimidade ao uso dos recursos naquilo que é mais necessário, de modo que ao gestor cabe a adoção da melhor conduta, por meio da qual os interesses públicos serão satisfatoriamente atendidos.⁶⁴¹ Ou, ainda, como afirma Helio Mileski, a legitimidade encontra amparo na moralidade, e seu alcance implica o exame dos elementos ideológicos e teleológicos do ato emanado.⁶⁴² A legitimidade das escolhas que envolvem a decisão orçamentária anda junto, então, à qualidade das programações da despesa, o que substitui a visão formal pela análise substancial dos atos financeiros, sob o prisma do senso de justiça, da eficiência e da adequação às necessidades sociais, requestando-se o necessário bom uso dos recursos públicos. É que os poderes administrativos não são abstratos, utilizáveis para qualquer finalidade, mas são funcionais, outorgados pelo ordenamento para um fim específico, com o que apartar-se deste obscurece sua própria fonte de legitimação.⁶⁴³ E, do ponto de vista da programação orçamentária, o gasto só pode ser legítimo, complementa Estevão Horvath, se dirigido às preferências eleitas pela sociedade, em estreita relação com o que foi incorporado pelo Estado e tomado como pauta valorativa fundamental. Daí por que a legitimidade funciona como filtro na hora da elaboração do orçamento: com base nela, deverá ser decidido o destino do dinheiro público, a fim de propiciar o atendimento do maior número de prioridades, tendo em conta também a eficiência e cobrando os resultados da execução do orçamento.⁶⁴⁴

Nesse plano, importa rememorar, ainda, que o orçamento público não é mais um instrumento desvinculado das opções definidas pelo texto constitucional, em razão do fenômeno da constitucionalização das finanças públicas, já visto anteriormente. A questão é que, se a Constituição define, de modo vinculante, os objetivos que devem ser cumpridos pelo Poder Público, disso decorre que o espaço de discricionariedade na decisão sobre o gasto deve estar circunscrito aos meios para atingir aqueles fins. Em outros termos, a escolha dos gastos prioritários é uma decisão que não se afasta de condicionantes jurídicos, fora dos quais se deslegitima o poder. A decisão política, assim declara Fernando Scaff, não é uma decisão aleatória, discricionária, mas está limitada pelos preceitos jurídicos, em especial pelos objetivos e

⁶⁴⁰ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 164.

⁶⁴¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 170.

⁶⁴² MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 249.

⁶⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 4. ed. Madrid: Civitas, 1983. t. I. p. 442.

⁶⁴⁴ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 337.

fundamentos da Constituição de 1988.⁶⁴⁵ Não se concebe, pois, que a competência para a elaboração da lei orçamentária esteja distante de tais premissas. Importa saber, então, o que está sendo inserido como programação a ser cumprida. É inafastável que o consentimento popular para a administração financeira estatal dos recursos públicos pressuponha o dever de o gestor fazer bom uso desses valores, e, assim, para que a impositividade nas programações da lei orçamentária tenha sentido, a elaboração do orçamento há de seguir tal direcionamento. Aos poderes constituídos impõe-se, portanto, o dever de fidelidade às opções do constituinte, as quais sempre servem de limites à liberdade do legislador e à discricionariedade do administrador. Isso não significa a absorção do político pelo jurídico, apenas a contenção do primeiro pelo segundo, como leciona Ana Paula de Barcellos, de modo que, se é verdade que a eleição dos gastos públicos envolve uma decisão política, não é menos certo que tal decisão, impreterivelmente, restará inserida no âmbito jurídico-constitucional, porquanto a delegação envolvida na representação política não é absoluta nem se trata de um *cheque em branco* que admite qualquer tipo de conduta, tampouco autoriza decisões idiossincráticas.⁶⁴⁶

Embora as linhas gerais do processo orçamentário e da atividade financeira estatal já estejam disciplinadas na Constituição, nem sempre para esta converge sua real aplicação. Lembra Heleno Taveira Torres, contudo, que nesse modelo sistêmico-constitucional toda aplicação de recursos públicos deveria guardar conformidade com valores republicanos e democráticos que a todos obrigam contínua responsabilidade com os bens públicos e fins do Estado, de modo que o direito financeiro encontra na Constituição os limites e os critérios para as decisões administrativas dos ordenadores de despesas e dos agentes políticos nas escolhas públicas.⁶⁴⁷ É necessário, logo, que o orçamento público seja a expressão mais concisa e evidente da boa política de um governo, dado que os poderes, órgãos e agentes estatais, em matéria orçamentária, restam estritamente vinculados e em máxima conformidade com os valores e regras constitucionais, invariavelmente se concentrando nos princípios da democracia e da dignidade da pessoa humana, bem assim na permanente concretização de direitos e liberdades fundamentais.⁶⁴⁸ Não por outro motivo, aliás, a doutrina financeira moderna vem absorvendo premissas no sentido de afirmar que a decisão de escolha e alocação de recursos não seria mais essencialmente

⁶⁴⁵ SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual, p. 299.

⁶⁴⁶ BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas, p. 91-92.

⁶⁴⁷ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 31.

⁶⁴⁸ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. A missão constitucional do orçamento público na efetiva tutela dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. *Revista General de Derecho Constitucional*, Madrid: Iustel, v. 27, p. 1-22, 2018. p. 5-6.

política, mas verdadeira decisão jurídico-constitucional. Essa é a compreensão que se extrai da doutrina de Marcus Abraham:

Este entendimento de que a eleição das despesas públicas seria de ordem política era reforçado, sobretudo, pela leitura da norma do art. 165 da Constituição Federal, que atribui privativamente ao chefe do Poder Executivo a iniciativa para elaborar as leis orçamentárias. Entretanto, hoje em dia se configurou um cenário jurídico no Brasil, desenvolvido a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que nos permite dizer que cada vez mais as despesas públicas são priorizadas e determinadas por comandos jurídicos e cada vez menos por deliberações de natureza política. Ou seja, as despesas públicas não se originam, exclusivamente, a partir de deliberações políticas pautadas nas convicções e aspirações do governante, mas, sim, decorrem, em grande parte das vezes, das imposições existentes nos diversos comandos normativos do nosso ordenamento jurídico, especialmente aqueles de ordem constitucional. Daí porque se pode afirmar que emerge uma nova linha doutrinária contemporânea – à qual nos filiamos – a entender que a natureza da despesa pública é, em sua essência, jurídico-constitucional.⁶⁴⁹

É que, nesse contexto institucional, a decisão da escolha pública, na atividade financeira do Estado, ganha nova dimensão, não mais como atos de exercício de pura autoridade estatal.⁶⁵⁰ A propósito, Ana Paula de Barcellos explica que existe um direito constitucional – e não uma simples conveniência política ou sugestão moral – a um devido procedimento na elaboração normativa, na perspectiva da pessoa humana: de um lado, há um direito fundamental autônomo titularizado por cada pessoa de receber justificativas em relação aos atos de autoridades públicas que lhe afetem de algum modo; de outro, reconhece-se que a atuação estatal se destina, em última análise, a assegurar o respeito, a proteção e a promoção dos demais direitos, sendo tarefa a ser levada tão a sério quanto são sérios seu objetivo e os direitos fundamentais em si.⁶⁵¹ No que interessa a este exame, pode-se completar: no âmbito do devido procedimento de elaboração normativa (orçamentária), não há dúvidas de que tal justificativa vem primeiramente da Constituição, à qual se submete toda e qualquer atuação estatal, mormente no exercício do poder financeiro, a refletir diretamente na tutela dos direitos a serem assegurados prioritariamente.⁶⁵² Eduardo Mendonça também afirma que cabe à Constituição definir os

⁶⁴⁹ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, p. 202.

⁶⁵⁰ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 119.

⁶⁵¹ BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa*, p. 91-92.

⁶⁵² Não por outro motivo, diz Horacio G. Corti que os direitos fundamentais limitam substancialmente a discricionariedade legislativa em matéria orçamentária. O autor justifica que essa aludida proposição adquire ainda um sentido maior ao se observar a Declaração de Quito sobre a aplicação dos tratados de direitos econômicos, sociais e culturais, como revela em seu item 27: “Los derechos económicos, sociales y culturales fijan límites a la discrecionalidad estatal en la decisión de sus políticas públicas. La asunción de obligaciones en este campo estab-

contornos das decisões alocativas e as regras do jogo orçamentário, de modo que suas normas regem esse processo deliberativo com o fito de conferir maior transparência e racionalidade para as decisões alocativas.⁶⁵³

É claro que o orçamento público está sujeito a interferências diversas, sendo pouco provável a obtenção de uma adequação perfeita entre os interesses envolvidos nos vários centros decisórios e os reais anseios sociais,⁶⁵⁴ entretanto isso não deve ter como consequência o abandono do esforço pela adoção de critérios de legitimação na escolha dos programas orçamentários. O que se quer não é só realizar a despesa, mas eleger e gastar bem. Ainda que se admita a interferência do aspecto político em tudo o que se refere ao orçamento, como elucida Estevão Horvath, é de se reconhecer que há prioridades claramente contempladas na Lei Maior que obrigam o legislador – considerando nessa acepção o Executivo e o Legislativo – a segui-las.⁶⁵⁵ É que, no modelo constitucional vigente, o chefe do Poder Executivo, detentor do poder-dever de iniciativa do projeto de leis orçamentárias, e o Poder Legislativo, competente para aprovar e transformar em lei o orçamento público, são meros mandatários da vontade popular que os elegeu para a imperativa efetivação das necessidades públicas. Por isso, explica também Marcus Abraham, as escolhas de onde, como e quanto gastar devem ser feitas da forma mais criteriosa para que se possa atender às demandas vitais da sociedade, segundo as precedências definidas pela Constituição, a serem observadas na elaboração e execução orçamentária. Assim é que, quando se diz que tais escolhas são políticas, estas não advêm da vontade discricionária do governante, mas sim da previsão legal e dos objetivos e preferências definidos na Lei Maior, daí por que se haveria de questionar até que ponto ainda subsiste a discricionariedade do administrador público diante dos direitos fundamentais constitucionalizados nos dias de hoje.⁶⁵⁶ Não por outra

lece un catálogo de prioridades que el Estado se ha comprometido a asumir, debiendo dedicar prioritariamente sus recursos a cumplir estas obligaciones” (CORTI, Horacio Guillermo. *Ley de Presupuesto y derechos fundamentales*, p. 667).

⁶⁵³ Sobre esse aspecto, é o que se pode extrair das palavras de Mendonça: “[...] o cumprimento de um devido processo constitucional atende a duas finalidades básicas e complementares em um Estado de Direito. A primeira é a contenção do poder político em balizas jurídicas, evitando o casuismo e o arbítrio. A segunda é justamente a promoção da transparência e da racionalidade nas decisões estatais. Não é diferente em relação ao devido processo orçamentário” (MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 132).

⁶⁵⁴ “The first characteristic of public budgeting was the variety of actors involved in the budget and their frequently clashing motivations and goals” (RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. 3. ed. Chatham: Chatham House Publishers, 1997. p. 10).

⁶⁵⁵ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 68-69.

⁶⁵⁶ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 28-29.

razão, defende Abraham ser possível falar em impositividade não só no momento da execução (dever de executar a lei conforme aprovada), mas, também, na sua elaboração (vinculação às prioridades constitucionais), configurando um orçamento impositivo na integralidade (da elaboração à execução), a saber:

[...] além desta característica de execução obrigatória que classicamente traduz a expressão “impositividade orçamentária”, este estudo propõe agregar-lhe outro caráter, a nosso ver imprescindível: o da vinculação a determinados valores, princípios e direitos constitucionalmente previstos, na atividade de elaboração das leis orçamentárias. Assim, no momento da preparação dos projetos das três leis orçamentárias, o Poder Executivo estaria vinculado, em suas propostas de despesas, programas e políticas públicas, ao que a Constituição estabelece como direitos fundamentais do cidadão, tendo tais gastos prioridades em relação aos demais, por se tratarem de direitos subjetivos. Esta vinculação se aplica também ao Poder Legislativo durante o processo de emendas orçamentárias, incluindo-se, também, na etapa de verificação da conformidade orçamentária, até a sua aprovação como lei. Assim, a elaboração e aprovação do orçamento não podem ser livremente realizadas por escolhas discricionárias dos Poderes que participam do processo de criação das leis orçamentárias. A definição do que fazer e em que gastar seria vinculada ao que se propõe ter como gastos fundamentais, a partir dos ditames constitucionais. Quando afirmamos existir no Direito Financeiro e Orçamentário brasileiro o modelo de orçamento público impositivo – ou da impositividade orçamentária –, isto significa dizer que as leis orçamentárias devem ser elaboradas e executadas de maneira vinculante. Elaboradas segundo prioridades constitucionais e executadas em sua plenitude, salvo quando existir um real motivo (fático, jurídico ou financeiro). Portanto, a impositividade orçamentária engloba a elaboração e a execução do orçamento público.⁶⁵⁷

Como o orçamento público é um sistema de vasos comunicantes, na dicção de Fernando Facury Scaff, disso resulta que mover um item orçamentário acarreta a modificação de outros, sendo possível a ocorrência de desequilíbrio na programação orçamentária se não devidamente dimensionados os recursos para o enfrentamento das necessidades coletivas.⁶⁵⁸ Por outro lado, não se pretende defender, de qualquer forma, a garantia dogmática dos direitos previstos constitucionalmente em detrimento da solvência financeira estatal, muito menos, na via oposta, a proteção estrita de uma ortodoxia econômica que não agregaria à discussão a vivência do marco democrático constitucional, mas, como bem destaca Élide Graziane Pinto, em tempos de escassez declarada, a metáfora do *cobertor curto* não pode adiar a realização dos direitos para o campo indefinido de *quando o bolo crescer*, porquanto a finitude de recursos e os limites orçamentários levam justamente a eleger bem as prioridades alocativas.⁶⁵⁹ É daí, inclusive, que Clèmerson Merlin Clève fala em

⁶⁵⁷ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 206-207.

⁶⁵⁸ SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual*, p. 320.

⁶⁵⁹ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 42.

uma chamada eficácia progressiva das políticas públicas que visam a garantir a dignidade da pessoa humana, insistindo na tese de que incumbe ao poder público consignar na peça orçamentária as dotações necessárias para programar de modo gradual e contínuo as ações voltadas para sua realização em horizonte de tempo factível,⁶⁶⁰ sendo descabida uma discricionariedade orçamentária que desborde da finalidade legal que lhe legitima a existência.

As reflexões convergem para o que Marcus Abraham vem denominando, hoje, *gastos fundamentais*, expressão financeiro-orçamentária que designa um conjunto de despesas a serem realizadas pelo gestor, diante da já consolidada consagração da efetividade e exigibilidade dos direitos fundamentais e sociais, fundada no respeito à dignidade humana e ao mínimo existencial.⁶⁶¹ É que, quando uma sociedade toma para si o encargo de arcar com determinada necessidade às expensas dos recursos públicos, isso significa um compromisso jurídico e político a, no todo ou em parte, suprir tal demanda que deriva de um preceito constitucional, firmando-se as linhas mestras da eleição de prioridades dos gastos públicos e os meios para seu custeio na própria norma suprema do ordenamento. Assim é que a peça orçamentária, no âmbito do Estado Democrático de Direito, precisa ser um espelho das eleições fundamentais feitas pela sociedade quanto aos gastos a serem assumidos em nome do bem comum. Justamente por isso Abraham defende que a impositividade já ocorre no momento da elaboração do orçamento, pois há uma vinculação aos gastos fundamentais a serem tidos como prioritários em face dos compromissos constitucionais a que se obrigou o Estado para com o cidadão. Não se olvide que a atividade financeira está direcionada à geração de condições para que o Estado cumpra suas tarefas, sendo o orçamento que constrói a ponte entre a intenção e a efetiva tomada de decisão. Necessário é que a elaboração do plano orçamentário seja aderente à pauta valorativa estruturante da nação e siga critérios de alocação ótima e racional de recursos que resguardem seu fundamento de validade, dado que, como conclui Abraham: se o direito constitucional afirma *a exigibilidade do cumprimento da norma*, o direito financeiro assevera a *exigibilidade da alocação de recursos para atender o cumprimento daquela norma*.⁶⁶²

⁶⁶⁰ CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais, p. 26.

⁶⁶¹ Sobre esse conceito, vale considerar a abordagem de Abraham: “A efetividade e exigibilidade dos gastos fundamentais decorrem, sucintamente: da rigidez e da garantia jurisdicional da Constituição; da força vinculante da Constituição; da sobreinterpretação constitucional da aplicação direta das normas constitucionais; da técnica de interpretação conforme das leis e da influência da Constituição sobre as relações políticas e sociais” (ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 335).

⁶⁶² ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 60-61.

Diante de todo esse contexto, o que se conclui é que, enquanto instrumento concretizador dos valores insculpidos no texto constitucional e considerando as várias demandas que pretendem atender em um cenário de recursos finitos, não há dúvidas de que as leis orçamentárias precisam incorporar, desde a eleição dos programas na fase de planejamento e elaboração, critérios de racionalidade a guiar as decisões na definição dos gastos e sua alocação para as áreas prioritárias, de modo a configurar uma qualidade das programações orçamentárias tal que se reflita na execução. Não custa lembrar que o núcleo do orçamento impositivo guarda relação umbilical com os resultados que são produzidos com o uso dos recursos públicos. Quando inicialmente se questionou, nesta abordagem, *impositividade para quê*, quis-se, assim, provocar reflexões que se fazem imprescindíveis para um bom planejamento orçamentário. Ao final das ponderações aqui expostas, pode-se dizer, certamente, que a impositividade, desde que conduzida sob valores e premissas de berço constitucional, confere base legitimatória ao gasto realizado, sendo inimaginável um dever de execução fora dessa asserção, evidência que se sobreleva em um ambiente de escassez de recursos.

É de se ver, na cultura pátria, que sempre gozaram de mais prestígio, seja no âmbito jurídico, seja na esfera política, as discussões quanto à obtenção de receitas, deixando-se à margem a eficiência e a qualidade do gasto.⁶⁶³ Tem baixa valia, porém, a abundância na entrada quando não há otimização na saída. Para um orçamento sem racionalização no dispêndio de recursos, pouco importará a quantidade desses disponíveis, nunca serão suficientes.⁶⁶⁴ Importa mais, portanto, a qualidade do gasto do que a quantidade de que se dispõe. Aponta Ingo Wolfgang Sarlet que as restrições financeiras não são uma falácia; o que tem sido falacioso é o modo pelo qual costuma ser invocado o argumento da escassez como impeditivo para a prestação estatal na efetivação dos direitos fundamentais.⁶⁶⁵ O que há é a falta de

⁶⁶³ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 51.

⁶⁶⁴ No que tange à escassez de recursos, aufere importância a análise econômica do Direito (*Law and Economics*), dado que ainda não se possui um instrumental analítico robusto para as consequências das decisões jurídico-políticas. Nesse sentido, registre-se a doutrina que se filia a tal objetivo, a se ver de Luciano Timm: “Numa perspectiva de Direito e Economia, os recursos orçamentários obtidos por meio da tributação são escassos, e as necessidades humanas a satisfazer, ilimitadas. Por essa razão, o emprego daqueles recursos deve ser feito de modo eficiente a fim de que se possa atingir o maior número de necessidades pessoais com o mesmo recurso” (TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 52).

⁶⁶⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 293.

qualidade de programas públicos. Como diz José Marcos Domingues de Oliveira, postergam-se os direitos com o discurso inosso das escolhas trágicas, quando trágica, em verdade, é a desatenção às necessidades básicas da população.⁶⁶⁶ Não se faz plausível o argumento simplório da insuficiência de recursos se há uma deficiência crônica na gestão orçamentária.⁶⁶⁷

O que interessa, ao final, é atentar para a necessidade de mecanismos que possam melhor propiciar, já na elaboração, um orçamento público que seja legítimo no plano das escolhas públicas que se encerram na lei orçamentária e, ainda, alinhado aos critérios que, conferindo qualidade ao gasto, induzem economicidade e eficiência. Do primeiro advém uma baliza técnico-econômica, atinente aos custos relativos aos objetivos que se pretende alcançar,⁶⁶⁸ consubstanciado na minimização da despesa e na maximização da receita, ou, ainda, uma análise de custo/benefício, a representar uma relação favorável entre os meios e os fins, que consiste ou em obter um certo resultado com a menor utilização de meios possíveis ou o melhor resultado possível com a utilização de certos meios.⁶⁶⁹ Do segundo decorre um dever de governança tal que a atividade estatal seja efetivamente realizada com denodo e da melhor maneira possível,⁶⁷⁰ constituindo uma faceta do princípio da boa administração⁶⁷¹ e tornando-se a eficiência um vetor especialmente importante para a administração moderna, dela fazendo parte o orçamento, enquanto plano com atributos crescentemente gerenciais, impondo-lhe, na elaboração e na execução, seguir o cânone da eficiência, com o foco nos resultados. A Carta de 1988, vale notar, desenhou um perfil conceitual associado à noção de orçamento por resultados, mediante a previsão de objetivos, programas, custos e indicadores de desempenho nos estatutos orçamentários.⁶⁷² Tal visão, agora, torna-se mais clara, dado que o núcleo da impositividade, já se sabe, volta-se para um dever de entregar resultados, na forma de produto (bem ou serviço) à sociedade. O planejamento liga-se, assim, à *performance*, tema que abre o capítulo seguinte.

⁶⁶⁶ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. A receita da despesa: democracia financeira e bem-estar. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Maurício; SCAFF, Ferrando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário*: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 456.

⁶⁶⁷ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Revista Sequência*, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017. p. 196.

⁶⁶⁸ MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*, p. 250.

⁶⁶⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 277-278.

⁶⁷⁰ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 330.

⁶⁷¹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 126.

⁶⁷² FARIA, Rodrigo Oliveira de. Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária, p. 31.

O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA ELABORAÇÃO: ALOCAÇÃO EFICIENTE E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS

A esta altura, já se sabe que o bom planejamento, necessariamente atrelado ao princípio da sinceridade orçamentária e concebido, se possível, de forma menos enrijecida, tendo por baliza insuperável e vinculante os valores consagrados no texto constitucional para a consecução dos objetivos fundamentais da nação, torna-se meta a ser buscada, tudo com fins à eficiência na alocação dos recursos. De outro lado, por todas as razões já expostas quanto aos nocivos efeitos que a dinâmica do orçamento autorizativo, por longo tempo, imprimiu na gestão das finanças do país, fica claro que o dever de execução das programações orçamentárias, como reiteradamente dito, é absolutamente essencial, mas tal realidade nova, impreterivelmente, há que se fazer acompanhada de uma renovação orçamentária integral, o que abrange não só a etapa da execução, mas, também, a elaboração do orçamento, já que os atos executórios se vinculam ao planejamento e decorrem deste, conectando-se plano e ação estatal.

À medida que o orçamento impositivo encarna a obrigação de execução das programações orçamentárias no propósito da *efetiva entrega de bens e serviços à sociedade* (art. 165, § 10, da CF/88), fica claro, ainda, que o núcleo da impositividade não se converte em obrigação de execução como um fim em si mesmo, mas apenas se completa de forma condicionada a um produto ofertado à sociedade. Daí decorre a evidência já anunciada: a ordem constitucional que demarca o orçamento impositivo tem o seu ponto de partida no planejamento e seu desfecho no controle de resultados (*entrega de bens e serviços à sociedade*). Vistos alguns aspectos do planejamento no capítulo anterior, é hora de prosseguir com ponderações, agora, para

uma elaboração do orçamento que lhe confira maior eficiência.⁶⁷³ É o que se vê, a seguir, em questões que orbitam o tema, como a perspectiva do orçamento de desempenho, o refinamento da atuação parlamentar no ciclo orçamentário, uma visão de orçamentação plurianual, bem assim o reforço democrático de uma administração pública voltada ao cidadão.

6.1 **PERFORMANCE ORÇAMENTÁRIA: DOS PROGRAMAS AOS RESULTADOS**

Diretamente associada ao planejamento, a elaboração da peça orçamentária é considerada a etapa primeira de um processo que compreende, sequencialmente, a aprovação legislativa, a execução administrativa e o controle das políticas públicas que se concretizam por meio dos programas orçamentários. James Giacomoni lembra que a elaboração dos orçamentos inicia com o governo orientando as suas unidades na preparação das propostas parciais para o ano seguinte, e, uma vez consolidada, a proposta do Executivo, junto com as dos demais poderes, forma o projeto de lei orçamentária que será encaminhado ao Legislativo para apreciação. A este compete, ainda, por meio de emendas, especialmente as de despesa, contribuir na elaboração do texto final, retirando, incluindo ou aumentando valores da proposta.⁶⁷⁴ Desse modo concebida, a lei do orçamento conduzirá a execução financeira, podendo ser retificada mediante a aprovação de leis de créditos adicionais durante a sua execução.

O que se percebe, porém, é que o Brasil avançou na institucionalização e no desenho de regras orçamentárias, mas pouco evoluiu na aferição dos resultados, isto é, aquilo que se pode vislumbrar de benefício e de qualidade nos bens e serviços que são entregues à sociedade, ante os programas da lei do orçamento. A avaliação de políticas públicas e as informações sobre *performance* orçamentária estão em estágio ainda incipiente e precisam evoluir. Não se consegue retroalimentar o processo de formação do orçamento e fechar o ciclo de gestão com informações qualitativas que permitam uma melhor elaboração do orçamento, a se basear em evidências e critérios técnicos que assegurem maior assertividade ao dispêndio e às escolhas públicas, em

⁶⁷³ Para tal visão converge a doutrina de Estevão Horvath: “A nosso ver, a atividade de planejar está intimamente ligada à eficiência, ou à busca desta. Partindo-se da premissa de que os recursos são, em geral, exíguos, o planejamento, tomando em conta essa circunstância, deve buscar, seguindo critérios racionais e ademais de organizar as escolhas feitas, otimizar o uso desses recursos. Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embutida a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 290).

⁶⁷⁴ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 5.

observação aos resultados de projetos bem construídos em favor da sociedade. A propósito, Gonzalo Martner, referindo-se ao resultado da programação orçamentária, afirma que planejar é fazer planos de ação e fixar as metas a serem perseguidas para a obtenção dos resultados que guiarão o conjunto de decisões do governo.⁶⁷⁵ A tônica da atividade de planejar e elaborar o orçamento público é, portanto, clara: a obtenção de resultados e sua avaliação.⁶⁷⁶ Isso se reflete no modelo de orçamento impositivo delineado pelo constituinte reformador no art. 165, § 10, da CF/88, fixando a obrigação da execução orçamentária com vistas à entrega real de bens e serviços à sociedade.

Ganha relevo, em tal desiderato, a eficiência administrativa na elaboração das programações orçamentárias, para que, então, a conseguinte execução impositiva da lei possa atingir os objetivos almejados. Não se pode esquecer, aliás, que o princípio da eficiência é mandamento que deve conduzir a Administração Pública em todas as suas esferas de atuação, à luz do art. 37, *caput*, da Constituição de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, embora já fosse exigível tal incumbência desde o Decreto-lei nº 200/1967, referindo-se à eficiência administrativa no art. 26, III. De maneira que, a rigor, a atividade estatal ser pautada pela eficiência, como lembra Estevão Horvath, não constitui nenhuma novidade.⁶⁷⁷ É daí que a pressão para gastar eficientemente, destaca também Gabriel Lochagin, passou a provocar uma aceitação quase universal de que, sendo necessário o planejamento, o processo orçamentário não consiste só em obter maiores entradas de recursos, mas, até primariamente, em atingir os resultados desejados.⁶⁷⁸ A eficiência manifestada nos produtos entregues à sociedade torna-se, pois, um vetor a guiar os rumos do orçamento impositivo. Por isso é que a instrumentalização operativo-gerencial do orçamento público, recorda, ainda, Rafael Baldo, vem buscando controlar o incrementalismo e incentivar o desempenho, com a avaliação de programas orçamentários por meio de metas de resultado.⁶⁷⁹

Uma vez que se torna elemento intrínseco e indissociável à cláusula geral de impositividade a finalidade para a qual se dirige o dever de execução da programação orçamentária, refletido na entrega de bens e serviços à sociedade, daí decorre que o gestor público deve ser cobrado, principalmente, pelos resultados que deve gerar com a realização do orçamento. Sendo esse o enfoque a ser firmado no viés orçamentário impositivo, é claro que a elaboração da lei do orçamento, a formulação dos programas

⁶⁷⁵ MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*, p. 9.

⁶⁷⁶ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 53.

⁶⁷⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 326.

⁶⁷⁸ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 53.

⁶⁷⁹ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 467.

e a idealização das metas têm de convergir para um modelo de controle da eficiência da despesa orçamentária tal que favoreça uma idônea avaliação de políticas públicas e o controle dos seus produtos. É que o cidadão, ensina Ana Carla Bliacheriene, passa a exigir não apenas a probidade do gasto público, mas a sua satisfação com o serviço efetivamente prestado, daí por que, no aspecto orçamentário, é imprescindível mudar a lógica atual, marcada pelo descompasso entre o planejamento mais geral de metas e a forma como a peça é, na prática, elaborada e executada anualmente.⁶⁸⁰

Assim é, que ligado à ideia de orçamento impositivo deve estar o necessário aprimoramento das técnicas de orçamentação para fins de modernização do modelo a ser implementado, sendo inafastável a incorporação de premissas relacionadas ao desempenho, de forma a alinhar elaboração e execução orçamentárias à finalidade do núcleo da impositividade, que se traduz na entrega de resultados, sendo esse o elo que justifica a obrigatoriedade do gasto. Por razões lógicas, a coerência em tal sistemática exige uma orçamentação conduzida por premissas de desempenho. Esse talvez seja o grande desafio no âmbito do orçamento impositivo, do qual não se pode, contudo, evadir-se, sob pena de aniquilar o novo modelo concebido. A complexidade intrínseca da impositividade no plano da execução das programações orçamentárias decorre da exata noção de que obedecer à lei do orçamento não é um simples ato de índole contábil-financeira que se satisfaz com o gasto de todo o dinheiro programado, o que incentivaria o desperdício e a negligência, como destacam Bittencourt e Barros e Silva; o que se espera é que as metas de cada programação orçamentária, sob o prisma dos resultados visados, sejam adequadamente especificadas e corretamente atingidas, e os produtos e serviços sejam entregues, utilizando-se os recursos até o limite das dotações, o que não impede o seu alcance com menos, evidentemente.⁶⁸¹

É nessa toada, considerando a idealização de uma gestão por resultados, até mesmo diante da evolução do Estado e do acréscimo de suas funções, a exigir cada vez mais o foco no desempenho, que se deu o desapego ao orçamento clássico ou tradicional e, conseqüentemente, vieram à tona vias de aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias. James Giacomoni sugere que nem sempre, no entanto, o orçamento esteve orientado para uma administração tipicamente gerencial, a se notar no período compreendido entre sua criação e consolidação e o final do século XIX, quando as instituições orçamentárias eram vistas como um instrumento de controle financeiro

⁶⁸⁰ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 236-238.

⁶⁸¹ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; BARROS E SILVA; Fernando Veiga. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. *Orçamento em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 44, 2019. p. 21.

e político. A ênfase, até então, qualquer que fosse o poder competente para a iniciativa da sua elaboração, era no controle sobre a origem e a aplicação dos recursos financeiros, havendo só um tímido avanço no início do século XX a partir do sistema de classificação das despesas por objeto (*line-item budgeting*), a refletir os insumos empregados na realização dos serviços e bens públicos em ambiente orçamentário.⁶⁸²

Importante sinal de mudança da concepção orçamentária ocorreu em 1910, com a criação da Comissão de Economia e Eficiência no governo norte-americano sob a presidência de William Howard Taft. Explica Jesse Burkhead que duas pressões foram determinantes para tanto: as finanças nacionais à beira de uma crise ante o alto déficit público herdado do governo anterior de Theodore Roosevelt, além da aversão à negociata e à corrupção que se percebia insistente naquele momento. Tais fatores, então, contribuíram para uma reforma iniciante, deflagrando-se por meio da Comissão Taft, como ficou conhecida, pesquisas sobre os métodos que regiam as transações governamentais, notadamente o orçamento público como programa financeiro anual, as atividades do governo federal, os problemas de pessoal, a contabilidade pública e a utilização de processos empresariais no setor público. Os trabalhos resultaram no encaminhamento de relatório da Comissão e mensagem do Presidente, documentos significativos para o desenvolvimento do sistema orçamentário vigente, especialmente por ter sido a primeira vez em que se haviam reunido informes pormenorizados sobre as despesas do governo. Na ocasião, segundo Burkhead, os expedientes produzidos destacaram que o administrador precisa ter diante de si dados que reflitam resultados, em termos de qualidade e quantidade, por unidades de custo e de eficiência.⁶⁸³

O incremento das técnicas de orçamentação veio mesmo na década de 1950, com o fim da Segunda Guerra Mundial, em que a necessidade de reconstrução dos países afetados levou à implantação de planos econômicos com aporte de recursos, cuja viabilização incentivou o aperfeiçoamento dos sistemas até então existentes de planejamento orçamentário governamental, como aborda José Mauricio Conti.⁶⁸⁴ Vê-se, a partir daí, em especial com a nomeação, em 1947, da Comissão de Organização do Setor Executivo do Governo, a primeira Comissão Hoover, recomendações para um aperfeiçoamento nas técnicas de contabilização orçamentária, dentre as quais a adoção do orçamento público baseado em funções, atividades e projetos. Ao indicar os rumos de uma reforma orçamentária, a Comissão Hoover batizou a expressão que consagrou um novo paradigma: o orçamento de desempenho (*performance budget*).

⁶⁸² GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 73.

⁶⁸³ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 21-26.

⁶⁸⁴ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 82-83.

Giuliani Fonrouge esclarece que essa modelagem, sucessora do orçamento funcional, foi primeiramente denominada de *tasksetting budget* e aplicada na Holanda, depois generalizada nos Estados Unidos sob a expressão *performance budget*. Houve nessa feição uma substituição da especificação dos gastos no formato tradicional por um sistema de dotações mirando os responsáveis pelos serviços estatais, com maior atenção no controle da eficácia das prestações a cargo da administração.⁶⁸⁵ O objetivo principal foi possibilitar a avaliação da eficiência das unidades operacionais, com a classificação das categorias orçamentárias em termos funcionais, além das medidas de custo, com fins à mensuração do desempenho das atividades. Posteriormente, a segunda Comissão Hoover, criada em 1953, realçou a nova forma de apresentação do orçamento em programas (*program budgeting*), sugerindo o estabelecimento das contas com sincronia entre as classificações orçamentárias, as estruturas contábeis e os padrões organizativos, além de retratar informações adequadas sobre os custos, com base nos programas, concepção que, inclusive, veio a ser acolhida na legislação brasileira, a teor do art. 2º da Lei nº 4.320/1964 e do art. 16 do Decreto-lei nº 200/1967.⁶⁸⁶

Essa noção se tornou crucial para o desenvolvimento de outras técnicas de orçamentação. Com efeito, diz Nazaré Cabral que a incursão na ideia de programação (*program budgeting*) jungida ao desempenho (*performance budget*) foi um elemento vital do processo orçamentário que surgiria adiante.⁶⁸⁷ Uma sofisticação posterior veio na década de 1960 com o *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS), a partir da determinação do presidente Lyndon B. Johnson para que fosse adotado pelo governo norte-americano o assim chamado sistema de planejamento, programação e orçamento. A formulação foi resultante do aperfeiçoamento de modelos de elaboração orçamentária da área militar desenvolvidos no período da Segunda Guerra Mundial, como discorre James Giacomoni, beneficiando-se do apoio do secretário da Defesa, Robert McNamara, além das tecnologias de processamento de dados que favoreciam estudos econômicos, pesquisas operacionais e análise de sistemas.⁶⁸⁸ Tal sistema caracterizou-se pela ênfase nos objetivos e programas, tudo expresso em termos de produtos. A acepção converge para a ideia de que a elaboração orçamentária não é um processo estanque, mas integra um sistema ligado ao planejamento. Embora os elementos do sistema de planejamento, programação e orçamento não fossem novos, a singularidade estava

⁶⁸⁵ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*, p. 172-173.

⁶⁸⁶ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 85.

⁶⁸⁷ CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*, p. 381.

⁶⁸⁸ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 77.

em sua combinação, como destacam Charlie Tyer e Jennifer Willand: do planejamento decorreriam os objetivos e os programas; da programação resultariam esforços para o cumprimento dos objetivos; da orçamentação adviriam as estimativas financeiras e os recursos para a execução dos respectivos planos.⁶⁸⁹

O percurso construtivo das técnicas de orçamentação é bem sintetizado por Allen Schick,⁶⁹⁰ identificando três fases sucessivas. Na primeira, a ênfase dominante foi o desenvolvimento de um regime de controle de gastos. Embora as considerações sobre planejamento e gestão não estivessem ausentes, elas foram deixadas de lado, priorizando-se um sistema confiável de contas e o controle da execução de despesas. O segundo estágio surgiu durante o *New Deal* e atingiu o apogeu no movimento pelo orçamento de desempenho. A orientação gerencial predominante no período marcou a estrutura orçamentária, o desenvolvimento dos programas de aperfeiçoamento da gestão, além da mensuração dos custos, com o foco da elaboração orçamentária nos trabalhos e atividades dos órgãos. O terceiro estágio pode ser atribuído aos esforços para vincular planejamento e orçamento, além dos critérios analíticos da economia do bem-estar. Por meio do sistema de programação imprimiu-se a primazia da função de planejamento, ao tempo que se primou por um sistema polivalente. Daí se veem três estágios evolutivos nas funções afetas à elaboração orçamentária: (i) controle (*line-item budgeting*); (ii) gestão (*performance budgeting*); e (iii) planejamento (PPBS).

No desenvolvimento desses vários modelos, destacam-se outros, ainda, que marcam a evolução das técnicas de elaboração orçamentária. É o caso do orçamento base zero (*zero-based budgeting*), vindo na década de 1970 e centrado na reavaliação de cada programa, para fins de justificar a necessidade da despesa partindo do zero, de modo a serem evitados programas desnecessários. Lembra José Mauricio Conti que esse modelo, ao pressupor a imprescindibilidade de revalidação de cada programa, contrapõe-se ao método incrementalista, em que os orçamentos são elaborados tendo por base os orçamentos dos anos anteriores, com modificações de forma só marginal, acrescentando-se (ou incrementando-se) recursos às dotações já estabelecidas.⁶⁹¹ As dificuldades ínsitas à implementação do orçamento base zero, porém, contribuíram para que tal técnica não se consolidasse. Recordando as lições de Charles

⁶⁸⁹ TYER Charlie; WILLAND Jennifer. Public budgeting in America: a twentieth century retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 9, n. 2, p. 189-219, 1997. p. 198.

⁶⁹⁰ SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budget reform. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, p. 243-258, 1966. p. 245-246.

⁶⁹¹ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 102.

Lindblom e Aaron Wildavsky na defesa de um sistema incremental, ressalta Gabriel Lochagin a dificuldade de o orçamento público ser um instrumento adequado para concretizar o planejamento, de modo que, na prática, o papel dos órgãos da administração tende a ser conservador, atuando pela manutenção da base orçamentária disponível.⁶⁹²

Também é de se notar a gestão por objetivos (*management by objectives* – MBO), surgida no início dos anos 1970, no âmbito do setor privado, com experiências que se transportaram para o setor público, concebendo a definição de estratégias em nível central e a descentralização das ações pelas diversas unidades da organização. Associado diretamente a esta se encontra o orçamento por metas ou objetivos (*target-based budgeting* – TBB), baseado na definição das prioridades e no estabelecimento de limites de despesa pelos níveis mais altos da administração, deixando a escolha para os níveis inferiores (método *top-down*), para maior liberdade gerencial. Definidos os objetivos e metas para os órgãos setoriais e considerando as orientações políticas traçadas, cria-se uma reserva de ação política para parcela dos programas, levando decisões mais específicas para os órgãos mais próximos da execução. Em sua versão atual, relata José Mauricio Conti, o modelo surgiu com o Relatório Gore, de 1993, do então vice-presidente norte-americano Al Gore, na gestão de Bill Clinton, sugerindo uma menor rigidez na classificação e no uso das dotações, e admitindo a retenção dos recursos poupados como forma de eliminar o esgotamento habitual das dotações independentemente da utilidade e da necessidade do gasto. Intentou-se com isso aperfeiçoar o *performance budgeting*, ao aplicar medidas de desempenho e avaliação de resultados, além de incluir outras vias de controle e responsabilização.⁶⁹³

Nesse período, junto com a renovação orçamentária intensificada no início da década de 1990, a concepção do orçamento por resultados (*results-based budgeting* (RBB), ou, ainda, *budgeting for results* ou *budgeting outcomes*) passou também a ter forte destaque, pacificando a superação do orçamento tradicional focado nos insumos (*inputs*), para guiar as peças orçamentárias aos resultados pretendidos com as ações governamentais correspondentes. A Secretaria-Geral das Nações Unidas utiliza-se da definição segundo a qual o orçamento por resultados é uma modalidade

⁶⁹² A esse respeito, a nota de Lochagin: “O incrementalismo se mostra como um desafio à articulação entre planejamento e orçamento, pois a execução de mudanças desejadas esbarra em um processo orçamentário atomizado em que os escalões mais setoriais e localizados da administração são encarregados em muito maior grau da gestão cotidiana de seus orçamentos, buscando seu incremento, e menos da concretização de mudanças estruturais segundo estratégias definidas em níveis superiores” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 59).

⁶⁹³ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 104-105.

de orçamento em que: (a) a formulação dos programas gira em torno de um conjunto de objetivos e resultados esperados; (b) esses resultados justificam a demanda de recursos, que são vinculados aos produtos necessários para atingir tais resultados; e (c) o desempenho no alcance dos resultados é medido por indicadores objetivos.⁶⁹⁴

O orçamento de resultados, conforme aponta Estevão Horvath, encontra-se circunscrito pela gestão de resultados e diretamente ligado à natureza teleológica da ideia de Estado, de modo que a aplicação do modelo deixa em evidência que o Estado existe para desempenhar um papel perante os cidadãos, com o propósito de gerir a coisa pública da maneira mais eficiente, eficaz e vantajosa para os administrados. Revisitando os estudos de Marc Robinson, do Departamento de Assuntos Fiscais do Fundo Monetário Internacional (FMI), continua Horvath, o orçamento de resultados há de ser percebido como o emprego metódico de informações, por meio do qual se pode potencializar o manuseio da verba pública, referindo-se aos mecanismos e processos do setor público elaborados para reforçar o vínculo entre financiamento e resultados, tendo por objetivo melhorar a alocação e a eficiência técnica do gasto público.⁶⁹⁵

O orçamento por resultados se liga à ideia de desempenho, e, em que pese a variedade de termos incorporados sob tais rótulos, vê-se uma mesma ideia central: a integração de informações sobre os resultados das políticas públicas para a tomada de decisão em processos orçamentários, como assentado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD).⁶⁹⁶ A verdade é que as técnicas, metodologias ou modelos de orçamentação, incluindo os aspectos de planejamento e gestão a estes inerentes, não apresentam uma nitidez que permita diferenciá-los com absoluta precisão, como infere José Mauricio Conti, daí afirmar que a acepção do orçamento-programa, do orçamento de resultados e de desempenho, a rigor, tem propósitos similares, aparecendo as diferenças entre eles nos enfoques que cada um dá a aspectos da orçamentação, nem sendo possível estabelecer com segurança que

⁶⁹⁴ A referência é de Conti, em menção a Andrzej T. Abraszewski, Fatih Bouayad-Agha, John D. Fox e Wolfgang Münch (*Results-based budgeting: the experience of United Nations system organizations*. Geneva: United Nations, 1999. p. 3). No original: “For the purpose of this report, it seems appropriate to use the definition of RBB offered by the Secretary-General of the United Nations: A programme budget process in which: (a) programme formulation revolves around a set of predefined objectives and expected results; (b) expected results justify the resource requirements which are derived from and linked to outputs required to achieve such results; and (c) actual performance” (CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 91).

⁶⁹⁵ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 263-264.

⁶⁹⁶ OECD. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2007. p. 20.

sejam espécies ou categorias diversas de técnicas de orçamentação.⁶⁹⁷ A propósito, Jesse Burkhead diz não existir mesmo uma definição precisa para o orçamento de desempenho, o que o faz, de certo modo, associado às demais técnicas e métodos de orçamentação, e seu sentido agrega percepções distintas em cada jurisdição.⁶⁹⁸

De todo modo, é possível vislumbrar reflexos distintos advindos de cada uma das técnicas de orçamentação e que, em *ultima ratio*, se projetam para a *performance*. Esse trilhar, seguindo as sutis diferenças dos diversos modelos, é bem sintetizado por Giacomoni em cinco fases evolutivas: (i) orçamento por objeto (*line-item budgeting*): início do século XX (ênfase no controle); (ii) orçamento de desempenho (*performance budgeting*): a partir de 1950 (eficiência na gestão); (iii) *planning, programming, and budgeting system* (PPBS): década de 1960 (foco no planejamento); (iv) orçamento base zero (*zero-based budgeting*): entre 1970 e 1980 (contraposição ao incrementalismo); e (v) novo orçamento de desempenho: de 1990 em diante (processos aprimorados em desempenho), próximo ao orçamento por resultados (*results-based budgeting*).⁶⁹⁹

O fato é que as formas de pensar o orçamento, desde meados do século XX até os tempos atuais, vêm se aprimorando na direção da eficiência na aplicação dos recursos públicos, não existindo propriamente um modelo pronto e acabado, refletindo muito mais o ideal no escopo de uma administração gerencial de retornar ao cidadão-cliente resultados efetivos como contraprestação à exação. Por outro lado, permeando todos os modelos a partir da reforma orçamentária decorrente do *performance budget*, a partir de 1950, pode-se afirmar que está sempre embutida a ideia de programação. Isso mostra que, de algum modo, as premissas que subsidiavam o orçamento-programa continuam presentes nos vários modelos de orçamento por desempenho, ou, ainda, no novo orçamento de desempenho, como, de fato, tem sido chamado recentemente, ante os mecanismos incorporados da conjugação das técnicas desenvolvidas.

A propósito, James Giacomoni, abordando o tema, elenca três componentes básicos dessa nova formulação: (a) estrutura baseada em programas; (b) sistema de mensuração de desempenho; e (c) sistema de determinação de custos. O primeiro, como reforçado, já integrava o orçamento de desempenho em sua vertente originária, assim como os modelos que o sucederam. O segundo, ultrapassando a noção inicial de gestão baseada em padrões e regras sobre como os insumos devem ser alocados, reflete a aferição dos bens e serviços produzidos, assim também os resultados e os

⁶⁹⁷ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 95.

⁶⁹⁸ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 182.

⁶⁹⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 172.

impactos que são capazes de gerar, segundo indicadores de desempenho. O terceiro diz respeito à mensuração adequada dos custos de cada programa e de suas partes, relacionando produtos e resultados da atuação estatal com os custos totais e recaindo na noção de eficiência, para fins de geração de economia e satisfação públicas.⁷⁰⁰

Em documento sobre as melhores práticas para o orçamento de desempenho (ou novo orçamento de desempenho, em viés mais abrangente), fornece à OECD uma explanação sobre sete evidências que sustentariam a sua adoção, a saber: (1) a lógica e os objetivos são definidos em documento estratégico, como um programa de gestão, refletindo interesses e prioridades das partes interessadas; (2) alinham-se os gastos, metas e prioridades do governo com propostas orçamentárias vinculadas a planos de desenvolvimento, compromissos de governo e declarações de direção estratégica; (3) reforço à flexibilidade para lidar com a natureza variada das atividades do governo e complexas relações entre gastos e resultados; (4) investimento em recursos humanos e nas infraestruturas necessárias, construindo a capacidade interna para fornecer de forma oportuna e confiável informações de desempenho; (5) supervisão sistemática parlamentar e pela sociedade civil, reforçando a transparência e responsabilidade do governo; (6) conjugação com ferramentas voltadas para a orientação de desempenho, incluindo avaliação de programas e revisões de gastos, assim como indicadores para facilitar processos de monitoramento, com resultados alimentando sistematicamente a preparação do orçamento; e (7) promoção de uma cultura de gestão que se concentra no desempenho, para a eficácia e a eficiência na prestação dos serviços públicos.⁷⁰¹

Fazendo uma distinção objetiva, levando em conta as técnicas orçamentárias que mais se aproximam, Giacomoni explica que o novo orçamento de desempenho se distingue do orçamento por objetivos, do orçamento-programa, do PPBS e, ainda, do orçamento de desempenho convencional, por incluir nova categoria referente aos resultados (*outcomes*).⁷⁰² Como sugere o autor, no *performance budget* original e no orçamento-programa, a medida do desempenho estava representada, principalmente, nos produtos (*outputs*) levados a cabo pela administração. Mesmo que esses produtos, na forma de bens e serviços produzidos ou providos pelo setor público, tenham, de fato, elevada relevância, também importa avaliar os resultados alcançados em termos econômicos e sociais. Nesse sentido, se, por um lado, os produtos devem estar sob o controle direto ou indireto da unidade responsável e corresponder a um bem ou a um serviço claramente identificado, favorecendo o alcance dos resultados,

⁷⁰⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 205-214.

⁷⁰¹ OECD. *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. Paris: OECD Publishing, 2018. p. 3-5.

⁷⁰² GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 210-211.

de outro, os resultados devem refletir os objetivos e prioridades do governo e ser indicados pelo impacto que geram sobre a sociedade. Logo, o novo orçamento de desempenho ocupa-se não só dos produtos, mas também, e sobretudo, dos resultados.

É daí que, inserido em contexto mais amplo, quando se fala em uma gestão por resultados, por meio da qual se busca melhorar o desempenho do poder público, incorporando critérios de eficiência, de eficácia e de efetividade na realização das atividades – portanto, dentro da visão renovada do novo orçamento de desempenho –, pretende-se, com isso, um deslocamento do eixo de orientação estatal dos meios e insumos (*inputs*), com vistas a conferir ênfase tanto aos produtos (*outputs*) como aos resultados derivados da atuação estatal (*outcomes*), como bem destaca Rodrigo Faria.⁷⁰³ Assim é que, englobando uma avaliação dos *outputs* e *outcomes*, sobressai o entendimento de que o orçamento de desempenho em feição contemporânea teria como componente ou subconjunto o orçamento de resultados, senão até equiparados. Parcela doutrinária, contudo, por reconhecer uma distinção entre foco em produtos e foco em resultados, aponta distinções entre tais técnicas, como Lawrence Martin, que vê como espécie autônoma o orçamento de resultados mesmo com o novo paradigma de desempenho, por ser aquele o único sistema de orçamento público que faz dos *outcomes* seu foco principal, não estando preocupado com as coisas que o governo faz, mas com os resultados que os governos alcançam.⁷⁰⁴ De todo modo, tendo em vista que o orçamento de desempenho originalmente concebido, sem tanto destaque aos resultados, cedeu espaço a uma nova formulação que destes não mais se aparta, parece trazer maior completude a compreensão da avaliação de *outputs* e *outcomes* num processo abrangente – chamado de novo orçamento de desempenho, que assim seja –, imprimindo a noção de *performance* sob uma vertente dinâmica e exauriente.

Na linha desse novo orçamento de desempenho, vale citar, em tempos atuais, o *Government Performance and Results Act* (GPRA), de 1993, lançado pelo governo federal norte-americano. A referida lei, com o objetivo declarado de desregular a administração e reduzir a burocracia, capacitando os funcionários da linha de frente para produzir resultados e satisfazer os clientes dos programas públicos, preceitua os seguintes desígnios: (i) aumentar a confiança da população responsabilizando cada agência federal pela obtenção dos resultados de seu programa; (ii)

⁷⁰³ FÁRIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Público: III Prêmio SOF de Monografias*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 336.

⁷⁰⁴ MARTIN, Lawrence L. Budgeting for outcomes. In: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 248-249.

iniciar a reforma do desempenho com uma série de projetos-piloto na definição de metas e na medição do desempenho dos programas; (iii) promover um novo enfoque nos resultados, na qualidade do serviço e na satisfação da população interessada; (iv) ajudar os gestores a aprimorar a prestação de serviços, exigindo que eles planejem o cumprimento dos objetivos do programa com informações sobre os resultados e a qualidade do serviço; (v) aperfeiçoar a tomada de decisões do Parlamento, a partir de dados objetivos sobre a eficácia e a eficiência dos programas; e (vi) melhorar a gestão interna do governo.⁷⁰⁵

Dentre os instrumentos do GPRA, registre-se, ainda, a idealização de quatro categorias de mensuração: (a) medida de resultado (*outcome measure*), na avaliação da atividade programática em face dos objetivos pretendidos; (b) medida de produção (*output measure*), para tabulação, cálculo ou registro da atividade pública, podendo ser expressa quantitativa ou qualitativamente; (c) meta de desempenho (*performance goal*), com o objetivo expresso de forma tangível e mensurável, em face do qual seja comparada a execução; e (d) indicador de desempenho (*performance indicator*), valor ou característica particular usado para a medição da produção ou do resultado. Outras medidas complementam a tendência de um novo orçamento de desempenho, como o *Program Assessment Rating Tool* (PART), de 2002, para o manejo das informações de desempenho produzidas pelas agências, assim como o *GPRA-Modernization Act* de 2010 (Gpama), atualizando o primeiro GPRA, de 1993. Também na Europa podem ser vistos instrumentos de reforma gerencial e modernização no âmbito das finanças estatais, a exemplo da França, com a *Loi organique relative aux lois de finances*, de 2001, preconizando uma cultura de gestão orientada para a busca do desempenho.⁷⁰⁶

A preocupação com essa diretriz segue os sistemas de gestão mais atuais, com vistas à melhoria da qualidade do gasto público. Tal enfoque, é de se reconhecer, foi encampado pela ordem jurídica nacional. Sob o prisma histórico, conforme ensina Giacomoni, durante o Império e em quase toda a República Velha, o orçamento não sofreu evolução técnica digna de nota. Foi apenas com a onda modernizadora gerada a partir da Revolução de 1930 que começou a merecer, efetivamente, maior desvelo. Os debates em curso no sistema norte-americano advindos das Comissões Hoover, além de alguns importantes manuais exarados à época pela Organização das Nações Unidas (ONU), serviram de estímulo para a realização, no início dos anos de 1960, de experiências reformistas.⁷⁰⁷ Assim é que, em 1964,

⁷⁰⁵ *Government Performance and Results Act (GPRA)*, de 1993. Disponível em: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/statute-107/pdf/statute-107-Pg285.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

⁷⁰⁶ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 251.

⁷⁰⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 49-51.

a Lei nº 4.320, ao tratar sobre as normas gerais de finanças públicas, abriu caminho, mesmo de forma ainda incipiente, para o orçamento-programa no Brasil, ao explicitar, no art. 2º, que a Lei do Orçamento deverá conter “a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o *programa de trabalho* do Governo”. Adiante, o Decreto-lei nº 200/1967, disciplinando questões de organização e de reforma administrativa, consolida como um dos instrumentos básicos do planejamento o “orçamento-programa anual”, ao lado do plano geral de governo, da programação financeira de desembolso e dos programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual. A conceituação é dada por José Afonso da Silva em obra de referência sobre o tema, revelando que a referida técnica orçamentária designa uma vinculação entre planejamento e orçamento, sendo este uma etapa do processo de planificação econômica e social, a saber:

As exigências do planejamento das atividades do poder público determinaram a necessidade de adoção de novas técnicas orçamentárias. Se a administração deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade, era imprescindível que os orçamentos públicos se adequassem a esse novo tipo de administração, para tornar-se num instrumento de ação governamental, voltada para a realização de obras e serviços, em função do desenvolvimento sócio-econômico da comunidade. Daí surgir a técnica do orçamento por programa ou *orçamento-programa*, que é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais [...] o orçamento-programa é o equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados. Distribui os recursos às diferentes atividades e projetos. Indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando deverão ser empreendidos.⁷⁰⁸

Interessante é notar, desde sua acepção original, que já se pode identificar, de certo modo, alguma conexão existente entre a idealização do orçamento-programa e a aferição de resultados a partir das ações governamentais decorrentes do plano orçamentário. É o que se extrai, ainda, na continuidade da lição de José Afonso da Silva, quando explica que a finalidade principal da técnica do orçamento-programa é vincular despesas aos resultados, pois o ato de programar significa determinar ações que permitam atingir objetivos e metas predeterminados e claramente definidos, daí sendo possível associar a programação ao desempenho, como se vê de sua doutrina:

A classificação por programas tornou-se verdadeiro princípio orçamentário moderno. Seu objetivo é vincular as despesas aos resultados, expressos em unidades físicas, que se espera alcançar. O orçamento deverá ter conteúdo e forma de programação. Programar

⁷⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 41-42.

significa: selecionar os objetivos que se procura alcançar; determinar as ações que permitirão atingir tais fins; calcular e consignar os recursos humanos, materiais e financeiros para a efetivação dessas ações. Programa-se para atingir objetivos claramente definidos, atender necessidades rigorosamente diagnosticadas, segundo uma ordem de prioridade estabelecida à vista das metas traçadas no Plano de Desenvolvimento e após elege a melhor alternativa das que se oferecem ao programador. Enfim, clarificação de objetivos, formulação das estruturas de programa-atividade e análise de custo-benefício são os três passos do processo de análise que devem preceder e continuar a apoiar a implementação do orçamento-programa.⁷⁰⁹

Adiante, a Constituição brasileira de 1988 reforçou a ideia de programação e, mais que isso, projetou uma gestão por resultados, seja ao reverenciar o princípio da eficiência (art. 37) ou, ainda, ao incluir critérios de legitimidade e economicidade na fiscalização orçamentária (art. 70), além da idealização de uma estrutura programática fundada na integração entre planejamento e orçamento, por meio do sistema formado pela tríade orçamentária PPA-LDO-LOA (art. 165) e, mais diretamente, na própria alteração para o modelo de orçamento impositivo, vinculando o dever de execução à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10), de modo a refletir um olhar voltado para os resultados da aplicação da despesa, no que se completa a noção de impositividade orçamentária. Sob a égide da Constituição de 1988, a estruturação do orçamento por programas experimentou um sequencial avanço metodológico, como o que se deu com a edição do Decreto nº 2.829/1998, marco jurídico da reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento no Brasil, com o coroamento do orçamento por programas no âmbito federal, quando se buscava fortalecer a capacidade da gestão por resultados.⁷¹⁰ Não se pode ignorar, ainda, avanços advindos da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, com premissas de controle e diretivas para a realização do gasto público.

Pode-se dizer, então, que, já há uma estrutura institucional de orçamentação por desempenho no Brasil, viabilizada pela organização dos orçamentos por programas, em articulação com os processos de planejamento e avaliação da ação governamental, como destaca Bijos.⁷¹¹ Aliás, esse enfoque parece permear a estrutura concebida para a gestão, com incentivos institucionais próximos à ideia do desempenho. A Emenda Constitucional nº 19/1998, conhecida reforma administrativa, além de introduzir expressamente a eficiência como um dos princípios básicos da

⁷⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 63-64.

⁷¹⁰ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo*. Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho. 2020. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2020. p. 88.

⁷¹¹ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 90.

administração pública, dispôs, ainda, no art. 37, § 8º, da CF/88, que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração pública poderá ser ampliada mediante contrato que tenha por objeto “a fixação de metas de desempenho”, cabendo à lei estabelecer “os controles e critérios de avaliação de desempenho”, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes. A Lei nº 13.934/2019, que regulamentou aquele dispositivo, também reforça a possibilidade de incentivos por resultados alcançados, conforme art. 6º, alinhando-se à noção revitalizada de *performance*. Por outro lado, o art. 37, § 7º, da CF/88 prevê recompensa no caso de economia na aplicação dos recursos orçamentários, para fins do desenvolvimento de programas de qualidade, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.

O problema é que, apesar da sistemática normativa plasmada na noção de eficiência e de entrega de resultados para a gestão, no que se refere especificamente ao processo de orçamentação pode-se visualizar que, se, de um lado, o planejamento, lastreado no orçamento-programa continua a ser o eixo principal para a promoção da eficiência no Brasil, de outro, a definição lacônica dos programas, objetivos e metas, como diz Rafael Baldo, tem prejudicado a transparência, a avaliação do desempenho, a luta contra o incrementalismo e a responsabilização dos administradores públicos.⁷¹² A qualidade das metas e dos indicadores utilizados, ainda, tem sido também precária. Por outro lado, como bem destaca Estevão Horvath, os estudos sobre o denominado orçamento de resultados ou de desempenho, ou como se queira chamar essa noção atual de gestão direcionada à *performance*, apesar de razoavelmente bem difundidos em diversas outras regiões, notadamente na Europa e nos Estados Unidos, não vêm despertando maiores interesses em nosso país. A doutrina brasileira, a despeito da relevância do tema, continua Horvath, apresenta relutância no aprofundamento de sua investigação, pois a discussão levaria à necessidade de uma reforma ampla para a implementação de um modelo adequado ao ordenamento jurídico nacional.⁷¹³ Marcos Nóbrega ressalta, ainda, que há entraves no sistema pátrio para a devida aceitação de padrões de eficiência, a começar pela normatização orçamentária defasada, além da tradição legalista dos sistemas de avaliação, amparados em relatórios contábeis como instrumentos só para a conformidade entre os gastos e a legislação correlata.⁷¹⁴

⁷¹² BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 467-468.

⁷¹³ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 262-263.

⁷¹⁴ NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 720.

É verdade que a incorporação do conceito de programa é o elemento que une todos os modelos reformistas, constituindo-se na base da reestruturação vista a partir da década de 1950. Continua, atualmente, com importância destacada, na medida em que dele advém a verificação das prioridades governamentais, bem como as orientações da ação pública orçamentária, como indica Carlos Valder do Nascimento.⁷¹⁵ Mas o que precisa haver no Brasil é, junto à estrutura de planejamento, a incorporação de vetores aplicados na gestão orçamentária na direção da eficiência, do desempenho, do resultado. Embora municiado pelo sistema normativo, a gestão orçamentária ainda carece da adoção prática das premissas de *performance*, em suas várias dimensões, como o desenvolvimento de metas e indicadores confiáveis, programas baseados nas informações de desempenho, controle de políticas públicas retroalimentando decisões orçamentárias, responsabilidades com o foco na entrega de resultados, dentre outras tendências que, no processo orçamentário pátrio, ainda estão longe de se tornarem tangíveis. Essa construção se coloca, hoje, não mais como simples recomendação ou boa prática sem tanto compromisso, mas decorrência lógica do modelo de orçamento impositivo estatuído no país. O novo § 10 do art. 165 da CF/88 é claríssimo ao vincular, em sentido amplo, o gasto público aos resultados, por isso urge uma modernização, absolutamente imprescindível, para absorver o (novo) orçamento de desempenho.⁷¹⁶

Corolário da mudança de paradigma oriunda da reforma gerencial na esfera administrativa, a ideia do desempenho reflete a ênfase que se confere ao controle dos resultados em contraposição ao tradicional controle burocrático de procedimentos,⁷¹⁷ e tal concepção se associa com a política de descentralização da autoridade para as unidades de negócio de índole tipicamente empresarial, como destacado por Bresser-Pereira.⁷¹⁸ É daí que surge a progressiva introdução dos elementos de governança aos processos de gestão pública,⁷¹⁹ configurando-se em reflexão central que permeia

⁷¹⁵ NASCIMENTO, Carlos Valder do. Planejamento e orçamento-programa, p. 301.

⁷¹⁶ Paulo Bijos projeta que a impositividade orçamentária estendida a todas as despesas discricionárias pode representar um incentivo ao orçamento de desempenho, porque tende a colocar em relevo as metas físicas das ações como instrumento de aferição do dever de execução orçamentária. Uma vez dotadas de repercussão jurídica, as metas físicas podem deixar de simplesmente adornar o orçamento e passar a ter relevância em discussões orçamentárias sobre a eficácia governamental (BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 157-158).

⁷¹⁷ FÁRIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 38.

⁷¹⁸ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1998. p. 110-111.

⁷¹⁹ “A origem do sentido atualmente atribuído ao termo governança pode ser vinculada ao artigo do economista britânico, radicado nos Estados Unidos, Ronald Coase (1937), intitulado *The*

atualmente os debates no plano da política orçamentária. Hoje, a ideia converge para o direcionamento planejado das ações, o controle do uso dos recursos e a capacidade de articulação e coordenação dos diversos segmentos interessados (*stakeholders*), cuja incorporação, óbvio, demanda tempo. Mas já passou da hora de fazê-lo. Requer-se, ao fim, uma oferta de prestação estatal, com eficiência, à população, seja na perspectiva do cidadão-cliente (melhoria da eficácia socioeconômica), ou, ainda, do cidadão-usuário (aprimoramento das prestações públicas), assim como do cidadão-contribuinte (carga tributária moderada). A busca estratégica de resultados efetivos passa pelas boas práticas de governança,⁷²⁰ apoiada no desempenho (*performance*), bem assim nos ideais de transparência (*disclosure*), equidade (*fairness*), prestação de contas (*accountability*), cumprimento das leis (*compliance*), além de conduta ética.⁷²¹

A noção de governança pública fundada na lógica do resultado possui, porém, condicionantes cruciais, cuja aplicação não tem se visto ocorrer no Brasil, quais sejam: (i) a obtenção de informações de desempenho; e, (ii) mais que isso, a retroalimentação do processo de tomada de decisão orçamentária com base nelas. Eis, então, a peça-chave desse sistema, que, aliás, projeta-se para a atividade de controle e avaliação das políticas públicas. Para aferição da qualidade e da eficiência do gasto, lembra Ana Carla Bliacheriene, inicialmente é necessário mensuração, construção de indicadores, estabelecimento de cânones, que não são atingidos por meio de conceitos meramente normativos (filhos do método hermenêutico) afetos à eficácia, eficiência, efetividade e economicidade, por isso advoga a autora a necessidade de pensar na construção de um banco nacional de indicadores, de forma a viabilizar o controle de resultados.⁷²² As informações de desempenho geradas a partir das evidências representam o centro desse modelo de orçamento de desempenho,

Nature of the Firm. Nesse artigo, o autor expressa uma proposta de substituição de processos verticais e hierarquizados de gestão corporativa por organizações em rede, mais adequadas às demandas geradas por práticas administrativas que incluem parceiros externos, como no caso de terceirização de serviços e da aquisição de *commodities* de forma continuada. [...]. A partir das concepções defendidas nesse artigo seminal, a perspectiva de governança se disseminou, sendo, desde então, abordada por diversos autores do campo da administração e da economia, o que influenciou decisivamente os processos de gestão corporativa e, mais tarde, se difundiu a outros campos da administração empresarial e também ao setor público” (COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. *Revista de Políticas Públicas*, v. 19, n. 2, p. 497-508, 2015. p. 498).

⁷²⁰ Conforme registra a OECD ao prever boas práticas de governança orçamentária em dez princípios, um deles diz respeito ao “desempenho e avaliação dos recursos” (OECD. *Recommendation of the council on budgetary governance*. Paris: OECD Publishing, 2015. p. 2).

⁷²¹ MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 110-135, 2010. p. 112.

⁷²² BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 234-236.

resultando em um retrato fidedigno para a gestão. Tais informações precisam guardar os atributos da clareza, tempestividade e confiabilidade, além, é claro, da relevância, para evitar subsídios inúteis. Mas não só. As informações de desempenho se completam com uma etapa sucessiva, que se refere ao aproveitamento dessas informações para a tomada de decisão orçamentária.

Lembra Marcos Nóbrega que a geração de informação sobre a *performance* do programa é muito relevante, mas o Governo não pode esquecer de utilizá-la para a elaboração do orçamento. Desse modo, a noção de ciclo orçamentário ganha novos contornos, considerando que deve ser validado por aquela informação em cada etapa do processo. Indica Nóbrega que a experiência tem demonstrado que muitos esforços estão sendo desperdiçados porque a informação é vista como um fim em si mesmo ou estanke a só uma etapa do processo, daí por que se torna imprescindível adotar um mecanismo de retroalimentação – *follow up* – entre a *performance* do programa e a elaboração (e também apreciação parlamentar) do orçamento.⁷²³ Na visão de Allen Schick, o orçamento por desempenho, em viés amplo, é o que traz a informação sobre o que a gestão tem efetivamente feito com os recursos que lhe foram confiados, mas, em sentido estrito, é apenas o que torna possível correlacionar cada incremento nos recursos a um aumento nos produtos e serviços, ou outros resultados. O primeiro é concebido em termos de apresentação, enquanto o segundo em termos de alocação. Revela Schick que muitos governos satisfazem aquele, poucos este.⁷²⁴ O problema, portanto, é que a informação de desempenho não garante seu efetivo uso na tomada de decisão pelos atores políticos atuantes no processo orçamentário, como ocorre no Brasil: quando aquela informação existe – se é que existe –, torna-se desperdiçada.

Vale ressaltar, por fim, que o Decreto nº 9.203/2017, ao dispor sobre a política de governança da administração pública federal, defendeu o estabelecimento de um processo decisório fundamentado em evidências e no controle de resultados. No art. 4º ficaram estabelecidas as diretrizes gerais, dentre as quais: direcionar ações para a busca de *resultados* para a sociedade (inciso I); promover a *modernização* da gestão (inciso II); monitorar o *desempenho* e avaliar os *resultados* das políticas e das ações (inciso III); coordenar processos com vistas à entrega de *valor público* (inciso IV); fazer incorporar *padrões elevados de conduta* pela alta administração (inciso V); implantar controles fundamentados na *gestão de risco*, que privilegiará ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores (inciso VI); avaliar as políticas

⁷²³ NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*, p. 723.

⁷²⁴ SCHICK, Allen. The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003. p. 101.

públicas e aferir os *custos e benefícios* (inciso VII); manter processo decisório orientado pelas *evidências* (inciso VIII); pautar-se pelas *boas práticas* regulatórias e pela estabilidade e coerência do ordenamento jurídico (inciso IX); definir *funções e responsabilidades* das estruturas e dos arranjos institucionais (inciso X); e promover a *comunicação dos resultados* da organização (inciso XI). E, ainda, no art. 6º, restou expresso que caberá à alta administração dos órgãos e das entidades implementar mecanismos, instâncias e práticas de governança, que incluirão, *no mínimo*: I – formas de acompanhamento de *resultados*; II – soluções para melhoria do *desempenho* das organizações; e III – instrumentos de promoção do processo decisório fundamentado em evidências.

Mais recentemente, também no enfoque das informações de desempenho com base no controle para retroalimentar os processos de tomada de decisão, importa notar a EC nº 109/2021, que incluiu o § 16 no art. 37 da CF/88, dispondo que os órgãos e entidades da administração pública “devem realizar *avaliação das políticas públicas*, inclusive com a divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei”. A reforma foi complementada, ainda, acrescentando dessa vez o § 16 ao art. 165 da CF/88, para determinar que as leis orçamentárias “devem observar, no que couber, *os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas* previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição”. A nova sistemática vem combater a falta de uma cultura de avaliação de políticas e maior tecnicidade e racionalidade ao gasto público. Como lembra Edilberto Pontes Lima,⁷²⁵ a crítica de que políticas são mal elaboradas e mal implementadas é constante, e, de fato, a prática de sua avaliação prévia é muito precária. Quando implementadas, afirma o autor, em poucos casos as políticas são analisadas para aferir custos e benefícios e definir por sua continuidade ou não, prevalecendo a cultura do impressionismo, da improvisação, sem respaldo em investigações metodologicamente bem definidas.

Diante de todo esse contexto, em que já há um arcabouço normativo instalado para a *performance* na gestão, de um lado, mas, na prática, uma cultura orçamentária que destoava desse ideal, de outro, indaga-se: o que mais falta para se avançar? Essa encruzilhada se eleva na medida em que, repise-se, o orçamento impositivo no Brasil já está posto e reclama, para fins de sua adequada implementação, o rigor quanto ao aperfeiçoamento do processo orçamentário com o foco nos resultados, seja quando da elaboração da lei, para a legitimação e maior qualidade do gasto, seja na execução, pois sobre o produto gerado à sociedade é que recai o objetivo do

⁷²⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista IBEDAFT*, Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário, v. 2, p. 311-327, 2020. p. 316.

dever de realização da programação orçamentária (art. 165, § 10, da CF/88). Em suma: para a coerência do modelo, o orçamento de desempenho não é só uma aspiração, mas condicionante, do contrário restará limitada a eficácia da norma que obriga a execução, pois obriga não por se ter que gastar, mas porque o gasto deve refletir um favorável resultado.

É de haver, pois, um processo circular: do gasto vem o resultado; do resultado, a avaliação; da avaliação, o incentivo ou a responsabilização do administrador, além da informação a subsidiar a decisão para o novo gasto, assim retornando ao início e retroalimentando o processo de orçamentação. O maior desafio ao (novo) orçamento de desempenho no Brasil não é outro senão uma mudança de mentalidade na gestão e a própria vontade política para sua implantação. Uma vez que a decisão baseada em resultados passa a adotar critérios mais técnicos aliados ao processo deliberativo, não é inimaginável uma resistência a ser rompida diante de algum receio de perda de poder político pelo Legislativo ou pelo Executivo, em razão de eventual redução da discricionariedade para a eleição das prioridades alocativas ou, no mínimo, um dever de justificação maior. Como diz Estevão Horvath, não há como imaginar, em qualquer lugar do planeta, um orçamento de resultado sem que este seja acompanhado de uma renovação cultural na gestão pública.⁷²⁶ É salutar, então, lembrar as palavras de Allen Schick: “desempenho não simplesmente acontece”.⁷²⁷ Logo, todos os atores políticos e demais agentes envolvidos devem ativamente buscar meios de fazê-lo melhor.

6.2 O INADIÁVEL REFINAMENTO DA ATUAÇÃO PARLAMENTAR EM SEDE ORÇAMENTÁRIA

Um dos aspectos cruciais ao refletir sobre o processo orçamentário desde sua elaboração é que, além de uma abordagem de desempenho que fundamente, com base em evidências, a alocação eficiente dos recursos com vistas à melhoria da qualidade do gasto, igualmente perpassa a problemática um desejável aprimoramento da atuação parlamentar quando o assunto é orçamento público, sobretudo se este passa a ter caráter impositivo. Lançando luz sobre o tema, a verdade é que, embora já evidente, até então não se deu atenção ou não se compreendeu completamente

⁷²⁶ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 269.

⁷²⁷ Do original: “Performance does not just happen. Government – political leaders, public managers, civil servants, and the agencies they control or work in – must care about results and actively search out means of doing better” (SCHICK, Allen. *The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not*, p. 74).

o que sempre girou em torno da discussão sobre os efeitos advindos da antiga e nociva prática da gestão do orçamento fundada em seu suposto caráter autorizativo. A defesa da impositividade orçamentária, nos livros e debates avançados no âmbito da doutrina financeira moderna, no mais das vezes rechaçou a prática do Governo de flexibilizar a lei orçamentária durante a sua execução e esvaziar o trabalho legislativo, mas pouco discorreu sobre a evidência de que tal desprestígio concorre com a própria postura do Parlamento no curso do processo orçamentário. Não há dúvida de que é merecido o repúdio àquela forma de proceder e administrar os recursos por meio do afrouxamento do alicerce legal que o legitima, cultura que se enraizou na gestão e contra a qual se teceram fortes comentários na primeira parte desta obra, mas houve o cuidado de já se apontar, juntamente à necessidade de reconhecer a índole orçamentária impositiva e os vícios na esfera do Executivo, também um desvio outro que ingressa em dinâmica próxima e se coloca nos domínios do Legislativo, por habitualmente este se esquivar da função de poder cooperativo na formulação das políticas de maior monta nacional e orientar sua ação para fins particulares na utilização das emendas parlamentares.⁷²⁸

Não é novidade que tornar impositivo o orçamento público implica mudança sobre quem decide a programação, pelo que se faz necessário que haja, também, um realinhamento de conduta do órgão legislativo já na elaboração do orçamento. Não só pelo respeito à execução da lei orçamentária há de se recuperar a função democrática do Parlamento no ciclo orçamentário. A medida se completa ao assumir tal instância a corresponsabilidade junto com o Executivo na definição das políticas estruturantes para o país, porquanto o rebaixamento do Legislativo decorre não só da flexibilização da lei do orçamento historicamente promovida durante sua execução, mas da própria atuação parlamentar descomprometida em relação à pauta nacional. Ao se debruçar preferencialmente só para as emendas parlamentares, o Legislativo renega função que, se deveria ser compartilhada, tornou-se entregue à alçada quase exclusiva do corpo executivo. Logo, só implantar o orçamento impositivo não basta, sendo inócua a previsão se não estiver acompanhada de um refinamento da atuação parlamentar no exercício de sua missão constitucional na deliberação das políticas estatais. Não por outra razão, como já se pontuou, a

⁷²⁸ A propósito, é importante a observação exarada por Ana Carla Bliacheriene: “Na prática, a Câmara dos Deputados e o Senado passaram a funcionar como Câmara de Vereadores e Assembleia Legislativa, deixando de legislar e de controlar adequadamente a execução orçamentária em nível nacional e preocupando-se mais com as emendas a serem liberadas no processo orçamentário para os municípios e Estados de sua base eleitoral. O dever de pensar e propor a política pública em caráter nacional e regional foi relegado ao segundo plano, como também foi o controle da execução orçamentária” (BLIACHERIENE, Ana Carla. *Orçamento impositivo à brasileira*, p. 53).

impositividade orçamentária deve impulsionar uma mudança de comportamento não adstrita aos atos executórios, mas, sobretudo, voltada à elaboração do orçamento. E, nesse ponto, é de se reconhecer que o sistema vem falhando, na arena da disputa pela alocação dos recursos, com o direcionamento do Parlamento para interesses dissociados das políticas prioritárias do país.⁷²⁹

Existem alguns *nós*, então, a destravar. Em grande medida, os problemas que acompanham a atuação do Parlamento em sede orçamentária guardam relação com a prerrogativa que se tornou seu maior objeto de desejo: as emendas ao orçamento. Não é de causar espanto a ação parlamentar no intuito de manter fatia orçamentária para destinação segundo suas preferências. A própria concepção inicial do orçamento impositivo à época da EC nº 86/2015, ao não mirar a lei orçamentária como um todo, mas só parcela atinente às emendas parlamentares e, especificamente, as de autoria individual, revelou muito bem em que se situa o afã parlamentar em sede orçamentária. Aquela capa de evolução que escondia a busca pela reapropriação, a qualquer custo, de fração importante de poder foi suplantada, em boa hora, pelas EC nº 100/2019 e 102/2019, redefinindo a impositividade do orçamento público para todas as despesas discricionárias, não só oriundas de emendas parlamentares. Agora, após ser possível uma interpretação conforme a Constituição do modelo que surgiu, de fato, às avessas, resta saber se à reestruturação do processo orçamentário brasileiro corresponderá a mudança na sistemática de atuação parlamentar, o que se torna absolutamente vital, haja vista o dever de execução *prima facie* das programações orçamentárias.

Os embaraços na atuação do Parlamento giram em torno de duas questões preponderantes. A primeira se refere a uma falta de coordenação com o planejamento. Permanece o desafio do Legislativo de fazer convergir o objeto das emendas com o conjunto das políticas públicas estatais, recuperando o caráter coletivo da elaboração orçamentária. Até chegou a constar, quando da tramitação da PEC nº 565-A/2006, a necessidade de as emendas individuais observarem o anexo de metas e prioridades da LDO, mas um destaque supressivo retirou tal previsão. Além da baixa coordenação das emendas com o planejamento, um segundo dilema, talvez até pior, diz respeito ao parlamentar avantajar-se como “dono” de fatia do orçamento. A perspectiva de este possuir o importante poder de conceber programações orçamentárias – e que,

⁷²⁹ A questão passa pela vontade política para uma mudança de postura no processo orçamentário. E, nesse ponto, vale notar: “Mas a questão que se coloca é: até que ponto o Parlamento tem interesse em mudar esse sistema, tal como está colocado? Uma visão holística da peça orçamentária pressupõe uma maior responsabilidade e uma maior interação dos legisladores no seu processo de criação” (ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 218-219).

hoje, são de execução obrigatória –, sem maior compromisso com resultados nem controle quanto aos seus fins, abre caminho para um padrão notoriamente patrimonialista. Tal risco mais se eleva quando ocorre a destinação do gasto de maneira isolada e pouco transparente pelo parlamentar, sem o devido engajamento deliberativo e desprovido de um maior embasamento técnico ou de evidências já seguramente testadas.⁷³⁰

A forma pela qual são manejadas as emendas ao orçamento – como espécie de *cota parlamentar* – mostra a existência de graves problemas, seja pela evidência de desvios atrelados ao ranço patrimonialista, seja pela falta de aderência do trabalho parlamentar em relação ao macroplanejamento, o que repercute na ineficiência desse instituto, que poderia servir muito para o aprimoramento da peça orçamentária. O fato é que esses dois problemas cruciais se inter cruzam e dominam a dinâmica de atuação do Parlamento no ciclo orçamentário. O resultado disso é visto na baixa representação democrática exercida na Comissão Mista (CMO). Disfunções em votações simbólicas e *pro forma*, dificuldade de formar quóruns, recorrências de reuniões extraordinárias, encurtamento de prazos, obstruções de pauta, são todas questões que fazem parte do cotidiano da CMO. Parece até mesmo temerário levar para o Parlamento a decisão alocativa em tais condições. É certo, porém, que os avanços não ocorrem linearmente. É preciso, pouco a pouco, aparar arestas que remanescem e fomentar nova postura do Legislativo no processo orçamentário para que, enfim, haja um efeito progressivo no modelo orçamentário impositivo no país, de maneira que não caia no campo do desuso, da ineficiência ou se converta em preceito meramente recomendativo.

A participação do Parlamento na apreciação das leis orçamentárias tem pelo menos a dupla função, como recorda Estevão Horvath, de controlar o Poder Executivo e de colaborar na discussão sobre a necessidade de recursos, especialmente no que respeita à alocação destes visando obedecer, em primeiríssimo lugar, os desígnios constitucionais e o interesse da população da nação. E isso, de tão óbvio, é até difícil de ser objeto de grandes divagações, diz Horvath, sendo o que se dessume do texto constitucional e das razões históricas nele arraigadas e que servem

⁷³⁰ Marcos Otávio Bezerra explica que a atuação dos parlamentares em favor das respectivas bases é um exemplo de transformação do capital econômico em capital político. Assevera o autor que, na elaboração do orçamento, prevalece a preocupação parlamentar com a obtenção de recursos que propiciem o atendimento das demandas específicas das lideranças locais, na busca de prestígio junto às suas bases. A despeito de a atitude afastar-se da ideia de que a discussão do orçamento deveria priorizar a análise das grandes questões nacionais, no fundo as evidências apontam para o fato de que seriam as discussões a respeito dos interesses das bases o que realmente mobilizaria os parlamentares no uso de suas emendas (BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases*, p. 70).

de base, também, à sua interpretação.⁷³¹ É daí que se pode concluir que o orçamento público deve ser a expressão da vontade geral, e não a agregação de vontades particulares, premissa basilar que deve guiar todo e qualquer trabalho parlamentar, seja em plano individual ou coletivo. E, nesse ponto, dentre os entraves que circundam a atuação parlamentar no contexto orçamentário, dois se destacam, como dito: (i) o risco do patrimonialismo no uso de emendas; e (ii) a baixa tecnicidade na alocação junto à falta de coordenação com o planejamento. Outras questões poderiam ser levantadas, mas essas realçadas concentram boa parte dos males que sobrevêm da função parlamentar na elaboração do orçamento. É exigível maior zelo na formação deste, especialmente ao ser tornado impositivo e ao não mais se poder admitir alterações injustificadas ao longo da sua execução. É preciso, pois, primar pela participação corresponsável do Legislativo, ao lado do Executivo, na formulação de políticas públicas que sejam não só alinhadas ao interesse público como também eficazes e harmonizadas com o planejamento.

No que se refere ao primeiro aspecto, qual seja, o risco do patrimonialismo no uso de emendas parlamentares, é possível, senão eliminá-lo, pelo menos minimizá-lo ao se reforçar uma decisão mais colegiada do órgão legislativo e menos individual do parlamentar. Em termos diretos: busca-se, com efeito, revigorar as emendas coletivas (de bancadas estaduais e de comissões), ao invés do prestígio às emendas de autoria individual e outras hipóteses assemelhadas de decisão alocativa unilateral, como hoje ocorre. Conforme o PLOA de 2023,⁷³² do montante de R\$ 38,8 bilhões reservados para emendas parlamentares, R\$ 19,4 bilhões se destinaram às emendas de relator-geral, R\$ 11,7 bilhões às emendas individuais e apenas R\$ 7,7 bilhões às emendas coletivas de bancada estadual, não havendo reserva para as emendas de comissões. Verifica-se, destarte, que só as emendas individuais já superam em muito o limite reservado às emendas coletivas. Essa tendência ficou mais clara após a aprovação da LOA 2023 (Lei nº 14.535/2023). Com a elevação do montante total das emendas individuais para 2% da receita líquida corrente, por força da EC nº 126/2022, bem assim excluída a reserva para emendas de relator-geral após a decisão do STF no caso do *orçamento secreto*, ocorreu que metade do valor foi transposto às emendas individuais, mais um indicativo de que essas dotações eram utilizadas, de algum modo, com vistas a ampliar os limites de autoria individual das emendas parlamentares, o que só reforça a constatação do

⁷³¹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 229.

⁷³² Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, conforme Raio-X do Projeto de Lei do Orçamento para 2023 (PLOA 2023), Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-ploa>. Acesso em: 12 jan. 2023.

ímpeto do parlamentar por essa mágica e confortável maneira de preservar o poder político. O montante de emendas aprovadas na LOA 2023 ficou assim:⁷³³ R\$ 21,1 bilhões às emendas individuais (quase dobou o valor), R\$ 10,4 bilhões às emendas de bancadas e, por fim, R\$ 7,6 bilhões às emendas de comissões. Mais uma vez, as emendas de autoria individual superam as de natureza colegiada, incluindo agora tanto as de bancadas estaduais quanto as de comissões.

Ao que tudo indica, a lógica parece estar invertida. As emendas coletivas, pelo potencial transformador que possuem, seja mediante projetos estaduais estruturantes de objeto definido (emendas de bancada estadual) ou políticas nacionais sujeitas a critérios universais (emendas de comissão), é que deveriam ser prioritárias. No Estudo Técnico nº 22/2021 da Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira, aliás, defende-se reforma estrutural para dar protagonismo às comissões do Legislativo,⁷³⁴ reservando-lhes o papel de instância formuladora de emendas ao orçamento. Porém, ao longo do tempo, as emendas individuais é que sobressaíram na agenda política. Explica Hélio Tollini que vem predominando entre parlamentares brasileiros uma visão míope da atribuição do Congresso Nacional, pois, infelizmente, no Brasil, confunde-se o Parlamento com o parlamentar, prevalecendo a crença de que, quanto mais emendas este aprovar e quanto mais recursos forem destinados às suas bases eleitorais, melhor terá sido a intervenção congressual, em vez de assegurar que sua influência reflita efetivamente prioridades nacionais.⁷³⁵ O fato é que dificuldades de coordenação política na definição de prioridades e projetos estruturantes levaram a um processo de fatiamento do orçamento com prevalências locais, para as quais as emendas individuais conseguem assumir um maior destaque. Nesse sentido, também destaca Eugênio Greggianin que a divisão condominial e horizontal do poder político, se no Executivo leva ao aumento de cargos e ministérios, no Legislativo, por sua vez, quanto ao orçamento, é percebida no aumento do número de membros da CMO, além da temerária elevação do montante para as emendas individuais.⁷³⁶

⁷³³ Dados extraídos do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, conforme Raio-X do Orçamento de 2023 (Lei nº 14.535/2023). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-pos-vetos-v3>. Acesso em: 21 mar. 2023.

⁷³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Por um novo modelo de emendas ao orçamento*. Estudo Técnico nº 22/2021, dezembro/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

⁷³⁵ TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária, p. 232-233.

⁷³⁶ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 95-96.

O problema da destinação de recursos por decisão individual do parlamentar está associado aos riscos da prática de *pork barrelling*. Invocando as lições de Barry Ames, afirma Fernando Bittencourt que a expressão se conecta com o direcionamento de recursos para cumprir dadas funções locais, possivelmente vistas pelo eleitor como uma benesse do parlamentar individual, e, assim, enquanto os favorecimentos obtidos pelo legislador nacional alimentarem os atores políticos nas referidas bases, estes se sentirão motivados a apoiar o parlamentar.⁷³⁷ A manifestação, por excelência, dessa despesa pública de interesse do parlamentar é, pois, a emenda orçamentária. O liame não só traduz a relação entre o parlamentar federal e seu eleitor, mas igualmente uma relação entre aquele e uma estrutura política local a ele vinculada beneficiária desse processo de intermediação. Têm-se, desse modo, gastos eleitoralmente motivados.

A constatação é reforçada por Paulo Bijos, em exame do tema, ao revelar que, no PLOA 2020, no campo das emendas individualmente propostas, 97% das dotações foram destinadas aos entes nos quais os parlamentares foram eleitos. Embora isso não revele, por si só, que tais destinações não sejam meritórias – pois o conhecimento da realidade local pode favorecer interesses legítimos da população beneficiada –, o fato é que, por não decorrer de processo de planejamento mais abrangente, tampouco se originar de deliberação colegiada, tal formato de alocação tende a afastar do debate aspectos inerentes ao desempenho, embutindo o risco de beneficiar localidades que não necessariamente seriam as mais carentes por bens e serviços públicos. Sob a ótica da *performance* orçamentária, inclusive, a posição privilegiada das emendas individuais em detrimento das coletivas pode ser preocupante, sobretudo ao se notar que, dentre estas últimas, as menos prestigiadas são as emendas de comissão e que, em tese, podem ser potencialmente subsidiadas por vetores de maior eficiência, pois são formuladas nas comissões permanentes, instância congressional mais qualificada.⁷³⁸

A atuação parlamentar, dessa forma concebida, resulta em uma pulverização de recursos e na aplicação ineficiente em relação às políticas nacionais. Como alertam Vander Gontijo *et al.*, não há critérios específicos definidos *ex ante* ou mecanismo de coordenação para orientar os recursos públicos por emendas, tantas vezes aprovadas em programações genéricas do orçamento que se tornam uma *colcha de*

⁷³⁷ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. *Textos para Discussão*, Brasília: Senado Federal / Centro de Estudos da Consultoria Legislativa, n. 112, 2012, p. 20-21.

⁷³⁸ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 155.

retalhos como resultado final do somatório das estratégias individuais.⁷³⁹ Há um risco potencial de os membros do Parlamento tornarem-se, então, agentes paroquiais voltados para a construção de reputações cada vez mais individualizadas, depositando o êxito de seu mandato na alocação de recursos em benefício de sua base eleitoral, dissociado, porém, de informações complementares que assegurem a eficiência e a qualidade do gasto. Fernando Rezende e Armando Cunha explicam que a visão predominante é a de que a participação do Legislativo no processo orçamentário tem se situado mesmo vinculada aos interesses das bases eleitorais e, assim, interessados em assegurar a continuidade de suas carreiras políticas, inapelavelmente os parlamentares atuariam como *despachantes* dos interesses de grupos de pressão e de clientelas locais.⁷⁴⁰

Esse sistema vem a se constituir no que se costuma batizar como modelo do *segredo ineficiente*,⁷⁴¹ cuja lógica baseia-se na ideia de legisladores lobistas junto ao Executivo federal, maximizando transferências de recursos para público localizado, daí advindo a incapacidade na programação de decisões consistentes sobre políticas nacionais, por isso delegam autoridade ao Executivo e concentram seus esforços na provisão de recursos para os distritos eleitorais, sem, contudo, se responsabilizar pela formulação e gestão das políticas verdadeiramente relevantes para a nação, daí por que estariam os parlamentares envolvidos rotulados como vereadores federais.⁷⁴² Nada diferente do que atualmente se encontra instalado na dinâmica orçamentária pátria, constatação que só reforça a percepção de que a modernização com o advento do modelo orçamentário impositivo reclama complementos que favoreçam a melhoria da atuação parlamentar, sem a qual se terá um orçamento de desempenho *perneta*. O Brasil, como apontam Octavio Amorim

⁷³⁹ GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Zoehler; NOGUEIRA, Liliane. Emendas parlamentares, orçamento impositivo e gestão participativa. *Cadernos Aslegis*, n. 50, p. 37-71, 2014, p. 44-45.

⁷⁴⁰ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição do poder*, p. 56.

⁷⁴¹ A propósito, contribuição para tal literatura é exposta por Mathew Shugart e John Carey (*Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992), opondo-se à lição de Gary Cox (*The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

⁷⁴² Explicitando o tema, sintetiza Sérgio Victor sobre o *segredo ineficiente*: “Um sistema que conduz os parlamentares a uma atuação voltada para interesses não nacionais, mas locais, leva os políticos a, durante os períodos eleitorais, debaterem, também, esses assuntos paroquiais, o que impede o sistema de levar ao conhecimento e à deliberação dos eleitores esclarecimentos e opções acerca de políticas públicas nacionais” (VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 92-94).

Neto e Fabiano Santos, é um dos mais notáveis exemplos de segredo ineficiente, com os congressistas oferecendo projetos de baixa influência, aliado a um foco paroquial de atuação e a uma disciplina partidária fraca.⁷⁴³ A motivação eleitoral do gasto na tomada de decisão alocativa dos recursos públicos é bem ilustrada por Bernard Manin, Adam Przeworski e Susan Stokes:

[...] os políticos têm objetivos, interesses e valores próprios, e eles sabem coisas e tomam decisões que os cidadãos não conseguem observar ou só podem monitorar com certo custo. Mesmo se, uma vez no cargo, os políticos possam não querer fazer nada a não ser atuar a serviço do interesse público, para serem eleitos eles podem ter que, em primeiro lugar, satisfazer certos interesses. E uma vez eleitos, podem querer dedicar-se aos seus objetivos pessoais ou a alguns interesses públicos que diferem daqueles dos cidadãos. Se eles tiverem tais motivações, eles vão querer fazer outras coisas distintas de representar a população. E os eleitores não sabem tudo que precisariam saber, tanto para decidir prospectivamente o que os políticos deveriam fazer, quanto para julgar retrospectivamente se eles fizeram o que deveriam ter feito. [...] Por sua vez, se os cidadãos não tiverem informações suficientes para avaliar o governo em exercício, a ameaça de não ser reeleito é insuficiente para induzir os governantes a agirem de acordo com os interesses dos cidadãos.⁷⁴⁴

A ideia de priorizar as preferências das bases eleitorais integra, em algum grau, o processo político, não sendo surpresa tal ocorrência. A questão não é pensar em um cenário utópico no qual motivações de cunho eleitoral não interfiram na alocação de recursos, mas o sistema deve incluir anteparos para não fomentar o risco de esses interesses se sobreporem aos reais objetivos do Estado. Se o problema que sempre acompanhou os poderes Executivo e Legislativo na gestão do orçamento foi o abuso refletido na tentativa de concentrar o poder e utilizar os recursos como verbas de que se possa livremente dispor, é evidente que se torna imperiosa a proteção do próprio sistema contra prerrogativas inclinadas à certa usurpação de poder, como é o caso de toda decisão alocativa isoladamente considerada, se não alicerçada nos objetivos constitucionais e na entrega de resultados. Tal noção se sobreleva agora, a ver do art. 165, § 10, da CF/88, que vinculou necessariamente a obrigação de execução dos programas orçamentários à efetiva entrega de bens e serviços ao povo. Essa cláusula geral, situada em localização anterior ao disciplinamento das emendas (art. 166 da CF/88), irradia premissas de desempenho a tais espécies. Por razões lógicas, assim como não se pode haver a inexecução orçamentária por ato unilateral do gestor, de igual modo não há como tolerar, sob prisma democrático, a

⁷⁴³ AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisito: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003, p. 663.

⁷⁴⁴ MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Revista Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006, p. 106.

alocação parlamentar de recursos em decisão arbitrária, isolada ou desguarnecida de padrões de eficiência.

A esta altura, cabe questionar: qual é, de fato, a missão parlamentar no âmbito do orçamento: resguardar o quinhão individual das emendas de cada parlamentar ou aprimorar o processo democrático de discussão da lei orçamentária e revigorar sua função como um poder cooperativo na deliberação da pauta nacional? A conclusão óbvia pela segunda opção leva à percepção de que devem ser abolidos ou, no mínimo, mais bem controlados eventuais institutos no orçamento brasileiro que gerem a tentação ao parlamentar de voltar sua atuação para os ganhos da *cota* que lhe cabe. Nesse mote, é de se advogar pelo reforço da deliberação coletiva parlamentar, como o são as emendas de bancadas estaduais e, sobretudo, as de comissão.⁷⁴⁵ É possível o Congresso deslocar seu eixo de atuação para as emendas de índole coletiva, de modo a recuperar o seu importante papel no âmbito da elaboração do orçamento, com isso reduzindo o peso que hoje possuem as emendas de autoria individual, bem assim as emendas de relator-geral, recentemente arrefecidas após decisão da Suprema Corte no julgamento das ADPF 850, 851, 854 e 1.014. Do contrário, não sendo revigorados os aspectos deliberativo, coletivo e democrático na alocação de recursos públicos pelo órgão legislativo, permanecerá havendo uma apropriação privada do espaço público, e, mesmo para parlamentares bem-intencionados, como assevera Eduardo Mendonça, o sistema acaba sendo um convite ao paroquialismo e, ainda, torna até o desvio muito fácil e cômodo, quase uma facilidade institucional.⁷⁴⁶

É até imaginável, como também recorda Regis Fernandes de Oliveira, que a necessidade de atender as bases eleitorais siga o cotidiano político, e o mais factível é que o mecanismo da personificação da gasto por meio de emendas parlamentares, sobretudo as individuais, em caso de estabelecimento de condicionantes técnicos ou

⁷⁴⁵ Luis Bambini de Assis defende até mesmo o fim das emendas individuais: “No mínimo, essa situação proporcionaria maior discussão entre os representantes do Legislativo na busca da elaboração de propostas prioritárias que seriam apresentadas, o que tenderia, pelo próprio processo decisório, a refinar propostas apresentadas tornando-as mais coletiva possível. Dessa forma, propostas que favoreceriam ações pontuais e isoladas perderiam espaços àquelas de maior importância coletiva. Diante desse fato, afirma-se categoricamente que o fim das emendas individuais inibiria o vicioso processo legislativo que se instaura anualmente por ocasião da aprovação do orçamento público” (ASSIS, Luis Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 253-254). Na mesma linha, igualmente conclui Eduardo Mendonça: “Defende-se apenas o fim das emendas individuais como produto final, fazendo com que as deliberações ocorram nas comissões e bancadas, em caráter preliminar, e as propostas aprovadas sejam atribuídas a esses órgãos” (MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 298).

⁷⁴⁶ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 301.

outros vetores de eficiência que limitem em algum grau a liberdade do parlamentar, seja substituído por outros tipos de negociação, até com o risco de novos instrumentos ainda menos transparentes.⁷⁴⁷ Isso não é nenhuma novidade e faz parte do passado recente do Parlamento federal brasileiro, a exemplo do chamado *orçamento secreto*, com o ocultamento de autoria parlamentar no bojo das emendas de relator-geral, bem como as inusitadas *rachadinhas*, facilitando o uso de emendas individuais travestidas de coletivas, dentre tantas outras. Como há tempos já destacado,⁷⁴⁸ não se duvida da capacidade criativa do *jeitinho brasileiro* encartado na cultura orçamentária marcada pelo descaso; no entanto, por haver tal risco não se pode partir para a acomodação institucionalizada e adotar o abuso de poder como fator ínsito ao orçamento brasileiro.

Se, por um lado, não há como eliminar por completo os riscos da utilização deturpada dos recursos, por outro, não se deve estimular ou facilitar sua prática.⁷⁴⁹ É que, hoje, o parlamentar-autor, especialmente de emendas individuais, não havendo compromisso com as prioridades nacionais nem com o planejamento público, torna-se praticamente um ordenador de gastos que indica, de forma solitária e absoluta, o ente beneficiário, a seu bel-prazer. Após a aprovação da LOA 2023 e a elevação do total das emendas individuais para R\$ 21,1 bilhões, considerando a absorção de parcela das emendas de relator-geral e o aumento do valor de referência para 2% da receita líquida corrente conferida pela EC nº 126/2022, em termos nominais, conforme nota da CMO,⁷⁵⁰ cada um dos 513 Deputados Federais contará com R\$ 32 milhões e cada um dos 81 Senadores terá R\$ 59 milhões para dispor por meio de emendas individuais. A preocupação é exposta na Nota Técnica nº 01/2023 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, restando claro

⁷⁴⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 622.

⁷⁴⁸ FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 214.

⁷⁴⁹ Utilizando dados do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União, Antônio Carlos de Azevedo Sodré e Maria Fernanda Colaço Alves revelam que, em média, municípios que recebem emendas parlamentares têm uma incidência 25% maior de episódios de corrupção. Os resultados indicam que os eventos de corrupção se correlacionam mais com o fato de o município receber ou não emendas parlamentares e menos com o volume de recursos repassados (SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010, p. 415).

⁷⁵⁰ Em termos exatos, na nota da CMO, são os valores: R\$ 32.103.402,00 por Deputado Federal e R\$ 59.028.836,00 por Senador da República. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/noticias/nota-explicativa-sobre-emendas-individuais-apos-a-emenda-constitucional-no-126-22>. Acesso em: 21 mar. 2023.

que o montante alto dos recursos destinados às tais espécies sugere a necessidade de aprimorar mecanismos voltados a conciliar o conjunto de iniciativas com indicadores locais e com políticas setoriais, prevenindo redundâncias, omissões e distorções alocativas.⁷⁵¹ É nesse contexto que se liga o segundo ponto essencial para o aprimoramento da função parlamentar: a tecnicidade na destinação dos recursos em coordenação com o planejamento.

A propósito, na regulamentação dada pela LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), conforme o art. 19, a execução das programações de emendas parlamentares deverá observar as indicações de beneficiários e a ordem de prioridades, de maneira sempre compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, bem como estar de acordo com a legislação aplicável à política pública a ser atendida e observar a população e o índice de desenvolvimento humano (IDH) do ente da Federação, assim como os critérios próprios de cada política pública. A coordenação programática das emendas e algum grau de tecnicidade a ser imposta a estas foram destacados no retrocitado caso do *orçamento secreto* quando do julgamento pelo STF das ADPF 850, 851, 854 e 1.014. Na ocasião, o voto do ministro Dias Toffoli, embora situado em contexto de discussão das emendas de relator-geral, pôde ser aproveitado para iluminar a conduta parlamentar nas demais emendas ao orçamento, tendo sido destacado o dever de respeito aos princípios da transparência, da proporcionalidade, da imparcialidade e da isonomia entre os entes federativos, bem como a necessidade de compatibilizar a programação com a Constituição Federal, notadamente o disposto em seus arts. 3º, II (garantir o desenvolvimento nacional) e III (erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais), e 165, § 7º (reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional), e ainda, harmonizar-se ao plano plurianual (PPA), à lei de diretrizes orçamentárias (LDO), aos planos nacionais, regionais e setoriais, e indicadores socioeconômicos pertinentes, tendo por base publicação anual a ser feita pelo Governo Federal para cada Estado e o Distrito Federal, com a relação dos programas estratégicos e projetos prioritários. Ressalta-se, ainda, o papel subsidiário que exercem no planejamento as emendas destinadas ao atendimento local, não podendo inviabilizar políticas para atendimento de todo o território nacional, segundo indicadores populacionais e socioeconômicos.

⁷⁵¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emendas de relator no processo orçamentário: repercussão da decisão STF ADPF 850, 851, 854 e 1.014 e EC nº 126/2022*. Nota Técnica nº 01/2023. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT1_2023.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023. p. 11.

A ideia de coordenação com o planejamento e a convergência da decisão alocativa para padrões técnicos foi também incorporada pelo legislador constituinte, a se ver do § 15 acrescido ao art. 165 da CF/88 pela EC nº 102/2019, contendo inédita previsão, a saber: “A União organizará e manterá registro centralizado de projetos de investimento contendo, por Estado ou Distrito Federal, pelo menos, análises de viabilidade, estimativas de custos e informações sobre a execução física e financeira”. Ao refletir o anseio de projetos bem construídos e tecnicamente viáveis, contemplando um registro centralizado, a medida visa à melhoria dos investimentos por meio de uma alocação mais eficiente e, portanto, menos arbitrária, aleatória e isolada. Igualmente, o projeto de revisão da Lei nº 4.320/1964, visando à modernização das normas gerais de direito financeiro, na chamada Lei de Qualidade Fiscal (PL nº 229/2009 no Senado; e PL nº 295/2016 na Câmara), embora com trâmite interrompido, previa no art. 5º que ao Executivo caberia instituir metodologias, normas e procedimentos que orientassem a pré-avaliação, a seleção, a implementação e a avaliação dos projetos de investimento que fossem financiados por recursos públicos, tendo por foco ampliar a capacidade do Estado de prover bens e serviços públicos à população, assim também melhorar a eficiência e a eficácia no uso dos recursos, gerando maior rentabilidade econômica e social, em conformidade com as diretrizes e os objetivos do planejamento nacional.

Essas e outras medidas, enfim, é que precisam urgentemente ser pensadas, debatidas e implementadas,⁷⁵² no viés de coordenação programática na alocação dos recursos, por quem quer que seja tomada a decisão, Governo ou Parlamento, neste último abrangida toda e qualquer modalidade de emenda ao orçamento. O orçamento impositivo, vale sempre lembrar, apoia-se na ideia da obrigatoriedade da entrega de bens e serviços à sociedade e na possibilidade de cobrar resultados. Uma vez firmado no direito pátrio, há a correlata necessidade de fixar critérios e disciplina mais rigorosa na definição dos programas orçamentárias. Tudo fica ainda mais dramático quando se vislumbra a pauta poluída na apreciação pelo Legislativo das matérias relacionadas ao processo orçamentário brasileiro, sobretudo diante da fragmentação das emendas, ocorrência que obsta qualquer condição minimamente razoável de serem analisadas com esmero, sendo aprovadas *a toque de caixa*

⁷⁵² A inquietação é compartilhada por Greggianin, para quem ainda persiste uma grande lacuna quanto ao melhor aproveitamento das emendas como instrumento de políticas públicas nacionais e redução de desigualdades sociais e regionais. Esse esforço de articulação exige a definição prévia das áreas mais carentes, a população a ser beneficiada, além de um banco de projetos prioritários. As ações nesse sentido, contudo, ainda se mostram pouco eficazes (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 107-108).

rotineiramente. A propósito, Paulo Bijos lembra que a complexidade informacional inerente à orçamentação pública é agravada pelas características peculiares do orçamento nacional, marcado: (i) pelo elevado detalhamento das programações orçamentárias; e (ii) pela necessidade de processamento de enorme quantidade de emendas parlamentares ao orçamento. Em verdade, cada um dos 594 parlamentares, hoje, pode propor até 25 emendas (art. 49, parágrafo único, da Resolução CN nº 1, de 2006), resultando em um quantitativo potencial de 14.850 emendas ao orçamento, apenas de autoria individual, o que se torna especialmente crítico para o orçamento de desempenho, que demanda o devido tempo para discussões afetas ao resultado das programações, daí por que, completa Bijos, é preciso o Congresso Nacional reavaliar as regras vigentes de emendamento para ter maior controle de sua agenda e adequação em termos de desempenho.⁷⁵³

Não se pode esquecer, ainda, que, com a promulgação EC nº 105/2019, essa situação se aprofundou ainda mais, na medida em que, desde então, permitiu-se às emendas individuais alocar recursos nos entes federados por meio de transferências especiais, de forma direta e com a dispensa de convênio ou instrumento congênere, em detrimento da transparência e do controle dos resultados. O saldo disso não causa nenhuma surpresa: padrões descomprometidos em relação ao macroplanejamento e a falência do diálogo cooperativo entre Governo e Parlamento na alocação das verbas públicas. Ao mesmo tempo que parlamentares apresentam emendas contingentes estruturalmente irrelevantes e formam políticas fragmentárias para favorecer os seus redutos eleitorais, transferem as suas prerrogativas decisórias ao Executivo, burlando os freios e contrapesos e contribuindo para um quadro de ineficiência estatal.⁷⁵⁴

É verdade que no arquétipo brasileiro de gestão das finanças públicas boa parte da alocação de recursos é capturada por outros processos legislativos, como os que estabelecem despesas a serem realizadas de forma obrigatória. Ainda assim, a lei orçamentária anual permanece sendo o reflexo natural dos conflitos alocativos, que devem não só ocorrer às claras e de forma aberta à sociedade civil, mas, igualmente, seguindo condicionantes voltados para uma atividade financeira comprometida com a efetiva entrega de bens e serviços ao cidadão, como baliza que guia os processos de deliberação pública, desde a concepção inicial dos programas de gastos. Só assim, de fato, fará sentido o dever de execução no atual modelo de orçamento impositivo. O ponto central, ao fim, não está em deslocar o centro decisório, mas em garantir que os recursos sejam aplicados com eficiência, desvelo e responsabilidade. A solução para um sistema impregnado de uma cultura em que o público tende a não ser de

⁷⁵³ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 169-170.

⁷⁵⁴ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão*, p. 95-96.

ninguém – descaso com a *res publica* – ou se torna alvo de abuso dos atores políticos – ranço patrimonialista – é afastar todo vínculo pessoal da destinação do gasto.⁷⁵⁵

Com efeito, é preciso pensar em mecanismos que aumentem a coordenação e o planejamento das despesas oriundas de emendas, evitando os custos dissipativos típicos de processos ineficientes, com vistas à melhoria dos indicadores econômicos e sociais. Devem ser fortificados outros elementos, como a legislação financeira para modernizar a atuação parlamentar. Uma elaboração orçamentária, enfim, voltada a resultados concretos, baseada em padrões técnicos e ligada à ideia de desempenho. No fundo, o refinamento da atuação parlamentar passa, é óbvio, pela vontade política para fazê-lo. Se no orçamento se conectam questões jurídico-políticas, a solução, por certo, não passa unicamente pela primeira dimensão. O aperfeiçoamento do modelo desafia uma dinâmica dialógica entre Parlamento e Governo, hoje ainda inexistente, e reclama um avanço no sentido de primar pela qualidade do gasto. Não se trata, pois, de opção. Uma vez estabelecido o orçamento impositivo no Brasil e atrelado este ao controle de resultados, a mudança de postura não só do Executivo, mas também do Legislativo, é realidade que se impõe e deve orientar o sistema orçamentário pátrio.

6.3 PLURIANUALIDADE E ORÇAMENTO IMPOSITIVO: CAMINHO DE ADEQUAÇÃO

Também a adoção de uma visão de plurianualidade para fins de programação e elaboração orçamentárias se torna condição indispensável, não havendo mais como imaginar sistemas baseados somente em períodos curtos anuais, desconectados de um cenário de planejamento e avaliação de resultados em médio e longo prazos. Os modelos orçamentários modernos passam, crescentemente, a ser implantados em perspectiva plurianual dos programas de gastos. Destaca João Ricardo Catarino que tal enquadramento é resultante de políticas estruturantes que requerem financiamento plurianual, até mesmo como pressuposto do plano econômico. A regra da anualidade é, assim, atenuada, dada a circunstância de os

⁷⁵⁵ A propósito, Ricardo Volpe explica que, com a obrigatoriedade de execução, tornou-se fundamental o estabelecimento de critérios alocativos para a convergência dos recursos derivados de emendas com as prioridades e as políticas estruturantes preestabelecidas. Contribuiria para o cumprimento desse desiderato o gerenciamento das indicações, das demandas e das necessidades dos entes, orientados por critérios legais preestabelecidos de políticas públicas (VOLPE, Ricardo Alberto. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC 86/2015). *Cadernos Aslegis*, n. 56, p. 83-118, 2019. p. 116).

entes públicos seguirem com objetivos de prazos dilatados, bem como as correspondentes responsabilidades financeiras que extravasam os limites temporais do ano civil.⁷⁵⁶ Esclarece Nazaré Cabral que é uma tendência dos sistemas orçamentários atuais o desenvolvimento de metodologias de programação plurianual dos gastos, com cenários financeiros agregados que induzam uma percepção de médio prazo (de três a cinco anos) e, inclusive, até projeções mais longas (acima de dez anos), além de sistemas contabilísticos marcados pela adoção da contabilidade de compromissos em oposição à tradicional estrutura de caixa.⁷⁵⁷

A plurianualidade se torna mesmo um fator ao qual o sistema de planejamento orçamentário da administração pública brasileira deve adaptar-se, aperfeiçoando os vários mecanismos existentes e implementando outros, a fim de que as despesas que ultrapassem o exercício financeiro possam ser contempladas e tenham a segurança jurídica que o ordenamento deve lhes proporcionar, como clarifica a doutrina de José Mauricio Conti em obra de referência no tema.⁷⁵⁸ Mas a lógica de curto prazo que orienta as políticas públicas no Brasil dificulta a estruturação e a continuidade de projetos que demandem maior tempo para amadurecimento e geração de resultados. Na visão de Daniel Couri e Paulo Bijos,⁷⁵⁹ a primazia da miopia alocativa nas decisões orçamentárias reflete o comportamento de agentes políticos que buscam implementar os programas mais preocupados em maximizar as suas chances de reeleição do que em agregar valor ao gasto, negligenciando o efeito dessas escolhas sobre orçamentos e gerações futuras. Não há dúvida de que são grandes as dificuldades para fazer valer uma visão de plurianualidade, sobretudo diante do desafio que ora se apresenta do orçamento impositivo, sendo necessário esforço contínuo para o aperfeiçoamento das técnicas de planejamento e da elaboração das peças orçamentárias.

Explica Allen Schick que a perspectiva de curto prazo prejudica a capacidade estatal de fazer alocações eficientes. Em qualquer sociedade, repriorizar o orçamento requer uma noção de médio prazo que leve em conta futuras implicações financeiras e programáticas das atuais decisões orçamentárias. Uma estrutura de médio prazo é necessária porque as principais decisões de governo normalmente têm um impacto maior nos orçamentos futuros do que naquele para o qual foram feitas inicialmente. Isso se torna mais problemático nos países em processo de desenvolvimento, pois, enquanto as nações ricas podem alocar dinheiro em programas de alta prioridade em parcelas anuais com certa segurança de que todas ou a maior

⁷⁵⁶ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 278.

⁷⁵⁷ CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental*, p. 496-497.

⁷⁵⁸ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 214.

⁷⁵⁹ COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 567.

parte das receitas prometidas serão recebidas, aqueles – a exemplo do Brasil – têm natural dificuldade em assumir ou honrar compromissos que vencem em orçamentos futuros. Não é rara, por isso, a existência de planejamentos falsos e destituídos da visão de médio e longo prazos. Esse tipo de plano, diz Schick, retrata ambiciosamente um horizonte generoso com políticas que o Estado, contudo, não pode cumprir, sendo irrealístico o orçamento e provavelmente usado para ofuscar a situação conjuntural subjacente.⁷⁶⁰ Fernando Rezende e Armando Cunha lembram, ainda, que a absorção da plurianualidade seria importante no Brasil também em razão da rigidez orçamentária, que atualmente marca o planejamento do país e impacta na sensibilidade aos ciclos econômicos.⁷⁶¹

Não se trata de anular o princípio da anualidade, que possui uma justificação até política, como lecionam Michel Bouvier *et al.*, porquanto as exigências do regime representativo impuseram uma renovação periódica suficientemente breve a garantir a eficácia do controle parlamentar sobre as finanças do Estado.⁷⁶² Destarte, o princípio da anualidade orçamentária mantém-se no sistema, com caráter dinâmico-operativo, sendo realmente inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira, nas palavras de Ricardo Lobo Torres.⁷⁶³ A programação rege-se pela regra da previsão, por isso a ideia central da *periodicidade orçamentária*, como prefere chamar José Afonso da Silva, está no fato de que a elaboração antecipada do programa deverá ordenar as atividades durante um período futuro. Porém, o referido autor já deixara expresso, desde o início de sua teorização na memorável obra sobre o orçamento-programa, que o sistema pátrio, ao integrar orçamento e planejamento, agrega o princípio da anualidade com a plurianualidade, sendo nesta complementado, dado que o primeiro se firmara na época em que o orçamento era visto essencialmente como instrumento de controle político e de contabilidade financeira, agora absorvendo funções de programa estatal, daí por que se eleva também a dimensão plurianual.⁷⁶⁴ Torna-se possível, então, como destaca Heleno Taveira Torres, obter a vantagem dos planos plurianuais, para políticas de desenvolvimento, sem perda do controle concreto das despesas e estimativas de receitas, sob apuração anual.⁷⁶⁵ Dada a característica flutuante do ambiente orçamentário, submetido às variações conjunturais da realidade econômica e à adaptação da programação administrativa,

⁷⁶⁰ SCHICK, Allen. *A contemporary approach to public expenditure management*, p. 38.

⁷⁶¹ REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público*, p. 14.

⁷⁶² BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*, p. 284.

⁷⁶³ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 329.

⁷⁶⁴ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 132-134.

⁷⁶⁵ TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 375.

lembra Gabriel Lochagin que não poderia mesmo a anualidade ser exclusiva nem compreendida em termos absolutos, mas admite que receitas e despesas de um exercício tenham seus efeitos prolongados sobre outros.⁷⁶⁶ Estes últimos, aliás, assumem até maior preponderância.

Assim é que, no ordenamento jurídico brasileiro, a *periodicidade orçamentária* é inserida atualmente em dupla direção: anual e plurianual.⁷⁶⁷ Neste segundo enfoque, vários dispositivos podem ser catalogados, a começar pelo art. 165, I, da Constituição de 1988, que prescreve o plano plurianual, junto aos orçamentos anuais e às diretrizes orçamentárias respectivas. O art. 167, § 1º, por sua vez, expõe que, sob pena de crime de responsabilidade, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que a autorize. A mesma regra é prevista no art. 5º, § 5º, da LRF. Além dos investimentos plurianuais, também há menção, à luz do art. 167, § 1º, da Lei Maior, aos programas de duração continuada, a englobar despesas de índole finalística, cabendo à lei que instituir o plano plurianual estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, bem como para as despesas de capital. Há também referência às despesas obrigatórias de caráter continuado, no art. 17 da LRF, concernentes às despesas correntes que fixem obrigação legal de execução por período superior a dois exercícios. De outro lado, o art. 167, § 2º, da Carta Magna prevê créditos especiais e extraordinários a serem levados ao orçamento do exercício financeiro subsequente quando o ato de autorização tiver sido promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, hipótese em que terão excepcional vigência superior ao exercício financeiro em que foram concebidos. E, ainda, os restos a pagar, a teor do art. 36 da Lei nº 4.320/1964, que consistem nas despesas empenhadas e não pagas ao final do exercício financeiro, distinguindo-se as processadas das não processadas, sendo fartas as críticas a esse instituto, cuja recorrência desafortunada, em detrimento do planejamento, da transparência e do equilíbrio orçamentários, não tem se mostrado adequada à excepcionalidade jurídica que haveria de ter. Sem olvidar dos precatórios, a gerar gastos postergados para futuro incerto, com espaço crescente no orçamento.

A essa metodologia tortuosa corresponde uma verdadeira desprogramação orçamentária, com perda de qualidade e eficiência no gasto, ao mesmo tempo que o

⁷⁶⁶ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 77.

⁷⁶⁷ É que o processo de previsão é contínuo, não se restringe a um exercício financeiro, por isso precisa absorver uma perspectiva de plurianualidade. Como pontuam Machado Jr. e Heraldo Reis: “Não se faz previsão e se cruza os braços, aguardando os acontecimentos. A Administração tem a obrigação de ir à frente dos fatos, prevendo-os e procurando controlar sua realização” (MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*, p. 71).

resultado gerado a partir das previsões plurianuais passa longe do que deveria. Não bastasse o emaranhado de prescrições que tornam o orçamento anual, hoje, muito mais plurianual do que se imagina – embora o faça sem a coordenação desejável com o macroplanejamento –, o que se observa é uma notória falta de alinhamento entre as dimensões de curto (operacional), médio (táticas) e longo (estratégicas) prazos.⁷⁶⁸ Mesmo que se reconheçam avanços sob o prisma normativo em relação aos modelos anteriores que nem tinham o planejamento no bojo da atividade de orçamentação, é certo que a estrutura atual não confere uma sistematização adequada para conseguir implementar projeções fidedignas e efetivamente úteis em um horizonte de tempo mais alargado. O próprio plano plurianual, instrumento que, a rigor, deveria ser a principal via para tal fim, pouco ou quase nada agrega como diretriz para os orçamentos anuais. E, assim, a noção de plurianualidade tem se tornado deficiente no sistema vigente. É preciso reconstruir esse modelo que se encontra insuficiente e aplicar conjuntamente uma ideia de desempenho ligada ao orçamento não adstrita a um exercício financeiro, mas cujos resultados sejam entregues, em perspectiva também de integração fiscal, ampliando o espectro da programação para convergi-la às metas maiores da nação.

O problema já se insurge antes mesmo do diagnóstico de ineficiência do plano plurianual – tema já detalhadamente abordado no capítulo anterior, com a constatação de um quadro de fragilidade na sistemática de planejamento, objeto de apontamentos reiterados pelo TCU –,⁷⁶⁹ pois sequer existe planejamento de longo prazo no país a balizar a visão de médio prazo, na qual se insere o plano plurianual. Não poderia ser outro o desfecho no orçamento anual senão o resultado da lacuna estrutural que já se inicia no nível mais alto da planificação nacional, gerando um efeito cascata deletério. Em tese, o orçamento de curto prazo (anual) – função que exerce a LOA, sob regência da LDO – deveria advir do programa de médio prazo (três a cinco anos) – que compete ao PPA –, o qual, por seu turno, haveria de estar ancorado em planejamento de longo prazo (em geral, dez anos) – ainda não

⁷⁶⁸ Uma faceta desse desalinhamento é identificada por Horvath: “Infelizmente, é o que se vê acontecer com frequência indesejável em nosso país: a falta de continuidade nas ações públicas, quer se trate de obras ou de programas. Muita vez a realização de uma obra ou de um determinado programa chega a provocar grande otimismo na sociedade, até que a falta de planejamento competente faz com que eles sejam interrompidos ou cancelados. Criam-se órgãos para realizarem programas sem a contratação de pessoal suficiente para desempenhá-los; constroem-se obras para depois não se preocupar com a sua manutenção etc.” (HORVATH, *Estevão. O orçamento no século XXI*, p. 302).

⁷⁶⁹ Remete-se à leitura do tópico 5.1 deste estudo, quando analisados os dilemas do plano plurianual e das diretrizes orçamentárias no escopo do ineficiente planejamento no Brasil. A sequência agora do exame leva ao debate sobre a plurianualidade, não adstrita obviamente à lei do plano plurianual.

totalmente contemplado no país – para conferir consistência programática e não ficar tão à mercê das vicissitudes políticas. Embora o art. 174, § 1º, da Constituição de 1988 disponha que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, o fato é que há certa omissão estatal nesse ponto. Até surgiram alguns expedientes de planejamento setorial, voltados a áreas específicas da atuação governamental,⁷⁷⁰ e iniciativas como a Lei nº 10.180/2001, no intuito de ordenar os sistemas de planejamento e orçamento federal, mas falta uma cultura de planejamento para o setor público de longo prazo.

Recentemente é de se notar um princípio de direcionamento nesse sentido, a exemplo da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes),⁷⁷¹ que constou do Projeto de Lei nº 9.163/2017, buscando orientar, articular e influenciar as discussões dos planos nacionais, setoriais e regionais, além do plano plurianual, em cinco eixos estratégicos, com caráter de transversalidade e sinergia: (i) econômico (produtividade); (ii) institucional (governança); (iii) infraestrutura (competitividade); (iv) ambiental (sustentabilidade); e (vi) social (igualdade de oportunidades). Registre-se, ainda, o Decreto nº 10.531/2020, instituindo a Estratégia Federal de Desenvolvimento (EFD), com indicadores, desafios e metas para o país, no período de 2020 até 2031, objetivando delinear uma visão de longo prazo para a atuação assertiva dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, de acordo com cenários macroeconômicos, diretrizes, desafios, orientações e as metas-alvo que especifica, sendo necessária, ainda, a adoção complementar de estratégias harmônicas com as políticas e os planos nacionais, setoriais e regionais. Cabe citar, por fim, a PEC nº 74, de 2015, que chegou a ser proposta no Senado Federal, com a finalidade de incluir no art. 165 da Constituição de 1988 o Planejamento Estratégico de Longo Prazo (PLP), como norteador das despesas e investimentos do orçamento da União, abrangendo o período de vinte anos. Na exposição de motivos, restou claro que desde a

⁷⁷⁰ Dentre outros, pode ser citado o Plano Nacional de Educação (PNE), previsto no art. 214 da CF/88, criado inicialmente pela Lei nº 10.172/2001, posteriormente renovado pela Lei nº 13.005/2014, em ambos os casos para vigorar por período de dez anos. Também o Plano Nacional de Cultura (PNC), nos termos do art. 225, § 3º, da CF/88, criado pela Lei nº 12.343/2010, para perdurar por período de quatorze anos, conforme redação dada pela Lei nº 14.468/2022, que ampliou a vigência anterior, dentre outros expedientes que, setorialmente, buscam dar algum direcionamento ao plano estatal.

⁷⁷¹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1058/1/estrategia_nacional_v3.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

redemocratização tem se acentuado o abandono das experiências de longo prazo, sendo visível o foco no curtíssimo prazo, daí ser necessário um olhar que recupere um horizonte superior ao dos mandatos governamentais,⁷⁷² sem prejuízo da existência e do vínculo de subordinação na tríade orçamentária existente (PPA-LDO-LOA), cuja elaboração teria como base o planejamento de longo prazo (PLP).⁷⁷³

O fato é que, para um desempenho governamental efetivo, com entrega de resultados que perdurem no tempo, é necessário um Estado estratégico e com aceno ao futuro, portador de compromisso e capacidade para implementar políticas de forma eficiente. É verdade que planos de prazo dilatado, com previsões iguais ou superiores a dez anos, não comportam bem a modalidade orçamentária, sendo instrumentos de baixa confiabilidade, como afirma José Mauricio Conti, para detalhar objetivos, metas, prazos e, especialmente, os recursos a serem alocados, uma vez que a atual dinâmica econômica e social não permite construir cenários seguros em todos esses aspectos. De fato, lembra o autor, as tentativas realizadas nessa linha ainda não se mostraram capazes de especificar detalhes suficientes a produzir documentos verdadeiramente úteis do ponto de vista orçamentário, mas, em geral, são proposições indicativas, sem fixação de valores exatos, e com resultados e metas abrangentes, localizando-se mais no âmbito do planejamento econômico governamental.⁷⁷⁴ Entretanto, continua Conti, não se deve deixar de lado tal acepção,

⁷⁷² A questão da vinculação do planejamento aos mandatos governamentais no Brasil é especialmente dramática considerando também as incongruências nos prazos de vigência das leis orçamentárias, inviabilizando um planejamento com coesão lógica, notadamente no primeiro ano de mandato do chefe do Executivo, em que ainda vigora o PPA do governo antecessor. Esse problema é destacado por José Mauricio Conti: “[...] no primeiro ano do mandato, teremos a seguinte situação: o PPA, cuja vigência iniciar-se-á no início do segundo ano de mandato, terá sua proposta apresentada no segundo semestre, quando já estiver em vigor a LDO, aprovada no primeiro semestre do ano em questão, e, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual (cujo prazo de apresentação, tramitação e aprovação é coincidente com o PPA – ADCT, art. 35, § 2º, III), terá disposições para o mesmo período do PPA, entre as quais se chama a atenção para o anexo de metas fiscais. Vê-se tratar-se de hipótese em que, tendo-se vinculação entre as leis que estabeleça uma subordinação da LOA à LDO e destas ao PPA, não será possível viabilizar isso no primeiro ano do mandato, dada a precedência temporal da LDO sobre o PPA e a simultaneidade do PPA com a LOA (CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 232).

⁷⁷³ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 74, de 2015*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121728>. Acesso em: 30 mar. 2023.

⁷⁷⁴ A especificação converge para o que Premchand chama de dois tipos de planejamento: *substantive planning* e *fiscal planning*. O primeiro, também conhecido como planejamento de desenvolvimento, envolve o plano de metas e objetivos e as mobilizações de recursos necessários à sua realização. O segundo, mais restrito, consiste no planejamento relacionado às decisões orçamentárias atuais e futuras, as implicações do financiamento e os métodos para obter

sendo preciso reconhecer como igualmente importante a existência de planejamentos de prazo mais longo, enquanto diretrizes de caráter amplo e visão estratégica, sinalizando a direção do Estado e balizando a ação governamental, indispensáveis para que a Administração Pública possa ter um rumo nos horizontes temporais mais distantes do que os atuais documentos que permitem especificações de médio prazo.⁷⁷⁵ Na precariedade daquele, desfalcam-se estes.

Nos moldes atuais do sistema orçamentário brasileiro, é o PPA, em períodos quadrienais, o expediente de médio prazo que estabelece o elo tático entre a visão estratégica e a operacional, continuando a ser a principal estrutura para a idealização plurianual dos programas no país, função, porém, que não vem cumprindo bem. Os problemas se somatizam no PPA: ineficácia programática, insuficiência de indicadores de desempenho e baixa capacidade de controle de resultados; assim como a ausência de modelo uniforme, sujeitando-se às oscilações políticas com metodologias díspares; uma lógica, ademais, de silos burocráticos e desencontros institucionais que afloram a dissintonia entre planos e orçamentos; e, ainda, a atenção política inexpressiva que gera, notadamente no Congresso Nacional, onde o plano é votado sob rito meramente formalístico. Sem maiores apegos, a realidade é que o PPA, no Brasil, ainda não deu certo.⁷⁷⁶ É o caso de eliminá-lo? Evidentemente que não.⁷⁷⁷ Mas se há que se buscar uma melhoria no planejamento plurianual em visão estratégica de longo prazo; mais ainda, sob o prisma orçamentário, é de se fazê-lo no plano tático de médio prazo, que reclama enormes aperfeiçoamentos, seja por ser vetor determinante à programação anual dos gastos, seja porque a execução destes, já se sabe, tornou-se impositiva, fator que se sobreleva e torna necessário um caminho de adequação plurianual.

os recursos necessários e alocá-los de acordo com as metas nacionais mais gerais (PREM-CHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls: theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1994. p. 176).

⁷⁷⁵ CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*, p. 55.

⁷⁷⁶ COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 558-559.

⁷⁷⁷ Em que pese opiniões doutrinárias divergentes, inclusive até já ventilada a retirada do PPA na PEC nº 188/2019, nota-se uma posição dominante no sentido da permanência do plano plurianual. Essa é a opinião de James Giacomoni: “Após a experiência com a elaboração e execução de vários PPAs, entraves importantes ainda limitam a efetiva utilidade do plano como indicação de objetivos de médio prazo e orientação para a elaboração orçamentária anual. Os PPAs vêm sendo reféns de uma organização por programas, que exige formas de gerenciamento e execução não conciliáveis com a prática orçamentária tradicional. Superados esses entraves, o PPA poderá constituir-se em útil instrumento de planejamento da gestão, mantendo consonância com os demais planos setoriais e integração com o orçamento anual” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 11).

Uma possível solução, abordada na literatura financeira moderna e já adotada em vários países, seria a convergência do sistema para o chamado *Medium-term Expenditure Framework* (MTEF), ou Quadro de Despesas de Médio Prazo (QDMP), que permitiria ao governo ampliar o horizonte da alocação dos recursos públicos para além do calendário orçamentário anual, com amparo em um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), que dilataria o horizonte da política fiscal ao projetar a estimativa de evolução plurianual dos agregados de receitas e despesas. Nesse modelo, a limitação de cima para baixo (*top-down*) oriunda do CFMP interage com a programação setorial de gastos de baixo para cima (*bottom-up*), e, assim, o QDMP converge as prioridades estratégicas com limites alocativos plurianuais conforme a capacidade fiscal do Estado. Em suma, o MTEF parte de um cenário fiscal de médio prazo, e disso deriva o espaço disponível para alocação dos recursos orçamentários, no mesmo período, incutindo-se maior senso de antevisão estratégica ao processo decisório, porquanto sociedade e governo são estimulados a debater o disponível para orçamentos futuros, ao mesmo tempo que se mitiga a miopia orçamentária de curto prazo.⁷⁷⁸

Nas palavras de Allen Schick, o MTEF é um instrumento pelo qual as decisões orçamentárias anuais são tomadas em limites agregados ou setoriais de gastos para os próximos três a cinco anos.⁷⁷⁹ Segundo o autor, a formulação foi impulsionada na Austrália, na década de 1980, tendo recebido guarida em diversos outros países, mas variando na sua modelagem: poucos países o utilizam da maneira concebida por seus criadores; em alguns, é pouco mais que uma projeção plurianual; noutros, ainda, é um exercício tecnocrático, não envolvendo decisões estratégicas por líderes políticos. Os principais objetivos do MTEF, como aponta, associam-se ao horizonte do orçamento para além de um único exercício fiscal, porque, de um lado, promove a disciplina fiscal; de outro, um quadro de gastos de médio prazo facilita realocações de acordo com as prioridades estratégicas do governo, desde que as mudanças sejam consistentes com os objetivos fiscais do Estado, sem os violar em períodos expansionistas, ao mesmo tempo reduzindo a pressão de aumento de gastos de programas específicos. Em todo caso, é preciso monitoramento vigilante, pois o impulso para realocar programas pode abrir portas para o excesso de economia, com cortes em despesas ou subestimativa de custo de novos programas. Para impedir tais táticas, incluem-se projeções básicas de gastos para cada ano seguinte, medindo mudanças políticas propostas em face de uma linha de base (*baseline*

⁷⁷⁸ COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 574-575.

⁷⁷⁹ Do original: “An MTEF is an arrangement in which annual budget decisions are made in terms of aggregate or sectoral limits on expenditures for each of the next three to five years” (SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? *OECD Journal on Budgeting*, v. 2, n. 2, p. 7-48, 2003. p. 11).

projections), tarefa essencial nos países que adotam o MTEF. As organizações orçamentárias, lembra Schick, fazem essas estimativas há décadas; a diferença é que agora as projeções são publicadas e se tornam a métrica oficial para avaliar efeitos orçamentários e fiscais de mudanças políticas propostas.⁷⁸⁰

No Estudo Técnico nº 4, de 2022, a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados reforça esse possível caminho de adequação plurianual para o país, sugerindo-o, aliás, já no contexto do orçamento impositivo. Sob inspiração do modelo sueco, no qual se divide a preparação do orçamento em fases distintas, idealizar-se-ia o sistema brasileiro com teto global de gastos impositivo, fixado no médio prazo, em base móvel, e subtetos definidos por áreas temáticas, só impositivos no orçamento anual, e indicativos para os exercícios futuros. No referido exame, destacam-se, dentre outras, as seguintes vantagens de se elaborar um quadro de despesas de médio prazo (QDMP), em relação à orçamentação anual tradicional: (i) impor maior *disciplina fiscal* ao limitar a elaboração e a execução dos orçamentos nos anos seguintes a níveis consistentes com os objetivos fiscais e setoriais de médio e longo prazos; (ii) melhorar a *priorização estratégica* de gastos ao discutir programas setoriais dos exercícios futuros com antecedência, expondo de forma clara a evolução das despesas associadas às políticas públicas *vis-à-vis* as limitações do espaço fiscal; (iii) identificar antecipadamente *medidas corretivas*, para contornar rigidez, obstáculos e eventual degradação das contas públicas no médio prazo, viabilizando os subtetos indicativos pretendidos para os exercícios seguintes; (iv) fomentar maior *eficiência no planejamento intertemporal*, com previsibilidade e transparência aos gestores quanto aos recursos de que disporão nos orçamentos futuros; e (v) reforçar *nova cultura de médio e longo prazos*, a propiciar a avaliação de resultados, a responsabilização e a transparência do processo alocativo, saindo de um ambiente com foco imediatista.⁷⁸¹

Adicionalmente, como destacam Daniel Couri e Paulo Bijos, o modelo deveria ser idealmente complementado por um processo de revisão periódica do gasto público (*spending review*), a fim de evitar o comportamento inercial da base orçamentária, o que aponta para a conjunção de um processo do qual faça parte também a reavaliação periódica de programas, ações, vinculações, gastos tributários e subsídios. O método consiste no reexame sistemático dos gastos com o objetivo não somente de aprimorar a alocação dos escassos recursos em favor de programações que propiciem

⁷⁸⁰ SCHICK, Allen. Does budgeting have a future?, p. 13-28.

⁷⁸¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Planejamento de médio prazo do processo orçamentário*. Estudo Técnico nº 4/2022, março/2022. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/Estudo-Tecnicon4de2022.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

maiores benefícios à sociedade, mas igualmente permitir que a redução de gastos ineficientes abra espaço fiscal para a incorporação de outros mais apropriados, podendo fomentar uma avaliação de desempenho de processos e órgãos, com o foco tanto em revisões de eficiência quanto em revisões estratégicas. Em síntese, dizem os autores, a lógica é que a regra fiscal de despesa, periodicamente reavaliada, imponha limites objetivos, restringindo seu crescimento descontrolado. À luz desses limites e de metas para o médio prazo, marcos orçamentários são postos ampliando o horizonte alocativo, com incentivo ao debate antecipado sobre o uso do espaço fiscal em orçamentos futuros, em articulação com a atividade de planejamento.⁷⁸² Dada a capacidade de estimular a conexão entre orçamento e políticas públicas, o *spending review* tem sido apontado pela literatura especializada como ferramenta ou subcomponente da orçamentação por desempenho (*performance budgeting*), mas também associado à ideia do quadro de despesas de médio prazo (*medium-term expenditure framework*), já que neste se tornam possíveis realocações com base em cenário fiscal superior ao exercício anual, pressupondo controle de resultados e revisão dos programas de gastos.

A propósito, o Projeto de Lei Complementar nº 428/2017, do Senado Federal, propõe alterar a Lei nº 4.320/1964, para fins de institucionalização no Brasil do Plano de Revisão Periódica de Gastos, que avaliará as medidas de aprimoramento, eficiência e sustentabilidade fiscal das políticas públicas. Remetido à Câmara dos Deputados, passou a tramitar na forma do Projeto de Lei Complementar nº 504/2018, atualmente ainda sem desfecho. A Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2019 também se aventurou na disciplina da matéria quando estatuiu, no art. 21, § 3º, que o Poder Executivo deveria enviar ao Congresso Nacional um plano de revisão de despesas e receitas para o período de 2019 a 2022, mas a previsão normativa gerou efeito prático irrelevante, tendo se materializado em documento lacônico, enviado ao Parlamento apenas em fevereiro de 2020 e sem qualquer repercussão política conhecida. Depois disso, praticamente não foi veiculada qualquer previsão quanto a planos de revisão, seja em relação à despesa ou à receita. Na esteira dessas experiências, porém, a EC nº 109, de 2021, surgida no bojo da chamada PEC Emergencial, exigiu no art. 4º que o Presidente da República enviasse ao Congresso plano de redução de incentivos e benefícios federais de natureza tributária. Mas esse contexto de proposições pouco efetivas, visivelmente não coordenadas e assistemáticas, leva à conclusão de que o país ainda não está habituado a rediscutir o gasto público em termos estruturantes.⁷⁸³

⁷⁸² COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil, p. 575-579.

⁷⁸³ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade?* In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 172-173.

O fato é que a periodicidade orçamentária está a exigir releitura, em face dos avanços no contexto da atividade financeira do Estado contemporâneo, desafiando a plurianualidade como arranjo intertemporal mais adequado às modernas técnicas de gestão. Tal visão, além de favorecer um alinhamento do planejamento nas dimensões de longo (estratégicas), médio (táticas) e curto (operacional) prazos, modernizaria o processo orçamentário no Brasil e o aproximaria da noção de *performance*, de forma dinâmica e maleável, sem descurar do rigor da lei e da impositividade dos programas, cada vez mais voltados para ações finalísticas no compromisso da entrega de bens e serviços à sociedade. Naturalmente geraria maior atratividade para discussões no Parlamento, como gatilho para o refinamento tão desejado na atuação deste, junto ao Executivo propenso à geração de resultados e não amarrado ao exercício anual, nem a detalhes de baixa relevância que indicam um orçamento no Brasil mais próximo de uma visão contábil do que efetivamente programática, sem a contrapartida, contudo, da produção de valor público agregado à qualidade do gasto. Como se nota, não se pode considerar o fenômeno orçamentário de forma fragmentária, mas a renovação do planejamento e da orçamentação passa por várias frentes, inclusive para aprimorar o orçamento impositivo e convergi-lo a uma gestão verdadeiramente eficiente.

6.4 UM REFORÇO À DEMOCRATIZAÇÃO NO ÂMBITO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

Chegando ao final deste capítulo, em que se debateu sobre algumas questões para o aprimoramento da elaboração do orçamento público, uma última reflexão cabe, ainda, ser ponderada. É que, além de uma modernização que concilie desempenho e entrega de resultados, junto ao reforço da noção de plurianualidade, em ambiente de refinamento da atuação parlamentar e sinergia com o planejamento governamental, é também imprescindível uma maior integração do cidadão nesse mesmo processo. Isso porque, por melhores que sejam os aperfeiçoamentos na estrutura orçamentária, não será possível eliminar integralmente o risco de práticas ofensivas à boa administração dos recursos públicos.⁷⁸⁴ Apenas com o controle próximo da população interessada e a participação ativa do titular do poder no centro deliberativo de definição das políticas estatais é que tem desfecho o ciclo de renovação da orçamentação pública do país. O êxito desta, como pilar estruturante para toda a sociedade, está associado, portanto, ao recomendável fomento à inclusão do povo ao

⁷⁸⁴ Alertou-se antes: “tão mais longe está o povo do processo de ordenação e exercício do poder político, tão mais perto estará este de ser abusado” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 216).

longo do processo decisório em que são definidos os beneficiários e as ações prioritárias com os escassos recursos. Quer-se, assim, difundir uma maior democratização das finanças públicas, de modo a haver uma relação dialógica não só entre os poderes, mas entre estes e a sociedade.

A legitimação do Estado passa pela inserção do povo na competência política decisória como fluxo de interação com o sistema político institucionalizado. É daí que, fundando-se na ideia de *cidadania fiscal*, como assim denomina Marcus Abraham,⁷⁸⁵ aflora o direito do cidadão de ter acesso a instrumentos que lhe possibilitem participar da gestão ao lado dos poderes, desde a formulação das políticas públicas, passando pelo dispêndio dos recursos, até o controle da execução orçamentária. O cuidado com o dinheiro público há de ser uma diretriz para todos os agentes públicos e, mais ainda, para a sociedade, que precisa estar atenta à maneira como se utiliza aquilo que se arrecada. Os cidadãos devem assumir a posição de atores operantes na direção dos recursos que, a duras penas, são tirados do domínio privado e confiados ao Governo, necessitando, pois, ser muito bem administrados. Parece ser consequência lógica e providência inafastável, sobretudo em tempos de fortalecimento dos mecanismos de estabilização democrática, o esforço por uma maior aproximação entre os cidadãos – que municiam a máquina estatal com os seus recursos para o desenvolvimento da atividade financeira – e o processo deliberativo que servirá, ano a ano, para definir as prioridades dessa mesma atividade e a adequação na destinação daqueles recursos, conforme programações legalmente estabelecidas por meio do plano orçamentário.⁷⁸⁶

⁷⁸⁵ Lembra Abraham que o administrador público não é o único destinatário do orçamento público. O cidadão é parte diretamente interessada e ativa nas questões orçamentárias. Ademais, no Estado contemporâneo, ele possui uma gama de direitos e deveres fiscais perante a sociedade que integra, dentre os quais o de participar dos temas financeiros e orçamentários. Destarte, o indivíduo poderá exercer a cidadania participativa nas finanças públicas, denominada como cidadania fiscal, que se expressa por intermédio das previsões legais que permitem o conhecimento e envolvimento do cidadão nas deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução. Desse modo, a cidadania fiscal é faceta da cidadania participativa e se direciona à promoção do acesso e da participação da sociedade em todos os fatores associados com a arrecadação financeira e a realização de despesas públicas (ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 17, n. 17, p. 109-209, 2015. p. 193).

⁷⁸⁶ Os riscos da ausência de mecanismos de participação popular em todos os aspectos da vida estatal – o que inclui o âmbito financeiro – estão expressos na lição de Dalmo Dallari, para quem a cidadania significa “um conjunto de direitos que dá à pessoa a possibilidade de participar ativamente da vida e do governo de seu povo. Quem não tem cidadania está marginalizado ou excluído da vida social e da tomada de decisões, ficando numa posição de inferioridade dentro do grupo social” (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998. p. 14).

A Constituição de 1988 preceitua no art. 1º e em seu parágrafo único que a República Brasileira se constitui em Estado Democrático de Direito e que “todo o poder emana do povo”, que o exerce por meios de “representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Lei Maior.⁷⁸⁷ O texto inovou a tradição constitucional republicana para estatuir modelo híbrido de democracia representativa com democracia participativa.⁷⁸⁸ Contudo, esta última, lembra Filomeno Moraes, está em função da ativação política da sociedade, aspecto que, até agora, de um modo geral, encontra-se em estado de inércia ou tem sido negligenciado.⁷⁸⁹ É claro que a introdução na ordem constitucional de mecanismos da democracia inclusiva constitui inegável avanço, pois se espera que a complementariedade das formas de participação social funcione como corretivo às dificuldades do sistema político, diminuindo a distância que separa os representantes dos eleitores. Mas, como bem expressa Orides Mezzaroba, a questão que permanece em aberto é se os mecanismos criados têm sido suficientes para garantir uma efetiva representatividade da sociedade em relação às decisões políticas dos governantes, e, ainda, até que ponto a vontade do povo está sendo plenamente respeitada, à medida que viver democraticamente significa captar essa vontade coletiva.⁷⁹⁰

Afirma Paulo Bonavides que já existe um fragmento normativo de democracia participativa no Brasil, um núcleo de sua irradiação, que irá frutificar se os executores e operadores do texto constitucional forem fiéis aos mandamentos e princípios que a Carta Magna estatuiu. Com efeito, essa democracia, ora em fase de formação teórica e que, segundo Bonavides, é, num país em desenvolvimento como o nosso, a única saída à crise constituinte do ordenamento jurídico, já se acha parcialmente positivada, mas as técnicas para o exercício partilhado do poder têm sido bloqueadas e negadas ao povo.⁷⁹¹ Sob tal aspecto, Lenio Streck e José Bolzan de Moraes lembram que os modelos de democracia moderna passam a promover transformações de dois níveis. No primeiro, experimenta-se a absorção

⁷⁸⁷ A Constituição Federal de 1988, no art. 14, já deixa explícitas as vias de complementação: “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I – plebiscito; II – referendo; III – iniciativa popular”.

⁷⁸⁸ Fábio Comparato critica o equívoco no regime político atual, ao dizer que, na prática, a Constituição, apesar de instituir um “Estado Democrático de Direito”, não tem sido, como todas que a precederam, aprovada e modificada efetivamente pelo povo, pois os representantes arrogaram o poder exclusivo e se tornaram verdadeiros titulares da soberania (COMPARATO, Fábio Konder. *O direito e o avesso. Estudos Avançados*, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 23, n. 57, p. 7-22, 2009. p. 16-17).

⁷⁸⁹ MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 22.

⁷⁹⁰ MEZZARROBA, Orides. *A democracia representativa partidária brasileira*, p. 42-43.

⁷⁹¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 40-41.

de mecanismos de intervenção decisória mediante fórmulas de democracia direta, como o plebiscito, o *referendum* e a iniciativa popular. No segundo, a construção de modelos democráticos alternativos que, apesar de não totalmente afastados das fórmulas semidiretas (mistas), propiciam reconstruir, com outros centros de tomada de decisão, estruturas coletivas de caráter público, não necessariamente ligados ao Estado.⁷⁹² Enquanto aquele diz com a democracia direta conjugada à democracia representativa, este se relaciona à democracia participativa ou social associada aos processos tradicionais da democracia política. No âmbito da democratização das finanças públicas, esta última vertente adquire maior relevância.

O fato é que, como revela Boaventura de Sousa Santos, o regime hegemônico de democracia política representativa globalmente triunfante, quando compreendido isoladamente, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites restritas, no distanciamento crescente entre representantes e representados e em uma dinâmica abstrata feita de exclusão social. Ao mesmo tempo, outros modelos, em especial ligados à concepção de democracia participativa, embora habitualmente marginalizados ou desacreditados, têm assumido nova dinâmica em tempos recentes contra a trivialização da cidadania, sob aspiração de padrões sociais inclusivos e de uma democracia de mais alta intensidade.⁷⁹³ Nada impede a sincronização complementar das experiências democráticas. Santos chega a afirmar que tal confronto, que advém do fato de a democracia representativa rejeitar a legitimidade da democracia participativa, só terá solução à medida que essa recusa for substituída pelo delineamento de formas de complementariedade entre as duas espécies de democracia que conduzam ao aprofundamento de ambas. Na visão do autor, há duas possíveis combinações: (i) coexistência, que implica convivência, em níveis distintos, dos modos de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional, com a democracia representativa em nível nacional e a democracia participativa em nível eminentemente local; e (ii) complementariedade, que traduz uma articulação mais profunda entre ambas e pressupõe o reconhecimento de que o processo participativo, os espaços públicos de monitoramento dos governos e os sistemas de deliberação interagem com o processo de representação.⁷⁹⁴

⁷⁹² STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*, p. 163.

⁷⁹³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 32.

⁷⁹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático, p. 75-76.

Essa noção democrática renovada converge para a constatação a que chega Nadia Urbinati, quando afirma que, embora a autorização eleitoral seja essencial para fixar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não reflete perfeitamente a verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática, pois as eleições engendram a representação, mas não os representantes, daí produzindo um governo responsável e limitado, mas não necessariamente representativo.⁷⁹⁵ A propósito, mostra Bruce Ackerman a problemática da mera representação eleita para servir de *voz do povo*. Ao se referir à democracia estadunidense, diz que o Presidente costuma chamar o Congresso para abraçar a sua nova visão do governo, fazendo-o *em nome do povo*. O Parlamento rotineiramente propõe projetos de lei contrapostos àquele e sujeita interesses sob variadas formas de pressão, ainda *em nome do povo*. Mas, afinal, provoca Ackerman, quem realmente representa e fala em nome do povo? Nenhum deles, conclui, pois são só mandatários, mas a massa de cidadãos encontra-se desconexa ou muito ocupada para se engajar.⁷⁹⁶ Em linha similar, a inquietação de Paulo Bonavides: “Quem é o povo, e onde está o povo, nessa forma de organização em que o ente político é objeto e não sujeito, e se viu privado, pela extorsão política, da titularidade de suas faculdades soberanas? Ninguém sabe responder”.⁷⁹⁷ Também desenvolve a temática Friedrich Müller, percebendo que o entendimento de que todo o poder emana do povo não é supostamente metafísico, mas normativo, sobretudo nas constituições contemporâneas, daí por que não pode permanecer como se fosse ficção, mas traduz uma promessa democrática na sua variante ativa.⁷⁹⁸ É o que aponta igualmente Fábio Konder Comparato, ao dizer que, na teoria política e constitucional, povo não é um conceito descritivo, mas claramente operacional. Disso vem a questão central: torná-lo o mais operacional possível para evitar usurpações de soberania.⁷⁹⁹

O desafio que se coloca, então, é o de como articular mecanismos capazes de garantir a efetiva participação política do conjunto do povo nas questões de Estado. A democracia moderna vive atualmente à procura de modos alternativos de exercício da soberania e novos institutos de participação popular na vida política estatal, o que possibilitaria maior ligação dos cidadãos e da sociedade como um todo ao

⁷⁹⁵ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006. p. 193.

⁷⁹⁶ ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 363-364.

⁷⁹⁷ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*, p. 26.

⁷⁹⁸ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003. p. 62-63.

⁷⁹⁹ COMPARATO, Fábio Konder. *Variações sobre o conceito de povo no regime democrático*, p. 213.

processo de tomada de decisões. Destarte, representação e participação não se trata de dois sistemas excludentes, mas é possível uma interação entre os extremos.⁸⁰⁰ Ou, ainda, como alude Norberto Bobbio: “pode-se dizer que num sistema de democracia integral as duas formas de democracia são ambas necessárias, mas não são, consideradas em si mesmas, suficientes”.⁸⁰¹ Tudo isso convida a ir além da garantia de um sistema representativo, dado que a legitimidade política não se encerra somente no princípio majoritário. O aperfeiçoamento dos modelos democráticos convive com a ampliação dos mecanismos de participação popular. E, nesse ponto, questiona-se: tal fenômeno ficaria à margem da dinâmica que se imprime no âmbito do processo orçamentário? É evidente que não. Ao contrário, como bem destaca Aaron Schneider, “o processo orçamentário situa-se historicamente no centro do processo de democratização”.⁸⁰²

O que ocorre, contudo, é uma deficiente participação popular ao longo do ciclo orçamentário brasileiro desde a elaboração dos programas públicos, sendo possível perceber o déficit democrático ao se constatar que o sistema ignora a participação da sociedade nesse processo. O próprio sistema constitucional orçamentário brasileiro, lembram Vander Gontijo *et al.*, na esfera federal, não traz previsão normativa explícita de participação popular na decisão sobre a alocação dos recursos públicos, mas há fundamentos democráticos e legais que a justifiquem.⁸⁰³ A verdade é que a sociedade e os indivíduos em geral têm o direito fundamental a um bom governo, bem assim que as ações estatais sejam suportadas com aceitação legitimadora e não advenham pela imposição de poder incontestável, como mencionam Pedro Jucá e Lauro Ishikawa.⁸⁰⁴ O orçamento, mais que qualquer outro documento de governo, pontua também Diogo de Figueiredo Moreira Neto, é o que possui maiores condições de refletir a democracia substantiva na ação estatal, por permitir balizar o que pretende

⁸⁰⁰ A percepção é corroborada por Regis Fernandes de Oliveira, quando ressalta que “é importante que o voto não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democrático: um originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 666).

⁸⁰¹ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*: em defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015. p. 87.

⁸⁰² SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 83-107, 2005. p. 88.

⁸⁰³ GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Zoehler; NOGUEIRA, Liliane. Emendas parlamentares, orçamento impositivo e gestão participativa, p. 48.

⁸⁰⁴ JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e representação democrática. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Helene Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*: homenagem ao ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016. p. 176.

o povo com o uso dos recursos nas tarefas que a sociedade incumbe ao Estado.⁸⁰⁵ Por tudo isso é que, hoje, impõe-se a promoção de uma cidadania fiscal. No campo orçamentário, esta converge para duas grandes frentes de desenvolvimento: (a) transparência fiscal que oportunize o controle social; e (b) participação popular nas decisões sobre a alocação de recursos.

Na primeira linha de fomento à democratização das finanças públicas está a transparência orçamentária, princípio que se exprime como um dos pilares do Estado democrático, na medida em que a transparência na Administração Pública constitui nova relação Estado-sociedade, ensejando ao cidadão acompanhar a aplicação dos recursos e interferir no processo decisório, além de fiscalizar e avaliar se as ações públicas são eficientes e se correspondem aos efetivos anseios sociais. Só o controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos pode legitimar o tributo, que é o preço da liberdade, na dicção de Ricardo Lobo Torres.⁸⁰⁶ A ideia de transparência orçamentária decorre do pressuposto nuclear da responsabilidade fiscal (*accountability*), corolário do postulado republicano, imprimindo o dever aos gestores de prestação de contas e de responsabilidade na gestão, tudo a confluir para a noção de boa-fé e de sinceridade. Mais do que garantir o atendimento das normas legais, as iniciativas de transparência fiscal constituem uma política que favorece o exercício da cidadania. Ana Carla Bliacheriene lembra que o grande desafio das democracias dos tempos atuais é a busca por metodologias que tragam a participação popular do plano teórico das normas para o plano prático das relações entre Estado e cidadania, o que depende fortemente do aparelhamento de um sistema de controle, inclusive social.⁸⁰⁷

No Brasil, além dos vários dispositivos constitucionais referentes ao princípio da transparência, destaca-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) como norma, no plano infraconstitucional, que conferiu maior publicidade às contas públicas e controle no dispêndio de recursos. Nos termos do seu art. 48, são instrumentos de transparência fiscal: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal. E, ainda, conforme o § 1º do dito artigo, a transparência será assegurada, também, mediante: (i) incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (ii) liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento

⁸⁰⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 48-49.

⁸⁰⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 510.

⁸⁰⁷ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 235.

da sociedade, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (iii) sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. Este último, por força da Lei Complementar nº 131/2009, estabeleceu que os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa o acesso a informações referentes a todos os atos praticados pelas unidades gestoras no curso da execução da despesa, assim como o lançamento e o recebimento de toda a receita. Por fim, completa o art. 49 da LRF que as contas do Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, por todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Vale observar que a transparência, na lúcida lição de Marcus Abraham, não se expressa só pela quantidade de informações, mas pela sua qualidade, objetividade, inteligibilidade e, sobretudo, utilidade, de modo a não ser vista simplesmente sob a ótica do acesso à informação, mas o seu conceito deve ser compreendido de maneira abrangente, incluindo responsividade, *accountability*, combate à corrupção, prestação de serviços públicos, confiança, clareza e simplicidade.⁸⁰⁸ Também Estevão Horvath reforça o aspecto da clareza e compreensibilidade das informações orçamentárias, em alusão à própria relação que a transparência tem com o princípio da sinceridade. Daí por que, ainda que se reconheça tratar-se de peça técnica e complexa, precisa possibilitar a fácil compreensão pelo Parlamento e pela sociedade, exatamente para poder ser alvo de controle efetivo, seja na sua proposição, seja na sua execução.⁸⁰⁹ Essa realidade vem paulatinamente sendo impressa no Brasil. É possível dizer que há no país uma dinâmica consolidada na gestão quanto à transparência e divulgação de informações. A questão é a falta de tratamento destas, pois, como dito alhures, não há, na prática, uma avaliação de resultados a partir dos dados e uma retroalimentação que favoreça uma elaboração orçamentária mais técnica, elementos que se somariam para a melhoria do controle social também. Dificultam, ainda, o irrealismo histórico do orçamento brasileiro e a falta de transparência no momento da execução, problema sempre presente no modelo pátrio e que macula qualquer possibilidade de controle social. A impositividade e o realismo podem auxiliar na credibilidade das informações no ideal de transparência, concorrendo para uma participação social mais efetiva.

Quanto à segunda frente para uma democratização orçamentária mais ampla, referente à participação popular nas decisões sobre a alocação dos recursos públicos, vê-se um modelo ainda incipiente no orçamento federal. O diálogo com a sociedade,

⁸⁰⁸ ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal, p. 196-197.

⁸⁰⁹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 151-152.

em verdade, não existe. Como indica Regis Fernandes de Oliveira, o Estado não pode buscar soluções ditatoriais, mas é imperioso, quando da deliberação sobre o gasto, que ouça a sociedade por seus diversos segmentos, pois o administrador não detém onisciência, nem lhe cabe posição afastada das outras emanações de conhecimento sobre a realidade que governa.⁸¹⁰ O destino dos recursos não se decide individual e impositivamente, mas em coletiva deliberação, abrangendo o povo, pelo que se torna necessário maior compromisso estatal nessa direção. Ao se debruçar sobre a ideia de deliberatividade, Rubens Beçak deflui seu sentido para a realidade democrática como a participação em um processo coletivo, no qual a livre exposição de ideias e de suas justificativas para a tomada de decisão, num sentido ou noutro, seja debatida com iguais oportunidades e, ao fim, prevendo-se tempo para tais procedimentos, a deliberação advenha pelo convencimento provocado reciprocamente.⁸¹¹ Não deve ser outra a dinâmica do processo orçamentário. É o que sugere Élide Graziane Pinto, ao repisar que, por mais óbvio que possa parecer, não há como legitimamente alocar recursos públicos em programas governamentais sem que corresponda tal processo a uma definição discursiva do que seja interesse público, feita em público.⁸¹²

Jesse Burkhead ressalta a interação a existir entre Executivo e Legislativo, e destes com o povo, antes de definir o orçamento, explicando que o desenvolvimento de uma orientação adequada para o processo decisório na alocação dos recursos há de reconhecer a inter-relação entre os órgãos institucionais da máquina pública junto à influência dos grupos afetados pela despesa pública, na formulação das decisões. Burkhead chama os grupos econômicos e as classes sociais que afetam as decisões políticas de *grupos de interesses*, enquanto conjunto de forças hábeis a refletir e afetar o poder, notadamente na dimensão do orçamento com a distribuição das despesas. Tais grupos, que no escopo da cidadania fiscal estão associados aos indivíduos que compõem a comunidade diretamente interessada, não podem ser ignorados pelo setor público no campo das decisões orçamentárias, daí se caracterizarem pela ausência de critérios facilmente mensuráveis para orientar a distribuição de recursos. Defende o autor não ser possível determinar, sem o risco de despertar controvérsias, que “x” recursos gastos com “A” trarão mais benefícios à sociedade do que “y” gastos com “B”, por isso uma das formas é inquirir as pessoas impactadas, aspecto de grande importância para o orçamento e que deve influenciar as decisões em sua elaboração, pois aqueles que formulam a política do Governo terão ciência dos possíveis reflexos de suas decisões. Isso constitui parte fundamental da cautela que administradores e legisladores precisam ter antes de assumir a responsabilidade de decidir, daí por que

⁸¹⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 475.

⁸¹¹ BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 75.

⁸¹² PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 159.

cumpra à superestrutura política não descurar do fato de que os poderes públicos não são absolutos e devem ser exercidos segundo os objetivos da comunidade.⁸¹³

É possível conjugar essas diretivas com alguns filtros no que tange à eleição dos programas orçamentários, com base, primeiro, nos desígnios constitucionais que evocam ações prioritárias estatais e, ainda, na avaliação das políticas públicas a partir de indicadores de desempenho e resultados alcançados para retroalimentar a tomada de decisão sobre novas programações. Não há dúvida de que tais critérios, no instante em que fizerem parte da dinâmica do processo orçamentário, reduzirão os riscos dos extremos: de um lado, formuladores de políticas públicas que atravessem interesses da sociedade para impor sua autoridade e destinar recursos de modo particularmente conveniente; de outro, grupos da sociedade cuja influência intimide agentes públicos ou a tal ponto pressionem a tomada de decisão para angariar os recursos necessários aos seus interesses segmentados e capturar fatia do orçamento sem o conhecimento do todo ou ignorando elementos importantes do planejamento e da gestão.⁸¹⁴

Ou seja, se compreendida a modernização do orçamento em conjunto, desde a impositividade e o realismo nas etapas de sua elaboração e execução – a favorecer a transparência e o controle social –, associados à noção de desempenho que agregue tecnicidade como aliada à dimensão política da decisão sobre o gasto – estruturando bases para mensuração da eficiência da gestão e da adequação de demandas vindas da participação popular –, torna-se possível vislumbrar um horizonte factível para uma maior democratização orçamentária. A viabilidade da medida pressupõe a preparação do sistema com os elementos anteriormente abordados, de modo a se fazer seguro do ponto de vista jurídico. De tal modo, não é inimaginável que possam caminhar junto ao modelo de orçamento impositivo o aprimoramento vindo a partir da noção de desempenho e controle de resultados conjugado com a abertura à participação popular. Ambos, elemento técnico e social – nenhum deles peremptório a ponto de retirar a capacidade de escolha e avaliação do administrador e do legislador ante a unção da representação –, auxiliariam uma tomada de decisão mais assertiva pelos formuladores dos programas e das políticas governamentais.

⁸¹³ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 64-66.

⁸¹⁴ Embora teoricamente existente, esse risco, na prática brasileira, parece longe de ocorrer. Quando existentes, os mecanismos de participação tendem à frustração. Não são levadas em consideração consultas ou audiências públicas no país, incapazes de impactar minimamente o gestor. Sobre tal ponto, aliás, Regis Fernandes de Oliveira afirma que, embora a população tenha um suposto espaço público de deliberação, a decisão é falseada, porque nada vincula à vontade pública e tudo acaba sem efeito. É quase um teatro: “Como diria Shakespeare: ‘words... words... words’”. Nada mais que palavras. A comunidade sairá da reunião amortecida pela transmissão débil da mensagem, suporá estar sendo atendida e ficará, tempos depois, frustrada, porque nada acontecerá. Promessas que contêm insita a dominação” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 540).

Na trilha de idealização de formas de participação popular nas decisões sobre a alocação de recursos, algumas proposições podem ser vislumbradas. Uma primeira, mais simples, seria um sistema que incorporasse a realização de audiências públicas, não como hoje são encaradas, mas de forma mais efusiva e como parte integrante da prática deliberativa na arena política orçamentária. O ordenamento pátrio tem iniciado previsões nesse sentido. Além de a LRF, no art. 48, § 1º, fixar que a transparência será garantida mediante incentivo à “participação popular e realização de audiências públicas”, o Decreto nº 9.203/2017, no art. 4º, VIII, previu como diretriz da política de governança da administração federal um processo decisório orientado por evidências, conformidade legal, qualidade regulatória, desburocratização e “apoio à participação da sociedade”. No PL nº 9.163/2017, que regula o tema e encontra-se atualmente em trâmite na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), há estipulação no art. 8º de que a gestão dos instrumentos do planejamento nacional deverá, além da transparência governamental, adotar “mecanismos de participação da sociedade civil”. Outro reforço é visto na própria Constituição, tendo sido incluído o art. 163-A pela EC nº 108/2020, com a determinação de que os entes federados disponibilizem informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, facilitando a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados, de “amplo acesso público”. A reforma foi ainda mais incisiva ao incluir no art. 193-A que o Estado exercerá o planejamento das políticas sociais, assegurando-se “a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas”. Outras normas, sob inspiração constitucional, estabelecem vias de participação popular. Em que pese o avanço, ainda não há regramento claro e específico no âmbito do processo orçamentário federal, faltando efetividade às previsões que trazem tal aspiração.⁸¹⁵

Dentre as formas de participação popular na gestão dos recursos públicos, o orçamento participativo adquire uma proeminência particular, com experiências em nível municipal, até então.⁸¹⁶ O Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001)

⁸¹⁵ Foi ventilada na tramitação da PEC nº 565-A/2006, que antecedeu a EC nº 86/2015, a inclusão de um § 9º no art. 166 da Constituição de 1988, determinando a realização de audiências públicas pelos entes beneficiados das emendas individuais, mas a tentativa não vingou. A Nota Técnica nº 01/2013 da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal destacou a ocorrência de possíveis dificuldades, dada a quantidade das emendas individuais e a pulverização dos recursos (BRASIL, Senado Federal. *Comentários ao Substitutivo da PEC nº 565, de 2006*. Estudo Técnico nº 01/2013, agosto/2013. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. p. 9. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2013/elaboracao/projeto-de-lei/440-notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-no1>. Acesso em: 23 mar. 2023).

⁸¹⁶ Como destaca Giacomoni, experiência pioneira no Brasil se deu no município de Porto Alegre, daí vindo o marco legal do orçamento participativo municipal, à luz do art. 166, § 1º, da

dispõe no art. 44 sobre consultas públicas como condição prévia às propostas orçamentárias. Lembra Marcus Abraham que, na Constituição Federal, o que propriamente mais se aproxima de fundamento para o orçamento participativo municipal situa-se no art. 29, XII (“cooperação das associações representativas no planejamento municipal”) e XIII (“iniciativa popular de projetos de lei de interesse municipal”).⁸¹⁷ Mas não há disciplina uniforme, e, mesmo que alguns municípios inovem com o orçamento participativo, cada um tem regramento específico e pouco se avançou. Fora da esfera municipal, nem obrigatoriedade há para escuta à população, daí ser preciso, além da ampliação temática do que é deliberado com a comunidade local, a progressiva incorporação também dessas premissas no plano orçamentário em níveis estadual e federal.⁸¹⁸

O orçamento participativo tem três vetores principais: (a) participação aberta a cidadãos sem *status* especial atribuído a qualquer organização; (b) combinação de modelagens democráticas, cuja dinâmica institucional atribui aos participantes o poder de influência nas decisões internas; e (c) alocação de recursos públicos baseada em critérios gerais e técnicos, respeitando limites financeiros.⁸¹⁹ Importante notar, como ressalva Adilson Abreu Dallari, que não seria suficiente nem conveniente o resultado das consultas populares vincular a formulação da proposta orçamentária do Poder Executivo, pois este tem – ou teoricamente deveria ter – uma visão ampla de todo o conjunto de projetos e programas, detendo as condições para promover a conciliação entre os interesses no momento de formalização da proposta a ser encaminhada ao Poder Legislativo.⁸²⁰ Isso não pode levar à errônea conclusão, no entanto, de que as manifestações dos mais diversos segmentos da sociedade poderiam ser inócuas ou abandonadas. A atuação popular, completa Dallari, pode ter a sua continuidade no decurso do processo legislativo da lei orçamentária, com interesses dos segmentos populares sopesados pelos representantes do povo nas casas legislativas, diante dos

correspondente Lei Orgânica: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 228).

⁸¹⁷ ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal, p. 202.

⁸¹⁸ JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e representação democrática, p. 189-190.

⁸¹⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático, p. 66.

⁸²⁰ Lembra Marcus Abraham que o Poder Executivo não pode ser compelido a levar em consideração as propostas populares quando da elaboração do orçamento, sobretudo pelo fato de que o art. 165 da Constituição prevê o caráter privativo da iniciativa daquele na elaboração dos projetos de lei dos orçamentos (ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal, p. 203).

interesses da coletividade, ali representada.⁸²¹ Essa solução “salomônica”, na visão de Estevão Horvath, é inafastável, pois, embora não esteja o Executivo vinculado às consultas populares, o resultado destas não pode ser simplesmente ignorado. Em última análise, diz o autor, tratar-se-ia, ao menos *de lege lata*, de uma questão política, significando que a sociedade saberá reagir diante da não aceitação do que se decidiu nas audiências. Ao fim, até para acelerar a consciência popular quanto à relevância do orçamento serviria o debate participativo na destinação dos recursos.⁸²²

Outras variantes podem ser prospectadas, não havendo resposta única sobre a melhor forma de se ter a participação popular no escopo do processo orçamentário. Eugênio Greggianin destaca a experiência das emendas de iniciativa popular, incluídas no projeto de lei orçamentária da União para 2012. Na ocasião, criou-se mecanismo de participação do cidadão de pequenos municípios (até 50 mil habitantes) no orçamento da União. A experiência das *emendas populares*, porém, sofreu dupla frustração, seja porque nenhuma das programações incluídas por tais espécies foi efetivamente empenhada, seja pela falta de continuidade dessa iniciativa no âmbito do Congresso Nacional nos projetos de leis orçamentárias dos exercícios seguintes.⁸²³ De fato, não se pode esperar soluções rápidas, sendo necessário empenho e vontade para alcançar o aprimoramento com vistas a tal propósito. Com o ganho de escala insito à elaboração de um orçamento nacional e um país com dimensões continentais como o Brasil, destaca Marcus Abraham, ainda se espera para ver as soluções do Governo Federal para evitar a *sub-representação*, a *maxirrepresentação* ou a *cooptação* de tal participação por parte de alguns grupos em detrimento de outros.⁸²⁴ Uma coisa é certa: é necessário encontrar válvulas para maior engajamento social e um incremento à participação popular no orçamento.

Apesar de alguns avanços, o controle social corre o risco de ser neutralizado, pondo à deriva a efetividade da participação cidadã durante os jogos orçamentários.⁸²⁵ O ideal será mesmo caminhar na direção de uma complementariedade equilibrada, acoplando em algum grau – certamente maior do que hoje se tem – uma participação popular, como elemento integrante e ativo do processo orçamentário. É que nem a representação é odiosa, tampouco a participação social é descartável, sendo viável cogitar um meio-termo sem a polarização estanque entre ambas.

⁸²¹ DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*, p. 322.

⁸²² HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 383-385.

⁸²³ GREGGIANIN, Eugênio. *Orçamento participativo: emenda de iniciativa popular ao projeto de lei orçamentária da União para 2022*. Brasília: Câmara dos Deputados / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2014. p. 2.

⁸²⁴ ABRAHAM, Marcus. *Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal*, p. 203.

⁸²⁵ BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 561.

E, como assevera Norberto Bobbio, o desenvolvimento da democracia torna o indivíduo considerado em multiplicidade de seus *status*. Essas hodiernas formas democráticas devem ser mais bem entendidas como a ocupação de novos espaços, que até então eram dominados por organizações do tipo hierárquico ou burocrático.⁸²⁶ Destas, o orçamento moderno há de se afastar, sendo um ambiente renovado e propício para a participação popular.

⁸²⁶ BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007. p. 155-156.

ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA EXECUÇÃO
O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E O
DESAFIO DE SUA IMPLANTAÇÃO

ENTRE FLEXIBILIDADE E IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: O DESEJÁVEL EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO

Analisadas as questões quanto ao planejamento e à elaboração do orçamento público no intuito de um aprimoramento do processo de produção da lei orçamentária, volta-se o olhar, agora, para aspectos atinentes à execução do orçamento impositivo. É o que se buscará na quarta e última parte desta investigação, já que pavimentada a teoria de base que confere suporte ao novo modelo orçamentário brasileiro. Quando se fala em impositividade orçamentária, em *ultima ratio*, quer-se introduzir a noção de um orçamento cuja execução corresponda, ao máximo possível, à lei que materializa o plano programático estatal, devidamente consentido pelo povo e chancelado pelos representantes eleitos. A finalidade principal é dotar de maior credibilidade o processo democrático de alocação e aplicação dos recursos públicos. E, obviamente, isso tem desfecho na etapa de execução orçamentária, daí a necessidade de compreender o alcance da cláusula de impositividade no Brasil e os limites dessa obrigação.

Ante a complexidade do tema, entretanto, há desdobramentos que impedem uma solução breve. Se, de um lado, ao se ter o orçamento como autorizativo, banaliza-se a sua essência legal pela flexibilização sem critérios da lei orçamentária, de parte diversa, tornar-se-ia nocivo o outro extremo em eventual impositividade sem margem para o enfrentamento de situações restritivas ao gasto ou que induza uma burocracia não propícia à resolução de situações urgentes e imprevisíveis. É preciso moderação e equilíbrio, portanto, para garantir a moralização da peça orçamentária sem descurar da flexibilidade na gestão, constricta, porém, aos contornos legais,

mas suficientemente hábil a avistar o desempenho com foco nos resultados.⁸²⁷ Tal objetivo, claro, não será obtido tolerando-se a inexecução sistemática das programações da lei orçamentária. Nenhuma razão há para presumir que os comandos nela fixados, após a aprovação legislativa, se convertam em meras recomendações. As condições de exequibilidade do orçamento impositivo, então, serão os aspectos analisados em sequência.

7.1 LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E O PODER-DEVER DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Uma vez concluídas as etapas de planejamento, elaboração e aprovação da peça orçamentária, as decisões e escolhas públicas nela instrumentalizadas passam a assumir a natureza financeira na forma de fluxos de recursos, dando-se início à fase de execução ou operacionalização do plano de receitas e despesas. José Afonso da Silva explica que a execução orçamentária é o conjunto das atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos, daí afirmar que se trata da etapa principal do processo orçamentário, porquanto é nela que se efetiva propriamente a realização dos fins do Estado, mediante a obtenção dos recursos financeiros e sua aplicação na concretização dos programas com vistas à satisfação das necessidades coletivas.⁸²⁸ Lembra James Giacomoni, também, que, diferentemente das organizações privadas, cuja execução financeira segue seu curso de forma autônoma e sofre mudanças de rumo livremente, nos orçamentos públicos, por sua vez, realizada a receita, será feita a despesa de acordo com a programação aprovada e nos limites financeiros fixados, devendo eventuais situações não previstas aguardar alteração formal por meio da abertura de créditos adicionais.⁸²⁹ Em outros termos, o plano programático não é apenas uma peça de orientação, mas a execução do orçamento público possui como marco definidor as disposições nele contidas.

Isso ocorre por uma razão simples: a execução das receitas e, em especial, do gasto, objeto mais específico desta análise, pressupõe um rigor proveniente da lei.

⁸²⁷ Nesse sentido, é importante o registro de Regis Fernandes de Oliveira: “É razoável atribuir-se certa margem de liberdade à atuação do administrador. Afinal, a atividade administrativa está sujeita a diversas variáveis que vão exigir conduta flexível e eficaz por parte do Poder Público. Nota-se que o problema não está na necessária margem de liberdade concedida ao Executivo para conduzir os gastos públicos, mas na forma abusiva com que a faculdade vem sendo utilizada na elaboração e execução orçamentária” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 619).

⁸²⁸ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 306-307.

⁸²⁹ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 255.

Com suporte no princípio da segurança jurídica e visando à cautela necessária para fins de evitar o mau uso ou o desperdício dos recursos, a despesa pública se sujeita a procedimentos legais precisos e deve ser cumprida nos termos de sua previsão no orçamento. É da legalidade orçamentária, portanto, que advém um rito solene para a execução do gasto, dada a natureza pública dos recursos que subsidiam a atividade financeira do Estado. É que os programas eleitos como objetivos a serem perseguidos pelos poderes públicos e, nessa qualidade, transpostos para a legislação promovem a identificação do interesse público com a observância da lei. Não por outro motivo é de vital importância o tratamento legal da forma como os recursos disponíveis serão empregados pelo Estado. É daí que a manifestação de uma autoridade estatal no exercício da realização dos atos executórios só se sustenta na estrita observância da legalidade, porquanto as despesas públicas terão validade à medida que forem implementadas como expressão da vontade popular que subjaz à previsão legal.

Por isso é que, como lembra Sérgio Assoni Filho, por trás do gasto existe um procedimento necessariamente sequencial e multifásico, à luz dos arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964. De início, com o empenho, tem-se a reserva dos valores incidentes sobre as dotações constantes das leis orçamentárias, separando parcela para a efetivação do gasto, ao tempo que se torna possível o controle da execução, já que o Poder Legislativo passa a contar com um instrumental hábil à apuração do cumprimento do plano de ação governamental legalmente constituído. Formalizado o empenho e, por conseguinte, surgida a obrigação de pagamento, tem-se o impulso seguinte por meio da liquidação da despesa, consistente na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Apurado o valor líquido e certo a quem de direito, à autoridade competente caberá emitir a ordem de pagamento, que, uma vez cumprida, encerra o ciclo da despesa pública.⁸³⁰ Mas o rigor para a realização de qualquer gasto público, a fim de que este respeite a estrita legalidade, vale salientar, não se resume ao *iter* procedimental, voltando-se, nos dias atuais, também para o cumprimento fiel dos programas que a lei orçamentária fixou.

Neste ponto, abre-se uma nova dimensão, dado que a despesa pública passa a ser estudada não só a partir do orçamento, senão, principalmente, com o propósito de efetivá-lo, daí que, como diz André Zech Sylvestre, limitar a análise ao processo que materializa o gasto deixa em segundo plano a razão mesma de sua existência, que se traduz em atender as necessidades públicas presentes na lei do orçamento.⁸³¹ O plano orçamentário, igualmente destaca Eugênio Greggianin, é sustentado por

⁸³⁰ ASSONI FILHO, Sérgio. Artigos 58 a 70. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei nº 4.320/64 comentada*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 220-223.

⁸³¹ SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 90-91.

um arcabouço normativo constitucional e legal, de modo que a execução revela a etapa final da articulação entre os instrumentos de planejamento e orçamento, mas não só aquele é determinante, pois o sistema foi concebido como uma forma disciplinada e relativamente rígida voltada, ao mesmo tempo, tanto ao condicionamento e disciplina do gasto quanto ao sincero implemento das políticas públicas.⁸³² É que a execução orçamentária, como especifica Gabriel Lochagin, é a execução de uma lei – a *lei de orçamento*. Executar a lei orçamentária, de modo abrangente, tem objetivos similares à execução de qualquer outra lei, cabendo ao Executivo aplicar o que foi aprovado pelo Legislativo. Trata-se, enfim, de conceber a administração pública em seu sentido objetivo: um conjunto de atos que se volta à satisfação das necessidades coletivas e, de modo pontual, àquelas previstas nas leis orçamentárias. Sendo a lei o fundamento e o limite de toda atividade administrativa, não é admissível que o exercício dessa atividade limitada possa alterar os objetivos da lei regularmente aprovada, tampouco o faça por outras vias, durante a execução da lei do orçamento, de forma a inová-la.⁸³³

Esclarece Estevão Horvath que a legalidade, evidentemente, não é princípio exclusivo do orçamento, sendo parte do ordenamento jurídico como um todo, mas nos meandros da atividade financeira estatal se torna fácil compreender a sua importância, na medida em que vem carregada de imensa carga valorativa por se apresentar a lei orçamentária como um dos cânones da representatividade. O itinerário da legalidade, não custa lembrar, caminha junto com o do orçamento e o dos próprios Parlamentos, fundando-se no princípio do consentimento para a tributação e para a destinação dos recursos do povo. Logo, continua Horvath, se, de um lado, a legalidade não é restrita ao orçamento, de outro, estabelece-se como absoluto pressuposto para a existência deste. E, no Brasil, basta um passar de olhos pelo art. 167 da Lei das Leis para se dar conta da preocupação com a legalidade orçamentária, sendo vedado qualquer início de programas ou projetos não incluídos em lei, assim como a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam créditos orçamentários ou adicionais. Por sua vez, o art. 165 reforça ainda mais a obrigatoriedade de lei para aprovação dos orçamentos públicos, e o § 9º reserva à lei complementar as normas gerais sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e gestão financeira e patrimonial.⁸³⁴

A propósito, Ricardo Lobo Torres entende que a legalidade orçamentária liga-se ao princípio da segurança jurídica, em contato com a ideia de justiça e de liberdade,

⁸³² GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 58.

⁸³³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 63.

⁸³⁴ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 129-130.

daí sobrevivendo três subprincípios: (i) superlegalidade; (ii) reserva de lei; e (iii) primado da lei.⁸³⁵ O primeiro remete à ideia de supremacia da Constituição, significando que todo o direito orçamentário se subordina às normas constitucionais. O segundo impõe a forma da lei para aprovar os orçamentos e os créditos adicionais, tendo por objetivo a tutela dos direitos e o controle político da Administração Pública. O terceiro, por fim, expressa que o poder regulamentar do governo somente pode se manifestar nos espaços deixados pelo legislador na aprovação dos referidos créditos orçamentários e adicionais. Explica Torres, ainda, que a noção de legalidade, jungida ao postulado da segurança jurídica, torna-se essencial no Estado de Direito, já que se necessita de certeza, calculabilidade e objetividade nas relações jurídicas, além de previsibilidade na ação do Estado. Aliás, a segurança orçamentária, fundada na legalidade, molda o *status negativus* dos direitos, como limitação à atuação do Estado, e também constitui o *status positivus libertatis*, sendo o cidadão daquele dependente.⁸³⁶ Por isso, a lei do orçamento é, ao mesmo tempo, limite e mandamento à atuação administrativa.

Com a bifurcação que ocorreu entre a legalidade tributária e a orçamentária, o que se percebe, porém, é que muito se aprofunda aquela e pouco se debruça sobre esta, o que provoca reflexos na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de esvaziar a voz do Parlamento, que, bem ou mal, aprovou a lei orçamentária. Sendo a legalidade, simultaneamente, uma contenção ao poder e um direcionamento vinculante para a atividade administrativa, acatar a falta de efetividade do orçamento público é o mesmo que menoscabar uma lei e desprezar a decisão democrática do povo, porquanto não executar o orçamento ou executá-lo em descompasso com a lei significa alijar do processo decisório a representação no Parlamento. Neste ponto, também é de se mencionar a doutrina de Eduardo Bastos de Mendonça, para quem a legalidade orçamentária ressalta a legitimidade democrática do orçamento público, não se admitindo mudanças aleatórias na sua orientação que afrontem o processo legal. E, sob tal aspecto, a legalidade orçamentária serviria até como complemento necessário à legalidade tributária, dado que a decisão sobre a tributação apenas tem dimensão real quando se efetiva a outra ponta, que é a destinação dos recursos.⁸³⁷

Ao explicitar o verdadeiro sentido da legalidade orçamentária, lembra Marcus Abraham que o orçamento, ao longo dos séculos, transformou-se em um mecanismo de relacionamento político e democrático entre o Governo e o Parlamento nos Estados

⁸³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 312-318.

⁸³⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 311.

⁸³⁷ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 232.

modernos, partindo-se da ideia de que a estrutura organizatório-funcional dos poderes financeiros passa a conceber, para além da autorização arrecadatória, a proposição orçamentária da despesa, que, embora esteja inicialmente em mãos do governante, deve também ser submetida ao Parlamento para a execução dos gastos na forma da lei. Nessa toada, o controle da despesa por meio da votação e aprovação do orçamento surge como elemento de participação política dos representantes do povo, penetrando nos domínios tradicionalmente reservados ao Governo. A legalidade orçamentária, com efeito, ultrapassa o aspecto do controle para firmar a possibilidade do exercício compartilhado do poder, oportunizando-se ao Parlamento influir na orientação política da atividade governamental. Considerando, ainda, a unidade do fenômeno financeiro, o controle das receitas exige o das despesas, daí que, quando se fala em legalidade tributária, não se pode dissociá-la da legalidade orçamentária como princípio uno, que expressa a devida participação do cidadão nas escolhas arrecadatórias e alocativas. Na conclusão de Abraham, trata-se de um binômio *legalidade tributária-orçamentária* mandatário na concepção do consentimento do cidadão nas finanças públicas.⁸³⁸

É preciso, portanto, definitivamente perceber que o regime jurídico instituído para o orçamento público confere a este uma natureza mesmo de lei, dotada de efeitos materiais e força cogente. Não se pode olvidar que a legalidade nasce com o Estado de Direito, inculcando a premissa da submissão do Estado à lei,⁸³⁹ não sendo diferente no campo das finanças públicas. De forma específica, inclusive, notadamente no que se refere às disposições que autorizam as despesas orçamentárias, estas recaem na categoria daqueles atos revestidos de um *poder-dever*, ou melhor, *dever-poder*, como retratado por Celso Antônio Bandeira de Mello,⁸⁴⁰ no sentido de encargo ou obrigação vinculada à prerrogativa para atuação, a denotar que, sendo *autorizado* a agir, o gestor *deve* fazê-lo, como um instrumento conferido para o exercício da função de defesa do interesse público.⁸⁴¹ Ou seja, o *poder* subordina-se

⁸³⁸ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 232.

⁸³⁹ O administrador público, dessa maneira, só pode exercer atos na conformidade da lei. Como ilustra Renato Alessi, a atividade administrativa se subordina à legislativa, porque só é possível fazer o que a lei previamente autoriza (ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale dei diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960. p. 9). E, ainda, Afonso Rodrigues Queiró correlaciona-a à ação administrativa de subsunção às categorias legais (QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1940. p. 19).

⁸⁴⁰ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 146-147.

⁸⁴¹ É o que diz André Sylvestre, ao abordar o gasto público como poder-dever, ou conjunto de poderes para a despesa pública, cujo exercício pressupõe autorização legislativa: “Desta noção depreende-se que, se, por um lado, este ‘conjunto de poderes’ pressupõe a existência da lei orçamentária, por outro, destina-se a efetivar as necessidades públicas ali constantes, fruto da escolha realizada pelo povo, por meio de seus representados” (SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 24).

ao *dever*, mas em tudo pressupõe, em especial no âmbito financeiro, a *autorização* legislativa, que não se confunde com a noção de facultatividade, somente está a reverenciar uma expressão do princípio da legalidade, haja vista que apenas por lei é *autorizada* uma despesa pública.

Depois de adentrar ao plano normativo de modo regular, por meio da vontade democrática exarada pelo órgão representativo, e assumir o atributo de lei, a despesa consentida passa a reverberar a obrigação administrativa de sua execução, que só se realiza porque há um poder juridicamente autorizado por lei para tanto. Trata-se, pois, de prerrogativa que atrai o *dever*, e não a *faculdade*, de execução da lei do orçamento. Do contrário, quebrar-se-ia a lógica jurídica em impor obrigação para a arrecadação e liberalidade para a execução. Mas é sabido que entradas e saídas de recursos formam uma unidade a resguardar a coerência no plano normativo, não sendo o orçamento rígido para um – justamente na fatia privilegiada de recursos confiados ao gestor – e arbitrário para outro – logo no momento da contrapartida à sociedade.⁸⁴² O feixe de competências que o constituinte de 1988 delimitou no processo orçamentário, então, antes de um *poder*, reflete um *dever* estatal, o que induz, de um lado, a aderência às necessidades públicas e, de outro, não menos que a devida execução da lei.

No campo orçamentário, tal premissa há de ser ainda mais revigorada. Se os direitos subjetivos, notadamente aqueles eleitos como prioritários dentro dos objetivos constitucionais e fixados democraticamente em lei, dependem da providência estatal de executá-la, em consonância com o plano programático preconcebido, obviamente não haveria como ser admissível uma prerrogativa de inexecução da lei, sob aquele pretexto ultrapassado de que esta seria despida de efeitos materiais. Sendo um *dever-poder*, a ser invocado para o atendimento das finalidades estatais materializadas em lei, o que a ordem jurídica pretende não é conferir ao administrador uma regalia para desfrutar de poder arbitrário, mas que este esteja circunscrito à execução fiel da lei do orçamento, proposta a ele como encargo. Daí afirmar Bandeira de Mello que “o poder na competência é a vicissitude de um dever”.⁸⁴³ Para cumpri-lo é preciso desfrutar de competências, as quais, porém, são conferidas sob o signo assinalado, realçando uma obrigação, e no caráter instrumental de atender

⁸⁴² Vale, no ponto, o registro: “O orçamento não pode ser peça rígida para certa situação e flexível para outra. Daí que um programa não previsto na integração orçamentária (PPA, LDO e LOA) não poderá ser realizado, nem pela vontade do Executivo, tampouco pela de qualquer outro poder, visto que toda ação que implique bens ou serviços só poderá ser realizada com a confluência dessas normas. Do outro lado, programa previsto também não poderá deixar de ser executado pela vontade isolada de qualquer dos poderes” (LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 70).

⁸⁴³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 147.

às necessidades públicas, até como premissa da boa-fé objetiva, como alude Flávio Rubinstein,⁸⁴⁴ postulado que encontra aplicação relevante nas relações que envolvem a atividade financeira pública.

Por tudo isso é pauta imperativa o devido respeito à legalidade orçamentária, fora da qual se deslegitima a atuação administrativa. A constatação do dever que liga o plano dos gastos à sua execução, como posto em lei, ficou ainda mais explícita na Constituição de 1988. A obrigação de execução das programações orçamentárias, para a qual aflui o atual modelo de orçamento impositivo no Brasil em decorrência da legalidade orçamentária, se vê instalada atualmente, não remanescendo espaço para eventual aplicação em sentido oposto. É assim pela previsão que adota a expressão “fixação de despesa” no art. 165, § 8º, configurando plano de realização mandamental, além do art. 166, § 7º, ao deixar expresso que se aplicam aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual “as demais normas relativas ao processo legislativo” no que não lhes contrariar, o que remete a uma lei que produz efeitos materiais análogos às demais, assim também pela regra do art. 165, § 10, confirmando que a administração pública tem “o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Na mesma toada, explica Harrison Leite, ao analisar o texto da Constituição de 1988, que as normas a carregarem o errôneo e superado entendimento da índole orçamentária autorizativa quase sempre se associam aos enunciados que utilizam o verbo *autorizar* quanto aos gastos, mas tais normas estão postas não no sentido de *facultar* ao Governo efetuar as despesas, e sim no de *consentir* a realização *conforme* definido em lei, já que não podem ser executadas sem a previsão legal. Como afirma o autor, a Lei Maior adotou o substantivo *autorização* em vários sentidos no que se refere à matéria orçamentária, mas em nenhum deles com aceção de facultatividade. Assim, por exemplo, quando o art. 165, § 8º, preceitua que o orçamento poderá conter *autorização* para abertura de crédito suplementar, não está a dizer que o Executivo pode ou não, arbitrariamente, suplementar despesas previstas de modo insuficiente, mas que, pelo princípio republicano, deverá prestar contas não apenas do que faz, como também do que deixa de fazer. Logo, se determinado serviço público precisa de mais recursos para a sua conclusão, a Administração *deve*

⁸⁴⁴ A propósito, importa notar: “A posição institucional do poder público deriva do conjunto de poderes-deveres que o texto constitucional lhe confere para atender aos interesses da coletividade, realidade jurídica que pressupõe de forma vigorosa a exigência de atuação em conformidade com a boa-fé objetiva. Esta, por seu turno, converte-se em elemento reciprocamente necessário à contraparte da relação jurídica de direito público, qual seja o cidadão” (RUBINSTEIN, Flávio. *Boa-fé objetiva no direito financeiro e tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 67-68).

utilizar o seu poder de suplementação autorizado para concluir o planejado, não havendo facultatividade.⁸⁴⁵

De modo similar, os demais casos elencados no art. 167 da Constituição, que tratam das vedações para a utilização de recursos sem prévia *autorização* legislativa, em todos se nota a ausência de facultatividade, mas um consentimento que imprime *dever* de realizar despesas na forma da lei. A Carta Maior diz que são vedados, dentre outros, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia *autorização* legislativa (art. 167, V), bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem prévia *autorização* legislativa (art. 167, VI), e, ainda, a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem *autorização* legislativa específica, para suprir necessidade de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII), além da instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia *autorização* legislativa (art. 167, IX). Portanto, em quaisquer desses casos, e outros correlatos, em que se possa extrair tal lógica, é de se compreender que, no fundo, o termo *autorização* nada mais revela do que a expressão da consagrada legalidade, vinculando-se o gestor a cumprir a lei, representativa da vontade do povo, não como bem lhe aprouver, mas nos exatos termos em que aprovada. O texto constitucional, pois, cristaliza o princípio da legalidade, nunca a estipulação do poder arbitrário de negar a execução da lei.⁸⁴⁶

Disso tudo resulta uma conclusão óbvia, que se torna central nesta dianteira: o sistema orçamentário pátrio, conforme processo delineado na Constituição de 1988, consolida uma coparticipação entre o Executivo e o Legislativo que se projeta inclusive para a etapa de execução da lei, sendo inadmissível a atuação unilateral do Governo, no momento da realização do orçamento, que ignore a participação do Parlamento na aprovação dos programas legalmente pactuados. Essa premissa fundamenta o dever *prima facie* de cumprimento do orçamento, reconhecendo-lhe natureza impositiva, sob pena de quebra da legitimidade democrática e de uma indesejável desestabilização institucional na atuação financeira estatal. A Constituição de 1988, vale frisar, reforçou a legalidade orçamentária e fortaleceu as funções do Legislativo, em conjunto com a manutenção de prerrogativas do Executivo,

⁸⁴⁵ LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 81-82.

⁸⁴⁶ Afirma Harrison Leite que, quando o orçamento fixa certa quantia para determinado fim, significa a vontade democrática concretizada de querer aquela destinação do recurso e a certeza de que o recurso será realizado seguindo ao fim legalmente fixado. A lei orçamentária cria expectativas jurídicas, as quais devem ser protegidas pelo sobreprincípio da segurança jurídica. Desse modo, o termo *autorizar* usado pelo texto constitucional diz respeito à expressão da legalidade, sem nota de facultatividade, até porque não se mobiliza o Legislativo apenas para dotar o Executivo de poder que não tinha (LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 82).

primando pela repartição de atribuições entre poderes que são igualmente imprescindíveis para a boa gestão e o equilíbrio do orçamento público, em um rol de competências cooperativas em todo o seu curso.

É certo, como diz Gabriel Lochagin, que aquela anterior afirmação de que a lei de orçamento é uma autorização de gasto para o Poder Executivo, poderia produzir o entendimento – obviamente não mais aceito – de que descabe ao Poder Legislativo atuar durante a fase de execução, pelo fato de esta concentrar a produção de atos materialmente administrativos, visão incompatível com a perspectiva constitucional. Ao contrário, o orçamento impositivo, continua Lochagin, constitui peça programática cujos montantes são de execução obrigatória, mas com isso não se pretende minuar a atividade do Executivo de execução do gasto, e sim dotar o Parlamento de maiores condições de determinar o poder que tem os governos de alterar uma política por eles decidida, circunstância que só espelha a conhecida subordinação da administração à lei, garantindo eficácia à programação orçamentária, ao tempo que preserva a atividade governamental.⁸⁴⁷ O fato é que, sendo o orçamento público aprovado pelo Legislativo e instrumentalizado em lei formal legítima, não há mesmo qualquer motivo para presumir que as opções ali estatuídas, após todo o curso do trâmite processual orçamentário, convertam-se em recomendações desprovidas de força normativa e sujeitas a um descumprimento unilateral e não justificado pelo Executivo.

Como recorda Rodriguez Bereijo, o Estado de Direito não permite a dualidade da lei orçamentária de outrora, tratando-se de categoria unitária, e, nela, o aspecto material ou de conteúdo está ligado a um aspecto formal ou processual em unidade indissociável: a lei é uma norma que surge com o consentimento da representação do povo em um procedimento democrático caracterizado pela deliberação e publicidade, sendo assim também plasmada em âmbito orçamentário. Desse modo, a lei criada obriga juridicamente a ação da Administração, que fica, portanto, vinculada e limitada, em respeito ao princípio da legalidade.⁸⁴⁸ O importante a notar, como indica Estevão Horvath, é que a ideia de democracia pressupõe uma responsabilidade compartilhada na gestão do dinheiro público, e, por óbvio, não somente pelo prisma político é válida tal observação. Do ponto de vista estritamente jurídico parece claro que a Constituição de 1988 vislumbra o orçamento como o resultado da manifestação de vontade dos poderes Executivo e Legislativo. E isso não pode ser simples ficção, sendo irrazoável, por ocasião da execução orçamentária, a anulação dessa conjugação de esforços.⁸⁴⁹

⁸⁴⁷ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 137.

⁸⁴⁸ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CCIV.

⁸⁴⁹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 219-220.

7.2 AFINAL, O QUE É O ORÇAMENTO IMPOSITIVO? DELIMITANDO O SEU ALCANCE

Consequência de todo esse contexto jurídico-normativo e da inexorável noção de legalidade orçamentária que está entranhada na atividade financeira estatal, tem-se, contemporaneamente, a impositividade do orçamento como premissa acolhida no sistema pátrio, estimulando uma dialogicidade entre Executivo e Legislativo ao longo de todo o processo de orçamentação, inclusive na etapa dos atos executórios. O novo modelo, ao estabelecer explicitamente o dever de execução do orçamento, mantém o elo democrático que permeia a decisão do gasto também na fase final do ciclo. É de se notar que a participação do Parlamento na execução orçamentária foi prevista no ordenamento jurídico brasileiro – basta ver o extenso rol de vedações no art. 167 da CF/88, que inibe atos unilaterais e impõe a renovação pela via legislativa em eventuais alterações no orçamento durante a sua execução –, mas o que se quer é ampliar essa atuação conjunta nos casos de inexecução da lei orçamentária, em que rotineiramente se observou com nitidez a extensão dos poderes atribuídos ao Executivo.⁸⁵⁰ Agora, no paradigma impositivo, este se vê diante de restrições à realização de gastos abaixo do montante previsto para os programas orçamentários fixados em lei no Parlamento.

Considerando a cultura do orçamento meramente autorizativo enraizada por longos anos no Brasil, o socorro ao Parlamento na execução da lei orçamentária se fez sempre associado à autorização de créditos, mas jamais para submeter ao crivo do órgão legislativo a decisão de não executar o programa que foi fixado em lei. Quer dizer, a participação do Legislativo, apesar de prevista na ordem constitucional pátria durante a etapa de execução do orçamento, esteve invariavelmente alheia ao ato do Executivo de *não gastar* – leia-se: não executar a lei conforme aprovada ou fazê-lo a menor. Dessa forma, tornou-se concebível a participação do Legislativo para tratar de renovação da autorização no que se refere aos limites de recursos na lei orçamentária aprovada, notadamente o *quantum* para o gasto, mas não se este seria concretizado. A cooperação do Parlamento para modificações orçamentárias no curso da execução, em suma, limitou-se historicamente às necessidades de o Governo alterar ou majorar créditos, sendo despicienda quando da subutilização destes ou da sua rotineira não realização, optando a Administração pelo contingenciamento direto, muitas vezes sem respaldo legal, situação a que se opõe a atual noção de impositividade orçamentária.

⁸⁵⁰ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 140.

Mas o que, na prática, vem a ser, de modo plausível, o orçamento impositivo? Isto é, qual a demarcação do seu alcance e os limites para esse *dever de execução* nele impresso? Tratar-se-ia de um *dever de gastar*? Evidentemente que não. É fora de senso tomar a acepção da execução orçamentária em seu mais estrito sentido, como se a Administração estivesse engessada e vinculada ao cumprimento absoluto das disposições orçamentárias.⁸⁵¹ Em alguns casos, a lei orçamentária pode não ser totalmente executada porque se mostrou econômico cumprir os objetivos do programa sem exaurir os recursos disponíveis ou, como pode ser mais comum, não fazê-lo por fatores alheios à sua normatividade, sobretudo impedimentos técnicos ou restrições fiscais, casos em que, na dicção de Adilson Dallari, “ninguém estará obrigado a fazer o impossível”.⁸⁵² Com efeito, na ocorrência de excludentes que inviabilizem ou tornem irrazoável a execução dos programas previstos, não haverá infração, mas o que não se admite é qualquer descumprimento desprovido de justificativa e sem suporte legal.

O orçamento impositivo, nessa sistemática, pode ser compreendido como o instrumento legal que, além de fixar o limite máximo para o gasto, impõe ao Executivo o dever – não absoluto – de realizar as programações aprovadas pelo Parlamento, remanescendo a discricionariedade circunscrita aos exatos limites da lei. Serve, pois, de autorização para a ação governamental (*status negativus*) e de mandamento para a satisfação das necessidades públicas (*status positivus*), conforme plano consentido. Em vez de refletir só a permissão do montante de recursos disponível ao Governo – antigo viés meramente autorizativo –, o orçamento impositivo vai além e concebe uma obrigação para a realização do gasto, conjugando a dimensão proibitiva da despesa – controle negativo como limite ao poder – com a imperatividade inerente à legalidade orçamentária – acepção positiva como expressão da vontade geral e para a efetivação dos fins estatais. O foco primordial é o compromisso com a realização dos programas orçamentários definidos em lei, além da fixação do limite fatal de recursos disponíveis ao gestor. A este cabe, por fim, prestar contas, seja dos resultados da execução, seja se esta não for integralmente efetivada, justificando pormenorizadamente as razões, dada a natureza pública dos recursos e a submissão da atividade administrativa à lei.

É possível, então, sumarizar a ideia central do orçamento impositivo em dois deveres que advêm da despesa fixada na lei orçamentária aprovada no Parlamento e cujo adimplemento se torna exigível aos gestores públicos na forma de um chamado *binômio da impositividade orçamentária*: (i) *dever de executar* os programas

⁸⁵¹ SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 82-83.

⁸⁵² DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*, p. 325-326.

conforme à lei do orçamento; e (ii) *dever de justificar* a sua eventual inexecução, total ou parcial. Assim, *dever de execução* (conforme a lei) e *dever de justificativa* (se não executado conforme a lei) compõem o plano mandamental do orçamento impositivo. O *dever de execução* (*dever primário*) é relativo, evitando o vínculo de cumprimento inflexível das disposições orçamentárias, em caso de impedimentos técnicos, restrições fiscais ou outra situação prevista em lei, como se detalhará.⁸⁵³ O *dever de justificativa* (*dever secundário*), por sua vez, existirá sempre que descumprido ou parcialmente cumprido o *dever primário* de execução. O delineamento do orçamento impositivo passa, então, pela consolidação desses dois encargos, que se tornam pressupostos fundantes para a viabilidade concreta do novo modelo. Ambos, juntamente ao controle político alusivo ao limite máximo para o gasto, reverenciam a participação dos representantes do povo no orçamento da nação e se prestam a recuperar o seu intrínseco valor democrático.

Quanto ao primeiro componente do binômio, isto é, o *dever de execução* das programações orçamentárias, já se teve a oportunidade de analisar a cláusula geral de impositividade advinda das EC nº 100/2019 e 102/2019, harmonizadas com a EC nº 86/2015 – remete-se, a propósito, à leitura do tópico 4.4, quando examinado o atual panorama do orçamento impositivo no Brasil. Na ocasião, em linhas gerais, viu-se que a Administração Pública passou a ter a incumbência, nos termos do art. 165, § 10, da Constituição Federal de 1988, de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, previsão que firmou a natureza impositiva do orçamento pátrio. A interpretação conclusiva é a de que, de um lado, consolidou-se a obrigação estatal de efetivar as programações do orçamento, com a indubitosa superação do modelo autorizativo, sendo comando direcionado à peça orçamentária no todo, e não apenas restrito às emendas impositivas; de outro, rechaçou-se a assimetria existente historicamente na execução destas últimas, com vistas a evitar o deletério uso político dos recursos públicos como forma de influenciar as decisões do Poder Legislativo.

Assim estabelecida a cláusula geral da impositividade orçamentária no Brasil, é preciso reconhecer, como já anunciado, que o equilíbrio do novo modelo

⁸⁵³ Como lembra Gabriel Lochagin, o orçamento provavelmente lidará com necessidades urgentes e imprevistas no decorrer de sua vigência, que exigirão adequado enfrentamento. Também situações financeiras imperiosas podem exigir a suspensão ou liberação de créditos votados e, muitas vezes, empenhados. Qualquer que seja a circunstância, não são meras hipóteses os casos em que o Poder Executivo se vê na iminência de realizar propostas executórias em algum grau inovadoras da lei de orçamento. Em todo caso, o atendimento dessas necessidades não pode ocorrer sem participação do órgão legislativo (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 71).

pressupõe se tratar de um *dever de execução* (primário ou principal) que não é absoluto. Faz-se necessário, então, aprofundar a análise da extensão dos efeitos dessa impositividade relativa, ficando ressalvados na estrutura constitucional orçamentária limitantes que, em certo grau, flexibilizam a obrigação de execução das programações do orçamento. Tendo em horizonte tais condicionantes, pode-se conceber uma metodologia para a aplicação do orçamento impositivo que não se afaste do rigor inerente à sua natureza jurídica de lei e, ao mesmo tempo, longe de extremismos ou utopias, não suponha um enrijecimento pouco eficiente no âmbito da atuação administrativa. Nesse sentido, a análise que circunda o primeiro elemento do binômio da impositividade orçamentária, consistente no dever exigível ao administrador público de executar a lei do orçamento, parte de uma premissa geral, alusiva à obrigação estatal de realizar sinceramente as programações orçamentárias – o dever é mesmo de execução do orçamento, dada a sua índole impositiva –, e nela incorporam-se abrandamentos que escapam da regra geral e restringem, de modo parcial, o alcance da impositividade orçamentária.

Preliminarmente, sepultando desde logo alguma resistência que possa vir da ideia de impositividade como se desta sobreviesse uma insuportável rigidez à gestão, vale consignar que é possível contingenciar despesas no orçamento impositivo. Isso ocorre por uma razão simples: o dever de execução, conforme expressamente prevê o art. 165, § 11, III, da CF/88, “aplica-se exclusivamente para as despesas primárias discricionárias”, as quais, por sua própria essência, admitem ser contingenciadas. Por um lado, é certo que se tornaria inócua ou redundante, como já se sabe, a explicitação da obrigação de execução orçamentária para as despesas obrigatórias, já vinculativas à Administração, mas, por outro lado, a referência de uma impositividade circunscrita aos programas discricionários leva a crer que o constituinte reformador quis distinguir o regime de impositividade daquele encargo oriundo das despesas obrigatórias⁸⁵⁴ e, assim o fazendo, tornou plausível a convivência com o contingenciamento. A diferença é que este não mais poderá ocorrer como antes, de modo arbitrário ou sem critérios, por mera vontade política em decisão unilateral, à revelia da programação aprovada no Parlamento – e nisso

⁸⁵⁴ A distinção entre despesas primárias obrigatórias e despesas primárias discricionárias, que circunda também esse ponto da análise, foi muito bem detalhada no tópico 5.3, quando abordado o tema das vinculações e despesas obrigatórias no foco da rigidez orçamentária, recomendando-se sua leitura. Em síntese: uma despesa é considerada obrigatória quando existe norma jurídica anterior que fixe a obrigação legal de sua execução, estando protegida do contingenciamento; já uma despesa é tida por discricionária quando, não consubstanciada em obrigação material fundada em lei precedente, torna-se exigível seu adimplemento somente a partir do processo de planejamento e de aprovação do orçamento, sendo permitido o contingenciamento em eventuais impedimentos à sua execução.

o novo regramento propõe um ponto de inflexão na dinâmica orçamentária brasileira. Sendo o orçamento impositivo, é de ser conjugado o dever de execução com o inciso II do mesmo § 11 do art. 165 da CF/88, que restritivamente prevê a inaplicabilidade da obrigação nos casos de impedimentos de ordem técnica.

Ou seja, se é verdade que as despesas primárias discricionárias admitem ser contingenciadas, tal instituto somente poderá ser invocado nos estritos limites da lei. E, nos termos atualmente estatuídos para o orçamento impositivo, a sua relativização exige impedimento de ordem técnica, refutando-se a execução condicionada a fatores outros que sabidamente fizeram parte da cultura orçamentária do país, sem aderência ao interesse público, tampouco transparência em sua motivação. O cuidado que se há de ter é não descaracterizar a impositividade por vias oblíquas na regulamentação dessas excludentes de ordem técnica. A propósito, para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da CF/88, a LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), no art. 72, conceitua como impedimento de ordem técnica “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária”. Ao estipular as situações que se encaixam como impedimentos de tal ordem à execução, o referido normativo, no § 2º do art. 72, deixou aberta a possibilidade de “outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal”.⁸⁵⁵ A precisão, clareza e objetividade das hipóteses excludentes será de vital importância para a higidez do novo modelo.

De todo modo, o sistema se predispõe à existência de restrições que justificam a inexecução da lei, hipóteses em que, havendo impedimento de ordem técnica, torna-se admissível o contingenciamento de despesas discricionárias, para as quais se volta o dever de execução. Dizer que uma despesa é discricionária, repise-se, não significa desonerar a Administração do compromisso de sua efetivação, já que a regra geral segue o vínculo de impositividade no sentido de que todas as despesas discricionárias são de execução obrigatória (salvo impedimentos de ordem técnica).

⁸⁵⁵ O art. 72, § 2º, da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022) elenca casos de impedimentos de ordem técnica, como: ausência de projetos de engenharia aprovados, ausência de licença ambiental prévia, falta de capacidade do respectivo ente federado de aportar recursos para a operação e manutenção do empreendimento, não comprovação de que os recursos sejam suficientes para a conclusão do projeto, incompatibilidade com a política pública aprovada no órgão responsável pela programação, bem como incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e, ainda, impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro. Ocorre que o *caput* do referido dispositivo, antes de explicitar as referidas hipóteses, deixa claro se tratar de um rol exemplificativo, ao dispor: “§ 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal [...]”. Essa abertura há de ser vista com bastante cautela, sob pena de minuar o viés orçamentário impositivo.

Por outro lado, se uma despesa discricionária não chega a ser sempre inflexível, dada a possibilidade – que deve ser exceção e não regra – de restar tecnicamente impedida a execução, também jamais se diga que a sua previsão enrijece a atuação governamental, pois o dever de sua execução não vem de norma anterior que fixe a obrigação permanente de realização, como ocorre nos gastos obrigatórios, que não podem ser contingenciados e necessariamente devem ser orçados. Isso indica que a impositividade orçamentária, voltando-se primordialmente para despesas discricionárias – até porque são estas que se prestam à consecução dos programas finalísticos que resultam na efetiva entrega de bens e serviços à sociedade –, diferente do que se possa inicialmente parecer, não causa rigidez. A inflexibilidade, portanto, decorre do excesso de despesas obrigatórias e encargos fixos, não do dever de execução das programações discricionárias.⁸⁵⁶

Daí se tem uma clara distinção: a vinculação no momento da elaboração não se confunde com a impositividade refletida durante a execução, e os efeitos na gestão orçamentária são diversos. A diferença é inequívoca, pois, se nos gastos obrigatórios (que geram a vinculação já no percurso da elaboração do orçamento) a Administração Pública tem o dever de orçar e está impossibilitada de contingenciar, nas despesas discricionárias (que repercutem a impositividade na fase de execução), por sua vez, não existe de forma peremptória nenhuma das duas circunstâncias confinantes. Em suma, pode-se dizer: nos programas discricionários – sobre os quais recai a cláusula de impositividade orçamentária –, por não haver norma jurídica anterior, ou encargo líquido, certo e exigível que justifique a inclusão e a aprovação das dotações no orçamento, não existe *dever de orçar* (vinculação na elaboração), porém, uma vez livremente orçados, há o *dever de executar* (impositividade na execução), ressalvados os impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. A impositividade apenas determina que, após aprovada, a decisão orçamentária deve ser respeitada.

O dever de execução, no fundo, sempre vai existir: no primeiro caso – gastos obrigatórios – não há sequer rediscussão quanto à sua inclusão no orçamento (o

⁸⁵⁶ Sobre o tema, afirma José Mauricio Conti: “Nesse contexto é que cabe esclarecer algumas questões que têm sido levantadas. Uma delas é o excessivo ‘engessamento’ que causaria ao orçamento, tido como exagerado, deixando mínima a margem de flexibilização por parte do Poder Executivo. Um fato verdadeiro, mas que deve ser combatido onde as falhas se mostrem efetivamente prejudiciais: eventuais exageros em gastos de custeio, despesas mínimas obrigatórias, ou em vinculações, se o caso. Mas que não precisam necessariamente atingir dotações regulamente inseridas na lei orçamentária, que deve ser feita de modo a prever com seriedade e precisão os recursos disponíveis e a partir daí definir a aplicação desses recursos. Uma vez fixados, devem ser cumpridos com a maior fidelidade possível, sem permitir que seja a execução orçamentária condicionada a fatores outros que não sejam o interesse público e republicano e as condições econômicas” (CONTI, José Mauricio. Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate).

rigor vem desde a obrigação de orçar), nem se cogita de contingenciamento (por decorrer de norma prévia), daí ser, nesse caso, inócuo ou redundante falar em impositividade se já provém de legislação perene a obrigação de efetivar a despesa, e essa espécie, sim, é capaz de tornar rígido o orçamento; no segundo caso – gastos discricionários –, embora igualmente haja o dever de sua execução, impõe-se o seu cumprimento em observância à lei orçamentária diretamente (que se torna fato gerador constitutivo, e não meramente declaratório, para a despesa), não advindo de lei permanente, por isso se faz viável a rediscussão periódica do gasto (não há dever de orçar) e a escusa da execução por impedimento técnico (não há obstrução total para contingenciar). É daí que, como infere Marcus Abraham, não se confunde a flexibilidade ou rigidez na elaboração do orçamento com a liberdade ou impositividade na sua execução.⁸⁵⁷ São duas situações, então, distintas: a primeira, em momento preexistente ao orçamento, se excessiva, configura limitação da autonomia do gestor para planejar e realizar os gastos; a segunda, em momento posterior, sem minguar o espaço de deliberação e de programação na alocação dos recursos, só impõe o dever de submissão à decisão que, sob o crivo parlamentar, materializou-se em lei (legalidade orçamentária).

A verdade é que, na ânsia de obter maior espaço de liberdade para a gestão do orçamento, o Governo buscava driblar o excesso de rigidez na elaboração usando o subterfúgio do orçamento autorizativo para não executar imotivadamente a lei. A bandeira da flexibilidade, assim, costumou ser erguida como justificativa para amparar o desprezo arbitrário das programações do orçamento. Mas, bem analisado, não é o orçamento impositivo que tem o condão de retirar a liberdade do gestor, a não ser que esta seja considerada a franca possibilidade de descumprimento da lei. Certamente, nesse caso não se estaria a vislumbrar flexibilidade, mas ilegalidade. De fato, espaço de decisão política se constrói com mecanismos legítimos e com o devido respeito ao instrumento legal. Aliás, lembra Gabriel Lochagin que a previsão de que o Executivo, congregando esforços de toda a Administração Pública, elabore a peça orçamentária expõe a inocuidade do argumento de que uma vinculação ao orçamento inviabilizaria a ação administrativa. A obrigação positiva de cumprir a lei do orçamento representa não mais que o dever de adimplir os objetivos que o governo mesmo traçou em suas linhas fundamentais, com possibilidades de ajustar o orçamento à conjuntura. Ocorre que essa decisão é a alteração de uma política, que logicamente deve ser anuída pelo órgão legislativo, a quem incumbe aprová-la definitivamente com caráter de lei.⁸⁵⁸

⁸⁵⁷ ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, p. 321.

⁸⁵⁸ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 64.

Além de certo abrandamento ao *dever de execução* (primário ou principal) por impedimentos técnicos, também se percebe a natureza relativa da obrigação estatal na hipótese de compatibilização das metas programáticas com as metas fiscais, como prevê o inciso I do § 11 do art. 165 da Constituição de 1988. Tal dispositivo é cristalino ao estatuir que o dever de executar as programações orçamentárias *subordina-se* ao “cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas”. A previsão orienta, assim, a realização do contingenciamento para o alcance do equilíbrio fiscal, amoldando-se ao art. 9º da LRF, se a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Nesse caso, não se trata, nos termos do art. 165, § 11, I, da CF/88, de coordenação, mas de subordinação mesmo, isto é, uma restrição que precede à imposição do gasto. No modelo impositivo, as metas fiscais devem ser cumpridas e não ultrapassadas sem nova avaliação legislativa (anexo de metas fiscais da LDO). Os contingenciamentos, devidamente orientados por critérios da LDO, são permitidos na medida necessária e suficiente ao cumprimento daquelas metas, como diz Eugênio Greggianin.⁸⁵⁹ Também Élica Graziane Pinto lembra que, ao se vincular os atos de geração de despesa e de realização ou renúncia de receita ao atingimento das metas fiscais, tem-se em vista o equilíbrio intertemporal nas contas públicas, e o administrador público, na execução orçamentária, obriga-se a seguir, conforme identificação inscrita anualmente na LDO, patamares objetivos de realização de receitas e de despesas, de resultados primário e nominal, de forma também a manter a sustentabilidade da dívida pública.⁸⁶⁰

Explica Rodrigo Faria que os *objetivos e metas fiscais* e os *objetivos e metas dos programas orçamentários* enfeixam o caráter de *obrigatoriedade*, vinculando-se o gestor ao seu alcance.⁸⁶¹ No Brasil, aliás, a compatibilidade existente entre PPA, LDO e LOA sugere que os objetivos estratégicos traçados no PPA sejam observados na elaboração das diretrizes e metas da LDO, as quais, por sua vez, devem influenciar a elaboração e a execução da LOA. Destarte, os objetivos estratégicos devem encontrar no PPA o seu campo propício de florescimento; na LDO devem consubstanciar, por excelência, a fixação das metas fiscais; e, por fim, na LOA cabem a elaboração e a fixação dos objetivos operacionais. Isso significa que existe uma hierarquia entre os objetivos estratégicos, fiscais e programáticos, de maneira que, havendo conflito entre eles, diz Faria, os objetivos programáticos devem ceder

⁸⁵⁹ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 165.

⁸⁶⁰ PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 249.

⁸⁶¹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 191-196.

lugar à observância dos estratégicos e/ou dos fiscais, dentro de critérios razoáveis. Assim, em muitas ocasiões a obtenção das metas fiscais é privilegiada em face do plano de gastos. O orçamento impositivo não destoia dessa lógica e aflui para os objetivos estatais estruturantes, não havendo na cláusula de impositividade qualquer barreira para a garantia do equilíbrio fiscal. Com efeito, as metas fiscais e um regime de responsabilidade à gestão não se tornam conflitantes, *a priori*, com o dever de execução. Os dois objetivos validamente formam a peça orçamentária. Na eventual incompatibilidade entre a realização dos programas orçamentários e o atingimento das metas fiscais, recorre-se às limitações de empenho e movimentação financeira, e, restabelecida a arrecadação, procede-se à recomposição das dotações respectivas, conforme dispõe o § 1º do art. 9º da LRF.

Ademais, é importante destacar, continuando na lição de Rodrigo Faria, que a seleção dos programas prejudicados pela limitação de empenho e movimentação financeira é dada aos órgãos e unidades orçamentárias responsáveis pela execução, visto que são exatamente estes que podem avaliar, em face do caso concreto, quais devem ser priorizados e quais devem suportar a limitação provisória de sua execução. Isso induz relevante dose de flexibilidade ao Governo para, ressalvadas as despesas obrigatórias e outras especificamente definidas, realizar avaliações e priorizar os seus gastos, escolhendo, dentre as diversas despesas discricionárias que compõem o valor global autorizado na LOA, aquelas que julgar prioritárias, até o limite de gasto fixado. Em outros termos, como indica o autor, eventual conflito vertical entre objetivos fiscais e programáticos termina acarretando um conflito horizontal – no nível dos programas –, visto que diversos destes disputam os recursos escassos disponíveis na sociedade. Dessa forma, alguns deverão sofrer contingenciamento, enquanto outros deverão ser privilegiados, mantendo-se suas dotações, tais quais aprovadas pelo Legislativo. E, nesse sentido, há certo espaço para a discricionariedade do administrador público, diante da necessidade de seleção dos programas e objetivos a serem priorizados.⁸⁶² De todo modo, isso não implica atribuição de amplos e livres poderes. Ao contrário, como bem explica Bandeira de Mello, a discricionariedade existe, por definição, *única e tão somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima*, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo.⁸⁶³

⁸⁶² FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 196-198.

⁸⁶³ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 444.

Note-se, ainda, que o mesmo art. 165, § 11, I, da CF/88, além de subordinar ao cumprimento das metas fiscais o *dever de execução* dos programas orçamentários, explicita em seu trecho final que tal dever “não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais”. Conforme os arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320/1964, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, classificando-se em: (i) suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; (ii) especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e (iii) extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. A previsão da possibilidade de cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais só reforça a constatação de que a impositividade, enfim, não é inconciliável com os mecanismos que confirmam fluidez às mudanças de rumo na execução do orçamento. Os arts. 50 a 67 da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022) abordaram a temática, orientando alterações na lei orçamentária e nos créditos adicionais, com a postulação de limites de modificação, segundo as eventuais necessidades de execução.

Por fim, e não menos importante, ainda no âmbito do *dever de execução* das programações orçamentárias, é preciso destacar que, embora não se tenha referência expressa no art. 165, § 11, da CF/88 – que delimita hipóteses de relativização da regra da impositividade no sistema orçamentário pátrio –, a obrigação estatal coaduna-se com o princípio da eficiência (art. 37) e, mais especificamente, responde a critérios de legitimidade e economicidade em sua concretização (art. 70), vinculando o gestor à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10), de modo a refletir um olhar voltado para os resultados da aplicação da despesa. Isso reforça a constatação já antecipada de que a impositividade orçamentária não significa um *dever de gastar*. A LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), no art. 71, § 3º, aliás, ressaltou expressamente a observância dos princípios da *legalidade*, da *eficiência*, da *eficácia*, da *efetividade* e da *economicidade* em face do dever de execução das programações orçamentárias (art. 165, § 10, da CF/88). Por isso, ainda que não haja a necessidade de relativização da obrigação estatal em razão de impedimentos de ordem técnica ou restrição fiscal, é devida ao gestor a não realização integral das dotações sempre que for possível, e de maneira mais econômica, entregar o resultado do programa orçamentário. Em outras palavras, será factível não executar completamente a lei se tal circunstância estiver comprovadamente associada à ideia de eficiência e economicidade, ocasião em que, obviamente, não se poderá dizer que houve qualquer violação à lei orçamentária.⁸⁶⁴

⁸⁶⁴ Esse mesmo entendimento é também acompanhado por Rodrigo Faria: “Por outro lado, deve-se lembrar que a execução orçamentária é norteada pela incidência dos vetores da eficiência,

Lembra Ana Carla Bliacheriene que a economicidade significa a minimização dos custos e dos recursos para a consecução de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade, referindo-se à capacidade de gerir adequadamente os recursos financeiros à disposição do ente público, como sinônimo de vedação ao desperdício e otimização da ação pública.⁸⁶⁵ É fundamental, então, a adequação econômica entre o ato financeiro e o resultado pretendido, de modo que a programação orçamentária, tendo em mira a gestão por resultados, seja concretizada com o máximo proveito dos recursos escassos, imprimindo-se a economicidade na atividade financeira do Estado. Em que pese o alcance dos resultados pressuponha o dispêndio de recursos, a rigor, o que se quer é o primeiro. Quer dizer, se a entrega do bem ou do serviço à sociedade conseguir ser efetivada sem o esgotamento de recursos, indaga-se: terá sido satisfeito o *dever de execução*? A resposta é, obviamente, afirmativa. É que tal dever, à luz do art. 165, § 10, da CF/88, é invocado *com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*. Como, pois, exigir do gestor a obrigação de execução remanescente em sobra de recursos da programação cujo resultado foi integralmente alcançado de modo mais econômico? Seria absolutamente irrazoável e fora de senso.

Isso leva a uma evidência importante: o dever de execução supõe a efetivação do gasto, mas se exaure com a entrega do resultado. Exemplificando, três hipotéticas situações de uso dos recursos programados com resultados distintos dessa aplicação: (a) é possível a realização integral de despesa orçamentária que produza o resultado programado: nesse caso, foi efetivado o gasto e entregue o resultado, situação clara de cumprimento da cláusula de impositividade (art. 165, § 10, da CF/88); (b) é possível a realização integral de despesa orçamentária que, sem ocorrência de impedimento ou restrição, não produza o resultado programado: agora, foi efetivado o gasto e não entregue o resultado, situação que denota ineficiência (não é o padrão que se almeja, daí ser preciso conjugar o dever de execução com a ideia de desempenho e controle de resultados); e (c) é possível a realização apenas parcial de despesa orçamentária que produza integralmente o resultado programado: caso em que foi

eficácia e economicidade. Por esse motivo, não há sentido em se obrigar a realização de despesas nos montantes fixados quando há possibilidade de se atingir o mesmo resultado com um volume menor de recursos. Não há como se obrigar, de forma válida, a que sejam exauridos os recursos constantes da lei orçamentária. Tal entendimento viola frontalmente o espírito constitucional, visto que, sabendo-se da escassez de recursos em face da amplidão das necessidades humanas, determinou que todos os Poderes da República se portassem, na lide com os dinheiros públicos, de modo digno, honrado, valorizando cada unidade monetária consignada para o alcance de objetivos fixados (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 140).

⁸⁶⁵ BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 166.

efetivado o gasto de forma mais eficiente e entregue o resultado, situação a revelar atuação econômica da gestão (essa execução parcial é até louvável, porque se fez mais com menos, sem haver o descumprimento da lei, mas com economicidade na sua aplicação). Assim, o dever de execução é indissociável dos fins a que se destina, voltando-se à geração de um resultado específico e mensurável, seja para direcionar a avaliação e o controle com base nos resultados da obrigação estatal de executar a lei do orçamento, seja para considerar tal compromisso honrado quando feito de forma econômica, sendo factível o redirecionamento da sobra de recursos para as inúmeras necessidades públicas. A ideia fundante é que a impositividade dialoga com a economicidade, e esta pode ser, óbvio, hipótese justificadora da não utilização integral de dotações orçamentárias.⁸⁶⁶

Sintetizando todo o exposto para o primeiro item do binômio da impositividade, referente ao *dever de execução* (primário ou principal) da lei do orçamento, a regra é a sua irrestrita aplicação para as programações discricionárias – todas elas oriundas de emendas parlamentares ou não (art. 165, § 10, da CF/88) –, mas tal encargo não é absoluto. É possível vislumbrar situações em que a sua realização não se torna completamente exigível ao gestor público, havendo abrandamentos, quais sejam: (i) necessidade de compatibilizar as metas programáticas com as metas fiscais (art. 165, § 11, I, da CF/88); (ii) cancelamentos necessários para abertura de créditos adicionais (art. 165, § 11, I, da CF/88); (iii) inaplicabilidade nos casos de impedimentos de ordem técnica (art. 165, § 11, II, da CF/88); e (iv) adequação aos princípios da eficiência, da legitimidade e da economicidade na execução ótima dos programas orçamentários (arts. 37, 70 e 165, § 10, dentre outros, da CF/88). Uma vez incidindo alguma hipótese de relativização da obrigação de execução integral das programações orçamentárias e não se efetivando totalmente a lei conforme aprovada, recairá sobre o gestor o *dever de justificar* a sua eventual inexecução, total ou parcial. Assim, o *dever de justificativa* (secundário ou acessório), caso não executada a programação nos exatos termos da lei do orçamento, perfaz o segundo dever jurídico ínsito ao regime de impositividade.

Sob uma perspectiva de neutralidade política, como aduz Eduardo Mendonça, o ato de *não gastar*, quando devidamente legitimado, é uma decisão orçamentária

⁸⁶⁶ Nesse caso, apesar da sobra de recursos, o resultado foi entregue e o dever de execução satisfeito. Indo além, é até factível idealizar premiações e incentivos ao bom gestor que entrega resultados de forma ótima, medida que estaria em linha com o novo orçamento de desempenho. Essa hipótese descrita da economicidade correlacionada como hipótese de não execução total da lei do orçamento precisa estar jungida ao aprimoramento do orçamento de desempenho e do controle e avaliação de políticas, seja para aferir a real desobrigação do gestor em razão da entrega do resultado, seja para avançar com incentivos a este na desejável situação de uso ótimo e econômico dos recursos.

não diversa daquela de gastar, e, em ambos os casos, um destino possível é conferido aos recursos, impedindo que sejam revertidos para outras finalidades. É claro que, saindo da neutralidade, a profusão das necessidades sociais básicas justifica mais a decisão de gastar, como afirma o autor, inclusive enquanto fundamento para a própria exação. Contudo, a opção por não gastar existe – e, como visto antes nas hipóteses excludentes, torna-se legítima quando fixada em lei, a exemplo do que foi programado pelo Governo e anuído pelo Parlamento na previsão legal de constituição de reservas ou de limites de despesas de modo a conservar a sustentabilidade fiscal. Não pode tal decisão ser ignorada pelo gestor perdulário, daí a Lei Maior subordinar o dever de execução ao “cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas”. O fato, porém, é que, se essa opção não deve ser desprezada, também não pode passar ao largo do procedimento que se imprimiu como devido para a distribuição do dinheiro público, ou seja, o processo orçamentário, o que leva à repugnância de toda decisão unilateral que injustificadamente se afaste da lei do orçamento. Como diz Mendonça: “o Chefe do Poder Executivo também é eleito, mas não recebe uma coroa e um cetro no momento da posse”.⁸⁶⁷ Não por acaso a opção de não gastar é considerada no momento de elaboração do orçamento em deliberação conjunta do Governo com o Parlamento e a lei já sai do Congresso com alguma margem para intercorrências, com dotações de reserva de contingência, dotações para amortização da dívida e para custear o refinanciamento, sem prejuízo, ainda, de modificações no curso da execução, desde que renovadas na via legislativa.

É nesse sentido que, junto ao *dever de execução* – relativizado nas hipóteses já listadas –, incorrerá o *dever de justificativa* que lhe complementa, com fundamento no princípio da motivação ínsito a todo e qualquer ato da Administração. Aliás, o dever de justificativa, embora secundário ou acessório – pois está baseado no cumprimento ou não do dever principal de execução –, está diretamente ligado ao primeiro, a ponto de se poder dizer que a motivação é postulada pelo princípio da legalidade, na medida em que, sobretudo quando dispõe de certa discricionariedade administrativa para a prática do ato de gestão, não haverá como saber se o comportamento adotado atendeu ou não ao princípio da legalidade, se foi deferente com a finalidade normativa, se obedeceu à razoabilidade e à proporcionalidade, a menos que expostas as razões, sendo estas que permitirão avaliar a consonância ou dissonância com tais princípios. Como explicita Bandeira de Mello, a motivação implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, além da correlação lógica entre os eventos e

⁸⁶⁷ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 84-86.

situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para averiguar a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.⁸⁶⁸ É o caso da decisão orçamentária, não mais se admitindo a afrontosa inexecução imotivada.⁸⁶⁹

O dever de motivação foi expressamente previsto no art. 73 da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), com a determinação de que as justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias deverão ser elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão os relatórios de prestação de contas anual dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Nos termos do § 1º do art. 73, facultou-se a apresentação da justificativa para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação. Em todos os demais casos de inexecução em que a variação entre programado e executado for maior que 1%, torna-se obrigatória, já que é requisito indispensável para proceder-se à aferição do dever de execução.

De fato, é de se questionar, na voz de Élide Graziane Pinto:⁸⁷⁰ como falar em processo democrático e equilibrado da ampla competição por dotações orçamentárias que as políticas públicas travam entre si, se alguns dos motivos das oscilações no orçamento não são apresentados no curso de processos discursivos que garantam o caráter público das decisões? Porém, os itens regulares do orçamento são despesas públicas que devem se ater aos limites legais e cuja motivação e finalidade podem e, aliás, devem ser avaliadas desde o ponto de vista de sua conformidade legal. Como afirma a autora, todo o controle das contas públicas, bem como o traçado dos planos de investimento estatal, estão conformados dentro de um processo discursivo, cujos principais objetivos são a definição democrática do que seja prioridade estatal e a apresentação transparente dos limites orçamentário-financeiros que orientam o agir do Poder Público. A suspeita é de que boa parte da execução orçamentária esteja se furtando à necessária submissão discursiva ao crivo da participação direta ou indireta de todos os interessados, sendo necessário dividir o

⁸⁶⁸ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 82-83.

⁸⁶⁹ Não há mais espaço para deixar o orçamento desprovido de força normativa, daí ser necessária, no mínimo, a explicitação da justificativa do seu descumprimento, pois, como diz Regis Fernandes de Oliveira: “Já não bastam boas intenções. O Estado, por meio de seus governantes, tem o dever de planificar a peça orçamentária, de forma a identificar a intenção de cumpri-la. Não pode estabelecer previsões irreais ou fúteis, apenas para desincumbir-se de determinação constitucional. A peça orçamentária há de ser real” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 609).

⁸⁷⁰ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 21-22.

peso das decisões orçamentárias e suas repercussões, sob pena de se negligenciar sua natureza democrática e deixar uma plutocracia administrar o interesse público de forma privada.⁸⁷¹ Contra esse viés se volta o *dever de justificativa*, junto ao *dever de execução*, no orçamento impositivo.

O novo modelo não cria, como se disse antes, um enrijecimento insuportável à gestão. O que muda é a retirada da flexibilização do orçamento para fora dos quadrantes da lei, historicamente correlacionada à prática de o Governo escolher entre executar ou não a programação orçamentária, sem sequer justificar as razões. Assentado, hoje, o orçamento impositivo, deve o gestor adotar todos os meios para a implantação do programa de trabalho, no binômio formado pelo *dever de execução* (não absoluto) e o *dever de justificativa* que lhe completa. Ao fim, é preciso reconhecer, como leciona José Mauricio Conti, que qualquer posição que venha a se consolidar em torno do tema, seguramente não poderá ocupar nenhum dos extremos (seja alijar o Parlamento da execução orçamentária, seja reprimir a função administrativa do Executivo), pois o essencial é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, sujeito a ajustes estritamente inescusáveis e no montante imprescindível para adequar receitas e despesas às demandas públicas, sempre em prol do interesse coletivo. Para tanto, é preciso compatibilizar a necessidade de cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Parlamento, com as alterações que se fizerem indispensáveis ao longo do exercício, sem, com isso, descaracterizá-lo ou fazê-lo peça de ficção.⁸⁷²

7.3 DIFERENTES GRADAÇÕES NO HORIZONTE DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA

Delimitado o alcance do orçamento impositivo e compreendido este no âmbito de um dever de execução a comportar excludentes legais que só assim desobrigam o gestor, mas sujeito sempre à devida justificativa, é crível visualizar possibilidades de gradação de tal encargo, não existindo propriamente uma forma única e acabada, mas um caminho a ser trilhado, como melhor se adéque à realidade nacional. E, na prática, como antes exposto, a discussão do novo modelo projeta-se praticamente para uma questão principal: a atuação conjunta entre Executivo e Legislativo nos casos de *não cumprimento da lei orçamentária* durante a sua execução. Isso porque, na forma de gerir o orçamento pátrio, mesmo quando compreendido como meramente autorizativo, nunca foi possível ao Poder Executivo, no curso da execução da lei,

⁸⁷¹ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 46.

⁸⁷² CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 232-233.

modificar rubricas livremente ou realizar despesas sem a previsão orçamentária, apenas se situando sob a alçada executiva um corriqueiro *poder de não gastar*. Mas a Constituição de 1988 sempre inibiu atos unilaterais e o emprego autônomo de recursos pelo Executivo, em nenhuma hipótese se admitindo o uso de recursos fora de uma decisão orçamentária formal e instrumentalizada em lei com a regular chancela do Parlamento. A conclusão, portanto, é inevitável, como esclarece Eduardo Mendonça: o orçamento autorizativo, como historicamente foi aplicado no Brasil – demandando sempre o Poder Legislativo para a realização da despesa ou a sua alteração –, concebeu apenas que as previsões de gasto deixassem de ser executadas, significando um *poder de não gastar*.⁸⁷³ Esse questionável privilégio, porém, foi suficiente para macular todo o equilíbrio de forças e, por certo, a estrutura constitucional delineada para o orçamento como indutor do planejamento estatal. No paradigma impositivo, ao revés, a *decisão de não gastar* há de ser compartilhada com os representantes do povo e cinge-se às hipóteses legais.

É isso, pois, que fundamentalmente centra-se nos debates sobre os diferentes graus de impositividade orçamentária em determinado desenho estatal, dada a maior ou menor liberdade conferida ao administrador público para eventual *decisão de não gastar* durante a execução do orçamento. Para *gastar*, por sua vez, está consolidado que se torna imprescindível a deliberação junto ao Parlamento em razão do controle (negativo) oriundo do princípio do consentimento em sua versão clássica, mas a feição contemporânea deste incorpora a dimensão (positiva) da efetiva realização do plano conforme aprovado em lei. O orçamento impositivo, destarte, ancorado no *dever de executar* as programações orçamentárias, nos termos expressos do art. 165, § 10, da CF/88, combate a inusitada prerrogativa de *não gastar* habitualmente manejada pelo Governo, de forma aberta e unilateral, na ordem pátria – salvo na parcela orçamentária afeta às vinculações e gastos obrigatórios, que já limitavam a atuação do gestor. Com efeito, o Parlamento é chamado a participar da decisão orçamentária em todo o seu ciclo de formação e aplicação, desde a elaboração à execução da lei, tanto no aspecto proibitivo (limitação da despesa) quanto no mandamental (dever de execução). O não cumprimento da programação pelo gestor é possível – como já visto, a impositividade não é absoluta –, mas pressupõe a renovação do diálogo juntamente ao Parlamento.

⁸⁷³ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 375-376.

Nesse sentido, algumas gradações possíveis expressam distintas versões de orçamento impositivo. Arnaldo Godoy sintetiza tais modalidades,⁸⁷⁴ explicando que há uma *versão forte*, que propõe que o Poder Executivo deva executar integralmente e sem reservas a programação orçamentária devidamente aprovada pelo Parlamento, além de uma *versão média*, na qual o Congresso deve anuir com a não realização de parte da programação orçamentária, e, por último, uma *versão fraca*, marcada pela flexibilidade que tornou o modelo tenuamente autorizativo, por intermédio da qual ao Executivo é facultado realizar apenas parte do que fora programado na Lei de Meios. A classificação é ainda inscrita de forma mais detalhada na lição de Edilberto Pontes Lima, prevendo-se três espécies de orçamento impositivo: a primeira (*versão extrema*) obriga o Governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso; a segunda (*versão intermediária*) permite a não execução de determinada parcela da programação, desde que haja a anuência do Congresso; e a terceira (*versão flexível*) determina a obrigatoriedade de implementar somente parcela do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a sua implementação.

Conforme aponta Lima, o modelo extremo é improvável, pois quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja mais feito. Por sua vez, a versão intermediária, aplicada nos Estados Unidos desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável e permite alguma flexibilidade orçamentária. Uma situação mais branda, ainda, é a que autorizaria o Governo a não realizar determinadas despesas sempre que fatos supervenientes ocorressem, nesse caso cabendo ao Poder Executivo apenas explicar ao Congresso a razão de não ter executado os créditos incluídos no orçamento, o que permitiria a este impor algum tipo de sanção, se não convencido da real necessidade de anular o gasto previsto.⁸⁷⁵ Sob tal enfoque, conclui-se que há duas possibilidades para o modelo intermediário: na primeira, é preciso o Governo *pedir a autorização* do Poder Legislativo (controle durante a execução) para cancelar ou adiar a despesa; na segunda, é suficiente *justificar as razões* (controle a ser feito posteriormente).

Por outro lado, a versão mais flexível, pelo que se nota, resguarda ao Governo a decisão de não gastar, mesmo que somente em determinada parcela do orçamento. Parece corresponder à estrutura em que alguns gastos são obrigatórios (insuscetíveis de contingenciamento), e outra parte com margem ao Executivo para implementar

⁸⁷⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro, p. 71-72.

⁸⁷⁵ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 6-7.

ou não a despesa. No fundo, equipara-se praticamente ao orçamento autorizativo, como foi aplicado no Brasil (do tipo híbrido, com parte de gastos obrigatórios). A rigor, nem deveria ser tal espécie identificada como se contivesse algum grau de impositividade, pois não é a presença de gastos obrigatórios que faz supor esse efeito. É que, já se sabe, o *dever de orçar* (vinculação na elaboração) não se confunde com o *dever de executar* (impositividade na execução), sendo regimes distintos.⁸⁷⁶ No primeiro caso, vinculando-se o gestor às despesas obrigatórias (nas quais há o dever de orçar e não se admite o contingenciamento), pouco importa a natureza do orçamento público – se autorizativo ou impositivo –, elas terão sempre que ser honradas. Já no segundo caso, o que define a impositividade é a maior ou menor liberdade do Governo para a *decisão de não gastar* – possibilidade jamais existente nos gastos obrigatórios, daí por que a ocorrência destes, mesmo se elevada, nada impacta no grau de impositividade, e sim no nível de rigidez (a comprometer o orçamento desde a elaboração). Não por outra razão, aliás, a Constituição de 1988 relaciona o dever de execução das programações orçamentárias exclusivamente às despesas discricionárias (art. 165, § 11, III).

Em outras palavras, rigidez e impositividade são conceitos que se distinguem, e sua distinção servirá para melhor conceber os graus de impositividade orçamentária. A rigidez diz respeito a maior ou menor existência de despesas em que há o *dever de orçar* e que já comprometam fatia do orçamento desde a sua elaboração, tendo por efeito, na execução, obrigar peremptoriamente o Estado a honrá-las, por decorrerem de legislação anterior, daí ser *inaplicável o contingenciamento*. A impositividade, por sua vez, relaciona-se ao patamar de autonomia do Governo para *decidir não gastar*, voltando-se exclusivamente para a etapa da execução (*dever de executar*), em nada se referindo ao comprometimento do orçamento por lei prévia (por isso desca-be falar em rigidez) e sendo *aplicável o contingenciamento* nas hipóteses legais. Logo, nada obsta, por exemplo, um orçamento autorizativo rígido (o Governo pode não gastar – ausência de impositividade –, salvo despesas obrigatórias – presença de rigidez, em grau maior ou menor), assim também como seria possível um orçamento impositivo flexível (o Governo só pode não gastar sob anuência ao Parlamento – impositividade, em grau maior ou menor –, sem que haja um volume elevado de gastos obrigatórios – baixa rigidez). Os efeitos da impositividade se situam somente durante a execução; a rigidez, por seu turno, é percebida já na elaboração. Daí por que, para fins de graus de impositividade, melhor não ter como fator decisivo para a referida classificação a existência ou não de despesas do tipo obrigatórias, por terem efeitos, como exposto, distintos. A rigidez é fenômeno que, óbvio, urge ser

⁸⁷⁶ Remete-se à leitura do tópico 7.2, na delimitação do conceito de orçamento impositivo.

rediscutido no sistema pátrio,⁸⁷⁷ mas em plano anterior à decisão de não gastar. O ideal seria um orçamento impositivo (decisão de não gastar conjunta entre Governo e Parlamento) dotado de baixa rigidez (maior espaço para planejar e decidir periodicamente sobre a adequação do gasto).

De tal modo compreendido, no que toca aos graus ou níveis de impositividade (dever de execução *versus* a possibilidade de não gastar, diga-se, não executar a lei orçamentária), fixando-se no plano das despesas discricionárias (abstraindo os gastos obrigatórios, cujo encargo já advém de legislação prévia, sendo inócuo ou redundante falar em dever de execução), pode haver quatro possíveis situações: (a) o Executivo pode decidir por não gastar, de forma livre e unilateral, sem necessidade de participar a decisão ao Legislativo (*impositividade nula*); (b) o Executivo pode decidir por não gastar, desde que circunscrito à lei e justifique as razões ao Legislativo (*impositividade mínima*); (c) o Executivo pode decidir por não gastar, mas a medida se condiciona à anuência do Legislativo (*impositividade média*); e (d) o Executivo é impedido de não gastar, nem mesmo se anuído pelo Legislativo durante a execução (*impositividade máxima*). A partir dessas possibilidades, então, considerando gradações no dever de executar as programações discricionárias do orçamento (existindo ou não parcela de despesas obrigatórias, a provocar rigidez em certo grau, mas não necessariamente impositividade), tornam-se esquematizados níveis ou graus de orçamento impositivo, em que pese outras variações possíveis, ante a inexistência de padrões uníssonos.⁸⁷⁸

A primeira situação, aqui denominada de *impositividade nula*, equipara-se ao modelo orçamentário meramente autorizativo, modalidade sem a coparticipação do Legislativo na decisão que, de forma livre, pode ser tomada pela Administração, no sentido de não concretizar a programação da lei. Nesse caso de impositividade nula, seria vinculante apenas o dever de executar despesas obrigatórias, não por força da lei orçamentária, mas pela existência de compromissos a que já se vincula

⁸⁷⁷ Sobre esse aspecto já se discorreu no tópico 5.3, no qual se completa a ideia que aqui se advoga.

⁸⁷⁸ Independentemente da versão da impositividade orçamentária, o foco pode ser extraído da lição de Roberto Piscitelli: “O orçamento – discutido, aprovado, sancionado e publicado – autoriza o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações. Se puder executar esse mandato com mais eficiência, isto é, com menos recursos que o inicialmente previsto, muito melhor; se os recursos previstos forem insuficientes, caberá novamente à sociedade avaliar a conveniência e oportunidade do sacrifício adicional requerido. Inversamente, a não-realização do que foi acordado, formalizado por meio de leis específicas, deveria exigir a concordância prévia dos interessados, a consulta, a discussão; requer a justificativa, a fundamentação da impossibilidade, da inviabilidade, da inconveniência ou da inoportunidade do gasto, bem como a redefinição da alocação dos recursos correspondentes” (PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006. p. 4-5).

o Estado. Guarda relação, em princípio, com aquela versão fraca ou flexível disposta antes. Tal modelo, que foi o tipicamente enraizado na cultura orçamentária pátria, agora dá lugar ao segundo nível, alusivo à *impositividade* mínima. Nesse caso, para ser possível ao administrador não executar o orçamento, torna-se preciso que o faça circunscrito à lei e adote o dever complementar de justificar as razões ao Legislativo, que participa em *momento posterior à execução*, ao avaliar a não realização da lei, etapa que findará a decisão conjunta, caso se acate o acerto da conduta executiva e não se vislumbre ação imotivada do gestor ou fora dos contornos da lei. Tal sistemática, em verdade, tende a trazer mais dinamismo, em detrimento de alguma dose de segurança jurídica, correndo-se o risco, na prática, de não surtir os efeitos almejados. Parece, entretanto, mais ajustável em quadros institucionais instáveis e de eficiência duvidosa, ou, ainda, se ausente um equilíbrio sólido na relação entre Governo e Parlamento, a ponto de o condicionamento concomitante causar morosidade e prejuízo à própria população.

No nível mais aperfeiçoado de uma relação dialógica e cooperativa entre os poderes Executivo e Legislativo na execução do orçamento, emerge a *impositividade* média, que possibilita a decisão pelo Governo de não executar determinados gastos orçamentários, porém de forma condicionada à anuência do Parlamento, que exerce, agora, participação em *momento concomitante à execução* para consentir a mudança de rumo na lei no curso da execução, fazendo-o de forma expressa ou tácita, só após o qual fica o gestor desonerado do dever de execução da despesa. Indubitavelmente, parece ser a situação ideal, firmando a sinergia entre Governo e Parlamento antes do produto final da decisão, embora se reconheça a sua complexa aplicação, na medida em que pressupõe fluxos legislativos suficientemente céleres de modo a não provocar o efeito inverso de ineficiência governamental. Nesse ponto, é crucial cotejar o que é idealizado no plano teórico com o que é palpável conforme as particularidades de cada diversa modelagem estatal. A racionalidade voltada à geração de resultados há de ser parte importante dessa reflexão. Em todo caso, parece irrazoável, de outra banda, a *impositividade* máxima, situação que transparece a impossibilidade de não deixar de realizar, por nenhuma hipótese, a programação orçamentária, obrigando-se o gestor a executar a previsão inicial, sem contemporizações. Por conseguinte, nessa vertente extrema o Governo assumiria dívidas para honrar os compromissos pactuados, visto não ser possível adiar ou cancelar dotações, nem sob autorização parlamentar.⁸⁷⁹ Tal acepção se afasta completamente do que parece provável nos arquétipos modernos.

⁸⁷⁹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 7.

Nos termos em que estruturado o modelo orçamentário impositivo no Brasil, na esteira das reformas vindas por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 102/2019, e sem prejuízo de alterações futuras para um aprimoramento contínuo do modelo, tem-se, atualmente, uma convergência para a adoção da versão intermediária mais branda dentre as espécies (*impositividade* mínima), sendo viável a decisão de não gastar, estritamente circunscrita à lei e sempre justificadas as razões. Analisada com parcimônia, tal estrutura nem está tão longe do orçamento autorizativo – o que indica que não é inimaginável a aplicação concreta (e não somente “no papel”, a virar letra morta) da impositividade orçamentária no Brasil nos termos em que hoje disposta –, haja vista restar mantida a maleabilidade no sentido de não se exigir uma autorização ou aprovação imediata e concomitante do Legislativo como requisito para a não realização do gasto, conferindo-se as bases para um controle posterior incapaz de enrijecer a gestão. A questão é que, até então, esse controle era inconcebível, e nisso reside uma possível virada de chave – que pressupõe, evidentemente, um Congresso atento e envolvido, o que, por si só, não deixa de ser mais um desafio. Para o exercício desse controle *a posteriori* em face da *decisão de não gastar*, o texto constitucional municiou o Poder Legislativo de dois condicionantes indissociavelmente atrelados à atuação administrativa: (i) justificativa dada pelo Executivo ao Parlamento em eventual não adimplemento integral da programação durante a execução da lei orçamentária; e (ii) hipóteses circunscritas à lei em que só com a incidência delas podem ser invocadas excludentes à execução integral do programa orçamentário (impedimentos de ordem técnica; restrições fiscais; convergência à economicidade; situações em lei). As duas exigências cumulativas é que conferem condições para que o Parlamento participe da *decisão de não gastar*, propiciando um factível modelo de impositividade orçamentária e o dever de execução (art. 165, § 10, da CF/88) a que se obriga o gestor público.

Em verdade, não se pode dizer que há propriamente uma inovação jurídica na implementação do orçamento impositivo no Brasil. Dentre os dois elementos que são imprescindíveis à ocorrência da não execução da programação orçamentária, o primeiro (justificativa do gestor) decorre naturalmente do *princípio da motivação* ínsito a qualquer ato da Administração, e o segundo (hipóteses legais excludentes ao dever de execução) demarca a discricionariedade administrativa dentro dos contornos da lei e nada mais revela do que o respeito ao *princípio da legalidade* em sede orçamentária. Isto é, *motivação* e *legalidade* circunscrevem a impositividade em sua versão mínima, longe de ser revolucionária ou excessivamente onerosa ao Poder Executivo. Mas a prática do orçamento autorizativo antes absorvida no país resultou na corriqueira não execução orçamentária por atos imotivados e que divergiam dos limites da legalidade. É que, apesar da competência conferida pelo constituinte

ao Parlamento durante a execução do orçamento – a se notar, por exemplo, o rigor da autorização legislativa para créditos adicionais, transferências e outros institutos de criação de despesas –, quando se tratava da decisão de não gastar o problema se insurgia ante o silêncio da disciplina constitucional, estimulando posições *contra legem* que consagraram a etapa de execução como prerrogativa governamental, sem fundamentação para tanto.⁸⁸⁰

Em boa hora, então, o constituinte rasgou aquele silêncio e explicitou o dever de execução das programações orçamentárias, consoante o art. 165, §§ 10 e 11, da CF/88, reorientando a execução orçamentária nos rumos que deviam já ser extraídos da Lei Maior: o devido respeito aos princípios da motivação e da legalidade. Por isso, a impositividade hoje implantada não trouxe algo de inexecutável; só explicitou deveres óbvios. O que se está a expor nem é a defesa de que tal modelo seja mais apropriado, sendo até possível avançar mais; apenas se quer dizer que a versão de rigor mínimo, como acolhida de forma embrionária no Brasil, é inofensiva para incorporar qualquer elemento novo ao que já deveria decorrer naturalmente da sistemática orçamentária constitucional, mas a prática nacional a deturpou. Agora, enfim, faz-se inserido no processo orçamentário, notadamente na etapa de execução, o binômio composto pelo *dever de execução* (não absoluto) e o seu correlato *dever de justificativa*, que remetem à legalidade e à motivação, nada fora do esperado dos atos do poder público, máxime pela lei do orçamento, que materializa o planejamento e constitui a especificação dos objetivos, das diretrizes, prioridades e metas da programação governamental, daí por que, para o Executivo, em primeiríssimo lugar deve estar o cumprimento sincero e integral dos programas negociados com a sociedade, sob a intermediação do Parlamento.

Em análise comparada, algumas experiências estrangeiras podem servir para inspirar futuros avanços no modelo orçamentário brasileiro, sendo certo que o sistema pátrio já alberga, em alguma medida, influências externas.⁸⁸¹ Ressalte-se,

⁸⁸⁰ Lembra Gabriel Lochagin que já é relativizada a rígida separação de fases do ciclo orçamentário. E, pode-se dizer, encontram-se na ordem constitucional vários elementos de participação parlamentar durante a execução. O autor, assim, corrobora o aqui defendido: “O orçamento impositivo, portanto, não seria uma inovação constitucional, mas uma efetivação concreta e específica de seus contornos mais fundamentais, levando a valorização do planejamento e da decisão político-legislativa no campo orçamentário” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 147).

⁸⁸¹ Forte apanhado em visão comparada é feito por Ricardo Lobo Torres, ao trazer as raízes históricas da recepção do direito constitucional orçamentário estrangeiro: “O Brasil sempre recebeu influências estrangeiras. Desde a Constituição de 1824, que dispôs sobre o orçamento público (art. 172) – criação contemporânea ao surgimento do Estado de Direito – recepcionando normas que se haviam incluído na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (art. 13) e na Constituição da França de 1791 (Cap. III, Sec. I, art. 1º, n.ºs 2 e 3); a primeira

no entanto, a originalidade do arcabouço orçamentário brasileiro, principalmente após o regime das emendas impositivas, tornando-se uma estrutura ímpar e que torna complexa a incorporação de modelagens alienígenas. A constatação é potencializada quando se percebe também o regime político e o sistema de governo no qual o Brasil está imerso, ancorado em um presidencialismo multipartidário de representação proporcional com coalizões instáveis preponderantes na dinâmica brasileira e propulsor de relações não dialógicas e cooperativas entre os poderes. Adicione-se a isso um orçamento público híbrido com elevada rigidez decorrente dos gastos que permanentemente oneram a máquina estatal e dificultam a capacidade de criar soluções céleres ou, no mínimo, reduzem potencialmente os efeitos que delas poderiam advir. Tudo a tornar o sistema brasileiro atípico se comparado às versões estrangeiras, o que não impede, contudo, a observância de modelos alternativos, em especial quanto ao orçamento impositivo.

É inevitável, a essa altura, conter a análise por razões de limitação de escopo, aprofundando o estudo apenas no que é pertinente ao objeto deste exame. Indo direto ao ponto, é do modelo norte-americano que se pode extrair importante contribuição no sentido da impositividade da peça orçamentária. Os Estados Unidos passaram por uma reordenação no seu sistema orçamentário na década de 1970, sobretudo após o *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, de 1974, firmando o Parlamento como instância decisória com a obstrução dos livres contingenciamentos pelos chefes do Executivo, especialmente a partir de Richard Nixon, em um processo que culminou na primazia do legislador e na retirada do privilégio do Executivo de inexecutar verbas do orçamento por desígnio próprio.⁸⁸² O modelo estadunidense estabelece que, caso o Governo queira gastar em monta menor do que o aprovado pelo Parlamento na lei orçamentária, pode-se valer de dois trâmites:

geração dos liberais brasileiros falava em *budget*, denotando a influência de J. B. Say e do direito francês. A influência americana foi mais duradoura e se fez sentir em todo o período republicano, até mesmo pela similitude do sistema presidencialista de Governo. A Constituição de 1967, com a Emenda de 1969, ainda deixa entrever a presença americana no processo orçamentário elaborado de acordo com as premissas da economia keynesiana, que se projeta também para a lei complementar que regula a elaboração e a execução do orçamento (Lei nº 4.320/64). Em 1988 a Constituição Financeira do Brasil sofreu, inegavelmente, a influência do constitucionalismo liberal estrangeiro. Serviu-lhe de inspiração, em grande parte, a Constituição Financeira da Alemanha Ocidental, formalizada nos arts. 109 a 115 da Lei Fundamental (*Grundgesetz*), de 1949, reformada em 1967 e 1969, incluídos no capítulo intitulado 'Regime Financeiro' (*Das Finanzwesen*). Outras influências, em menor escala, podem ser detectadas, como as recebidas das Constituições da Itália (1947), da França (1958) e da Espanha (1978)" (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 46-47).

⁸⁸² MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 89.

(i) cancelamento da despesa, caso em que dotações serão rescindidas (*rescission*); e (ii) postergação da execução: quando se terá a indisponibilidade temporária por meio de um diferimento da dotação (*deferral*). No primeiro caso, o Parlamento precisa aprovar a proposta de rescisão em até 45 dias, e, não o fazendo, esta é tida por rejeitada e a previsão inicial deve ser cumprida; no segundo, o diferimento surte efeitos automáticos desde a decisão do administrador, mas não poderá ultrapassar o exercício fiscal respectivo.⁸⁸³ O *rescission* supõe um pedido de autorização para não gastar, objetivando cancelar a dotação; já o *deferral* é uma comunicação do adiamento da despesa, com o compromisso de sua execução no exercício.⁸⁸⁴ Os dois institutos são complementares: o *rescission* é uma espécie de cancelamento de créditos; o *deferral* é uma previsão de contingenciamento provisório. Tendo o primeiro caráter permanente, só será efetivado caso o Congresso aprove a medida (*rescission bill*), enquanto o segundo, por ser temporário, presume-se aceito se o Congresso não se opuser (*impoundment resolution*) à proposta presidencial.⁸⁸⁵

A importância da participação do Poder Legislativo nas decisões ao longo da fase de execução do orçamento público é tida como pressuposto também no modelo orçamentário alemão, inclusive com base parlamentarista e, portanto, caracterizado por limites fluidos entre os poderes Legislativo e Executivo. Lembra Gabriel Lochagin que há casos em que a própria lei prevê o consentimento da Comissão de Orçamento do Parlamento alemão para o desbloqueio de despesas anotadas como suspensas, no chamado contingenciamento qualificado (*qualifizierte Sperrvermerke*). Em outras atuações será preciso duplo consentimento, tanto da Comissão de Orçamento como de outro comitê técnico parlamentar (*doppelt qualifizierte Sperrvermerke*). Conclui o autor que cai por terra o argumento de que o orçamento constitui mera autorização e a decisão de gastar está à livre disposição do Executivo, pois um comitê parlamentar deve amparar decisões governamentais. Há, ainda, o contingenciamento por razões econômicas (*hauswirtschaftliche Sperre*), além do bloqueio de caráter estrutural, para situações de aumento de demanda proveniente de superaquecimento econômico, e, embora não se preveja nesse caso a necessidade de autorização parlamentar, pontua Lochagin, a prática estabeleceu que contingenciamentos político-conjunturais devem ser autorizados pela Comissão de Orçamento.⁸⁸⁶ Interessante é perceber que, mesmo em regimes orçamentários

⁸⁸³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 135.

⁸⁸⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro, p. 72.

⁸⁸⁵ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 133-134.

⁸⁸⁶ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 131-133.

diversos, como o alemão e o norte-americano (o primeiro parlamentarista; o segundo presidencialista), ambos confluem para relevante dose de participação parlamentar na execução do orçamento. Mais destacado é notar que, no palco germânico, de onde se suscitaram os embates sobre a natureza do orçamento, em que se observou a defesa das prerrogativas governamentais e a dualidade da lei de Laband, agora se firma a participação do Parlamento nas decisões orçamentárias.

A verdade, porém, é que não é tão comum quanto deveria, nos ordenamentos jurídicos modernos, um delineamento mais preciso da obrigatoriedade da execução da lei orçamentária. Aliás, em vários modelos isso não ocorre – é mais exceção do que regra –, não sendo natural a todos os sistemas democráticos do mundo.⁸⁸⁷ Como lembra Rodrigo Faria, no sistema francês, a Lei Orgânica das Leis de Finanças (LOLF) deixa assentada a existência de créditos limitativos e estimativos, estes últimos quanto aos encargos da dívida e às garantias concedidas. Por seu turno, o sistema jurídico chileno preceitua, no art. 9º do Decreto-lei nº 1.263/1975, Lei Orgânica de Administração Financeira, que as dotações são estimativas, não se obrigando ao seu cumprimento. Em Portugal, ainda, o art. 42 da Lei de Enquadramento Orçamental do Estado (LEOE) destacou que as dotações orçamentárias constituem um limite máximo a se utilizar, e desde que satisfaçam os princípios de economia, eficiência e eficácia.⁸⁸⁸ O Brasil, não se pode negar, deu um primeiro passo ao incorporar uma impositividade mínima mediante um *controle fraco*, admitindo-se a não execução do programa orçamentário sob excludentes legais, seguida da justificativa ao órgão legislativo pelo administrador público. Marcha à frente está o modelo norte-americano, que confere a impositividade por um *controle forte*, exigindo-se a anuência parlamentar, seja expressa (*rescission*) ou tácita (*deferral*), como condicionante à decisão de não gastar do Executivo.

A questão que se coloca é se caberia, no Brasil, a reboque do modelo norte-americano, buscar maior rigor à cláusula de impositividade na tentativa de condicionar eventual inexecução do gasto à prévia manifestação parlamentar. Em outras palavras: seria factível incorporar o *rescission* e o *deferral* do modelo estadunidense no Brasil? O que se discute é se a decisão de não gastar uma dotação, total ou parcialmente, há de retornar ao Legislativo para aprovação, tácita ou expressa, como condicionante do ato do Executivo durante a execução, ou se basta a justificativa, como hoje concebida no direito pátrio. Em síntese, a provocação leva a refletir se a impositividade mínima estaria adequada à realidade nacional ou se seria possível avançar para um patamar superior de controle forte no orçamento impositivo

⁸⁸⁷ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 14.

⁸⁸⁸ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 139.

brasileiro, de modo que a eventual execução não integral de determinada programação orçamentária não possa ser feita só por decisão do Governo, mesmo justificada, mas seja condicionada à manifestação do Parlamento. É que, ao não executar o orçamento, procede o Executivo à alteração de uma lei durante a execução (legislando, desse modo, *a posteriori*).

Em qualquer caso em que se pense em impositividade, frise-se, não se tratará de expurgar a flexibilidade à gestão, pois permanecerá sendo possível a inexecução, desde que nas hipóteses legalmente ressalvadas (impedimentos de ordem técnica, restrições financeiras, convergência à economicidade, situações inscritas em lei). Não é o caso de impor o dever de execução sob qualquer pretexto, nem é a impositividade imutável ou uma *camisa de força* à Administração.⁸⁸⁹ O que se discute é exatamente a forma de conciliar a flexibilidade na execução com a impositividade inerente à lei e, então, definir um controle fraco ou forte a partir da participação parlamentar durante a execução. James Giacomoni recomenda aprofundar a oportunidade de transplantar para a norma brasileira o equivalente ao *rescission* da sistemática orçamentária norte-americana, mas a adoção dessa alternativa deve ser precedida de criteriosa avaliação e o Legislativo estar capacitado para apreciar com celeridade as inúmeras solicitações que sobreviessem.⁸⁹⁰ Edilberto Pontes Lima destaca igualmente que o processo de autorização para a anulação de determinado crédito teria de ser rápido, sob pena de ficar sem efetividade a exigência, pois, se o Executivo solicitar tal autorização e, assim, naturalmente não implementar o crédito até que o Congresso se posicione, a própria demora de deliberação no Parlamento acabaria por implicar a não execução.⁸⁹¹

É preciso ir além, na visão de Roberto Piscitelli, e seguir os passos do sistema americano, em que se exige autorização legal para cancelar crédito orçamentário, o que, na dicção do autor: “poderia – e deveria – ser adotado também no Brasil”. Como defende Piscitelli, tal ocorrência deveria, ainda, obedecer a prazos rígidos, para que as alterações não tivessem de ser feitas por decurso de prazo ou para regularizar situações consumadas, porque, como convém ao processo legislativo, a aprovação, rejeição ou modificação de projeto enviado pelo Executivo é de competência do Poder Legislativo.⁸⁹² Ana Bliacheriene, por sua vez, assevera que, em qualquer versão de orçamento impositivo (dura ou mitigada), o não cumprimento deveria ser precedido de autorização legislativa. A vantagem do modelo seria dividir a responsabilidade das escolhas públicas e da aplicação das receitas entre os

⁸⁸⁹ PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo*, p. 5.

⁸⁹⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 316.

⁸⁹¹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 12.

⁸⁹² PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*, p. 7.

poderes Executivo, Legislativo e sociedade, aumentando-se consideravelmente a *accountability* e, por conseguinte, a legitimidade das ações estatais, bem como de sua confiança social.⁸⁹³

A situação não é de simples resolução, e, como explicita Ricardo Lobo Torres, não seria possível, por outro lado, defender, em âmbito orçamentário, aceção que se limite “a copiar e a imitar servilmente modelos estrangeiros”.⁸⁹⁴ Como recorda Eduardo Mendonça, mesmo o sistema orçamentário dos Estados Unidos, pressupondo forma de governo presidencialista e estrutura administrativa federativa com similaridade ao modelo pátrio, teve sua evolução histórica peculiar e bastante diversa, sendo marcada por uma evidente proeminência formal do Congresso, inclusive atualmente exercida. Isso não obsta, de um lado, que o próprio legislador abra espaço à discricionariedade administrativa e, de outro, que estabeleça restrições à atuação do Executivo. De todo modo, o modelo americano, como destaca Mendonça, reflete com clareza a lógica de que o legislador detém a palavra final nas decisões orçamentárias e, por conseguinte, na definição das políticas públicas que serão priorizadas.⁸⁹⁵ Essa não parece ser uma tradição do Parlamento brasileiro, o que não significa que não possa vir a tê-lo, mas é preciso uma mudança profunda em sua atuação, como já exposto alhures.⁸⁹⁶

A propósito, vale lembrar que no nascedouro do orçamento impositivo pátrio, quando da PEC nº 22/2000, almejava-se imprimir um patamar forte de impositividade. Naquela ocasião, foi proposta uma adaptação do modelo americano, prevendo-se que a programação constante da lei orçamentária seria de execução obrigatória, “salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação”. Tal solicitação somente poderia ser formulada até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa, acompanhada de justificativa das razões que impossibilitassem a execução. Ficou expresso, ainda, que as referidas solicitações tramitariam em regime de urgência, e, não havendo deliberação do Congresso, no prazo de trinta dias, a solicitação seria considerada aprovada.⁸⁹⁷ Como já se sabe, a referida proposta de reforma constitucional não logrou êxito na versão primitiva, sendo o objeto direcionado para as emendas parlamentares, das

⁸⁹³ BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira, p. 60.

⁸⁹⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 45-46.

⁸⁹⁵ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 370.

⁸⁹⁶ Remete-se ao tópico 6.2, sobre um refinamento da atuação parlamentar em sede orçamentária.

⁸⁹⁷ BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 5 jan. 2022.

quais surgiu o impulso rumo à impositividade por meio da EC nº 86/2015, posteriormente complementada pela EC nº 100/2019 e a EC nº 102/2019. De fato, parecia prematuro modelo de controle forte daquela magnitude, e atualmente ainda não se visualiza tão próximo da realidade brasileira.

Indubitavelmente, o Brasil ainda é iniciante no que tange a uma renovação da cultura de orçamentação, sendo necessário, passo a passo, galgar degraus de forma segura. É de se reconhecer que, nesse momento embrionário, principalmente, não há condições de implantar, a duras penas, sem anteriormente retirar entraves no âmbito do planejamento e do desempenho, um sistema com impositividade excessivamente onerosa em face da condição institucional de responder a contento, sendo uma meta a ser trilhada, *pari passu*, junto às demais medidas de modernização do orçamento, quando se poderá, então, avançar nesse propósito, como já defendido antes,⁸⁹⁸ com as adaptações que melhor se adéquem à realidade pátria. Há um risco, é verdade, de a impositividade mínima não se prestar à finalidade para a qual foi concebida se não for provida de elementos que garantam a obrigatoriedade de devolução ao Parlamento da decisão de não gastar do Governo, a ponto de esta ser possível somente mediante anuência condicionante do órgão legislativo – não bastando o dever de justificativa e o presumível respeito à sua ocorrência circunscrita às hipóteses excludentes legais –, o que significaria migrar para o controle forte, a exemplo do modelo norte-americano.

Tal medida, contudo, considerando ainda a estrutura do atual sistema político-eleitoral e do presidencialismo de coalizão no Brasil, em que o custo de negociação é oneroso para formar maiorias e garantir a governabilidade, associado às dificuldades inerentes ao multipartidarismo fragmentário que dissipa forças congressuais, poderia um grau de impositividade maior que o atualmente idealizado pelo constituinte ser um fator de imobilismo, além de possível inefetividade, pois, se o processo legislativo não for suficientemente tempestivo, mostrar-se-á infrutífera a exigência, daí ser necessário ponderar os pesos das duas variáveis, sendo importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças institucionais, a fim de garantir a solidez no Congresso.⁸⁹⁹ O fato é que já é um

⁸⁹⁸ “Por tudo o que se expõe, parece ser o caso de refletir sobre a aplicação, no orçamento brasileiro, do equivalente ao instituto estadunidense do *rescission*. Tudo revela que não seria inimaginável avançar nesse propósito, com as adaptações que melhor se adequem à realidade pátria. O que precisa é haver disposição política e desejo de fortalecer o orçamento público, buscando-se um modelo intermediário em que sejam franqueados ajustes durante a execução do orçamento, desde que condicionados à anuência do Legislativo” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 207).

⁸⁹⁹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 12-14.

desafio concretizar o orçamento impositivo no país, e, mais importante, parece ser agora firmar uma mudança cultural, que já encontra no sistema posto, condições de fluir. Havendo riscos e incertezas em qualquer dos graus de impositividade, é de se iniciar pela impositividade mínima, e, se esta não se mostrar frutífera ou for facilmente burlada, impor-se novo reforço – a modificação de prática tão sedimentada tende mesmo a exigir mudanças legislativas formais.⁹⁰⁰

O que releva notar é que o modelo de impositividade mínima como instalado no Brasil (dever de execução relativizado nas hipóteses excludentes legais e o seu correlato dever de justificativa da eventual inexecução), se não comporta condições de maior avanço – caso assim efetivamente se entenda –, está longe de se aproximar do nível em que se condiciona a decisão à prévia autorização do Parlamento, portanto ainda há espaço para perspectivas outras de atuação dialógica entre os poderes no curso da execução. Mas, se ao Congresso ficará resguardada maior parcela de poder, também terá obrigatoriamente maior responsabilidade, e, no fundo, alterações dessa envergadura carecem de vontade política, ou de algum gatilho que a desperte, como se propõe a ser, em grau (ainda) mínimo, a impositividade no orçamento pátrio.

Em linha com o que defende Estevão Horvath, a solução parece afluir para o entendimento “a favor do orçamento impositivo, com algumas temperanças e poucas exceções”.⁹⁰¹ Vê-se, entretanto, a dificuldade de abandonar o modelo autorizativo há tempos enraizado no país e adotar uma versão de impositividade, diminuta que seja, quanto mais de maior robustez. Nem se sabe se esta última seria mais apropriada ao modelo pátrio, sendo preciso tempo de maturação e aplicação prática para conclusões assertivas e modificações graduais. O que mais importa não é encontrar, de pronto, o modelo perfeito, mas criar um ambiente favorável para encarar com maior realismo e seriedade a peça orçamentária. A impositividade não resolve tudo, havendo outras válvulas de modernização orçamentária, como o refinamento da atuação parlamentar, a melhoria do planejamento, o controle de desempenho, a incorporação de uma visão de plurianualidade, dentre outros, sem os quais seria de duvidoso acerto robustecer a impositividade para níveis pujantes logo de início, sem prejuízo de sê-lo na sequência.

Não há modelo único e já testado na história orçamentária do país, existindo sempre variações possíveis. Ao final – e isso é o que se torna decisivo –, quer-se uma gestão orientada pela legalidade e que potencialize a entrega de resultados, jungindo-se o dever de execução ao desempenho estatal. Se o orçamento impositivo pressupõe

⁹⁰⁰ MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 372.

⁹⁰¹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 228.

um responsável planejamento com definição precisa de metas, produtos e resultados, para além de refletir certa flexibilidade circunscrita aos limites da lei para a inexecução de programações em decisão partilhada dos poderes Executivo e Legislativo, deve primar por tal equilíbrio já na fase de elaboração e por uma melhor forma de estruturar os instrumentos de programação que antecedem o dever de execução, de modo que expressem as prioridades estatais e combatam os desperdícios, com a salvaguarda da racionalidade no gasto. Do contrário, o orçamento impositivo, em que grau for, será fator de instabilidade fiscal e política. O ponto-chave não é só cravar o nível ótimo de impositividade, mas vê-la em conjunto com os demais elementos que a compõem.

7.4 O CONVÍVIO ENTRE IMPOSITIVIDADE E FLEXIBILIDADE NA GESTÃO DO ORÇAMENTO

Não é novidade que um dos problemas centrais dos orçamentos, desde suas remotas origens, diz respeito ao grau de liberdade dos Governos para a utilização dos recursos da coletividade, podendo fazê-lo, a depender do sistema político formatado, sob maior ou menor controle a ser realizado, essencialmente, por meio da participação dos representantes que compõem o órgão parlamentar. O princípio do consentimento, que inicialmente imprimiu a necessidade de autorização legislativa para a arrecadação das receitas pelo Estado, evoluindo posteriormente para abarcar também a limitação das despesas decorrentes de decisões políticas dos governantes – e, agora, como se sabe, acolhe em sua feição contemporânea a imposição para o cumprimento da lei –, projeta uma estrutura que avoca questões de poder e soberania no seio da repartição de funções entre os poderes Executivo e Legislativo na gestão das finanças públicas. Mas não é só isso. Tal delineamento está a impactar a própria atuação governamental e a eficiência dos serviços prestados para responder às necessidades coletivas. Isto é, a separação de competências entre as instâncias estatais – executiva e legislativa, além da judicial –, mais do que divisão de poder, desempenha papel decisivo para a efetividade das ações do poder público, daí fazer sentido um processo orçamentário que não se afaste, no seu âmago, dos resultados que se busca alcançar, notadamente a entrega de bens e serviços, com credibilidade, eficiência e responsabilidade.

Nesse sentido é que, inegavelmente, como destaca Gabriel Lochagin, subjaz às atribuições do Executivo a questão sempre crucial de conciliar as prerrogativas de controle parlamentar com a maior flexibilidade na gestão administrativa dos recursos públicos. É que, se, de um lado, o orçamento tem uma função jurídica, que enfatiza a conformidade de todas as despesas com as normas e critérios postos, de outro, tem

também uma função político-econômica, que é a de ser um instrumento de governo, e, a despeito da aparente obviedade desses aspectos, eles não são conciliáveis em todas as suas dimensões.⁹⁰² A função jurídica do orçamento, que significaria em seu extremo uma estrita obrigação de gastar, como sugere o autor, embora possa produzir um indefectível controle de regularidade dos gastos, condizente com a previsão inicial que foi aprovada pelo Legislativo, poderia vir a ser prejudicial à eficiência da realização do programa econômico-administrativo, que deve ser, também, ajustável à conjuntura e, até certo ponto, aberto a revisões ocasionais. Dessa maneira, tais necessidades de alteração ao longo da execução da lei, voltadas estritamente para o atendimento do interesse público, precisam encontrar o procedimento adequado para sua viabilização. Sob prisma oposto, não mais se aceita modelo arbitrário de execução de orçamento, que eventualmente enfraqueça o devido controle idealizado sobre a conduta daqueles encarregados de conduzir a concretização dos gastos públicos. O dilema da execução do orçamento é, nas palavras de Lochagin: “reduzir, portanto, o *tradeoff* entre a rigidez normativa da lei orçamentária e a eficiência requerida para dar respostas a situações imprevistas”, sendo essa conciliação, que dá o tom dos objetivos a serem perseguidos pela execução do orçamento, marcada por diferentes características.⁹⁰³ A análise que se fez anteriormente sobre o alcance da impositividade orçamentária e a possibilidade de tê-la em distintos graus reflete justamente essa preocupação.

Ao examinar a divisão de funções na gestão do orçamento dentro do aparato estatal, Jesse Burkhead também mostra que o cerne dessa emblemática atuação está mesmo na dinâmica travada entre Executivo e Legislativo e no desafio de harmonizar essas esferas de poder. Burkhead ensina que, apesar de a elaboração e a execução comporem fases distintas do ciclo orçamentário, a menos que uma se apoie na outra, a gestão governamental falhará na utilização plena das possibilidades do orçamento como instrumento balizador do governo. Nesse passo, a autoridade do Legislativo em face da administração refletir-se-á na execução do orçamento, enquanto um governo central fortalecido estaria mais propenso a uma dinâmica orçamentária supostamente eficiente. No fundo, a execução orçamentária deve preservar a intenção do legislador, além de manter as condições de flexibilidade ao executor, caracterização com feição aparentemente simples, mas factualmente difícil de ser alcançada. O fato é que, como reflete Burkhead, é preciso garantir o equilíbrio durante o ciclo orçamentário. Se isso não for feito, certamente fracassará o orçamento em atingir o seu objetivo.⁹⁰⁴ Sendo determinada por considerações políticas (respeito às

⁹⁰² LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 71.

⁹⁰³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 72.

⁹⁰⁴ BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 444-445.

prerrogativas parlamentares), econômicas (instrumento de planejamento estatal), financeiras (controle e limitação dos recursos) e administrativas (prestação de serviços), necessariamente a execução do orçamento deverá ser guiada pelo respeito à decisão parlamentar, mas sem ignorar elementos hábeis a uma maior eficiência da gestão, quando situações impeditivas ou imprevisíveis tornem indevido o seu total cumprimento. Muito embora aparentemente conflitantes, a verdade é que a flexibilidade não está fora do espectro da legalidade.

Na nova variante advinda do viés orçamentário impositivo, enquanto faceta complementar contemporânea do princípio do consentimento – porquanto este não é mais concebido só como uma autorização (controle negativo), mas a lei produzida sob o crivo parlamentar reflete um plano mandamental no sentido de que a permissão ao governante é para que, respeitado o limite autorizado, cumpram-se as programações conforme aprovadas (controle positivo) –, tem-se exatamente o desejo da imposição de uma estrutura que congregue, na decisão orçamentária, desde a elaboração à sua execução, dialógica e equilibradamente, as funções do Executivo e do Legislativo em um processo democrático, tendo sempre em mira os resultados dessa atuação. Não se trata de uma normatividade rígida, que force a Administração ao cumprimento totalizante e inalterável das despesas; do contrário, até se poderia chegar à perda de credibilidade por parâmetros tão intransigentes. O respeito à legalidade, pois, não visa obviamente a limitar a capacidade de resposta do Governo, ao mesmo tempo que este, inserido que está em um regime jurídico de direito público, submete-se à lei. Daí se fazer necessário aprofundar essa convergência para o orçamento impositivo. Não se impõe o dever de execução sob qualquer pretexto, nem é a impositividade imutável ou paralisante à Administração,⁹⁰⁵ mas se está a buscar exatamente uma maneira de conciliar a flexibilidade na execução com a impositividade inerente à lei do orçamento.

É verdade que sempre se notou uma natural resistência política à migração para o orçamento impositivo. Os argumentos contrapostos – para além da conhecida acomodação entre os poderes que se apoiava no orçamento autorizativo – gravitavam em duas ideias básicas: a baixa margem para a alocação de recursos e a necessidade de manter livre a gestão para eventuais mudanças durante a vigência do orçamento. O primeiro aspecto se conecta às vinculações de receitas e às despesas obrigatórias, a provocar rigidez orçamentária. Tal efeito, como reiteradamente exposto,⁹⁰⁶ liga-se à fase anterior à execução, não sendo decorrente do orçamento impositivo. Nada obsta, pois, um orçamento impositivo de baixa rigidez, sendo

⁹⁰⁵ PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo*, p. 5.

⁹⁰⁶ Essa distinção foi detalhada no tópico 5.3 e reforçada no tópico 7.2, aos quais se remete a leitura.

fenômenos distintos e, ainda, não inconciliáveis.⁹⁰⁷ O segundo ponto tem relação propriamente com a flexibilidade na execução, visando a não gerar uma ineficiência estatal em situações imprevistas ou ocorrências impeditivas que torne inalcançável o plano originalmente concebido. Sob tal aspecto, certamente, a impositividade poderia ter o efeito de impactar a gestão se não formulada com válvulas de flexibilização, porquanto se introduz uma efetiva obrigação para o cumprimento do programa orçamentário, sendo necessário conjugar tal encargo com instrumentos que garantam o não engessamento da Administração.

Como ensina José Afonso da Silva, a flexibilidade é específica para a fase de execução do orçamento, consistindo em um verdadeiro princípio orçamentário. Com efeito, a execução orçamentária deve considerar a inevitável ocorrência de cenários inesperados e favorecer mecanismos que possam reajustar o que tinha sido planejado na aprovação do orçamento. É evidente que não seria possível, sem ter em conta as circunstâncias que envolvem a realidade financeira estatal e as inúmeras variáveis no decorrer do exercício, obrigar o gestor a cumprir cegamente a lei como ato mecânico não amoldável às intercorrências no curso da execução do orçamento. Nem sempre, explica o autor, as previsões podem captar todas as condições vigentes à época da execução, e não é possível programar a ponto de a execução se amoldar totalmente às previsões. A flexibilidade busca cumprir a programação em seu aspecto essencial, já que, muitas vezes ou quase sempre, é preciso modificar e fazer readequações nas previsões e programações orçamentárias ao longo de sua execução.⁹⁰⁸

Mais que isso, como destaca Rodrigo Faria, a flexibilidade se converte em um instrumento absolutamente indispensável à adaptação da atuação governamental e indissociável da própria natureza jurídica da lei do orçamento, irradiando-se sobre a conformação que se procura conferir às programações do orçamento, de modo que os fins que as orientam sejam alcançados. Como afirma Faria, o enrijecimento artificial da lei orçamentária, por vedações à sua alteração, antes de fortalecê-la, implicaria sua fragilização, em face do descolamento progressivo da realidade em

⁹⁰⁷ Sobre esse ponto da rigidez orçamentária no planejamento, nunca é demais lembrar: “De fato, sem disponibilidade de meios financeiros para programar gastos, segundo prioridades escolhidas e a realidade conjuntural esperada, não haverá a menor possibilidade de planejamento, otimização e gestão ordenada das finanças públicas. Para isso, é fundamental que um volume representativo de recursos esteja desimpedido, disponível para a melhor aplicação possível” (DERZI, Misabel Abreu Machado. O princípio da não-afetação da receita de impostos e a justiça distributiva. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Fa-cury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 647).

⁹⁰⁸ SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 310.

que pretende atuar.⁹⁰⁹ Ademais, uma gestão por resultados, da qual sobressai a visão renovada de orçamento de desempenho, geralmente se conecta a um maior grau de maleabilidade no exercício das funções públicas. Estevão Horvath chega a dizer que esse é um tema complexo do ponto de vista jurídico, porquanto a pressuposição é a de que, quando aprovada a lei orçamentária, a decisão política foi a que ali restou plasmada, devendo ser executada conforme o plano consentido, a menos que se encontrem mecanismos aptos a flexibilizá-lo. Tal medida não seria paradoxal em face do orçamento impositivo, sendo possível engendrar cláusulas de flexibilização, sob certas circunstâncias, com vistas à persecução da maior eficiência possível.⁹¹⁰ Cumpre, desse modo, delimitar o alcance dessa aplicação para, posteriormente, identificar as formas de sua incidência.

A flexibilidade, na verdade, invoca limites precisos, pois, como revela Gabriel Lochagin, ela não opera no vácuo de princípios orçamentários, tampouco podem ser ignorados os objetivos orçamentários traçados, por isso caberá falar em flexibilidade na execução orçamentária apenas quando houver espaço normativo de atuação, haja vista não ser possível conceber uma contradição entre flexibilidade e legalidade, do contrário se estaria a acatar uma irreduzível oposição entre políticas orçamentárias diversas do Legislativo e do Executivo, o que seria inconcebível, já que as alterações durante a execução devem resguardar os objetivos políticos contidos no orçamento.⁹¹¹ Por tal razão, também leciona José Afonso da Silva, o próprio programa orçamentário e a leis que conferem suporte à sua execução definem mecanismos que permitem os ajustamentos em limites tais que não importem desrespeito ao princípio da legalidade e do controle parlamentar em matéria financeira.⁹¹² O fato é que a flexibilidade está longe de significar uma ampla e desmedida possibilidade de alterar o orçamento, nem representa livre margem de atuação para o administrador, a seu bel-prazer, mudar os programas prescritos em lei. É justamente o inverso: a flexibilidade visa a garantir o cumprimento dos fins que são ínsitos à lei do orçamento, e não por outro motivo deve ser balizada pelos contornos legais que a própria lei orçamentária traça em seu corpo normativo. A margem de discricionariedade conferida pela lei ao gestor para promover alterações durante a execução do orçamento, ao invés de firmar suposta competência para alterá-lo sem limites, retrata diametralmente o oposto: *poderes conferidos para o alcance das finalidades estabelecidas na própria lei*, na dicção de Rodrigo Faria.⁹¹³

⁹⁰⁹ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 265-268.

⁹¹⁰ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 265.

⁹¹¹ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 73.

⁹¹² SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 310-311.

⁹¹³ FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 267.

Se tal sistemática não tinha campo certo de aplicação no modelo orçamentário autorizativo historicamente aplicado no Brasil, agora o orçamento impositivo realinha a dimensão de subordinação da flexibilidade à legalidade, uma vez que em primeiro lugar vem o dever de execução, que pressupõe encargo à Administração e o devido respeito à legalidade (CF/88, art. 165, § 10), e só depois, em segundo plano, estarão as situações em que se admite afastar a obrigatoriedade da execução, nos estritos casos em que a lei admite excludentes (CF/88, art. 165, § 11). Em suma, a flexibilidade se dá dentro da lei, nos limites dela, e para atingir os objetivos da programação legal. Reforça Bandeira de Mello que, sendo impossível prever com exatidão vicissitudes de diversas ordens, restará à Administração apreciar casos vertentes, mais precisamente para implementar a finalidade legal a que está jungida pelo princípio da legalidade.⁹¹⁴ É daí que, submetendo-se o gestor à lei, tem-se no orçamento impositivo o real sentido de flexibilidade, no espaço reservado pelo legislador. Fora das hipóteses legalmente previstas, a flexibilidade não poderá ser escudo à decisão de não executar o gasto.

Além do princípio da legalidade, também os princípios da transparência e da especialidade impõem limites jurídicos à aplicação da flexibilidade orçamentária. Aliás, tais postulados, segundo a doutrina de Ricardo Lobo Torres, são elencados no feixe de princípios vinculados à segurança orçamentária, penetrando na linguagem jurídica em busca da certeza e previsibilidade no funcionamento dos órgãos estatais. Por meio da transparência se recomenda a organização das entradas e dos gastos com clareza e fidelidade, condenando-se as classificações tortuosas e distanciadas da técnica, e os incentivos encobertos ou camuflados.⁹¹⁵ A transparência conecta a gestão à noção de exatidão e sinceridade da programação, além de publicidade e compreensibilidade nas informações para fins de viabilização do controle. No fundo, o que se pretende é limitar a distância entre os resultados esperados e os efetivos na gestão orçamentária, e a flexibilidade não há de ser utilizada para subverter tal ordem. Ao contrário, como aponta Lochagin, flexibilidade e transparência se implicam mutuamente, sem que haja entre elas contradição, do contrário se estaria a admitir, por meio de uma indesejável falta de transparência, o uso da flexibilidade não somente para retirar a administração da esfera de controle parlamentar, mas também para induzir o Legislativo a erro nas decisões que precisam ser tomadas. Não se poderá fazer da flexibilidade, portanto, o salvo-conduto do administrador desonesto, tampouco transformar uma habilidade de manipular dados financeiros do Estado em uma vantagem política competitiva.⁹¹⁶

⁹¹⁴ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 439.

⁹¹⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 319.

⁹¹⁶ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 75-76.

Ademais, tendo em vista que respeitar a lei orçamentária não é só obedecer ao limite de gastos, mas realizá-lo conforme planejado e consentido em lei, daí decorre igualmente a importância de a flexibilidade se coadunar ao princípio da especialidade, enquanto faceta da própria legalidade orçamentária. Explica Ricardo Lobo Torres que os orçamentos são programados com discriminação e especificação de créditos sob três dimensões: (a) quantitativa: referente à fixação do total das despesas, vedadas a concessão ou utilização de créditos ilimitados (CF/88, art. 167, VII) e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (CF/88, art. 167, II); (b) qualitativa: alusiva à vinculação dos créditos aos órgãos públicos e aos programas, proibindo-se a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem a autorização prévia legislativa (CF/88, art. 167, VI); e (c) temporal: atinente à limitação da vigência dos créditos orçamentários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (CF/88, art. 167, § 2º).⁹¹⁷ Em verdade, pelo princípio da especialidade se induz que as estimativas orçamentárias da imensa quantidade de operações financeiras de uma comunidade política adquiram ordem e articulação, primando-se pela escolha racional de fins. A flexibilidade caminha junto à noção de que os meios públicos devem ser empregados não de forma arbitrária, mas de acordo com a programação e a discriminação de despesas para fim específico.⁹¹⁸

É fundamental a compreensão dos limites da flexibilidade para que se possa convergi-la à noção de impositividade orçamentária, dado que ela não se contrapõe à legalidade, à transparência ou à especialidade, bem assim a qualquer outro princípio que inspire a gestão orçamentária, junto aos quais se integra harmonicamente. Mas, se é possível identificar na flexibilidade o objetivo de oportunizar à gestão a realização dos programas com as indispensáveis adaptações que surjam ao longo do exercício, é consequência lógica supor que tal instrumento se atenha àquele preciso objetivo, no estrito cumprimento da legalidade e sem macular o equilíbrio das funções inerentes a cada um dos poderes. O que importa é perceber, como se vem argumentando nesta abordagem, que não mais se admitem condutas unilaterais dos agentes responsáveis pela execução orçamentária, a ponto de desintegrar o Parlamento da decisão em fase posterior ao plano por ele aprovado, salvo se invocada novamente sua participação. Cabendo ao Legislativo, por atribuição constitucional, a aprovação final do orçamento e demais leis orçamentárias, suas

⁹¹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 335.

⁹¹⁸ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 76.

prerrogativas devem permanecer preservadas na ocasião de inevitável – e sempre circunscrita à lei – medida de flexibilização do plano.

Assimilados tais limites, resta investigar de que modo se poderia conceber a flexibilização da execução do orçamento, em especial agora no modelo impositivo. O processo orçamentário pátrio, a bem da verdade, nunca se fez alheio à possibilidade de ajustes na execução ao longo do exercício. É possível seguramente afirmar que já existiam no sistema nacional válvulas de flexibilização, bem como limites a mudanças de rota na realização dos programas. Especificamente sobre a decisão de não gastar, destaca Estevão Horvath que tal evento poderia ocorrer, nos moldes do ordenamento jurídico brasileiro, quando recaísse sobre hipóteses previstas em lei, como é o caso do art. 9º da LRF, ou mediante nova autorização específica por parte do Legislativo.⁹¹⁹ De outro lado, também Weder de Oliveira recorda que a programação que consta da lei aprovada poderia ser modificada mediante a concessão de créditos adicionais, por meio dos quais se cancelam dotações e os recursos são reaproveitados em outras programações, sendo instrumento apto para o caso de o Executivo deixar de executar a despesa.⁹²⁰ Logo, seguindo o procedimento delineado na ordem pátria, já não havia desamparo legal. A questão é que os instrumentos de flexibilidade, embora previstos em variadas formas, foram deturpados no modelo de orçamento autorizativo. Não se olvide, ainda, que a histórica falta de compromisso com a execução e a ausência de critérios de contingenciamento (que deveria estar limitado ao montante suficiente para suprir a frustração da receita, nos termos do art. 9º da LRF), diz Eugênio Greggianin, criou uma espécie de cortina de fumaça na gestão administrativa dos recursos.⁹²¹

A diversidade dos mecanismos a garantir a flexibilidade durante a execução na história recente do orçamento brasileiro é bem reproduzida por Gabriel Lochagin,⁹²² a partir de uma distinção que leva em conta a intensidade da participação parlamentar em cada uma das heterogêneas vias de flexibilização, classificadas em grau: (i) forte: se dependente de aprovação parlamentar prévia e específica (créditos suplementares que ultrapassam limites de autorização prévia da lei orçamentária; créditos especiais; transferências, transposições e remanejamentos); (ii) fraco: quando a aprovação não for prévia (créditos extraordinários) ou específica (créditos suplementares abertos nos limites já autorizados na lei orçamentária anual); e (iii) fraquíssimo: sem uma atuação parlamentar direta (limitação de empenho e

⁹¹⁹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 224.

⁹²⁰ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 407-408.

⁹²¹ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 35.

⁹²² LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 93.

movimentação financeira). Como infere o autor, seria de se supor que a utilização de instrumentos de flexibilidade orçamentária tivesse que se submeter à aprovação parlamentar durante a execução, mas, pelo que se observa, há casos que escapam a tal premissa.⁹²³ Isso revela, de um lado, alguma insuficiência no controle em sede parlamentar, e, de outro, a possível convivência com mecanismos de flexibilidade, longe de sê-lo com falta de maleabilidade. Ao contrário, não são poucas as vias de flexibilização, a se ver da autorização para a abertura de créditos adicionais existente no orçamento aprovado, inclusive percentual específico para remanejamentos diretos, nos termos e limites da lei orçamentária anual, sem que seja necessário a alteração se submeter à nova deliberação no Parlamento.⁹²⁴

Todos esses instrumentos, a rigor, não desaparecem na gestão do orçamento impositivo. Constituem-se, como dito, em mecanismos de flexibilização que o sistema pátrio contempla para a fase de execução orçamentária. Só que, enquanto o modelo autorizativo permitia despesas autorizadas sem um correspondente compromisso de execução, elevando-se a margem de discricionariedade no contingenciamento, agora este se torna, no modelo impositivo, resultado de evento impeditivo, sendo exceção e não regra, sem que seja impulsionado por vontade política tomada de modo unilateral e injustificado. Alcança-se, assim, a decisão de não gastar pela explicitação do *dever de execução* (não absoluto) juntamente ao *dever de justificativa* (eventual inexecução admitida só nas excludentes legais). Afora esse aspecto – por meio do qual se projeta recolocar o Parlamento na execução orçamentária, o qual rotineiramente era esvaziado –, nada muda em relação ao que o sistema já contemplava. Em suma, a flexibilidade coexiste com os mecanismos existentes, mas estes necessariamente se alinham aos princípios da legalidade e da motivação, sob qualquer aspecto (seja para a criação, alteração ou – aqui está a mudança – redução de gastos no curso execução), de modo que não se alteram propriamente os instrumentos, mas a forma de exercê-los.

Quanto ao dever de execução, a flexibilidade subsiste, podendo ser invocada para afastar tal encargo se observados critérios prescritos em norma. Como se sabe, a obrigação de executar as programações orçamentárias discricionárias: (i) subordina-se ao cumprimento das metas fiscais; (ii) não impede o cancelamento para a

⁹²³ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 93-94.

⁹²⁴ Sob tal aspecto: “A Constituição Federal deixa clara a necessidade de autorização parlamentar para as alterações da Lei de Orçamento. Em determinadas hipóteses, o Legislativo, antecipadamente, circunscreve as condições em que podem ser feitas adequações, sem necessidade de nova submissão do crédito à Casa Legislativa. Todavia, sempre que determinado caso não esteja contemplado nas hipóteses de delegação expressamente autorizadas pelo Congresso, há necessidade de se submeter um projeto de lei específico para a deliberação parlamentar (FARRIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 205).

abertura de créditos adicionais; (iii) não é aplicável nos casos de impeditivos de ordem técnica; e (iv) ajusta-se ao princípio da eficiência, convergindo para a economicidade do gasto. Resumindo: no que se refere ao ponto de mudança do orçamento impositivo (dever de executar a programação orçamentária), pressupõe-se eventual obstrução técnica ou restrição fiscal para a não execução do gasto, e, não recaindo sobre tais hipóteses, só se torna possível a medida se comprovadamente se mostrar mais econômica. Esta última possibilidade, ligada à eficiência e à economicidade, além de afastar a visão de impositividade como se fora um dever de gastar, abre espaço para reparar desacertos de leis orçamentárias precárias, diante de mudanças conjunturais importantes, não vistas ou pouco zeladas quando do trabalho parlamentar, sendo mecanismo jurídico-financeiro viável se a programação não refletir, ainda, as condições para a entrega do bem ou do serviço à sociedade. É que o dever de execução é inseparável do fim a que se dirige, mas não são inimagináveis orçamentos mal elaborados ou que ignorem itens cruciais para o alcance dos resultados, caso em que o gasto restará inútil. Nesse caso, é de se conjugar a ocorrência como impedimento técnico (situação ou evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução), a ser identificada, sem prejuízo de outras, em ato do Executivo federal, a teor do art. 72, § 2º, da LDO 2023. O fato é que se inverte a lógica: em vez de mera autorização, impõe-se a execução, ressalvada a flexibilidade no espaço deixado pela lei.⁹²⁵ O ônus de demonstrar alguma excludente é do gestor, atraindo a responsabilização por desvios, e, em todo caso, a justificativa deve ser levada ao Parlamento, a quem caberá exercer o controle *ex post*.

Toda essa sistemática, ao mesmo tempo que posiciona a flexibilidade em maior conformidade com os limites que a informam, tendo em mira o compromisso de efetiva execução da lei regularmente aprovada no Parlamento, não deixa de dotar o Governo de alguma dose de maleabilidade para os atos executórios: seja porque os instrumentos desde sempre existentes não se mostram inábeis à mudanças de curso durante o exercício (alguns dos quais não pressupõem controle forte pelo Legislativo); seja porque as alterações promovidas com o novo modelo de orçamento impositivo não são capazes de engessar a Administração, pois, previstas no âmbito do dever de execução algumas hipóteses excludentes legais, tampouco estas estão dependentes (nessa fase inicial) de manifestação condicionante do

⁹²⁵ Desse modo, a flexibilidade ganha contornos explicitamente definidos em norma para a situação em que a programação orçamentária não seja efetivada, total ou parcialmente. Nesse ponto, vale notar o que diz Élide Graziane Pinto: “há grande diferença entre a atuação empreendida com margem de liberdade conferida nos limites da lei e uma atuação que se faça fora da lei ou até contra a mesma. Em se tratando de políticas públicas, importa conhecer e exercitar os limites da lei para fixação dos controles cabíveis” (PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 41).

Legislativo; são suficientes as razões do gestor, para fins de controle parlamentar e eventuais responsabilizações. Com efeito, é possível notar que o sistema se encontra modulado com impositividade, mas não se ressentido de instrumentos de flexibilização. Nada obsta, ainda, que novas frentes sejam impulsionadas em prol de maior eficiência da gestão, conciliando outros elementos de flexibilidade com a própria noção de orçamento de desempenho.

A propósito, costuma ser ponto de crítica no âmbito do Poder Executivo, por exemplo, o detalhamento excessivo dos itens de despesa na lei do orçamento, apesar de tal discriminação decorrer da dimensão qualitativa da especialização, a conformar a realização da despesa à sua finalidade. Explica Giuliani Fonrouge que, resultado de uma prolongada luta desenvolvida ao longo do século XIX entre o Parlamento e o Executivo, a especialização foi absorvida nas práticas orçamentárias de quase todos os países, restringindo os montantes globais com a fixação de valores detalhados para cada tipo de gasto. Adverte o autor que, em países presidencialistas, em especial nas democracias incipientes, é muito perigoso o procedimento das dotações globais, que se prestam aos maiores abusos. De toda forma, nos últimos anos, diz Fonrouge, tem-se acentuado uma tendência para a adoção de normas, em algum grau, limitativas da especialidade, já que o orçamento não poderá cumprir a sua função de orientar a economia se o Governo não dispuser de elementos adequados para adotar medidas que requerem mobilidade e variabilidade para se ajustar à evolução econômica.⁹²⁶

Essa ainda não parece ser realidade tão próxima do orçamento pátrio. Paulo Bijos recorda que o orçamento público, no Brasil, é tradicionalmente apontado como um dos mais detalhados do mundo, com grande quantidade de classificadores de despesas que normalmente não constam das leis orçamentárias de outros países.⁹²⁷ De fato, o nível de especificação tornou-se elevado, havendo inquietação grande na minúcia do gasto, a ponto de, não raro, perder-se o objetivo que deveria ser o principal: a efetiva entrega do resultado da programação orçamentária. Por outro lado, é certo que o orçamento morre pelo prazo, sendo preciso efetivá-lo, com a maior eficiência possível, dentro de sua vigência. Daí ser fundamental a existência de procedimentos que não apenas se desenvolvam com segurança jurídica, mas também proporcionem uma gestão célere para o atendimento das demandas públicas. Considerado o orçamento com o foco no resultado, é natural que a especificação seja a ele convergente, o que implica cogitar de métodos mais dinâmicos. Nesse enfoque se insere a problemática da flexibilidade da gestão para remanejamentos.

⁹²⁶ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*, p. 171-172.

⁹²⁷ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 170-171.

Atualmente, a LOA 2023 (Lei nº 14.535/2023) prevê em seu art. 4º, no que tange às despesas primárias discricionárias, a autorização para que o Executivo possa, por ato próprio, remanejar dotações orçamentárias até 20% do valor do subtítulo, limite elevado para 30% se o remanejamento for entre categorias de programação do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário.⁹²⁸

A verdade é que o arcabouço de regras orçamentárias e fiscais, ao contrário de ser empecilho à execução de políticas públicas, é condição para o financiamento dessas mesmas políticas de forma sustentável. A flexibilidade, por sua vez, estará tão mais apta a ser viabilizada quanto mais os demais elementos que induzam uma maior renovação orçamentária forem, progressivamente, absorvidos na realidade brasileira. Como se tem defendido neste exame, é preciso uma mudança em visão sistêmica, conjugada à ideia de *performance* com indicadores e metas de resultado aprimorados, além de espaço de planejamento com redução da rigidez, bem assim uma atividade parlamentar mais refinada e um controle de políticas públicas com retroalimentação de dados, sem descurar as programações e estimativas realísticas, tudo interligado à mudança cultural que apenas se inicia pelo orçamento impositivo, primando-se pelo respeito à legalidade, que congrega alguma flexibilidade – desde que precisamente delimitada e juridicamente segura – para maior adaptabilidade e eficiência da gestão.

⁹²⁸ Dispõe a LOA 2023, no que se toca ao limite para remanejamento de programações discricionárias: “Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que [...] atendam às seguintes condições: [...] III – suplementação de dotações classificadas com ‘RP 2’ destinadas: [...] i) a cada subtítulo, exceto nas hipóteses em que possa ser suplementado com fundamento no disposto nas demais alíneas deste inciso, até o limite de vinte por cento do valor do subtítulo, por meio da utilização de recursos provenientes de: 1. anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação; [...] § 3º Os limites de que tratam as alíneas ‘e’ do inciso I e ‘i’ do inciso III do *caput* poderão ser ampliados em até dez pontos percentuais quando o remanejamento ocorrer entre categorias de programação do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário”.

ORÇAMENTO E CREDIBILIDADE: A IMPOSITIVIDADE LEVADA A SÉRIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL

Tudo o que se discorreu até aqui conduz a um objetivo central: a busca pelo aperfeiçoamento do orçamento público no Brasil, de modo que suas disposições se convertam em realidade, por meio de programações sinceras que vinculem o Estado a honrar os compromissos consentidos, primando-se por uma relação cooperativa e dialógica entre Executivo e Legislativo ao longo de todo o processo orçamentário, da elaboração à execução. Ao final, quer-se incutir o estímulo a uma maior credibilidade orçamentária no país. De fato, ou a sociedade e os agentes econômicos confiam no que a peça orçamentária estabelece, desde a sua proposição inicial até os atos para a sua efetivação, ou a legitimidade governamental será, em alguma medida, corroída, ante a ampliação de incertezas e o incentivo a comportamentos oportunistas em torno de mecanismos de alocação dos recursos públicos, com a multiplicação de tentativas de escapar do orçamento e do conjunto de regras fiscais. É para combater essa visão retrógrada que emerge o orçamento impositivo, do contrário a peça orçamentária e a própria gestão das finanças públicas se tornam ficções e perdem sua confiabilidade.⁹²⁹

⁹²⁹ A propósito, o registro de Valder Pascoal: “A Impositividade estatuída pela EC 100, e o conseqüente choque de realidade que ela propiciará, poderá, com efeito, trazer avanços importantes ao processo orçamentário brasileiro. Se essa impositividade, ademais, vier acompanhada de uma nova (com)postura de governantes e legisladores (sem esquecer do papel dos órgãos de controle e da sociedade), reconhecendo o orçamento como instrumento fundamental de transformação social, aí sim, estaremos diante de um novo orçamento público, mais republicano, democrático, construtor de esperanças” (PASCOAL, Valdecir. *Um novo orçamento público?*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/374/autor/3>. Acesso em: 11 set. 2019).

Nesse sentido é que, encaminhando-se para o desfecho desta tese, o oitavo e último capítulo busca visualizar a execução do orçamento impositivo no Brasil, seus eventuais percalços e caminhos possíveis para a sua concretização. As iniciativas que se veem materializadas nas reformas que inauguraram a impositividade orçamentária no sistema brasileiro, em verdade, não foram acompanhadas de um debate jurídico qualificado nem de um amadurecimento no âmbito dos órgãos técnicos para pautar com segurança a sua efetivação, o que resultou em um panorama ainda destituído de uma melhor construção para a melhoria do processo orçamentário considerado como um todo. Nesta etapa derradeira, então, compilam-se reflexões para o aprimoramento do modelo, no sentido de propiciar bases mais sólidas para a sua implementação.

8.1 PROGRAMAS, AÇÕES, RESULTADOS: EM QUE NÍVEL SE VIABILIZA A IMPOSITIVIDADE?

Ao se tornar o orçamento público impositivo no Brasil, é possível o surgimento de distorções ou dificuldades do ponto de vista da execução – em especial após longo período de adoção daquele nefasto modelo autorizativo –, sendo necessário orientá-lo para um maior ganho de eficiência. O equilíbrio entre os poderes e a reapropriação das funções do Legislativo junto ao Executivo no sistema orçamentário pátrio devem ser acompanhados de um processo de evolução contínuo no modelo que se forma, a fim de potencializar a capacidade de geração de desempenho e a entrega de bons e efetivos resultados. É que o orçamento impositivo não necessariamente conseguirá ser aplicado e nem estará vinculado à melhoria mais ampla do sistema orçamentário brasileiro se com ele não forem harmonizadas outras vias de modernização. Do ponto de vista jurídico, houve um avanço a partir das reformas constitucionais orçamentárias – sobretudo as mais recentes (EC nº 100/2019 e EC nº 102/2019) – que consolidaram a natureza impositiva do orçamento como um todo, mas seus efeitos ainda não são, na prática, tão visíveis. Dado que está posto o novo modelo e se tem tal cenário em maturação, resta perquirir caminhos para pavimentar a impositividade do orçamento brasileiro, de maneira equilibrada e exequível, a fim de conferir-lhe maior credibilidade.

Aliás, exame no contexto da promoção de auditorias externas independentes sobre a credibilidade dos orçamentos governamentais, no âmbito do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (ONU),⁹³⁰ deixou assente que

⁹³⁰ ONU. *Promoting independent external audits on credibility of government budgets*. Concept note. Department of Economic and Social Affairs. 2020. Disponível em: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/sai-handbook-concept-note-december-2020.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

os orçamentos são considerados credíveis quando os governos arrecadam e gastam de acordo com o planejamento orçamentário aprovado. A capacidade de um governo de cumprir as metas de receitas e despesas durante o exercício financeiro determina a credibilidade do orçamento. O referido documento lista três razões pelas quais é de vital importância a credibilidade orçamentária: (i) o orçamento nacional é o roteiro para a prestação de serviços públicos e para o progresso no desenvolvimento sustentável, daí por que se desviar desse curso pode impactar a prestação eficaz dos serviços essenciais e a consecução dos objetivos de desenvolvimento nacional; (ii) a ausência persistente de credibilidade orçamentária reflete práticas inadequadas de gestão das finanças públicas, o que, por sua vez, pode comprometer a integridade dos recursos públicos e aumentar os riscos de uso indevido e de práticas corruptas; e (iii) o fracasso reiterado em arrecadar e gastar conforme o orçamento público aprovado muitas vezes alimenta uma narrativa contínua de que os governos não são confiáveis.

No aludido estudo, ainda em fase piloto, foram examinadas várias tendências relativas à falta de credibilidade nos orçamentos governamentais, sendo apontados relevantes achados: (1) parcela significativa dos governos vem gastando, em média, menos do que seus orçamentos, em quase 10% (acima do desvio de 5% estabelecido em padrões internacionais); (2) o gasto insuficiente é mais comum em setores sociais importantes e programas de prestação de serviços essenciais; (3) fatores técnicos e políticos impulsionam a falta de credibilidade, associados às estimativas deturpadas de receitas e de despesas, além de políticas inadequadas de aplicação dos recursos; e (4) governos raramente explicam os motivos de seus desvios orçamentários, apesar de as justificativas serem essenciais para a confiança na capacidade estatal de fazer planos realistas e cumprir compromissos.⁹³¹ Essa descrição parece bem próxima da realidade brasileira. O orçamento impositivo, ao estabelecer o dever de execução dos programas orçamentários, aponta justamente para uma desejável mudança desse quadro, visando a combater o gasto insuficiente, adotado de forma arbitrária, sem base legal ou despido de qualquer justificativa. E a sua execução é a ponta final da cadeia, devendo se dar da forma mais sincera possível, sem o que não será factível algum modelo de orçamento impositivo e a própria afirmação de sua credibilidade.

Nesse ponto, parece ser absolutamente fundamental tecer as reflexões deste tópico delimitando uma premissa elementar, sobre a qual está alicerçado o orçamento impositivo brasileiro, qual seja: no ciclo orçamentário, o que propriamente é o

⁹³¹ ONU. *Promoting independent external audits on credibility of government budgets*. Concept note. Department of Economic and Social Affairs. 2020. Disponível em: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/sai-handbook-concept-note-december-2020.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

dever de execução no que se refere às medidas que o administrador precisa adotar para se considerar tal encargo cumprido? Ou seja, se o destino final de toda a argumentação em torno da impositividade é o realismo da peça orçamentária e a execução fiel das suas programações, o que é preciso para se assegurar que o gestor atingiu a contento esse objetivo e se desonerou da obrigação? Nos termos do texto constitucional, como se sabe, a Administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10, da CF/88), mas a questão é saber quando se poderá dizer que os atos executórios tomados pelo Poder Executivo respeitaram tal incumbência. O controle a ser exercido sobre o administrador público, bem assim as medidas corretivas para a melhoria da gestão orçamentária, reclamam uma esmerada precisão nessa linha divisória quanto ao cumprimento ou não do dever de execução. No fim das contas, a credibilidade orçamentária orbitará em torno desse ponto nodal: o dever de execução está ou não sendo efetivamente cumprido? De outro modo: a impositividade está sendo levada a sério e se faz realidade no país?

A demarcação do dever de execução repercute decisivamente nos contornos do novo modelo e passa a influenciar todos os atores envolvidos no ciclo do orçamento impositivo – os poderes (na coordenação de suas respectivas ações); a sociedade (no controle da efetiva satisfação de suas demandas); os órgãos de controle (na aferição de desvios de conduta e adoção das medidas pertinentes); e os agentes públicos (no conhecimento do que precisa ser feito para desincumbirem-se do encargo a que se responsabilizaram). Para tanto, é preciso identificar, na realidade pátria, que grau de exigência ou nível de execução perfaz o vínculo obrigacional da Administração nos meandros do orçamento impositivo. Algumas questões perpassam esse balizamento, que se torna de enorme importância para a exigibilidade do dever constitucional de executar as programações orçamentárias. Averigua-se, pois, no âmbito do orçamento impositivo pátrio: (a) em que estágio da execução (empenho; liquidação; pagamento) o dever se efetiva?; (b) em qual categoria de programação (programa; ação; subtítulo) se considera consumada a obrigação?; e (c) para que espécie de programa (finalístico; de gestão; prioritário) se projeta tal encargo? Em suma, busca-se especificar em que medida, nos atos da execução orçamentária, o administrador público estará vinculado à obrigação de realização da despesa no escopo do orçamento impositivo brasileiro.

Quanto ao primeiro aspecto, referente às fases de execução em cotejo com a cláusula de impositividade, já se sabe que a realização do gasto atravessa três etapas, conforme os arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964: empenho, liquidação e pagamento. Tal operacionalização é reforçada no Manual de Contabilidade Aplicada ao

Setor Público (MCASP).⁹³² O empenho é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, como uma espécie de reserva de dotação orçamentária para um fim específico, formalizada mediante nota de empenho, da qual deve constar o nome do credor, a especificação e a importância da despesa, bem como os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária. A liquidação, de outro lado, consiste na verificação do direito do credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios, com o objetivo de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata do valor devido e a quem se deve pagar a quantia, para extinguir a obrigação, com base no contrato, ajuste ou acordo respectivo, na nota de empenho e nos comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço. Por fim, o pagamento encerra o ciclo da despesa com a entrega do numerário pactuado junto ao credor, só podendo ser efetuado após regular liquidação da despesa, com o despacho exarado por autoridade competente. Considerando tais etapas sequenciais para a realização da despesa, indaga-se: do ponto de vista da impositividade orçamentária, em que fase do ciclo da despesa torna-se cumprido o dever de execução? O empenho seria suficiente ou apenas os atos de conclusão do pagamento desoneram o gestor da incumbência de realização do gasto?

Não se tergiversa sobre esse aspecto, restando claro que se pode considerar encerrada a despesa – e, portanto, cumprido o dever – com o efetivo pagamento, à medida que a ocorrência deste pressupõe a entrega do produto (bem ou serviço) à sociedade. Em outras palavras, pode-se dizer que sem pagamento não há execução financeira, até porque antes disso não há como confirmar o resultado da aplicação, e, embora o empenho e a liquidação sejam atos preparatórios indispensáveis, o objetivo final é a realização da programação orçamentária, que só se atesta com o pagamento pela certeza de ser anterior a este a prestação respectiva. Aliás, no relatório e parecer prévio sobre as contas do Governo no exercício de 2021, vê-se, no âmbito específico das emendas impositivas, que o TCU não considera executada a despesa que não tenha sido paga.⁹³³ Se isso vale para as emendas, é claro que para todo o resto das despesas discricionárias no orçamento impositivo há de se aplicar igual raciocínio. Por outro lado, a LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), no art. 71, § 3º, prescreve que o dever de execução a que se refere o art. 165, § 10, da

⁹³² BRASIL. Ministério da Economia. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 9. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. p. 110-111. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLI-CACAO:41943. Acesso em: 8 maio 2023.

⁹³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2021. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2022. p. 249-257.

CF/88 corresponde à obrigação do gestor de adotar, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade, as medidas necessárias para executar as dotações orçamentárias disponíveis, o que compreende: (i) a emissão do empenho até o final do exercício, sem prejuízo da reabertura de créditos especiais e extraordinários, a teor do § 2º do art. 167 da CF/88; e (ii) a liquidação e o pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar regulada em ato do Poder Executivo federal.⁹³⁴ O cumprimento do dever de execução, pois, assimila o empenho, a liquidação e o pagamento. A exceção fica a cargo das dotações com excepcional vigência plurianual e dos restos a pagar. Estes últimos, a rigor, provocam situação tormentosa para o orçamento impositivo, antevendo-se uma dificuldade de convergência, sobretudo quanto aos restos a pagar.

Sobre tal aspecto, sabe-se que as despesas regularmente empenhadas, mas não pagas até o final do exercício financeiro, serão inscritas como restos a pagar, sob dois tipos: os processados (despesas já liquidadas) e os não processados (despesas a liquidar ou em liquidação). No primeiro caso (restos a pagar processados), já existe empenho e liquidação, só estando pendente o pagamento; no segundo (restos a pagar não processados), há o empenho, mas se encontram pendentes ainda a liquidação e o pagamento. Destarte, enquanto nos restos a pagar processados se supõe ter havido a entrega do bem ou do serviço, pois já liquidadas as despesas, o mesmo não se diga quanto aos restos a pagar não processados, e, neste caso, torna-se ainda mais emblemática a situação. É que o dever de execução está direcionado para a entrega de bens e serviços à sociedade, como estabelece o art. 165, § 10, da CF/88, sendo inseparável o ato de gastar do resultado com ele obtido, mas nos restos a pagar nem sempre se terá como aferir, de forma certa, tal cumprimento, sendo possível nem ter havido a entrega do produto (bem ou serviço) à sociedade, e nada impede o seu cancelamento posterior, o que induz dificuldade adicional no orçamento impositivo. Abstraindo a excepcionalidade dos restos a pagar, o dever de execução se extingue no pagamento, mediante confirmação da entrega do produto, afinal a obrigação é de executar, mas desde que o seja no propósito da oferta de bem ou serviço à sociedade.

⁹³⁴ Nos exatos termos da LDO 2023, conforme dispõe o seu art. 71, § 3º: “O dever de execução a que se referem o *caput* deste artigo e o § 10 do art. 165 da Constituição corresponde à obrigação do gestor de adotar, observados os princípios da legalidade, da eficiência, da eficácia, da efetividade e da economicidade, as medidas necessárias para executar as dotações orçamentárias disponíveis, nos termos do disposto no § 2º, referentes a despesas primárias discricionárias, inclusive aquelas resultantes de alterações orçamentárias, e compreende: I – a emissão do empenho até o término do exercício financeiro, sem prejuízo da reabertura de créditos especiais e extraordinários, de que trata o § 2º do art. 167 da Constituição; e II – a liquidação e o pagamento, admitida a inscrição em restos a pagar regulamentada em ato do Poder Executivo federal”.

Quanto ao segundo aspecto, atinente à categoria de programação em que se considera consumada a obrigação da execução do gasto, é de notar que o orçamento contempla especificações em estrutura e organização. Como detalhado no Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2023,⁹³⁵ o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que propiciam informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras. Do ponto de vista qualitativo, a programação deve ser articulada sob as classificações: (i) *institucional*: compreende os níveis hierárquicos do *órgão* e da unidade orçamentária. O art. 14 da Lei nº 4.320/1964 relaciona unidade orçamentária ao agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão, que, por sua vez, agrega unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações; (ii) *funcional*: revela em que áreas de despesa a ação governamental será realizada. A função reverbera a missão institucional do órgão, e a subfunção retrata a natureza da atuação estatal. Instituída pela Portaria SOF/SETO/ME nº 42, de 14 de abril de 1999, atualizada pela Portaria SOF/ME nº 2.520, de 21 de março de 2022, trata-se de uma classificação independente dos programas, que permite a consolidação dos gastos do setor público; e (iii) *programática*: indica o que se pretende com a implementação da política pública (programa), além do que será desenvolvido para o alcance do objetivo do programa (ação), bem assim onde se dará a ação ou os seus beneficiários (subtítulo). Por fim, do ponto de vista quantitativo, a programação comporta duas dimensões: a física e a financeira. A primeira define a quantidade de bens e serviços a serem entregues; já a segunda estima o montante para o desenvolvimento da ação orçamentária.

O conceito de *programação orçamentária*, então, com a despesa especificada em função, subfunção, unidade orçamentária, ação e subtítulo, firma-se em harmonia aos respectivos classificadores, por meio dos quais o programa comunica a finalidade e o escopo da atuação estatal. Tendo em conta a estrutura funcional-programática, questiona-se: em que categoria de programação orçamentária se situa a obrigação de cumprimento da despesa pelo gestor no âmbito do orçamento impositivo? Funda-se o dever de execução em níveis inferiores de programação ou se tornaria suficiente a sua aplicação em uma perspectiva programática de menor especificação? A lei de diretrizes orçamentárias vigente, ao orientar a elaboração e a execução do orçamento anual de 2023, parece iluminar esse ponto no § 2º do art. 71, dispondo que, para fins do *dever de executar as programações orçamentárias*, imputável à Administração, a ser efetivado por intermédio dos meios e das medidas

⁹³⁵ BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico de Orçamento (MTO)*. 6. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria de Orçamento Federal, 2023. p. 33-34. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, nos moldes do art. 165, § 10, da Lei Maior, entende-se como *programação orçamentária* “o detalhamento da despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo”, o que significa dizer que à pormenorização da despesa segue o dever de sua execução.

Se a programação orçamentária é definida pelo conjunto dos classificadores que a discriminam até o nível da ação e seu respectivo subtítulo, o dever de executá-la acompanha o mesmo passo, para que possa ser claro, objetivo e mensurável. Isso ocorre porque, no fim, o que importa é o resultado, a ser visualizado na forma do bem ou do serviço cuja expectativa foi projetada à sociedade por meio da lei orçamentária. No fundo, como se tem repetidas vezes mencionado neste exame, o que se quer com a impositividade é o gasto direcionado para a entrega eficiente de um resultado útil à coletividade, precisamente definido só em níveis menos superficiais de programação. Isso não significa minguar a flexibilidade quando impeditivos sobrevierem à execução, tampouco causar burocracia insuportável à gestão, conforme exposto alhures,⁹³⁶ mas o dever há de ser identificado com precisão, do contrário haverá insegurança jurídica ou dissuasão quanto aos seus fins. Aliás, a LDO 2023, no art. 5º, define como *produto* da programação orçamentária “o bem ou o serviço que resulta da ação orçamentária” (art. 5º, VIII), o que encerra o propósito do dever de execução, na literalidade do texto constitucional. E esse *bem ou serviço* – o *produto* da execução – precisa ser expresso, como previsto nas diretrizes orçamentárias, de acordo com a *unidade de medida*, para quantificar e expressar as características do produto (art. 5º, IX), além da *meta física*, a projetar a quantidade para o produto no exercício financeiro (art. 5º, X). Tais discriminantes, que parametrizam o *bem ou serviço* (produto) a ser entregue por meio do dever de execução, delineiam as ações dos programas, seja na forma de *atividade*, para a manutenção de ação do governo (art. 5º, XI), ou de *projeto*, para expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo (art. 5º, XII), como instrumentos para atingir o objetivo de um programa, dos quais resulta um produto. Sendo o dever constitucional de execução orçamentária inseparável do produto (bem ou serviço) a ser alcançado por ela (CF/88, art. 165, § 10), sua exigibilidade firma-se nesse nível de programação.

O problema adicional se tem na associação das supracitadas categorias de programação orçamentária com a classificação do crédito orçamentário por categorias econômicas, por vezes descendo ao nível até de elemento de despesa. Na informação quantitativa da programação, em sua dimensão financeira, ao se estimar o

⁹³⁶ Ao longo do Capítulo 7, buscou-se estabelecer uma relação razoável no que se refere à flexibilidade aplicada nos limites da impositividade. A propósito, remete-se à leitura, em especial, do tópico 7.4.

montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária, nota-se um detalhamento minucioso que se propõe a especificar, na realização da despesa, o efeito econômico (categoria econômica), a classe de gasto (grupo de natureza de despesa), a forma de aplicação (modalidade de aplicação) e os insumos a se utilizar ou adquirir (elemento de despesa).⁹³⁷ Esses e outros itens da estrutura, como identificadores de uso, fontes de recursos, indicadores de resultado primário, formam um emaranhado de rubricas que tende a tornar o orçamento mais contábil do que programático. Nessa toada, do ponto de vista do detalhamento da despesa no âmbito do dever de execução, vê-se um dificultador ao bom êxito da impositividade se não modernizado o arcabouço legal que hoje informa as normas de finanças públicas do país. Os arts. 12 e 13 da Lei nº 4.320/1964 tratam da classificação da despesa por *categoria econômica* e *elementos*, e, no que se refere a estes últimos, vale notar, o art. 15 ratifica que na lei orçamentária a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos, entendendo como tais os desdobramentos da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins.

É interessante observar, como bem destaca Gabriel Lochagin, que a Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/2001 permitiu excluir o item *elementos* da lei orçamentária, contrariando o art. 15 da Lei nº 4.320/1964, embora juridicamente controverso o poder de atualização de lei complementar por portaria, mesmo no exercício de competência prevista pelo art. 50, § 2º, da LRF. O fato é que tal dispositivo da Lei nº 4.320/1964 é um ponto crítico da lei geral do orçamento, exatamente por sua rigidez, e, com um sistema classificatório que esmiúça a despesa no orçamento até o nível dos elementos, ficam estes indissociáveis da subcategoria econômica, podendo-se vislumbrar dificuldades quanto à discriminação adequada na elaboração e no acompanhamento da execução orçamentária.⁹³⁸ A medida deflagrada pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 163/2001, modificada por sucessivas portarias, teve a finalidade de resolver tal impasse, e, desde a sua edição, os *elementos* passaram a ser dispensados de figurar na LOA, o que foi corroborado nas diretrizes orçamentárias dos exercícios posteriores. Como aponta Paulo Bijos, até o momento a matéria carece de disciplina em lei. A Lei de Qualidade Fiscal (PL nº 229/2009 no Senado; e PL nº 295/2016 na Câmara), no intuito de substituir a Lei nº 4.320/1964 – mudança ainda não efetivada –, previu a consolidação dessa prática ao propor os

⁹³⁷ BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico de Orçamento (MTO)*. 6. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria de Orçamento Federal, 2023. p. 34. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

⁹³⁸ LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 83-84.

elementos de despesas como classificadores auxiliares das despesas orçamentárias, dispensando-os de integrar a LOA.⁹³⁹

No âmbito do orçamento impositivo, vale observar, esse problema se eleva, dada a obrigação imputável à Administração de cumprir fielmente a programação. A visão que se tem defendido, no sentido de dar mais importância ao resultado atingido com a execução da programação orçamentária e o produto efetivamente entregue à sociedade, converge para o que elucida o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), ao sintetizar a ideia de que o Poder Legislativo aprova as ações de governo buscando a aplicação efetiva do gasto, e não necessariamente os itens de gastos que isoladamente não garantem a transparência necessária, exigindo esforços de planejamento em um nível de detalhe que nem sempre será possível ser mantido. O referido Manual ilustra um caso prático: se um ente tivesse no orçamento um gasto previsto no elemento 39 (“outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”) e pudesse realizar tal serviço com pessoa física, por preço inferior, uma alteração orçamentária por meio de lei demandaria tempo e esforço de vários órgãos, o que poderia levar, em alguns casos, à contratação de um serviço mais caro. No entanto, sob o enfoque de resultado, pouco interessa para a sociedade a forma como foi contratado o serviço, se com pessoa física ou jurídica, mas se o objetivo do gasto foi alcançado de maneira eficiente.⁹⁴⁰ O mesmo se diga com a segregação supérflua de despesas, a exemplo de materiais de consumo e outros elementos que, apesar de sua pertinência contábil, não parecem ser relevantes para efeito de discussão política no Parlamento. Também o Manual Técnico de Orçamento (MTO) de 2023 traz similar inquietação, expressando que a execução orçamentária deve convergir para os resultados. A ação orçamentária não se trata de reflexo da estrutura do órgão ou de listagem de elementos de gasto, mas se espera que aponte o resultado a ser atingido e a forma como isso ocorrerá,⁹⁴¹ pois o dever de execução, repete-se, não se aparta do bem ou serviço a ser entregue.

Um terceiro aspecto demarcatório do dever de execução das programações orçamentárias, por fim, destina-se justamente à avaliação de que tipo de programação

⁹³⁹ BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 161-162.

⁹⁴⁰ BRASIL. Ministério da Economia. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 9. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. p. 106. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 8 maio 2023.

⁹⁴¹ BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico de Orçamento (MTO)*. 6. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria de Orçamento Federal, 2023. p. 44. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

se está a falar: todo e qualquer tipo de programa orçamentário ou há distinções? Seria impositivo o orçamento no que tange à classificação programática e aos resultados, mas seria menos impositivo em relação aos meios à disposição dos administradores para persegui-los? Ou seja, haveria alguma diferença de impositividade da norma nos níveis de organização do orçamento público, como uma vinculação aos fins e não aos meios, ou ambos são igualmente absorvidos? Em suma, quer-se identificar a extensão dessa impositividade do ponto de vista da programação orçamentária e, ao fim, saber se o dever de execução dela decorrente engloba só as programações finalísticas, ou se os programas de gestão igualmente se tornam alvo do orçamento impositivo, bem assim se haveria alguma distinção em relação às programações prioritárias ou não. Esse exame se torna essencial não só para modular a obrigação a que está atrelado o gestor, senão para convergi-la em direção à maior eficiência na atuação estatal.

É de se perceber que as reformas constitucionais oriundas da EC nº 100/2019 e da EC nº 102/2019, que firmaram o referido dever de execução das programações orçamentárias, continham um direcionamento embrionário, à época das discussões da PEC nº 02/2015 (Câmara) e da PEC nº 34/2019 (Senado), no sentido de restringir a impositividade aos programas finalísticos que integrassem as políticas prioritárias, observados o PPA e a LDO, mas o trâmite conclusivo não estabeleceu tal limitante, de modo que, à luz do art. 165, § 11, III, da CF/88, o dever de execução ficou delineado de forma genérica para as *despesas primárias discricionárias*, independentemente de corresponderem ou não aos programas finalísticos, nem houve referência às políticas prioritárias.⁹⁴² A regra da impositividade orçamentária, ao ser aplicável, na literalidade do texto constitucional, *exclusivamente às despesas primárias discricionárias* (CF/88, art. 165, § 11), ao tempo que excluiu as despesas obrigatórias – dado o regime diferenciado que estas têm, sendo inócua ou redundante a previsão para tal categoria se já vinculam o orçamento na elaboração e não se submetem ao contingenciamento –, por outro lado, ao não fazer qualquer distinção quanto às espécies de despesas discricionárias, concebendo-as indistintamente, tudo leva a crer que projetou o dever de execução a *todas as despesas discricionárias*, sejam ou não relativas às políticas prioritárias e integrem ou não programas finalísticos, aspecto que merece reflexão.

As despesas orçamentárias, conforme indicadores de resultado primário, nos termos dispostos no art. 7º, § 4º, da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), estão segregadas em despesas: (1) *financeiras*; e (2) *primárias*. Estas últimas, possuindo conexão

⁹⁴² Análise detalhada sobre esse ponto já foi realizada no Capítulo 4, ao se traçar um panorama geral histórico do orçamento impositivo no Brasil, a cuja leitura se remete, para melhor compreensão.

direta com o processo produtivo e se relacionando ao esforço de arrecadação, distinguem-se, por sua vez, em despesas primárias: (2.1) *obrigatórias* e (2.2) *discricionárias*. Se aquelas decorrem de legislação anterior, nestas o fato gerador é a sua constituição na LOA. No que tange às despesas discricionárias, para as quais especificamente se dirige a impositividade orçamentária (CF/88, art. 165, § 11, III), é possível identificá-las em dois tipos de programações orçamentárias: (2.2.1) *programas finalísticos*; e (2.2.2) *programas de gestão*. Tais conceitos foram incluídos no art. 2º do PPA 2020-2023 (Lei nº 13.971/2019). Do primeiro vem o “conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta” (art. 2º, XII), podendo ser ou não programa prioritário. Do segundo, “o conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, que não são passíveis de associação aos programas finalísticos, relacionadas à gestão da atuação governamental ou à manutenção da capacidade produtiva das empresas estatais” (art. 2º, XV). De forma direta: os programas finalísticos são orientados para a *entrega de bens e serviços à sociedade*; já os programas de gestão associam-se às ações orçamentárias afetas à *manutenção, gestão e apoio à atuação governamental*. Resumindo: os programas de gestão buscam prover os meios necessários aos programas finalísticos, os quais, por sua vez, ofertam um produto à sociedade, gerando resultados passíveis de aferição.

Essa distinção é bem exposta na lição de Eugênio Greggianin,⁹⁴³ segundo o qual há uma gradação classificatória, que denota, dentre as despesas discricionárias, características e prioridades distintas. Em um patamar superior estariam as *despesas finalísticas prioritárias*, cuja discriminação, conforme previsão constitucional, atribui-se à LDO (CF/88, art. 166, § 2º). Normalmente são programas de maior impacto social e investimentos plurianuais. Na sequência, as *despesas finalísticas não prioritárias*, que são as finalísticas definidas por exclusão das despesas prioritárias. Programas finalísticos, prioritários ou não, propõem-se, de fato, a alcançar um resultado útil para enfrentar um problema da sociedade com a entrega de um bem ou serviço, justamente a finalidade real da cláusula de impositividade inscrita para o dever de execução das programações orçamentárias, a teor do art. 165, § 10, da CF/88. Por fim, no nível mais inferior de despesas discricionárias para os propósitos do vínculo impositivo estariam as despesas não finalísticas, que se destinam ao funcionamento da máquina estatal e, portanto, cingem-se aos meios, e não aos fins. Nesse último caso, não estando tais programas diretamente ligados à entrega de bem ou serviço à sociedade, torna-se até questionável a inserção dessa categoria no escopo das programações orçamentárias protegidas pela

⁹⁴³ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 44-49.

impositividade, dado que tais despesas atendem precipuamente ao interesse da Administração, e não se destinam a um resultado direto à sociedade.

Ao que parece, entretanto, o texto constitucional brasileiro não faz distinção nesse ponto específico, mas explicitou genericamente que o dever de execução das programações orçamentárias se aplica às *despesas primárias discricionárias*. Se a Constituição não entendeu por estabelecer alguma restrição, descabe ao intérprete fazê-lo. Melhor encarar a impositividade, então, como regra aplicada, em geral, a todo o orçamento, exceto quando o próprio texto constitucional estipular previsão diversa, como o fez ao excluir as despesas obrigatórias, à medida que fixou o dever de execução com exclusividade às despesas discricionárias, mas acerca destas não fez discriminação o constituinte reformador. O que se torna preciso é bem interpretar as categorias distintas de despesas discricionárias em relação ao que se torna exigível do gestor para cumprir com tal obrigação. Quer dizer, o dever de execução existe para qualquer classe de programação orçamentária discricionária, mas, enquanto em uma delas não se pressupõe um produto específico a ser entregue (programas de gestão), nas outras há o propósito, direto e imediato, da entrega de um produto, mensurável com base em metas de resultado (programas finalísticos, prioritários ou não).⁹⁴⁴

A rigor, programas de gestão são despesas discricionárias necessárias quase obrigatórias. O dever de execução já existe naturalmente pela necessidade de manter as atividades essenciais e mínimas do Estado, só que não apresentam resultados identificados na entrega de um produto (bem ou serviço). O sentido da impositividade, nesse caso, obviamente é diferente de um programa finalístico em que há um notável interesse direto da sociedade. Exemplificando: imagine-se uma situação hipotética em que determinado orçamento prevê 100 unidades para a gestão do órgão X (atividades de gestão não têm metas nem oferta de produtos), mas se vê no curso da execução que é possível administrá-lo com 90 unidades. No mesmo orçamento, um programa finalístico, que tem meta e produto, prevê a entrega de bem que custa as mesmas 100 unidades, e, no curso da execução, verificou-se novamente ser possível o custeio com 90 unidades, caso em que a obrigação é finalizada pela entrega do bem. No primeiro caso, quanto menos se gastar, melhor. No segundo, embora se apliquem igualmente os parâmetros de economicidade – quanto menos

⁹⁴⁴ Não custa dizer que, ao se falar em despesa discricionária, não há ausência de dever de execução. O termo despesas discricionárias, em contraposição às obrigatórias, dá a impressão de não existir compromisso de execução, o que não é verdade. Nas despesas obrigatórias, a cogência deriva da legislação criadora de direitos subjetivos. O fato de as despesas discricionárias não possuírem essa característica não significa que possam deixar de ser executadas sem justificação (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 36).

se gastar é melhor – desde que não comprometa o bem ou serviço a ser entregue, porque se impõe o dever de execução como proteção social de que a expectativa criada na lei orçamentária será cumprida fielmente. Desse modo, o dever de execução existe, é verdade, para os programas finalísticos e de gestão, mas a manutenção do aparelho estatal não possui contornos iguais ao dever de entrega de bens e serviços. Há uma textura diferente entre as duas obrigações, e, invariavelmente, os programas finalísticos, por estarem atrelados a um resultado efetivo na entrega de um produto como contraprestação em face da exação, adéquam-se mais precipuamente à ideia de impositividade e proteção social em face daquele *poder de não gastar* arbitrário, combatido pelo orçamento impositivo.

Uma vez que todas as despesas primárias discricionárias, por força do texto constitucional (art. 165, § 11, III), estão oneradas com a impositividade, sendo dever do gestor executá-las, seja em programas finalísticos ou de gestão, a questão parece se situar, para fins de racionalidade do gasto, na precedência daquelas consideradas mais fundamentais, notadamente na ocorrência de um cenário de restrição financeira. Nesse ponto, é de se observar a valiosa doutrina de Marcus Abraham ao vislumbrar gradações em torno das despesas públicas, embora todas elas, em regra, atendam a finalidades públicas. Mesmo que assim seja, repousa um aspecto sempre relevante, como identifica o autor, em face da escassez de recursos: a hierarquia de prioridades nos gastos, tendo em conta a importante distinção entre *interesses públicos primários e interesses públicos secundários*.⁹⁴⁵ Enquanto os primeiros se relacionam à atuação estatal para o atendimento de necessidades dos cidadãos, os segundos se voltam para o atendimento de necessidades internas da máquina burocrática. Da lição de Abraham, invocando o jurista italiano Renato Alessi, tem-se claro que os interesses públicos coletivos, cuja satisfação está a cargo da Administração, não são o interesse simplesmente da Administração entendida como aparato organizativo, mas sim aquilo que se denominou de interesse coletivo primário, formado pelo conjunto de interesses individuais preponderantes em uma determinada organização jurídica da coletividade.

Esse apontamento mantém certa conexão com a distinção entre programas finalísticos e de gestão. O primeiro, ao se voltar diretamente para o enfrentamento de problema da sociedade e se prestar a um resultado útil com a efetiva entrega de bem ou serviço, aproxima-se de um interesse primário. O segundo, ao se dirigir aos meios e não aos fins, associando-se à manutenção e ao apoio do aparelho estatal, presume-se afeto aos interesses secundários. Se a noção contemporânea de Estado não é a de que esse ente seja um fim em si mesmo, mas um instrumento a serviço do cidadão, é

⁹⁴⁵ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 139-140.

óbvio, então, que se idealiza uma Administração que se preocupe, em primeiríssimo lugar, com o ser humano e a proteção de seus direitos. Seguindo na lição de Abraham, ilustra-se um exemplo prático: as prestações estatais na área da saúde certamente atendem a um interesse público primário (*atividades-fim*), enquanto as despesas com locomoção de servidores públicos ou com publicidade institucional atendem a um interesse interno da burocracia estatal (*atividades-meio*). Conquanto esses interesses secundários não sejam irrelevantes, não se pode equipará-los às ações estatais que atendem diretamente a população, sob pena de se perder de vista o fim para o qual o Estado é constituído, a saber, prover necessidades concretas da coletividade.⁹⁴⁶

Tudo isso se destaca seja observado no enfoque do orçamento impositivo no Brasil, e, à vista dessas reflexões, sumarizam-se as nuances que demarcam o dever de execução nele impresso: (i) sobre o estágio de execução, o gestor desonera-se só no pagamento, ressalvados os restos a pagar (LDO 2023, art. 71, § 3º); (ii) tem-se por programação orçamentária a despesa por função, subfunção, unidade orçamentária, programa, ação e subtítulo (LDO 2023, art. 71, § 2º); e (iii) o dever de execução se aplica a todas as despesas primárias discricionárias, sejam ou não prioritárias, integrem ou não programas finalísticos (CF/88, art. 165, § 11, III), apesar da distinção entre ambos quando da avaliação dos resultados. Por fim, não custa lembrar, o dever de execução não é absoluto, mas admite certa flexibilidade, delimitada em excludentes legais como anteriormente vistas. Em todo caso, é devida a justificativa por eventual inexecução, facultada sua apresentação, na forma da LDO 2023 (art. 73), para programações cuja execução seja igual ou superior a 99% da respectiva dotação orçamentária.

8.2 O CONTROLE NO ORÇAMENTO IMPOSITIVO E A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

Se é certo que a Constituição não tem palavras inúteis, a refutar uma exegese que reduza seu valor, outra providência não há senão efetivamente aplicar o dever de execução das programações orçamentárias no ambiente do orçamento impositivo. Tal encargo, que agora se encontra de forma explícita na Lei Maior (art. 165, §§ 10 e 11), se descumprido, importará em consequências jurídicas e políticas, não sendo possível ao Executivo infringi-lo e proceder às justificativas apenas *pro forma* ou, na outra via, o Legislativo desdenhar da sua função de aferir mudanças de rota da lei durante a sua execução, deixando de assumir a corresponsabilidade que lhe incumbe, nem poderão os órgãos de controle fazer vista grossa do comando constitucional

⁹⁴⁶ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 140-141.

e cruzar os braços diante de posturas evasivas, sob pena de agir contra a própria Constituição. Por certo, haverá um preço político a ser pago por quem agir com tal negligência, mas, para além desse inevitável efeito, o sentido da impositividade é a sincera concretização dos programas orçamentários, e nesse ponto emerge aspecto fundamental que fecha o ciclo do orçamento impositivo: o controle da atuação governamental quanto à efetiva implementação do dever de execução orçamentário, assim como a responsabilização por condutas que deliberadamente violem tal norma. Ao binômio formado pelo *dever de execução* e pelo *dever de justificativa* adere novo elemento, a integrar, agora, um trinômio, ante a responsabilidade do gestor em eventual desacato àqueles deveres.⁹⁴⁷

A Administração Pública, por meio de seus agentes, órgãos, entidades e bens, torna-se o instrumental de que dispõe o Estado para executar as decisões e políticas de governo, mas é preciso que haja rigorosa sintonia entre o plano de ação estatal e o respeito às regras e limites dispostos em lei para a aplicação dos recursos. Não se olvide que a democracia moderna surge como método de legitimação das decisões políticas, e, nesse desiderato, o estabelecimento de um sistema de normas financeiras para a realização de receitas e despesas, além da consequente prestação de contas pelos responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, nada mais representa do que o fundamento nuclear da atividade financeira estatal, que passa a se assentar no controle pelo povo dos atos do governo na condução das finanças estatais, conforme os programas orçamentários aprovados em lei. É nesse contexto, pois, que se fala no princípio da responsabilidade financeira, como ensina João Ricardo Catarino:

O princípio da responsabilidade financeira parte do pressuposto de que os decisores financeiros que administram dinheiros e outros bens públicos, têm não só o dever de prestar contas pelo modo como gerem esses recursos, como de responder pelo descumprimento das regras e limites a que estão especificamente sujeitos. Ele liga-se, assim, diretamente, às obrigações mais estritas de prestar contas, numa perspectiva jurídico-contábilística, ao dever de fazer a parte que lhes compete em matéria de estabilidade orçamental e de sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, e à sujeição de responder pelos seus atos quanto à eventual responsabilidade financeira.⁹⁴⁸

⁹⁴⁷ Nesse ponto, é de se rememorar a doutrina de Harrison Leite, nos termos em que afirma: “[...] ter-se-á no orçamento uma norma vinculante como qualquer outra, norma pela qual a própria sociedade estabelece as suas prioridades quanto à aplicação dos recursos deles arrecadados, e exige o cumprimento de cada uma delas. Não é uma simples orientação na gestão das finanças públicas, mas uma norma que descreve condutas, as quais devem ser obedecidas, pena da imposição das sanções previstas pelo direito” (LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 134).

⁹⁴⁸ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 286.

O fato é que, no mundo real, não há disciplina financeira sem correspondente responsabilidade. A questão é como esta deve se dar, principalmente nos meandros do orçamento impositivo, para que, de um lado, haja segurança jurídica na realização dos gastos e na sinceridade entre o plano de ação estatal e a programação consentida regularmente em lei, mas, por outro lado, não venha a se transformar em uma *caça às bruxas* que atemorize o gestor a ponto de causar um prejuízo à própria eficiência estatal, porquanto o foco, em verdade, deve se voltar para os resultados entregues ao povo e o desempenho da gestão, esmerada obviamente na legalidade dos seus atos, os quais não se distanciam do propósito central da efetiva garantia de bens e serviços à sociedade. Isso se revela substancialmente importante nessa passagem do modelo autorizativo para o impositivo para que, respectivamente, de um polo absolutamente frouxo em termos de coerência da ação estatal à lei orçamentária fixada, não se migre para o outro extremo, em que se imponha um rigor excessivo do qual sobrevenha até um desestímulo para bons gestores e se impeça uma evolução gerencial em aspectos ligados à *performance*. Não por outra razão, então, parece ser o caso de privilegiar ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores, pois, embora a responsabilização seja inerente ao sistema, no fundo é de se lamentar quando essa medida tenha que ser imposta, pois significa fracasso em algum ponto da cadeia da despesa pública e, em última instância, prejuízo à sociedade. Deve ser preferível atuar antes disso, seja para que não se precise chegar até a reprimenda – embora esta seja uma realidade, invocável em respeito às normas financeiras –, seja para incutir ênfase no resultado, tendo o gestor como parceiro da sociedade e do Parlamento.

Tal mudança de mentalidade é um desafio a ser buscado, em especial porque o anterior modelo orçamentário autorizativo pressupunha exatamente o oposto, isto é, a ausência de responsabilidade do gestor em face da decisão de não realizar o gasto. Rodriguez Bereijo lembra que a configuração do orçamento como ato administrativo que se enquadrava tão somente no plano formal da lei, à época da tese de Laband, teve importância jurídico-política por se constituir no eixo teórico que permitiu não só estabelecer os limites jurídico-políticos do Parlamento e garantir a preponderância da instância administrativa, mas também negar a própria existência de responsabilidade nos atos de gestão, pois, estando o orçamento nos domínios do Executivo, os desvios orçamentários não teriam necessariamente a natureza de infrações legais.⁹⁴⁹ Essa foi a base que, de forma tortuosa, se irradiou na absorção do orçamento autorizativo no Brasil.⁹⁵⁰ Ao contrário, o orçamento impositivo alinha-se aos

⁹⁴⁹ RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CLXXXVI-CXCIV.

⁹⁵⁰ Também mostra Rodrigo Faria que os teóricos clássicos da Lei de Orçamento, como Laband e Jèze, não se furtaram ao exame das violações à lei orçamentária. Entretanto, no bojo de suas

avanços democráticos no sentido de não conceber, em qualquer esfera de poder, uma competência superior e arbitrária em face da lei. O consentimento dado ao gestor, já se sabe, agora abrange tanto a dimensão proibitiva da despesa (lei como autorização para a realização) como a mandamental do programa orçamentário (imposição para o dever de sua execução). A responsabilidade financeira, é lógico, não se situa só em uma dessas dimensões.

Não é novidade que a legalidade orçamentária impõe ao gestor a obrigação de observar as restrições do orçamento, nada podendo ser pago sem autorização ou além dos valores orçamentariamente limitados (CF/88, art. 167, I e II), e, como diz Eros Grau, a desobediência a qualquer dessas regras (despender *sem* autorização ou *além da* autorização) constitui conduta passível de responsabilização, tipificados no sistema pátrio como crime de responsabilidade “os atos do Presidente que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a lei orçamentária” (CF/88, art. 85, VI).⁹⁵¹ Mas, à medida que agora se tem um orçamento impositivo, acresce-se ao rol de infrações outra a ser igualmente rechaçada (despender *desconforme* o programado), dado o dever de execução sincera das programações orçamentárias, ressalvada excludente devidamente justificada (CF/88, art. 165, §§ 10 e 11). A visão de que a violação à lei, no plano da realização das despesas, diz respeito apenas ao gasto *sem* ou *além da* autorização é resquício daquele orçamento autorizativo a ser vencido. Constituindo a autorização um poder-dever para a realização da lei, não só no gasto *sem* ou *além da* programação orçamentária (controle negativo) há infração, mas também naquele *desconforme* a ela (controle positivo), esta última a se relacionar ao gasto abaixo do programado.⁹⁵² Em suma, ao serem vedados pela Lei Maior atos que “atentem contra a lei orçamentária”, englobam-se nestes os gastos: (i) *sem*; (ii) *além*; ou (iii) *desconforme* o programa orçamentário. Essa perspectiva desafia o dever de execução no orçamento impositivo, consoante o art. 165, § 10 e 11, da CF/88.

construções dogmáticas, procuraram reforçar o entendimento do caráter formal da lei orçamentária e terminaram por afirmar que a infração ao orçamento, a rigor, não ensejaria consequência jurídica efetiva (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 234-236).

⁹⁵¹ GRAU, Eros Roberto. Despesa pública – princípio da legalidade – decisão judicial. *Revista de Direito Administrativo*, n. 191, 1993. p. 315.

⁹⁵² Como André Zech Sylvestre, ao ver o gasto público não como um ato sem rigor ou que acolha a facultatividade na sua realização, e sim “à luz de uma perspectiva absolutamente funcionalizada, inserida na noção de poder-dever do gasto, de vinculatividade da atuação discricionária e, ainda, sob o fundamento de que o orçamento, dentro do contexto do planejamento, deve, sim, ser objeto de execução. É obrigatório com são as leis” (SYLVESTRE, Zech. *Despesa pública*, p. 203).

No Brasil, o art. 70 da Constituição Federal de 1988 prevê que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, em controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder, devendo prestar contas qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos. E, ainda, no art. 71, especialmente nos incisos II e VIII, há expressa previsão no sentido de que o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, com competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas: as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal; as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário; além de aplicar aos responsáveis, em caso de irregularidade de contas apresentadas, as sanções previstas em lei.⁹⁵³ Emerson Gomes sintetiza o alcance da responsabilidade financeira no Brasil como: a obrigação de repor recursos públicos ou de suportar as sanções previstas em lei, no âmbito do controle financeiro exercido pelos Tribunais de Contas, em razão da violação de normas pertinentes à gestão de bens, dinheiros e valores públicos ou dos recursos sujeitos à guarda e administração estatal.⁹⁵⁴

Em linhas gerais, os princípios da responsabilidade financeira pautam-se em duas premissas: (a) *segurança jurídica* na realização de receitas e despesas públicas por meio da obediência às regras financeiras; e (b) *transparência e controle* no uso dos recursos públicos mediante prestação de contas. No escopo do orçamento impositivo, no que este traz de inovação – por refutar o *poder de não gastar* –, embutem-se tais princípios, equivalentemente, no dever de execução (*segurança jurídica* mediante a fidelidade ao programa) e no dever de justificativa (*transparência e controle* quanto às motivações de eventual inexecução da lei orçamentária). Disso resulta que, em que pese as especificidades atinentes ao alvo da impositividade, não

⁹⁵³ João Franco do Carmo destaca a autonomia das esferas de responsabilização quando se verifica a atuação da Corte de Contas na imputação de débito ou outras sanções aos administradores públicos em caso de eventuais irregularidades ou desvios nas contas públicas: “Atos financeiros abrangem formas de responsabilidade de natureza muito diversa, como sejam a responsabilidade política, a responsabilidade civil, a responsabilidade criminal e a responsabilidade disciplinar. Falar-se-á, a par disso, de uma responsabilidade dita financeira ou, como geralmente é designada, responsabilidade financeira ‘stricto sensu’” (CARMO, João Franco do. Contribuição ao estudo da responsabilidade financeira. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 23, 1995. p. 47-48, grifo do autor).

⁹⁵⁴ GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012. p. 35-36.

há propriamente uma reviravolta nas bases da responsabilidade financeira ao se ter em conta o orçamento impositivo, mas o administrador público passa a conviver com novas ações de controle presumíveis em relação à despesa pública, notadamente no que se refere ao efetivo cumprimento do plano orçamentário aprovado – não só quanto ao gasto *sem* ou *além da* autorização, mas *desconforme* (ou abaixo) ao que foi legalmente programado. Tal concepção deve incorporar mecanismos institucionais articulados que garantam a boa gestão fiscal, de modo que os administradores, na entrega de resultados, ofereçam uma visão de como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas da gestão resultam em geração de valor à sociedade, destinatária das ações governamentais.

Corroborando Marcus Abraham ao deixar patente que a legalidade orçamentária não pode mais ser considerada em seu sentido tradicional e, apesar da existência de condutas ilícitas tipificadas no Código Penal, na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal, que buscam proteger o ambiente orçamentário de ações lesivas, tais dispositivos têm sido utilizados apenas para fundamentar a restrição aos atos do administrador público que realizar despesas não previstas nas leis orçamentárias, em um viés meramente limitador do ponto de vista quantitativo na atividade orçamentária. Porém, a atual concepção da legalidade orçamentária, como propõe o autor, abrange não apenas a sua integração com a legalidade tributária como também o seu enfoque impositivo e vinculante, atribuindo ao administrador a obrigatoriedade nas escolhas e na execução das despesas públicas fixadas e constantes nas leis orçamentárias, sob pena de se fazer *tabula rasa* da participação do Poder Legislativo nesse importante processo democrático.⁹⁵⁵ Como também afirma Estevão Horvath, a lei orçamentária aprovada obriga o Executivo a lhe dar fiel cumprimento, o que significa executar ou implantar os programas que embasaram as respectivas dotações orçamentárias.⁹⁵⁶ É de se revigorar o controle, então, para evitar uma execução orçamentária fantasiosa, promovendo-se medidas preferencialmente corretivas e, caso preciso, sancionatórias.

Tal controle, como pontuam Machado Jr. e Heraldo Reis, não é só legalístico, mas dirige-se para o efetivo cumprimento dos programas de trabalho, como há tempos previsto no art. 75 da Lei nº 4.320/1964. Na prática, porém, esse tipo de controle ainda não evoluiu no Brasil, ficando reduzido a uma avaliação contábil-financeira, à margem de uma análise substantiva. A determinação não é alheia à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000); basta ver os arts. 8º e 9º, que, segundo os autores, estipulam regras de controle e de avaliação de resultados, a fim

⁹⁵⁵ ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 239-240.

⁹⁵⁶ HORVATH, Estevão. Poder Executivo e orçamento público, p. 1000.

de que as metas e os objetivos previamente formulados sejam alcançados sem solução de continuidade, prevendo elementos facilitadores da execução, como a programação financeira e o cronograma de desembolso, além de demonstrativo de resultados, a fim de controlar a capacidade financeira para suportar as programações assumidas. A LRF, ainda, no art. 4º, I, “e”, prevê expressamente que a LDO disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas orçamentários.⁹⁵⁷ A Constituição de 1988, de outro lado, além de prescrever no art. 71 o extenso rol de competências do órgão de controle externo no escopo da legalidade, legitimidade e economicidade, tenta unir a este, de forma integrada, na forma do art. 74, o controle interno, com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas, a execução dos programas e avaliar os resultados, dentre outras aplicações na realização do orçamento público federal. É certo, portanto, que o ordenamento pátrio, nas regras sobre finanças e responsabilidades em face da execução, coaduna-se à exigência de realização das programações orçamentárias, assim como à avaliação da gestão quanto aos resultados que entrega. O orçamento impositivo, pois, torna-se veículo a estimular essa dinâmica de controle, já que agora o dever de execução está posto, não podendo o controle se furtar dessa apreciação.

A propósito, Élide Graziane Pinto explica que a fronteira do controle sobre a execução orçamentária estendeu-se sobre o cumprimento dos programas de trabalho, não sendo possível ao Poder Público deixar de executar a lei orçamentária sem que haja prestação de contas sobre o que não foi feito parcial ou integralmente. Conclui a autora que é preciso reforçar a extensão do horizonte de controle sobre o cumprimento dos programas inscritos na lei de orçamento e sobre as motivações apresentadas para eventuais distanciamentos entre o orçado e o executado. Tal controle estendido deve ser exercido, como defende, durante o curso da execução orçamentária e não apenas pelos órgãos que detêm formalmente a competência de controle externo, uma vez que a integração deste junto ao sistema de controle interno já é um princípio que ordena as finanças públicas no Brasil, ao mesmo tempo que também se deve localizar ao alcance da cidadania, em caráter de controle sistêmico.⁹⁵⁸ Em se dando vazão a tal procedimentalização, a avaliação de resultados e do cumprimento dos programas não estaria apenas a corrigir desvios e aplicar eventuais sanções, mas, sobretudo, serviria para retroalimentar o planejamento no ciclo orçamentário e preventivamente assinalar padrões mais assertivos na condução das finanças e na execução do orçamento.

⁹⁵⁷ MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*, p. 159-162.

⁹⁵⁸ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 158.

No sistema pátrio, em nível federal – recorte que se adota nesta apresentação –, é de se observar que o Tribunal de Contas da União vem gradativamente adotando medidas tendentes a uma desburocratização e modernização na esfera do controle, a se notar das recentes modificações no procedimento para prestação de contas da administração pública federal. No âmbito dessa atuação, há duas grandes categorias de contas públicas, para fins de fiscalização pelo órgão de controle: (i) contas anuais, apresentadas pelo Chefe do Executivo; e (ii) contas prestadas por responsáveis pela aplicação dos dinheiros, bens e valores públicos. A disciplina foi regulamentada pela Lei nº 8.443/1992, ao estatuir a Lei Orgânica do TCU, trazendo a previsão, no art. 16, de que as contas poderão ser julgadas: (a) *regulares*, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável; (b) *regulares com ressalva*, se evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal da qual não resulte dano ao Erário; e (c) *irregulares*, nas hipóteses de comprovada omissão no dever de prestar contas; prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial; dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico; ou, ainda, desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.

Constatado débito ou irregularidade no âmbito da administração de recursos públicos, a Corte de Contas condenará o responsável ao pagamento da dívida, sem prejuízo de multa, nos termos do regimento, sujeitando-se o administrador público às consequências da infração. Nesses termos, a responsabilidade financeira configura-se nas modalidades *reintegratória* (recomposição ao erário) e *sancionatória* (infrações sem ocorrência de débito). A primeira exerce uma função compensatória, no sentido da reconstituição do patrimônio público; a segunda, uma função pedagógica, visando a inibir novos ilícitos. O mais relevante é observar que a LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022) ampliou o espectro do controle ao preceituar que “as justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias serão elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias”, além, ainda, de estipular expressamente que essas justificativas “comporão os relatórios de prestação de contas anual dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União”. Ao mesmo tempo que há o dever de justificativa na hipótese de não execução integral da programação orçamentária, torna-se também um dever voltado para os órgãos de controle tratar tais informações e inseri-las no contexto do orçamento impositivo, obviamente no propósito primário de geração de resultados.

Mudança visível no controle, a propósito, pode ser vista no procedimento de prestação de contas da administração pública federal, com a nova regulamentação dada pela Instrução Normativa TCU nº 84/2020, tendo por fundamento, nos termos do Acórdão TCU nº 1004/2020, medidas de racionalização, sendo ressaltado por ocasião do diagnóstico da Corte de Contas que, inobstante os esforços empreendidos, o rito da prestação e do julgamento das contas ordinárias “ainda se mostra caro e de baixa efetividade e eficácia”.⁹⁵⁹ A ideia central, no fundo, está assentada no direcionamento da prestação de contas para a sociedade, consolidando a percepção de nova cultura de administração voltada ao cidadão. Em síntese, teve-se um rebalanceamento para fins de equalização dos processos de contas, diferenciando-se a prestação de contas em sentido amplo, ligada à informação aberta e voltada à sociedade, do processo de contas específico, este último formalizado e enviado ao TCU para fins de julgamento. Assim, menor número de unidades jurisdicionadas formalizará processo de prestação de contas a ser encaminhado ao TCU, grupo formado só pelas unidades prestadoras de contas (UPC) significativas do Balanço Geral da União (BGU). Caso detectados indícios de irregularidades relevantes, deverá ser instaurado processo de tomada de contas, desde que não envolva débito, quando autuada tomada de contas especial.⁹⁶⁰

Pelo que se vê, a tomada de contas é agora autuada por exceção, enquanto o processo de prestação de contas é instaurado seguindo critérios de materialidade, risco e sensibilidade, e, em verdade, a prestação de contas ordinária se desloca para sítios eletrônicos, direcionados ao cidadão, seu destinatário primário. A prestação de contas foi dirigida à sociedade, restando aos órgãos de controle atuar em processo de representação ou fiscalização para dar prosseguimento a eventual apuração caso detectada irregularidade ou desvio de recursos. A mudança toca em pontos

⁹⁵⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1004/2020 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 22.04.2020. p. 1.

⁹⁶⁰ Os conceitos de tomada e prestação de contas são apresentados no âmbito da IN TCU nº 84/2020, como é possível verificar: “Art. 1º [...]. § 1º Prestação de contas é o instrumento de gestão pública mediante o qual os administradores e, quando apropriado, os responsáveis pela governança e pelos atos de gestão de órgãos, entidades ou fundos dos poderes da União apresentam e divulgam informações e análises quantitativas e qualitativas dos resultados da gestão orçamentária, financeira, operacional e patrimonial do exercício, com vistas ao controle social e ao controle institucional previsto nos artigos 70, 71 e 74 da Constituição Federal. § 2º Tomada de contas é o instrumento de controle externo mediante o qual o Tribunal de Contas da União apura a ocorrência de indícios de irregularidades ou conjunto de irregularidades materialmente relevantes ou que apresentem risco de impacto relevante na gestão, que não envolvam débito, com a finalidade de apurar os fatos e promover a responsabilização dos integrantes do rol de responsáveis ou do agente público que tenha concorrido para a ocorrência, definido nos termos desta instrução normativa”.

sensíveis e altera alguns modelos conceituais até então consolidados, incorporando a estratégia de agir seletivamente no controle. Se, de um lado, idealizou-se maior simplificação em tal procedimento, de outro, o efeito projetado é que a apresentação de prestação de contas ao TCU se dará quase unicamente pelos órgãos e entidades com orçamentos mais representativos, assim compreendidas as unidades prestadoras de contas (UPC) significativas do Balanço Geral da União, havendo redução significativa da quantidade de prestação de contas que entrarão anualmente ao TCU. Esse ponto é temerário na medida em que agora se impõe uma ampliação do objeto do controle para alcançar a verificação da efetiva ocorrência de execução das programações orçamentárias no orçamento impositivo, além das justificativas na execução a menor que o programado, a merecer tratamento responsável para o êxito do novo modelo orçamentário pátrio.

Nesse contexto, é de se questionar se a Corte de Contas não estaria abrindo mão de elevada função constitucional que lhe foi atribuída quanto ao exame de contas anuais dos administradores de dinheiros, bens e valores públicos, ou, ainda, se já teria a sociedade brasileira amadurecimento suficiente para assumir tal encargo, em larga proporção, mediante controle social. Ademais, há que se verificar até que ponto, ao privilegiar as contas de governo, tornando o processo de contas anuais em subsídio àquela, fragilizar-se-ia a atuação das auditorias internas,⁹⁶¹ em especial aquelas que atuam em várias unidades com pouca representatividade material no BGU, já que a perspectiva de julgamento das contas auditadas por elas é ínfima, de modo que deixar toda essa fatia de competência a cargo do controle social pode se revelar arriscado. O intento de desburocratização, enfim, não deve se distanciar do importante aspecto que possui a atuação da Corte de Contas para fins de aferição da responsabilidade financeira dos administradores públicos, especialmente a partir do dever de execução dos programas orçamentários (CF/88, art. 165, § 10), com a migração para o modelo de orçamento impositivo no Brasil, a imprimir um comprometimento para o alcance

⁹⁶¹ “O TCU tem como principais competências apreciar, mediante parecer prévio, as contas de governo a serem julgadas pelo CN e julgar as contas dos administradores responsáveis por recursos, bens e valores públicos. Nas contas de governo, em seu parecer técnico, o TCU faz uma avaliação macro da execução das políticas e programas de governo, bem como analisa a situação fiscal e os registros contábeis de suas contas. Nesse contexto, o BGU parece ser a fonte de informações primária para as análises do TCU e as auditorias financeiras o instrumento mais apropriado para avaliação da consistência das informações ali registradas. De outro modo, nos processos de contas, onde atua como órgão julgador, a avaliação se concentra nos atos de cada gestor público responsável, ou seja, tem uma amplitude restrita ao ambiente de cada órgão e, nesse contexto, não parece que o BGU e as auditorias financeiras sejam, respectivamente, a melhor fonte e o único instrumento de avaliação, sendo as auditorias de conformidade, operacional e de gestão mais reveladoras do que a financeira” (TCU, Processo TC 039.922/2019-7, voto do Min. Weder de Oliveira).

de resultados, na direção dos quais deve estar imbuído todo e qualquer gestor público, seja de unidade com maior ou menor significância material. Não raro, as prestações de contas têm se revelado um tanto desprestigiadas. É importante o destaque para que se perceba, também, que os custos inerentes a processos de tal grandeza não podem ser percebidos como desperdício ou gasto supérfluo, porquanto um sistema de averiguação da fidedignidade das informações prestadas pelos gestores públicos tende mesmo a ser complexo, ao mesmo tempo que imprescindível.

Certamente, o principal destinatário das prestações de contas é a sociedade, cabendo ao controle externo a certificação a fim de lhes agregar credibilidade, mas não é menos verdade que tal premissa há de se harmonizar com a noção de que, por nenhuma razão e de nenhum modo, se perca de vista, seja para os gestores ou para os órgãos de controle, que o dever de prestação de contas é um dos elementos de sustentação e estabilização democrática, não sendo possível rebaixar a sua utilidade. De todo modo, chamar a população para o exercício do controle, assim como tornar as informações prestadas cada vez mais compreensíveis ao cidadão mediano, não há dúvidas de que é um avanço, que há de ser ponderado, contudo, com a destacada função constitucional do exame das contas pelo órgão técnico de controle. Por outro lado, sob o prisma do administrador público, o momento de elaboração da prestação de contas quase sempre é visto com apreensão, ou, ainda, como obrigação ausente de um propósito maior, quando, a rigor, deve ser encarado como uma ocasião ímpar em que é oferecida àquele gestor a oportunidade de mostrar à sociedade o resultado do seu trabalho e a geração de valor público que efetivamente tem agregado. Será preciso avançar, então, em busca de uma necessária sinergia entre o órgão técnico de controle externo, os órgãos de controle interno, os administradores responsáveis financeiros e, enfim, a sociedade, no processo democrático de controle da execução.

O que importa é perceber que a adaptação a esse ambiente orçamentário de renovação passa a exigir um trabalho de maior qualidade e remodela o exercício do controle a partir da busca pela entrega do melhor resultado à sociedade. O intuito é o resgate de que os órgãos e entidades públicos, por meio dos gestores e responsáveis financeiros, se comuniquem com o contribuinte, o cidadão. Passa-se a entender que a mensagem principal deve ir para a sociedade, com acompanhamento tanto pela Corte de Contas quanto pelos órgãos de controle interno. O cerne da questão está no diálogo do gestor público com o cidadão, e, para tanto, idealiza-se que toda prestação de contas e justificativa ofertada deixem de ser mero cumprimento formal de obrigação e se tornem efetiva resposta à sociedade. Do ponto de vista do dever de execução das programações orçamentárias e as escusas em caso de descumprimento, há que se observar como se comportarão daqui em diante os órgãos de controle e qual será seu posicionamento *vis-à-vis* essas justificativas a serem apresentadas, sendo salutar boa

dose de cautela quanto à interpretação e aos julgamentos diante desse novo modelo no país, a se voltar em especial para o plano da eficiência orçamentária.

Não por outra razão, o primeiro desafio, como destaca Ana Carla Bliacheriene, é ultrapassar a noção de que controle é um meio de punição daquele que não adequou suas práticas à norma. Na verdade, controlar resultados inclui esse passo, mas seu aspecto principal, para que possa melhorar processos, é o pedagógico, preventivo, educativo e participativo, que toma vulto nos modelos de gestão gerencial e societal atuais, plenamente abarcados pelos dispositivos da Constituição de 1988.⁹⁶² Aliás, o Decreto nº 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal, no seu art. 4º, VI, prevê expressamente como diretriz de governança pública o implemento de controles fundamentados na gestão de risco, que privilegiem ações estratégicas de prevenção antes de processos sancionadores. É essencial que a Corte de Contas busque – e isso já vem ocorrendo em tempos recentes – abandonar o papel de mero analista de jogos acabados, privilegiando uma atuação repressiva, e assuma a posição de destaque que cabe ao controle na responsabilidade de apontar, de maneira tempestiva, e sempre que possível, preditiva, possíveis desvios ou falhas na gestão dos recursos, bem como os caminhos para sua contínua melhoria. É de se reforçar, também, a capacidade de sua equipe técnica, a fim de emitir alertas e indicar eventuais ajustes, inclusive quando da análise consolidada das contas de Governo, com vistas a evitar a indesejada necessidade de medidas extremas ou riscos políticos. Esse, portanto, deve ser o percurso a ser trilhado para convergir a responsabilização do administrador público no paradigma do modelo orçamentário impositivo que ora se promove. O que se quer, na verdade, é que o orçamento público avoque um papel de instrumento de transparência das decisões políticas e das ações do Estado para que, assim, se tenha mais ampliada a credibilidade em tudo o que lhe diz respeito.

De todo modo, considerando a existência real de sanções por infringências à lei orçamentária, cabe se precaver para não ser deturpado o seu caráter essencial. E tal caráter, também na visão de Rodrigo Faria, não se revela por aspectos puramente formais ou meras divergências entre previsões e execução, desde que autorizadas pelo Legislativo, visto que tais aspectos não dão conta do alcance das finalidades pretendidas pela execução do orçamento. Ao contrário, o cumprimento do orçamento, como indica o autor, demonstra-se pelo grau de alcance dos objetivos e metas fixados em seu corpo, em aspecto fundamental. Assim, a medida do descumprimento da lei orçamentária somente poderá ser aferida pela verificação do grau de falhas em sua execução, pelo número de programas que não atingiram as

⁹⁶² BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 236.

finalidades para as quais se propunham, pelo descumprimento das metas que orientavam a lei orçamentária e pelos resultados ineficientes e ineficazes alcançados. E, para que tal verificação possa ser feita de forma razoável, não há outro meio a não ser o da averiguação específica da multiplicidade oferecida pelo exame dos casos concretos.⁹⁶³ Para o orçamento impositivo essa preocupação se faz ainda mais imprescindível, à medida que, se a execução integral da programação orçamentária desobriga o administrador público de maiores explicações, em sendo desarrazoado o que deste se exija ou rigoroso em excesso, poderá parecer até mais trabalhoso se esmerar pelo gasto mais econômico a ter que sair ileso à frente pela inexecução de parte da programação orçamentária. É claro que não é disso que se trata o orçamento impositivo. O foco é o resultado e a entrega de bens e serviços à sociedade, propósito inseparável do dever de execução.

Observadas todas essas ponderações nos contornos da responsabilidade do gestor no novo paradigma de impositividade orçamentária no Brasil, e ressalvadas a cautela e a razoabilidade nessa aplicação, é certo que o desrespeito à lei orçamentária enseja uma multiplicidade possível de sanções – as quais não podem ser ignoradas no combate ao arbitrário poder de não gastar – que abrange desde o apontamento de irregularidades e a aplicação de multas até o julgamento das contas dos responsáveis financeiros e eventual caracterização de crime de responsabilidade no juízo político das contas do Chefe do Executivo, em sanções que invadem as alçadas do ordenador da despesa, dos administradores e dos dirigentes de órgãos e entidades, Ministros e Secretários de Estado, culminando naquele que ocupa o ápice das tarefas de direção do Estado, o Presidente da República. A coercibilidade de que se encontra enfeixada a lei de orçamento, como afirma Rodrigo Faria, destoa do entendimento clássico de inexistência de consequências jurídicas às violações contra ela perpetradas.⁹⁶⁴

Ao final, é de se recuperar a ideia de que o que se busca, em *ultima ratio*, é a credibilidade orçamentária. A prática que isenta o gestor da responsabilidade pela execução do orçamento repercute na efetividade de todo o sistema, afasta seu caráter determinante e, por conseguinte, o interesse de seu debate no Parlamento.⁹⁶⁵ Aliás, a correlação entre as receitas e despesas do aparato estatal é pauta típica da agenda republicana, e, em uma visão intuitiva de que o custeio do Estado é um propósito coletivo, os gastos devem corresponder às demandas sociais que de outra forma não seriam

⁹⁶³ FARIA, Rodrigo Oliveira de. Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária, p. 246.

⁹⁶⁴ FARIA, Rodrigo Oliveira de. Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária, p. 247.

⁹⁶⁵ GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 44-49.

atendidas. Não por outro motivo, a legitimidade do financiamento estatal pela cobrança de tributos somente se torna sustentável mediante um processo objetivo e consistente de controle que mensure tal correspondência.⁹⁶⁶ E, nesse ambiente, não há como ignorar a responsabilidade de todos que gerenciam dinheiros, bens e valores públicos, a ser progressivamente canalizada para o melhor desempenho da gestão.

8.3 A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E SEUS PERCALÇOS

De tudo o que se pode constatar até aqui, chega-se a uma clara identificação: a adequada avaliação e aplicação do viés orçamentário impositivo no Brasil passam necessariamente por uma processualidade intrínseca à atividade financeira que impõe a existência de um sistema coerente ao longo de todo o ciclo do gasto, composto pela tríade elaboração, execução e controle. Tais etapas, certamente, devem apontar para uma mesma direção, o que significa dizer que não se pode presumir a efetivação do programa orçamentário se a esse dever (execução) não seguirem ritos que se alinhem também antes (elaboração) e depois (controle).⁹⁶⁷ Não à toa, então, o presente exame da impositividade do orçamento público brasileiro esmiuçou tal percurso em uma visão sistêmica do fenômeno orçamentário, englobando desde pontos afetos à elaboração para depois ingressar em questões de execução propriamente dita e, por fim, abordar alguns aspectos atinentes ao controle e à responsabilização financeira no âmbito do orçamento impositivo, visto linhas atrás. É possível, agora, compilar tais argumentos, projetando os possíveis percalços na execução do orçamento impositivo brasileiro, com o fito de limpar arestas e apontar caminhos no sentido de sua melhor viabilização. O objetivo final, longe de serem plantados obstáculos insuperáveis, é indicar eventuais frentes de ataque para o aprimoramento do processo orçamentário pátrio.⁹⁶⁸

⁹⁶⁶ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 54-55.

⁹⁶⁷ Aproveitando-se das lições de Maria Paula Dallari Bucci, para que se possa sopesar as escolhas no ciclo orçamentário e na realização das políticas públicas é necessário não ignorar esse conceito de processualidade e que este se abra em três momentos: formação, execução e avaliação. O primeiro momento (formação da política pública) concebe o programa e compõe-se da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais. O segundo (execução) compreende as medidas administrativas, financeiras e legais de implementação do programa. E, finalmente, o terceiro momento (avaliação) é o da análise dos efeitos sociais e jurídicos das escolhas possíveis, em cotejo com os pressupostos apresentados (BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*, p. 266).

⁹⁶⁸ Dificuldades não significam impossibilidades, por isso apontar obstáculos não deve constituir fator de desânimo, mas incitação à formalização de táticas e estratégias que alavanquem um processo de mudança gradual: “São precisos diagnósticos realistas, imaginação e estudo dos ca-

Seguindo os passos de Lance T. Leloup, ao listar os pressupostos da teoria do orçamento para um novo século, vislumbram-se algumas premissas que devem ser buscadas em quaisquer que sejam os novos paradigmas ou estruturas conceituais em âmbito orçamentário: (a) a adoção de orçamentos equilibrados ou superavitários (*environment*); (b) a preocupação com benefícios e gastos obrigatórios, sem descurar da atenção à redução gradual do déficit (*policy focus*); (c) a necessidade de equilíbrio entre micro e macro-orçamento, com abrangência plurianual (*scope*); (d) um processo orçamentário altamente público (*process*); e (e) relação equilibrada entre Parlamento e Governo (*institutional*). Este último aspecto assume especial relevo, idealizando-se uma interação cooperativa entre ambos.⁹⁶⁹ Tal ponto é imprescindível ao se conceber um orçamento impositivo, porquanto fica vedado ao Governo decidir sozinho sobre as prioridades alocativas, sem a participação do Legislativo ou sem contar com critérios consistentes que lhe fixem limites normativos ou que lhe demandem maior motivação.

No entanto, se é certo que o ingresso no paradigma do orçamento impositivo reclama uma relação mais sinérgica entre a instância executiva e o órgão parlamentar, não é menos verdade que tal intento ficará tão mais factível quanto menores forem os entraves no campo orçamentário para o alcance desse mister, e neste ponto é de se reconhecer que subsistem no Brasil vários desafios à frente para que se consiga uma adequada convergência do processo de orçamentação aos fins a que se propõe o novo modelo de orçamento impositivo. Vale dizer, a efetivação concreta do dever de execução das programações orçamentárias, como projetado pelo constituinte, tendo como alvo a entrega de bens e serviços à sociedade, por meio de um orçamento que deixa de ser fictício e se torna realístico, necessita ser conjugada com a modernização orçamentária sistêmica e a formação de uma nova cultura de gestão das finanças no país. Em todas as etapas do ciclo – elaboração, execução e controle – visualizam-se espaços de melhorias para a remoção de entraves que, caso permaneçam no sistema pátrio, fragilizarão demasiadamente a inserção da impositividade orçamentária.

Em síntese, diante do que já foi exposto neste exame, mapeiam-se possíveis travas à plena concretização do orçamento impositivo: (a) deficiência no planejamento estratégico de médio e longo prazos, persistindo um PPA pouco representativo do plano governamental e uma LDO como laboratório empírico de normas orçamentárias; (b) pessoalidade na alocação dos recursos orçamentários, favorecendo uma atuação fragmentária e paroquial no âmbito do Parlamento, dissociada do planejamento e das pautas de maior interesse nacional; (c) insuficiência de análises

minhos para superar os obstáculos. Com isso, as dificuldades deixam de ser impossibilidades” (SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994. p. 113).

⁹⁶⁹ LELOUP, Lance T. Budget theory for a new century, p. 19-20.

de desempenho e de controle dos resultados na execução do programa orçamentário, com falta de critérios técnicos e de racionalidade na destinação dos recursos, além da precariedade das metas e dos indicadores para a aferição da *performance* da gestão; (d) miopia das decisões orçamentárias, com prevalência de uma visão de curto prazo no plano dos gastos, sem um direcionamento coordenado plurianual, potencializando ineficiências na atuação governamental; (e) alta rigidez orçamentária, tensionando a relação entre Governo e Parlamento, com a redução da margem para planejar o gasto e proceder às suas necessárias revisões, minguando, dessa maneira, a renovação periódica do espaço deliberativo; (f) administração burocrática e excesso de detalhamentos, que tornam o orçamento uma peça de baixa vocação para a geração efetiva de resultados, com minúcias que tiram o foco principal do que se espera da ação do gestor; e (g) carência de leis de finanças modernizadas no tempo, além de inconsistências em um arcabouço confuso de regras fiscais, constituindo-se os problemas de gestão orçamentária e fiscal. Todos esses pontos, à medida que se tornam desafios a serem vencidos, precisam assumir, gradualmente, o protagonismo nos debates para avanços futuros, em complemento ao dever de execução orçamentária já existente.⁹⁷⁰

A manutenção desse ambiente resulta em condutas evasivas na execução do orçamento público, com o descolamento entre o plano e a ação estatal, gerando uma previsível insinceridade orçamentária, situação que busca ser combatida por meio do viés orçamentário impositivo e do consequente dever de execução das programações orçamentárias (art. 165, § 10, da CF/88). Mas fica claro, ante os problemas listados, que o orçamento impositivo, para conseguir “sair do papel”, pressupõe um acerto nas arestas que estão ainda arraigadas no ciclo orçamentário pátrio e que tendem a se tornar ainda mais visíveis. É que, à medida que se passa a adotar o orçamento impositivo, é indubitável que eventuais correções assistemáticas antes rotineiramente tomadas pela instância executiva durante a execução da lei orçamentária não poderão mais ser livremente efetivadas sem que a decisão seja prontamente compartilhada com o Parlamento e sempre justificada, com as responsabilidades daí decorrentes. E isso, se for levado a sério, será potencialmente

⁹⁷⁰ Uma coisa é dizer que se avançou em plano normativo na passagem de um orçamento autorizativo fictício para um orçamento impositivo tendente a um realismo em suas disposições e ao consequente cumprimento do dever de execução das programações orçamentárias, como está explicitamente imputável à Administração, à luz do art. 165, § 10, da CF/88. Outra coisa, porém, é afirmar que esse novo modelo tem sido realmente capaz de propiciar uma melhoria no processo orçamentário como um todo, a se revelar na própria eficiência da gestão e em melhores resultados para a sociedade. É nesse ponto, então, que, junto à impositividade orçamentária, devem ser agregadas outras vias para uma maior modernização do orçamento público como um todo no país, conforme ora identificado.

capaz de impactar a cadeia anterior e posterior à execução do gasto, desatando aquela espiral de problemas conviventes. Em sentido reverso: elaborar e planejar o orçamento necessitarão ser atividades feitas com maior assertividade; programar as despesas com foco nos resultados exigirá o refinamento da atuação parlamentar e a adoção de critérios técnicos na alocação dos recursos; avaliar a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade passa a conjecturar melhores controles de desempenho; a ação estatal coordenada refletirá a passagem para uma visão com ênfase plurianual; a afirmação do diálogo na relação Executivo-Legislativo não dispensará também a revisão do atual grau de rigidez do orçamento; o equilíbrio entre o rigor no dever de execução e a eficiência administrativa suscitará normas financeiras atualizadas e o fomento a uma administração menos burocrática. Tem-se, com efeito, uma trilha para guiar o aprimoramento do orçamento impositivo no país, do contrário este poderá resultar, na prática, em indesejável letra morta.

Cada um desses importantes pontos recebeu tratamento pormenorizado em tópicos antecedentes, primando-se neste estudo por uma visão abrangente de todo o fenômeno orçamentário para fins de adequação ao novo modelo impositivo.⁹⁷¹ Uma vez já devidamente explorados, opta-se, neste estágio, por alguma complementação naquilo que parece ser mais urgente para os rumos da execução orçamentária. É que, apesar da juridicidade do orçamento impositivo e de sua regulação na ordem interna, as evidências mostram boa dose de incertezas e obstáculos para a sua mais concreta aplicação. Prova disso é que desde 2019 existe a impositividade extensível para todas as despesas discricionárias, por força das EC nº 100/2019 e 102/2019, e até mesmo no âmbito do órgão de controle externo não há praticamente nenhuma referência na prestação de contas de Governo ou no julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, na órbita federal, quanto ao dever de execução das programações orçamentárias, tampouco uma avaliação no Parlamento das justificativas em caso de eventual descumprimento, como inclusive já regulamentado na LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), em seu art. 73. Apenas há alguma abordagem pertinente à execução das emendas parlamentares impositivas, e, ainda assim, faltam análises a respeito de um controle mais qualitativo da execução. O fato é que o sistema orçamentário se encontra atualmente posto e formatado com a norma geral de

⁹⁷¹ Como se vem argumentando nesta apresentação, a viabilização do orçamento impositivo no Brasil passa por uma modernização sistêmica do processo orçamentário. Todos esses pontos catalogados como possíveis percalços foram percorridos nas seções que antecederam este capítulo derradeiro, pelo que se remete à leitura, em especial, a partir da segunda metade da obra, referente à aplicação da impositividade orçamentária. Neste momento, desenvolve-se uma visão que lhe é complementar.

impositividade que o inspira (art. 165, § 10, da CF/88), não somente com sua aplicação voltada para as emendas ao orçamento, ainda à época da EC nº 86/2015, não sendo possível fechar os olhos à existência de um comando imperativo.

Alguns aspectos, todavia, merecem maior atenção, no sentido dos meios para a consecução da cláusula de impositividade na etapa da execução do orçamento. O primeiro deles remete à inexistência de um orçamento efetivamente de desempenho que confira as bases para que seja possível mensurar o cumprimento ou não do dever de execução, já que este se encerra com a efetiva entrega de um produto à sociedade, salvo os programas de gestão, cuja análise não segue a mesma lógica dos programas finalísticos, embora a impositividade abranja ambos, enquanto gastos discricionários. Mas, se o resultado há de ser programado, executado e mensurado, como fazê-lo se a peça orçamentária não está direcionada para tanto? Em outras palavras, como já se disse alhures: as reformas orçamentárias pularam etapa que há tempos deveria ter sido saneada, notadamente quanto ao planejamento e à racionalidade do processo com o foco no resultado. Operando-se às avessas, nada parece ser mais crucial para o bom êxito do orçamento impositivo do que iniciativas que lhe proporcionem melhor ajustamento na direção de um orçamento de desempenho e do controle de resultados, haja vista que a cláusula de impositividade volta-se para a entrega de bens e serviços à sociedade, pressupondo um produto para fins de verificação de seu cumprimento.

Uma credibilidade orçamentária que advenha da fiel obediência ao dever de execução apenas se firmará se for possível aferir, com transparência e lisura, o grau de cumprimento de tal encargo, o que passa a desafiar a perspectiva de desempenho e de controle de resultados, em especial a partir de uma integração, de verdade, entre planos e o orçamento, para que este não se torne um fim em si mesmo. O intuito da impositividade, vale dizer, não está somente em colocar uma ação no orçamento e garantir que ela seja executada aleatoriamente, se não se busca compreender o que essa ação tem efetivamente proporcionado para o alcance da política pública à qual se relaciona, ou se ponha de forma dissociada da ideia de eficiência e economicidade. Se o propósito do dever constitucional de execução das programações orçamentárias é gerar concretamente bens e serviços à sociedade, torna-se preciso seguir para um caminho de desempenho, com clareza sobre quais são as prioridades e o que se deve entregar para a sociedade como produto da execução do orçamento público.⁹⁷²

⁹⁷² Como lembra Rafael Baldo, o orçamento público costuma ser divulgado como remédio miraculoso, capaz de sanar muitos dos males que assolam a sociedade. Afinal, ele anestesia os conflitos na alocação e na aplicação dos recursos, liberando as verbas de acordo com as negociações políticas. Mas, como todo emplastro, o orçamento público corre o sério risco de ser

Medir o desempenho, como destaca James Giacomoni, é exigência central do modelo orçamentário de gestão. São necessárias, para tanto, seleção e utilização de medidas adequadas, com o objetivo de coletar regularmente dados de resultado e/ou produtos (preferencialmente ambos) ao longo do exercício (não só ao final do ano). Segundo o autor, tal espécie de orçamento precisa ampliar o foco, tradicionalmente centrado nos meios ou insumos, e incorporar novas medidas de desempenho, em especial com critérios de economicidade, eficiência, efetividade e custo, dispostas nas etapas do processo de produção de bens e serviços.⁹⁷³ Essa visão parece próxima do que se visualiza como necessário para o orçamento impositivo, exatamente porque este se encontra atrelado ao que está se entregando à sociedade como decorrência do dever de execução. É preciso, pois, agregar à já existente estrutura baseada em programas do orçamento pátrio critérios mais claros de aferição do produto da ação do gestor na execução dos programas do orçamento. Isso inclui informações sobre os resultados dos gastos públicos na forma de indicadores-chave de desempenho e uma forma simples de avaliação de programas, além de um processo de preparação do orçamento destinado a facilitar o uso dessas informações, propiciando processos factíveis de revisão das decisões de gastos por quem de competência.

Esse verdadeiramente é um ponto fundamental para o realismo do orçamento impositivo, na medida em que o núcleo da impositividade, como repetidamente se vem argumentando, não se converte em uma obrigação de execução por si só, como um fim em si mesmo, isoladamente considerada, mas se encontra jungido a um programa, um propósito, a consubstanciar a finalidade para a qual a impositividade orçamentária se projeta, na obrigação de execução dirigida ao gestor público.⁹⁷⁴ No fim das contas, o que se precisa ter em mente é a qualidade na utilização dos escassos recursos para demandas infundáveis, e que essa qualidade se torne visível e mensurável a partir da definição clara dos produtos e resultados, e respectivos indicadores de desempenho, com informações acessíveis, para que se possa, ao mesmo tempo exigir do gestor uma atuação mais eficiente, direcionar o olhar para

ineficaz na solução dos problemas políticos, econômicos e sociais, sobretudo se visto apenas como mais uma formalidade que acalma, momentaneamente, as tensões, ao invés de uma ação efetivamente racional voltada a resultados e fins específicos (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 31).

⁹⁷³ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 88.

⁹⁷⁴ Lembra Rodrigo Faria que o senso comum indica que a obrigatoriedade de execução das despesas previstas nas leis orçamentárias daria a medida do caráter mandatório da Lei de Orçamento, mas são os objetivos estampados nas leis orçamentárias que vinculam toda a Administração Pública no sentido de sua persecução. O real cumprimento do orçamento está no atingimento dos objetivos dos programas, de acordo com critérios de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 11).

uma administração gerencial e o orçamento como plano de gestão, concatenado aos macrointeresses do Estado. Se não ajustada essa aresta, submergirão sérios problemas na execução do orçamento impositivo, pois lhe faltará a ponta final na aferição do que se entrega à sociedade.

Outro aspecto que precisa urgentemente ser visto na execução do orçamento impositivo é a questão da ausência de uma abordagem mais convergente à ideia de plurianualidade, sobretudo na sistemática orçamentária do país, a atrair destacada inquietação para a famigerada figura dos restos a pagar, cuja execução pode se tornar ponto de obscuridade e insegurança jurídica na aplicação do novo modelo. Excessivos restos a pagar abrem margem para duas ocorrências possivelmente problemáticas. A primeira é a intrínseca dificuldade de seu controle, especialmente quando se tem por pressuposto da impositividade, como já exposto, a aferição da efetiva entrega de bem ou serviço à sociedade como produto da execução orçamentária. Já se sabe que é o pagamento a etapa que ultima o dever de execução, ressaltados, porém, os restos a pagar, como regulado no art. 71, § 3º, II, da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022). Migrou-se para o orçamento impositivo, mas nada mudou quanto às competências de registro do orçamento: permanece a regra do art. 35, II, da Lei nº 4.320/1964, estipulando que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e “as despesa nele legalmente empenhadas”, o que pode gerar embaraço para fins de impositividade.⁹⁷⁵

Isso indica que, se, de um lado, o orçamento impositivo está posto, exigindo-se a execução com o propósito da efetiva entrega do bem ou do serviço – ao se encerrar no pagamento, etapa que pressupõe a prestação adimplida –, por outro lado, o gestor justificará essa execução sobre o empenho na hipótese dos restos a pagar. Ou seja, nesses casos, o gestor vai dizer se houve ou não o empenho, mas e quanto à entrega do bem ou do serviço correspondente, onde ficará registrado? Certamente se perderá, não havendo objetividade na comprovação do cumprimento do programa, porque nem sempre se rastreará o exercício a que se refere o pagamento daqueles restos a pagar. Em suma, fez-se uma especificação no orçamento impositivo sem ajustar aspectos da anualidade e da plurianualidade orçamentária.

⁹⁷⁵ Machado Jr. e Heraldo Reis apontam que o princípio da competência orçamentária, resultante da interpretação do inciso II do art. 35 da Lei nº 4.320/1964, é referente, exclusivamente, aos empenhos legalmente feitos no exercício da execução orçamentária e não às despesas cujos objetos poderão ser concretizados, coincidentemente, no exercício da origem do empenho, e que afetam a situação líquida patrimonial do ente governamental. As obrigações não pagas no exercício de origem são, então, transferidas para o exercício seguinte, acompanhadas do saldo de caixa que contém as disponibilidades não utilizadas nos pagamentos dessas obrigações (MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*, p. 88-89).

Em tese, subsiste o dever de execução – a comportar a entrega do produto e o respectivo pagamento – no ano em que há o empenho, sendo a entrega do produto a ele aderente, mas na prática não é isso o que ocorre, pois a entrega daquele bem ou serviço se dá anos à frente em boa parcela do orçamento, notadamente no que tange aos restos a pagar, remanescendo a entrega do produto para exercícios futuros. Ainda não há uma adequação para tais hipóteses crescentemente vistas no âmbito da execução do orçamento brasileiro, em relação às quais será preciso pensar em formas de controlar os resultados gerados, e não apenas o empenho. Nesse ponto, há um problema adicional a ser enfrentado, do contrário restará desnaturado o sentido da impositividade, que é a entrega efetiva de um resultado útil à sociedade advindo da execução da programação orçamentária.

Essa situação emblemática de despesas realizadas em exercícios seguintes ao do exercício de sua programação originária desemboca em um segundo imbróglio, ainda referente aos restos a pagar, que diz respeito à ordem de precedência do gasto. Imagine-se determinado empenho em 2020 e inscrito em restos a pagar, o mesmo ocorrendo em 2021, e ambos ainda não liquidados. Anos depois, o empenho de 2021, feito, portanto, posteriormente àquele primeiro de 2020, acelerou-se no que se refere às condições de sua realização, sendo possível entregar o que estava no orçamento de 2021 mais rápido do que o que desde antes tinha sido posto no orçamento de 2020. Isso acontece corriqueiramente, porquanto não se têm os processos conclusos pela possibilidade de liquidação, não necessariamente seguindo uma ordem cronológica. Mas, se o fornecedor apresenta a comprovação do produto entregue, nesse instante cria-se a precedência sobre o outro que estava apenas empenhado. Só que ambos são impositivos no sentido de aguardarem o efetivo pagamento decorrente da entrega do produto à sociedade e concorrem igualmente, ainda, com os demais programas do próprio exercício financeiro de vigência, submetendo-se todos, inclusive, aos limites fiscais a que se subordina o dever de execução. Qual dos programas é prioritário para fins de imposição do gasto se os recursos não forem suficientes para cobrir todos sem prejuízo das metas fiscais? O que vai ser mais impositivo, as despesas roladas de exercícios anteriores ou os programas do exercício corrente, se a impositividade se volta para todas as despesas primárias discricionárias indistintamente? Questões não inicialmente pensadas, mas há o dever de executar igualmente para todas.⁹⁷⁶

⁹⁷⁶ Sobre o volume cada vez mais crescente no orçamento brasileiro de restos a pagar, explica Eugênio Greggianin: “O adiamento do pagamento das despesas de um exercício para outro contribui para um maior superávit primário do exercício em curso, mas, aumenta a dívida flutuante (não computada na dívida líquida) e pressiona os resultados fiscais dos anos seguintes, quando a despesa for efetivamente paga. O aumento do estoque ocorre quando inscreve-se

Há, então, um problema sério em relação aos restos a pagar e a conformação com o orçamento impositivo considerando a anualidade orçamentária da forma como ela existe hoje. Se não prontamente adequado pode se tornar, inclusive, uma via de burla ao regime de impositividade, ao se transferirem obrigações igualmente devidas, abrindo-se margem para a discricionariedade na eleição a destempo do que se torna prioritário. É salutar algum ajuste seguindo premissas aderentes à plurianualidade para resguardar a segurança jurídica e a eficiência administrativa, com transparência no controle. Enquanto isso, urge uma gestão criteriosa dos restos a pagar, seja quanto aos resultados, que podem ser mais dificilmente controlados no que concerne ao real produto de sua realização, seja em face do próprio dever de execução no orçamento impositivo, pois, considerando as restrições fiscais, o acúmulo dos restos a pagar se revelará inexecutável, sendo rolados e postergados *ad infinitum*, criando a problemática da precedência, ainda não devidamente esclarecida. Como trabalhar a impositividade sabendo da existência de restos a pagar e tendo uma limitação da anualidade nesse contexto é uma questão que precisa ser resolvida para que se cumpra o programa. Afinal, o dever é de gastar ou de entregar o bem ou serviço? Sem dúvida, é no objetivo do programa que se encontra o encargo ao gestor, atrelado a esse cumprimento.

De fato, ocorre efeito gravoso ao bom desempenho da gestão orçamentária na medida em que um orçamento paralelo representado pelo grande volume de restos a pagar utilizará como fontes de recursos as receitas do exercício vindouro, que, dessa forma, não serão suficientes para atender as próprias despesas, provocando, ao final do novo exercício, novas inscrições em restos a pagar e assim sucessivamente.⁹⁷⁷ A propósito, como recorda Estevão Horvath, não é difícil perceber que a insuficiência de recursos no correr da execução orçamentária provoca certas situações que já se está acostumado a ver: obras paralisadas, liberação de recursos no final do ano, inscrição volumosa em restos a pagar etc. A liberação de recursos no final do ano é uma das situações recorrentes, como se a Administração pudesse pôr em prática, em poucos dias, tudo o que não tinha conseguido até então. Consequência disso é a corrida para o empenhamento antes do final do exercício, a desaguar na conta dos restos a pagar. Na dicção do autor, esse se mostra um problema congênito e crônico, que se espera seja paulatinamente superado.⁹⁷⁸ Uma

montante maior de RP em relação ao que é pago (RP de exercícios anteriores). Um dos indicadores do aumento dos restos a pagar é o 'float' (ajuste caixa/competência), diferença entre o valor das despesas primárias inscritas em RP no final do exercício e a soma do valor dos RP pagos no exercício" (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 86).

⁹⁷⁷ GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 14.

⁹⁷⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 188.

excrescência já não desconhecida: faz-se o orçamento irreal, executa-o de modo mais irreal ainda e, no final, surge uma montanha de restos a pagar levados para o ano seguinte. Isso se torna agora mais dramático ao se ter o dever da execução, sem ordem de precedência, incluindo os restos a pagar.

Também se vê como um ponto decisivo para a concretização do orçamento impositivo, o zelo em relação a um aspecto central no novo modelo: os impedimentos de ordem técnica, que são capazes de excluir o dever de execução da programação orçamentária, nos moldes do art. 165, § 11, II, da CF/88. De um lado, a predisposição do sistema à existência de restrições que justificam a inexecução da lei torna possível o contingenciamento de gastos discricionários, refutando-se uma insuportável rigidez à gestão. Por outro lado, há que se atentar para que tal instrumento não venha a ser manejado, por vias oblíquas, para descaracterizar o regime impositivo, retornando ao indesejável afrouxamento da lei com previsões pouco precisas ou não objetivas. A regulamentação dessas excludentes de ordem técnica se põe como elemento crucial para a higidez no novo modelo, sendo esse o ponto que, de fato, separa o orçamento impositivo do anterior modelo autorizativo: a impossibilidade de contingenciamentos arbitrários ou sem critérios, por mera vontade política em decisão unilateral, à revelia da programação aprovada no Parlamento, mas somente se houver impedimentos de ordem técnica e, ainda, desde que estes sejam devidamente justificados.

Questão fundamental, agora, é saber: para fins do art. 165, § 11, II, da CF/88, o que pode ser considerado um impedimento de ordem técnica? A delimitação desse aspecto é o que estabelecerá um sistema, ao mesmo tempo que imune à flexibilização indevida da lei, também aberto ao imprescindível não enrijecimento da gestão. Mais do que nunca será essencial que os impedimentos de ordem técnica se revistam dos atributos da precisão, clareza e objetividade em sua identificação. Atualmente, a LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), no seu art. 72, demarca as situações que se encaixam na acepção de impedimentos de ordem técnica, conceituando-os como “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária”, abrindo a possibilidade, ainda, de “outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal”, nos exatos termos do § 2º do referido dispositivo. Vale lembrar que critérios de eficiência e economicidade não ficam de fora da escusa por parcela de gasto não executado, quando se demonstrar o acerto da medida. Aliás, esse ponto sempre foi frisado no transcurso das propostas de reforma que originaram o atual orçamento impositivo, embora não tenha ficado especificamente expresso.⁹⁷⁹

⁹⁷⁹ É o que já se via à época das discussões na PEC nº 565-A/2006, ficando claro que o que se deve ter por obrigatório não é a execução total da despesa, mas sim o cumprimento da progra-

Também será fundamental, em complemento a esse novo modelo impositivo de contingenciamentos circunscritos à lei, que os órgãos de controle e o Parlamento não se eximam da responsabilidade de aferir a compatibilidade das justificativas do gestor pela não execução de eventual programa às hipóteses em que recaiam sobre tais excludentes legais. Nesse ponto, há também um aspecto sensível que se coloca na execução do orçamento impositivo: o tratamento a ser conferido às justificativas do administrador em caso de não execução da programação orçamentária. Igualmente, tal aspecto se revê decisivo para o avanço saudável da sistemática que se inaugura. O ponto de inflexão idealizado no processo orçamentário brasileiro passa a depender não só do encaixe dos contingenciamentos aos contornos da lei, mas daquilo que se adota como medida preventiva ou repressiva quando tal desiderato não for alcançado. Como já se abordou, obviamente será preciso uma salutar cautela para que se evite a canalização de esforços para questões periféricas, quando o propósito principal é, na verdade, verificar o que o gestor entregou com o dinheiro público que se gastou. Ao mesmo tempo que se torna necessária tal aferição para repelir condutas indevidas e furtivas, responsabilizando-se o infrator quando preciso, é essa etapa um momento ímpar para, preventivamente, educar, corrigir, direcionar a conduta do administrador ineficiente, propiciando condições para o progresso orçamentário em aspectos ligados à *performance*, sem rigor excessivo ou apego ao supérfluo que desestimule o bom gestor. O amadurecimento desse diálogo entre agentes do Executivo, do Parlamento e dos órgãos de controle é um ponto crítico que se põe como desafio ao novo sistema.

Situação interessante surgirá, por fim, quanto à destinação a ser conferida às programações tecnicamente impedidas, sendo importante o saneamento célere, sem uma burocratização que resulte em emperramento da gestão em prejuízo à eficiência, mas observado sempre o respeito à legalidade e à segurança jurídica na execução. É de se reconhecer que o dever de execução gravado no art. 165, § 10, da CF/88 imputa à Administração uma obrigação de fazer no sentido de adotar os meios e as medidas destinados à entrega dos bens e serviços à sociedade, o que inclui não só procedimentos próprios à execução orçamentária, financeira e física (empenho,

mação ou das metas implícitas à respectiva dotação: “[...] O sentido da impositividade não pode também ser pura e simplesmente a obrigatoriedade de executar o valor orçado para as despesas discricionárias. Isso porque, pelos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, a administração pública tem o dever de, na execução da programação, buscar o menor custo e os melhores meios. Existem várias situações em que a programação pode ser realizada por valor inferior àquele orçado” (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006*. p. 9. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=332451. Acesso em: 8 jan. 2022).

liquidação e pagamento), mas também providências que garantam o propósito da orçamentação, nisso se inserindo cronogramas de execução voltados a identificar e superar, de forma tempestiva, eventuais impedimentos, inclusive com o remanejamento dessas programações, aspecto de crucial importância para o objetivo de aumentar as taxas de execução do orçamento, reduzindo-se perdas no processo, como apontam Eugênio Greggianin e José de Ribamar Silva.⁹⁸⁰ A obrigatoriedade de o Executivo justificar a falta ou o atraso na execução, na hipótese de impedimento de ordem técnica, conecta-se com a necessidade de adoção de prazos e procedimentos para o respectivo saneamento. Na visão dos autores, tendo em vista a grande quantidade de providências e a rotineira ocorrência de impedimentos, se não houver um modelo que favoreça o deslocamento entre as programações, de dotações impedidas para desimpedidas, o orçamento impositivo perderá muito da sua eficácia, daí serem prementes regras dinâmicas e desburocratizadas, ao passo que processos morosos ou com prazos muito restritivos poderão dificultar ainda mais a execução.

Esses e vários outros desafios, enfim, defrontam-se com a migração para o modelo orçamentário impositivo, por força das EC n° 86/2015, 100/2019 e 102/2019, direcionado para todas as programações discricionárias, não só correspondentes às emendas parlamentares. Não há dúvidas de que se avançou com a norma explícita a traduzir o anseio de que todo o orçamento aprovado pelo Parlamento seja fielmente executado, mas diversos aspectos precisam ser adequados para que se possa deixar, na prática, aquele modelo autorizativo de orçamento no Brasil. Por outro lado, tornam-se imprescindíveis um novo padrão de planejamento e o refinamento da atuação do Legislativo junto ao Governo desde a elaboração da peça orçamentária para que esta possa, com eficiência e geração de resultados, ser impositivamente executada. A resignificação de uma cultura orçamentária tão arraigada não ocorre em um passe de mágica ou com imediatismo. É preciso esforço e tempo para gradualmente aparar arestas e solidificar o orçamento impositivo na realidade brasileira. Até lá, adequações contínuas se tornarão inevitáveis para a sua maturação e aperfeiçoamento.

8.4 UMA ROTA DE CONSOLIDAÇÃO: O ORÇAMENTO IMPOSITIVO LEVADO A SÉRIO

Ao chegar à etapa derradeira deste exame, importa recuperar a premissa nuclear que fundamentou todo o estudo, sedimentando a atual compreensão de que o orçamento, a partir do momento em que regularmente aprovado pelo Parlamento,

⁹⁸⁰ GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais, p. 27.

torna-se lei e, como tal, deve ser cumprido. Isso resulta, em suma, em duas mudanças práticas a serem implementadas em âmbito orçamentário, que estão intrinsecamente ligadas: (i) a coparticipação entre os poderes Executivo e Legislativo, com equilíbrio e respeito à integridade de suas competências funcionais, precisa ser vista ao longo de todo o ciclo do orçamento, o que inclui a etapa de execução, significando a superação do defasado modelo orçamentário meramente autorizativo e a sua substituição pelo orçamento impositivo no Brasil; e (ii) a impositividade da lei orçamentária, a incorporar um dever expresso no sentido da efetiva execução das suas programações, há de ser percebida como uma modificação necessária e urgente, mas não única ou isolada, no rumo das finanças públicas do país, sendo indispensável inseri-la em uma renovação sistêmica que demanda soluções articuladas. Esses, enfim, constituem pressupostos fulcrais, desenvolvidos ao longo deste trabalho, na direção de uma resignificação do orçamento público pátrio, daí se irradiando possíveis frentes de atuação.

É evidente que uma reconstrução dessa envergadura precisará ser depurada com o passar dos anos, não ocorrendo de forma automática e já plenamente livre de ajustes durante o seu percurso, razão pela qual é imprescindível que a incredulidade que se costuma ver em segmentos políticos e na própria comunidade jurídica quando o assunto é esse nível profundo de reforma orçamentária, dê lugar à persistência e ao esmero no aprimoramento de estratégias para a melhoria contínua de um processo tão vital para toda a sociedade. Ao mesmo tempo, que eventuais entraves na aplicação do orçamento impositivo, não se revelando obstáculos invencíveis, sejam vistos como caminhos a serem desbravados e progressivamente alinhados na realidade brasileira, transparecendo daí nova cultura de orçamentação no país. O que importa é notar que, como a política vive sob o império da lei (para além do governo de homens), como diz Élide Graziane Pinto, não se pode olvidar que a baliza legal funciona como indicador da ação governamental e, acima de tudo, atua como fronteira última, só dentro da qual o administrador estará legitimado a se mover.⁹⁸¹ Disso decorre a perspectiva de que a previsão das receitas e a fixação das despesas consentidas em um devido processo orçamentário, com atuação conjunta do Executivo e do Legislativo, sejam retomadas no itinerário de execução da lei, sendo inimaginável uma atuação, de forma unilateral e arbitrária, que altere o plano orçamentário legalmente concebido. As contingências que porventura resultem na inexecução, total ou parcial, dos programas orçamentários devem ser controladas, no propósito da efetiva geração de resultados à sociedade.

⁹⁸¹ PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 135.

Ocorre que, como bem destaca Estevão Horvath, percebe-se frequentemente uma tendência de certa acomodação, por parte dos poderes públicos, não apenas no que se refere à execução do orçamento, mas com relação às mudanças, sempre que elas se insinuam, sendo fato visível que a burocracia tem dificuldade em se adaptar a alterações no *status quo* do funcionamento da máquina administrativa. Assim, talvez devido à estrutura em geral pesada e complexa, ou mesmo por ineficiências que estão entranhadas, os novos ares que de quando em quando bafejam tenham dificuldade de penetrar os meandros de mentes e comportamentos predefinidos. Esse estado de coisas, na visão do autor, não é privilégio de uma ou de outra Administração Pública, mas só comprova que o lado humano – tanto no que se refere aos cidadãos quanto aos integrantes da Administração – deve desempenhar papel essencial na elaboração de qualquer política fiscal e econômica, bem como de seus respectivos avanços.⁹⁸² Por outro lado, é de se reconhecer que não há unanimidade quanto ao melhor tipo de orçamento e, especialmente, no que pertine ao orçamento impositivo, não há modelo testado na formação orçamentária do país, existindo variações possíveis. Mas, como já dito, importa mais, agora, pavimentar um ambiente favorável para o maior realismo do orçamento público do que cravar, de pronto, um modelo perfeito – se é que isso se faz possível –, senão após o decurso de algum período para o seu aperfeiçoamento.

O fato é que a impositividade orçamentária não é simples recomendação, mas exigência no atual modelo constitucional brasileiro, à luz do art. 165, § 10, da CF/88, a impelir uma mudança de conduta dos atores políticos e demais agentes envolvidos para fazer do orçamento uma peça sincera e real, do contrário a regra ingressará no campo de um preceito ético, sem força para alterar o desenho orçamentário instalado. A questão que se trava, então, é: haverá vontade política para fazê-lo? É que aquelas duas premissas sobre as quais se firma a viabilidade prática do orçamento impositivo, concernentes a uma relação cooperativa e dialógica entre Executivo e Legislativo ao longo do ciclo orçamentário, bem assim uma visão sistêmica com medidas articuladas complementares de modernização do processo orçamentário como um todo, parecem ultrapassar o plano estritamente jurídico para se aperfeiçoar com um rearranjo político entre órgão parlamentar e instância executiva, que até hoje ainda não se viu na gestão das finanças públicas do país. Será possível, então, vislumbrar verdadeiramente uma rota de consolidação no sentido de um orçamento impositivo levado a sério, a ponto de as programações orçamentárias encarnarem deveres imputáveis à Administração e também responsabilizando-se o Parlamento desde a sua elaboração?

⁹⁸² HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 379-380.

A resposta a essa futura projeção leva a cogitar que, se o orçamento público, em sua feição contemporânea, passa a ser um instrumento que, dentre as múltiplas funções que desempenha, perpassa eminentemente os domínios jurídico e político, não parece razoável supor que as soluções se fixem somente naquele primeiro plano, na medida em que, ao mesmo tempo que o orçamento é uma lei – e não qualquer lei, mas a principal abaixo da Constituição –, não deixa de ser também elemento central que impacta o sistema político e a própria estrutura de competências entre os poderes, na conhecida relação entre orçamento e poder, com a atividade financeira no centro da ordenação estatal. E, nesse aspecto, é de se reconhecer, como já identificado, que o legado deixado pelo orçamento meramente autorizativo na sistemática brasileira se fez potencializado pelo arranjo instalado no ambiente do presidencialismo de coalizão, agregado a um órgão parlamentar fragmentário e corrompível, tudo a forjar um cenário que concilia condutas que desvirtuam o real sentido do orçamento e transformam-no em repositório de disputas de poder, longe de sua missão primordial, que deveria estar centrada no interesse público. Nesse sentido é que se costuma ventilar a rediscussão do sistema político como espaço para mudanças orçamentárias mais profundas.⁹⁸³

Clarifica Miguel Ragone de Mattos que, provavelmente, as mazelas na gestão do orçamento público são fruto de uma dinâmica cujo incentivo aos agentes os suscita a reproduzi-las em vez de eliminá-las.⁹⁸⁴ Isso estaria a significar, segundo o autor, que alguns problemas orçamentários são induzidos pelo próprio sistema em razão de seus traços intrínsecos, pois a racionalidade individual dos agentes os levaria a maximizar a utilização dos recursos em proveito próprio. Sendo esses escassos e acessíveis no embate político-orçamentário, os agentes são compelidos a uma luta permanente por fatias maiores para as suas próprias políticas públicas. Por outro lado, recorda Mattos que a noção de que os conflitos de distribuição dos recursos se resolvem politicamente na fase parlamentar de elaboração da lei orçamentária é uma simplificação que não comporta a complexidade das etapas do processo

⁹⁸³ Edilberto Pontes Lima pondera ser difícil prosperar o orçamento impositivo se este não vier seguido de reformulações no sistema partidário e eleitoral, visando a maiorias sólidas no Congresso. Até se poderia argumentar que o presidencialismo brasileiro possui certos mecanismos que evitariam uma temerária inoperância da gestão, mas possivelmente não serão suficientes. E conclui: “Para diminuir os efeitos negativos de um possível imobilismo, seria importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças institucionais, tais como, a reforma política e a eleitoral” (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 12-14).

⁹⁸⁴ MATTOS, Miguel Ragone de. Recursos orçamentários observados como bem comum. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 60.

orçamentário e do comportamento estratégico dos atores. A criação de despesas obrigatórias e a vinculação de receitas, por exemplo, são mecanismos que retiram as decisões alocativas da lógica ordinária do ciclo orçamentário, mingando o espaço deliberativo de rediscussão periódica dos gastos. No fundo, o comportamento oportunístico é esperado, em razão dos incentivos inerentes a esse ambiente, e não certamente da ignorância dos agentes, percepção que ultrapassa a ideia simplista da falta de vontade política.⁹⁸⁵ Alguns dilemas afetos aos orçamentos públicos, assim, aparentemente insistem em jamais serem resolvidos.

O agravante no Brasil de um sistema político que torna o custo da negociação muito alto para a garantia da governabilidade se eleva em ambiente orçamentário, daí decorrendo corriqueiras críticas à manutenção desse regime e, principalmente, certa descrença quanto à capacidade de ser aplicado o orçamento impositivo neste cenário pouco propenso à harmonia entre os poderes e à consequente obtenção de resultados exitosos em matéria de política orçamentária. Não se pode ignorar que o constituinte de 1988 reforçou as funções do Legislativo, até sob inspirações parlamentaristas,⁹⁸⁶ e também manteve um Executivo forte na condução da política estatal, tudo a reclamar o alinhamento entre poderes interdependentes, e não independentes, como prescreve o art. 2º da Lei Maior. No plano orçamentário, essa congregação de esforços é exigida desde a elaboração do orçamento, a se notar do planejamento de governo que se faz por meio de leis orçamentárias aprovadas pelo Parlamento, incluindo a participação deste na alocação de recursos por meio de emendas, quase sempre descoordenadas do macroplanejamento e voltadas para interesses alinhados à manutenção do poder congressual e da preservação da base de apoio nos entes subnacionais. Tornando-se dispendioso ao Executivo possuir maioria no Parlamento para o convencimento da agenda, o sistema induz mecanismos anômalos de governabilidade para a formação de alianças, à margem de uma atuação verdadeiramente cooperativa e eficiente.

⁹⁸⁵ MATTOS, Miguel Ragone de. Recursos orçamentários observados como bem comum, p. 75.

⁹⁸⁶ Na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, desde o início os processos se inclinaram para o reforço das atribuições do Parlamento, mas durante a Constituinte se decidiu que o regime iria ser presidencialista. Na área das finanças públicas, vinha-se de um governo militar, no qual a proposta orçamentária era aprovada por decurso de prazo e o Parlamento brasileiro não participava em quase nada da elaboração do orçamento. A resposta que veio na Constituinte democrática foi o reforço do Poder Legislativo na elaboração e no controle do orçamento. Essa disputa não terminou. Na prática, os momentos em que se avançou na pauta da impositividade orçamentária foram aqueles em que havia uma frágil colocação presidencial junto ao Congresso. O que se vê, pois, é o desenvolvimento de um orçamento que fica ao sabor das oscilações políticas: se o presidente está mais fraco ou mais forte, o Congresso interfere mais ou menos, respectivamente, no processo orçamentário.

O que se vê é uma queda de braço entre Executivo e Legislativo sobre quem captura maior poder decisório na alocação de recursos públicos, e não propriamente o alinhamento estratégico e coordenado entre poderes dialógicos para o bem comum. As dissidências começam já em nível constitucional, com uma gigantesca parcela do orçamento capturada com as vinculações constitucionais, assim também em nível de legislação infraconstitucional, por meio das despesas legais obrigatórias, de modo a reduzir a capacidade governamental para implementar o programa a que se vinculou. Na parcela discricionária remanescente muito menos se tem um ambiente promissor. Não é mesmo de se estranhar a sensação de ser “impossível” mudar o quadro atual sem que seja necessária uma conformidade, também, no sistema político e eleitoral. A ineficiência estrutural na gestão orçamentária em decorrência do baixo vínculo de engajamento entre Governo e Parlamento é sentida já no planejamento e transparece na execução da lei, momento em que parece se querer resolver, por meio de alteração arbitrária, vícios de um orçamento mal elaborado que, assim, se torna irreal e continua sem credibilidade, potencialmente incapaz de cumprir em plenitude o seu propósito.

O fato é que não se pode deixar de observar que integra a rede de problemas que deságuam no orçamento a dissintonia existente entre o Executivo e o Legislativo. É possível que um refinamento em matéria orçamentária, para que seja visto de forma efetiva, tenha que andar lado a lado com ajustes em questões também extrajurídicas. De fato, essa é uma discussão que perpassa aspectos centrais de composição estatal, sendo natural um tema dessa grandeza ter soluções multidirecionais.⁹⁸⁷ A evidência é reforçada quando se vê que, atualmente, mais de trinta anos após a promulgação da Constituição de 1988, é possível detectar certas disfuncionalidades importantes no modelo político brasileiro, como indica Sérgio Abranches, dentre as quais a perda de qualidade das políticas públicas, a inércia decisória em áreas críticas, a deterioração da representatividade dos partidos e do sistema político como um todo, incentivos ao clientelismo embutidos na estrutura orçamentária, tributária e federativa, além do uso do *impeachment* como mecanismo para afastar presidentes

⁹⁸⁷ Tal aspecto é visto por Estevão Horvath, ao avaliar a disfunção na gestão orçamentária do país no modelo autorizativo com preponderância do Executivo e esvaziamento do Legislativo: “[...] cremos, diante do que restou dito até aqui, ser amplíssimo o poder do Executivo no que tange ao orçamento (nas suas diversas manifestações) e que, ainda assim, este Poder extrapola reiteradamente as suas atribuições constitucionais. Talvez a solução para tal excesso esteja na assunção, pelo Legislativo, das funções concernentes à lei orçamentária, constitucionalmente a ele atribuídas. Para isso, provavelmente, ter-se-á de alterar o atual regime político que dá azo às barganhas que ocorrem por época da discussão das leis orçamentárias, com a complacência – por vezes até necessária – do Poder Executivo” (HORVATH, Estevão. Poder Executivo e orçamento público, p. 1004).

sem apoio congressional, o que leva à constatação de que inevitavelmente se terá que rediscutir o atual sistema em visão estrutural, à luz dos desafios à governabilidade e à governança da nação.⁹⁸⁸

A questão está contextualizada em uma discussão que envolve a dinâmica do próprio processo de poder no presidencialismo pátrio,⁹⁸⁹ ante a autonomia do mandato de representantes eleitos e a falta da mútua dependência entre Executivo e Legislativo – o que não ocorre nos regimes parlamentares (moção de desconfiança com a queda do gabinete e dissolução parlamentar com a convocação de eleições) –, identificando-se uma instabilidade política, seja pela concentração de poder no Executivo, seja pelo travamento da agenda no Parlamento,⁹⁹⁰ agravado por manobras extraconstitucionais de governabilidade e, ainda, associado a um modelo multipartidário de representação proporcional que traz maior complexidade e torna engenhosa a articulação política.⁹⁹¹ Isso repercute nas relações que se movem no contexto do “toma-lá-dá-cá” no âmbito orçamentário, daí decorrendo coalizões que se desenvolvem com elevados custos de transação nas diversas modalidades de favorecimento, em uma realidade que incita o uso de recompensas ilegítimas.⁹⁹² Na perspectiva da separação de poderes, enfim, a posição ocupada por cada um daqueles dependerá do sistema adotado, e, no Brasil, não à toa essa relação se encontra em desarmonia. O Executivo tem utilizado as suas competências em favor da absorção do controle no debate público,⁹⁹³

⁹⁸⁸ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 155-156.

⁹⁸⁹ Crítica ao sistema presidencialista é vista em obra de Juan Linz e Arturo Valenzuela (*The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994).

⁹⁹⁰ “[...] o funcionamento do sistema presidencial corre frequentemente o risco de degenerar, seja pela ocorrência de conflitos bloqueadores do funcionamento do sistema, seja pela frequência com que tais conflitos tendem a ser resolvidos pelas vias da concentração de poderes no Presidente ou, até, do golpe antidemocrático, seja pela tentação de recurso a meios ilícitos para conquistar maiorias de apoio governamental ou para domesticar oposições” (NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. Coimbra: Almedina, 2007. v. I. p. 85).

⁹⁹¹ Há quem defenda o oposto: viabilidade de democracias fortes com presidencialismo multipartidário. A notar de Cheibub, Przeworski e Saiegh (Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002).

⁹⁹² Fabiano Santos assinala que esse problema não é visto na combinação presidencialismo com voto majoritário, mesmo em casos de governos divididos: “Os analistas não identificam os mesmos males encontrados no ‘presidencialismo proporcionalista’” (SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 36).

⁹⁹³ Paulo Bonavides aborda as razões de crises institucionais em regimes presidenciais, entre as quais está o exercício de prerrogativas de soberania pela instância executiva com decisões unilaterais em assuntos econômicos e financeiros. Conclui que tal sistema gera “divórcio entre o

ao lado de um Congresso passivo e pulverizado.⁹⁹⁴ A recente reação parlamentar com o surgimento do orçamento impositivo, ainda voltado, na prática, para as emendas ao orçamento, é incipiente, sendo identificado mais como retaliação política do que como um rearranjo articulado. A micropolítica da coalizão continua baseada na lógica da hierarquização dos objetivos de ações individuais e partidárias independentemente das prioridades do país, e, assim, como destaca Abranches: “no superjogo da política só há caçadores de prêmio, e o prêmio são os eleitores, o poder e o acesso aos cofres públicos”.⁹⁹⁵

A verdade é que o orçamento é um instrumento que visa transformar objetivos e aspirações em realidade, mas ao se idealizar uma relação dialógica entre Executivo e Legislativo não se pode deixar de considerar tais aspectos, que, para além do mundo jurídico, refletem decisivamente na qualidade das instituições orçamentárias. Não é apenas uma questão de vontade política, portanto, mas de gatilhos institucionais a serem destravados para o desenvolvimento de um orçamento que tenda a ter condições mais propícias para um baixo nível de desvio – nenhum modelo irá extirpá-lo totalmente –, além de uma execução real e voltada para a *performance*, com que se comprometam e pela qual se responsabilizem Governo e Parlamento. Isso deve ser fomentado no debate contínuo, não superficial, no transcurso do orçamento impositivo brasileiro, mesmo que em um primeiro momento as mazelas se agigantem, talvez como sombras que precisem ser encontradas para que, então, sejam mais claramente removidas, de maneira gradual. Algumas dessas zonas já se mostram de certo modo visíveis; outras, porém, sobrevirão na sequência da aplicação no novo modelo. Na prática brasileira, passados alguns anos das reformas orçamentárias que inauguraram o orçamento impositivo, em especial as EC nº 100/2019 e 102/2019, ainda não se veem iniciativas para sua concreta adoção (salvo quanto às emendas impositivas), parecendo ser mais cômoda a manutenção do sistema como já aclimatado, pelas razões conhecidas.

Estado e a Nação, o Governo e a Sociedade, o Poder e a Opinião (BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 128).

⁹⁹⁴ As críticas dirigidas ao presidencialismo de coalizão, sobretudo no caso brasileiro, estão atreladas à junção do governo presidencialista com um multipartidarismo de representação proporcional, que resulta na pulverização congressual. Vale ressaltar a crítica de Scott Mainwaring (Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, n. 26, p. 198-228, 1993). Perez-Liñán, por outro lado, contrapõe ao indicar uma crise de legitimidade em sistemas de partido hegemônico (PEREZ-LIÑÁN, Anibal S. As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. *Revista Opinión Pública*, v. X, n. 1, p. 112-138, 2004. p. 124).

⁹⁹⁵ ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 177-178.

É possível aguardar que tudo esteja perfeitamente alinhado e o ambiente renovado mediante mudança estrutural no sistema político para só depois exigir que a lei do orçamento deixe de ser fictícia e se torne sincera e real? É evidente que não. Embora não seja incomum – e não sem boa razão – o argumento de que o modelo de orçamento impositivo só tende a vingar verdadeiramente caso ocorra, dentre outras adequações, principalmente um prévio ajuste no sistema político, a verdade é que não se torna bloqueio peremptório à adoção da impositividade orçamentária a inexistência atual na dinâmica nacional de um contexto político possivelmente mais convergente à realidade que se requer. Essa discussão, a rigor, suplanta o escopo deste trabalho, que busca investigar o orçamento impositivo sob prisma essencialmente jurídico, daí por que questões atinentes ao campo político foram tangenciadas só no que interessa estritamente ao objeto principal do presente exame, não havendo como se afirmar em que grau e de que modo alguma reformulação no contexto político se prestaria a tanto. Contudo, não custa lembrar que a importância da participação do Parlamento nas decisões ao longo da fase de execução do orçamento é tida como premissa basilar mesmo em regimes orçamentários conduzidos sob sistemas políticos e formas de governo totalmente distintos, como os que se têm, por exemplo, nos modelos alemão e norte-americano (aquele parlamentarista; este presidencialista), ambos com notável dose de participação parlamentar na execução do orçamento, como já visto alhures.⁹⁹⁶ Daí se evidencia que não há necessariamente uma estrutura rígida ou predeterminada como um manto que, só sob sua forma, se alinharia um orçamento impositivo. Poder-se-ia até falar em maior ou menor eficiência do modelo, mas não em impossibilidade. Eventuais imperfeições hão de ser ajustadas no decurso do seu tempo de maturação.

Por outro lado, tem-se reiteradamente afirmado ao longo desta exposição que não se pode pensar na impositividade do orçamento público de forma isolada, mas a essa acepção deve ser conjugada uma evolução sistêmica no processo orçamentário para o seu aprimoramento como um todo. No entanto, é quase impossível reviravoltas espontâneas em um aparato tão comodamente instalado se não houver um nível forte de imposição da lei e reprimendas em face da desnaturação da peça orçamentária, o que indica que um primeiro passo há de ser dado e deverá sê-lo com a consagração da natureza impositiva da lei orçamentária, que é algo elementar e só um

⁹⁹⁶ Remete-se à leitura do tópico 7.3, referente às diferentes gradações no horizonte da impositividade orçamentária, quando se viu, de um lado, o modelo norte-americano, municiado de instrumentos como o *deferral* e o *rescission*, e, de outro, no palco alemão, no qual suscitaram os embates sobre a natureza do orçamento com a defesa das prerrogativas governamentais e a dualidade da lei de Laband, agora se firmando com a participação do Parlamento em sede das decisões orçamentárias.

começo. O orçamento impositivo, se ainda não encontra panorama perfeito para a sua aplicação, talvez nunca o encontre se não for implantado, e, atualmente, já plasmado em norma suprema de assento constitucional, nada mais justifica a escusa ao seu cumprimento. Um obstáculo a ser vencido de cada vez, será possível trilhar para uma modernização orçamentária, passo a passo, a incluir elementos jurídicos de maior racionalidade do gasto, sem prejuízo ainda de avanços em seara política. Esperar um contexto pronto ou plenamente preparado para, sem o reforço da lei, levar o orçamento ao lugar que lhe cabe constitucionalmente parece ser utópico, assim também como seria ingênuo supor que previsão em norma com o dever de execução, sem adequações contínuas, será capaz unicamente de alterar o quadro anterior, precisando ser vista em conjunto com medidas que desafiem análise multidisciplinar. De todo modo, a sociedade evolui, o direito também, e igualmente as instituições públicas. No plano jurídico, não há mais como defender o descompromisso com a norma impositiva, nada obstando os reparos que sequencialmente se façam pertinentes ao novo paradigma orçamentário.

É preciso, ao final, revigorar a ideia de que aquele conflito político transferido para a arena jurídica por meio da construção dogmática de Laband, do orçamento como *lei meramente formal*, mitigando-se o seu caráter de lei material capaz de criar obrigações para o Estado, nisso se firmando a soberania do monarca autoritário em detrimento do Parlamento com premissas gestadas ainda no século XIX, decerto não pode mais conformar a base do sistema jurídico-orçamentário brasileiro, sobretudo ao se considerar o ambiente democrático idealizado após a Constituição de 1988.⁹⁹⁷ Ao contrário, pode-se afirmar que, hoje, o orçamento público no Brasil possui natureza impositiva, especialmente após as EC nº 100/2019 e 102/2019, tornando literalmente obrigatória a execução das programações orçamentárias, e não só a das provenientes de emendas parlamentares. Será preciso, pois, o diálogo construtivo para materializar a feição impositiva do orçamento e aproximá-lo cada vez mais daquilo que realmente deve representar, enquanto instrumento vital para o Estado e toda a sociedade.

⁹⁹⁷ ABRAHAM, Marcus. Impasse do orçamento impositivo. *Coluna Fiscal JOTA*, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/impasse-do-orcamento-impositivo-12032020>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho se buscou trilhar uma ideia central: a necessidade de o orçamento público estruturar-se em um devido processo do qual resulte a sua efetiva e sincera realização, superando aquela noção de peça de ficção, como alcu-nhada na dinâmica do orçamento meramente autorizativo brasileiro, para incorpo-rar premissas que propiciem uma renovada cultura de orçamentação, daí advindo a abertura para o paradigma do orçamento impositivo, no propósito de dotar de maior credibilidade um instrumento tão essencial para toda a sociedade e para o próprio equilíbrio do Estado. O orçamento invoca deliberação pública, movimenta os poderes e a sociedade, induz expectativas no mercado, projeta-se nos meandros da política fiscal e econômica do país e, ao fim, materializa-se em lei, a ser reveren-ciada com os atributos típicos dessa espécie. A irresignação quanto à deturpação do processo orçamentário e à conversão do orçamento em elemento simbólico, inca-paz de conferir racionalidade ao gasto, em decorrência de excessivas manobras de flexibilização e do rebaixamento de seu papel democrático com barganhas políticas espúrias, vem recentemente despertando novo arranjo no sentido da migração para um orçamento dotado de maior impositividade.

Em sintonia com tais premissas, a presente obra almejou responder a duas questões básicas voltadas, respectivamente, para a teoria e a aplicação do orçamen-to impositivo, sobre as quais se firmou a linha argumentativa de todo o estudo, a saber: (A) em que medida a impositividade orçamentária encontra amparo jurídico para sua aplicação no processo orçamentário brasileiro; e (B) até que ponto se mos-tra adequada a implementação do orçamento impositivo no orçamento pátrio e como se faz possível conformar as etapas de elaboração e execução para a sua

efetivação. A conclusão a que se chegou, levando à confirmação da hipótese da juridicidade do novo modelo e de uma consequente via de aperfeiçoamento para o sistema de orçamentação do país, cristalizou a visão de que o orçamento é lei da qual se irradiam efeitos materiais e, como tal, requer o seu real cumprimento, em obediência, ainda, à ordem insculpida no art. 165 da CF/88, que fixou o dever à Administração de executar as programações orçamentárias, no propósito da entrega de bens e serviços à sociedade.

Com base nisso, àquelas duas questões centrais correspondem constatações que pavimentam o encerramento desta análise e iluminam caminhos a serem abertos na concretização de um orçamento impositivo que efetivamente seja posto em prática, com mudanças indissociavelmente interligadas: (i) a coparticipação entre os poderes Executivo e Legislativo, com equilíbrio e respeito à integridade de suas competências funcionais, ao longo de todo o ciclo do orçamento; e (ii) a modernização orçamentária em visão sistêmica, exigindo-se soluções articuladas, conjugadas à impositividade do orçamento pátrio. Esses dois pressupostos elementares desenvolvidos neste exame, na direção de uma renovação do orçamento brasileiro, foram idealizados no percurso de uma processualidade que impõe a existência de um sistema coerente ao longo de todo o ciclo do gasto, integrando de forma sinérgica elaboração, execução e controle, de modo a alinhar tais etapas para o novo arquétipo do orçamento impositivo.

Tal caminho se mostrou importante ao se notar que a reforma orçamentária oriunda das EC nº 86/2015, 100/2019 e 102/2019 não foi apoiada em um debate mais qualificado ou em análises técnicas que conferissem segurança jurídica na aplicação do novo modelo. Pautando-se quase que exclusivamente sob prisma político, e não jurídico, o impulso para a impositividade do orçamento ainda embute uma dissintonia entre instância executiva e órgão parlamentar. Apesar da previsão constitucional do dever de execução das programações orçamentárias, na prática não se vislumbram efeitos visíveis, salvo na parcela restrita às emendas parlamentares, e, mesmo assim, sem garantia de eficiência. Reorientando-se à realidade do orçamento impositivo que se projeta, as arestas que denotam uma reforma às avessas foram perscrutadas de forma a induzir uma renovação que traga sinergia ao longo do processo orçamentário, não sendo razoável supor a efetivação da lei se ao dever de execução não estiverem alinhados a etapa prévia de elaboração e a posterior de controle de resultados.

Sob essas premissas é que se desenvolveu o presente estudo, no primeiro bloco em análise teórica, percorrendo-se os pressupostos jurídicos do caráter impositivo do orçamento público (Parte I – *A Teoria do Orçamento Impositivo*) e os fundamentos da

impositividade orçamentária no direito pátrio (Parte II – *O Orçamento Impositivo no Brasil*), e na segunda metade em análise aplicada, observando-se aspectos práticos do orçamento impositivo para uma renovação na cultura de orçamentação do país (Parte III – *Orçamento Impositivo: Da Elaboração*), bem como o desafio de sua efetiva implantação (Parte IV – *Orçamento Impositivo: Da Execução*). Cada parte sequencial abrangeu dois capítulos em reflexões logicamente ordenadas, consubstanciando oito pontos de discussão, em relação aos quais se passa a consolidar, de forma analítica, em considerações finais, o que se mostrou sobressair dessa apuração.

I. As instituições orçamentárias remetem à limitação progressiva da atividade governamental como meio de legitimação política para a realização dos atos de índole financeira. No centro da ordenação estatal encontra-se o orçamento como ferramenta estratégica para a estabilização do poder político, convertendo-se, não raro, em arena de disputas e dissensões entre os poderes. Daí se dizer que, historicamente, a divisão de competências em matéria financeira tem definido o titular do poder e a estrutura do sistema político atuante. Mostra-se evidente, pois, a sua relevância para a legitimação de governos nos regimes representativos. O debate sobre a natureza jurídica da lei orçamentária retrata justamente essa intrincada relação entre orçamento e poder, como problema central do direito contemporâneo para a conformação funcional do Estado.

Firmou-se como pensamento dominante a tese de Paul Laband, na defesa da lei meramente formal, amoldando-se à realidade política da Prússia do século XIX. A tese da lei orçamentária desprovida de efeitos materiais deu azo a construções que desviaram o real sentido do orçamento. No Brasil, sob inspiração da teoria labandiana, tomou forma o orçamento meramente autorizativo, sem vincular o Executivo ao dever de execução das programações aprovadas pelo órgão legislativo. O eixo da obra da qual exsurge a natureza de lei formal do orçamento encobre uma distorção em sua gênese. O desalinhamento em relação aos ideais democráticos que reclamam maior controle dos atos do Governo torna a tese insuscetível de ser replicada atualmente, carecendo de amparo jurídico, por conseguinte, o orçamento autorizativo no Brasil.

II. Em sua feição hodierna, tornou-se o orçamento instrumento que programa a vida econômica e financeira do Estado, além de mecanismo de controle político. Em âmbito jurídico, político ou econômico, sobressai o seu valor como peça vital para o Estado, reconhecendo-se-lhe múltiplos atributos. A atualização de suas funções altera a forma de concebê-lo e a natureza jurídica nele encarnada, sob pena

de perpetuar doutrina caduca formulada cerca de dois séculos atrás. Parcela importante da doutrina financeira, aliás, já vem trilhando um caminho de renovação. Por outro lado, as bases orçamentárias, hoje, estão ancoradas na Constituição, daí por que as reflexões sobre a natureza jurídica do orçamento e de seus efeitos precisam ser revisitadas diante das novas premissas instaladas no Estado moderno, em especial a separação de poderes, o princípio democrático e a tutela dos direitos fundamentais. A ordem jurídica em curso exige a aplicação de qualquer lei à luz do arcabouço constitucional, paradigma ao qual não está alheio o direito financeiro e, igualmente, o processo orçamentário.

Seja em análise histórico-política, que remete à herança do conflito prussiano e à manipulação do orçamento como escudo político para a manutenção de regimes de concentração de poder, seja ao se notar o avanço da instituição orçamentária e de suas múltiplas funções na seara jurídica, política e econômica, ou, ainda, pelo reforço dos seus fundamentos no Estado hodierno, resta notória a desarrazoabilidade em se conceber que o orçamento público seja reduzido a um ato despido de força vinculante, de forma injustificável e depois de regular aprovação pelo órgão legislativo. Mostra-se frágil, assim, a linha de defesa da teoria da lei formal e a decorrente visão da natureza meramente autorizativa do orçamento, percebendo-se verdadeiro abismo entre a tese de Laband e a ordem constitucional contemporânea. O orçamento incorpora todos os atributos ínsitos à lei, dentre os quais a imperatividade e o dever de seu cumprimento.

III. Na evolução orçamentária brasileira viu-se um percurso vacilante, ora com a tendência de preponderância da esfera executiva, ora com o reforço das atribuições parlamentares no propósito de democratização. A Constituição de 1988, ao tempo que fortaleceu as funções do Parlamento, preservou o Executivo na condução do governo, visando ao equilíbrio entre ambos. Tal pretensão, em plano orçamentário, foi frustrada diante da institucionalização, na prática, de uma *peça de ficção*, como denominado o orçamento autorizativo enraizado na realidade pátria. De um lado, uma centralização de poder tornou-se disponível ao Executivo com a flexibilização da lei no momento da sua execução. De outro, um comportamento conivente do próprio órgão legislativo foi percebido, com baixo envolvimento nas decisões fundantes para o país.

Uma visão mais abrangente desse arranjo institucional leva a crer que compôs o jogo político convenientemente acomodado entre os poderes a estratégia voltada à concentração de poder no Executivo levada para a execução orçamentária, na mesma medida em que ao Legislativo bastava recrudescer o poder de emenda ao

orçamento. Tal modelo aclimatou distorções em um quadro jurídico-político desenvolvido em duas frentes: ao Executivo foi possível assumir primazia com as manobras de flexibilização na execução do orçamento, enquanto o Legislativo permitia-se ser esvaziado em suas funções, desobrigando-se da responsabilidade política com os rumos do Estado ao deixar a cargo do Executivo a formulação das políticas estatais, o que lhe abriu frente para o maior foco nas emendas. Um círculo vicioso que acomodou tensões políticas, à custa dos princípios da boa administração e com resquícios de patrimonialismo.

IV. Esse arranjo firmado há anos tem sido recentemente questionado, sendo possível ver uma reação com reformas constitucionais na direção do reconhecimento de certa impositividade ao orçamento da nação. Aceno inicial do Parlamento brasileiro se projetou para as emendas parlamentares individuais, a teor da EC nº 86/2015. A mudança teve correlação direta com os desvios na atuação de cada um dos poderes, intercruzando-se a flexibilização na execução da lei orçamentária implementada pelo Executivo com o devotamento preferencial do poder de emendas ao orçamento pelo Legislativo. A insatisfação parlamentar com a sujeição à prática de contingenciamento das emendas, reduzidas a meio de barganha política manejável pelo Governo para a imposição da agenda, fez surgir um movimento reacionário, embora descoordenado, refletindo mais uma retaliação política do que propriamente um avanço institucional.

O reforço à índole impositiva do orçamento no Brasil teve prosseguimento por meio das EC nº 100/2019 e 102/2019, ocasião em que a impositividade orçamentária foi estendida para todas as programações primárias discricionárias, com nova redação no art. 165, §§ 10 e 11, da CF/88, consagrando o modelo impositivo no sistema pátrio. Extirpou-se, assim, qualquer amparo para o Executivo escolher entre executar ou não uma programação orçamentária, sem a obrigação de justificar eventual impedimento. A reforma firmou o encargo de execução dos programas orçamentários, obrigando-se a Administração a adotar os meios e medidas necessários, no propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com inequívoca superação do viés orçamentário autorizativo, ante o dever (não absoluto) de execução da lei. O desafio recai, agora, sobre a aplicação do novo modelo orçamentário na realidade brasileira.

V. Repercutindo o orçamento impositivo na mudança sobre quem decide a programação, torna-se imprescindível que o Parlamento brasileiro assuma sua função como poder corresponsável juntamente ao Executivo no processo orçamentário. É

que, se o orçamento autorizativo implica concentração de poder durante a execução da lei, o orçamento impositivo, por sua vez, tende a transferir boa dose de tal poder para a etapa de elaboração, pois, concebido o orçamento com índole impositiva, é de se supor que suas programações não possam ser ajustadas unilateralmente a cargo do Executivo no curso da execução, razão pela qual se exige maior zelo no momento do planejamento. A impositividade orçamentária, desse modo, há de ser impulsionada primando-se por uma mudança concreta de comportamento não restrita à execução do orçamento, mas, principalmente, direcionada à etapa de sua elaboração.

Tanto a flexibilização durante a execução do orçamento pelo Executivo quanto o descaso do Parlamento na formulação das políticas de maior interesse nacional são igualmente lesivos. O vício não reside unicamente na realização dos atos executórios; estes apenas dão prosseguimento a um processo desarmônico desde a elaboração do orçamento. Não adiantará planejar mal e ainda impor a execução de um plano não propenso a resultados úteis, sendo necessário construir um ambiente favorável para o aprimoramento do processo orçamentário como um todo, a iniciar pelo planejamento e elaboração do que será de execução obrigatória. Só o dever de execução não basta, sendo infrutífera a regra se não seguida de propulsores para o real comprometimento com o orçamento público durante todo o seu ciclo de formação e desenvolvimento.

VI. Tendo em conta que o orçamento impositivo encarna o dever de execução das programações orçamentárias no propósito da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, fica claro que o núcleo da impositividade não se converte em um fim em si mesmo, mas se completa de forma condicionada a um valor agregado à sociedade como produto da aplicação do dinheiro público. Por isso é que o orçamento impositivo tem o seu ponto de partida no planejamento e seu desfecho no controle de resultados, o que conduz à ideia de *performance* orçamentária. O que se quer é um orçamento que propicie racionalidade ao gasto e maior eficiência em sua aplicação. É necessário retroalimentar o processo de elaboração do orçamento e fechar o ciclo de gestão com informações qualitativas, com base em evidências e critérios técnicos que assegurem assertividade às escolhas públicas e resultados efetivos e benéficos à sociedade.

A eficiência deve ser um vetor a guiar os rumos do orçamento impositivo. Uma vez que se torna elemento indissociável à cláusula geral de impositividade a finalidade para a qual se dirige o dever de execução, deve o gestor ser cobrado, principalmente, pelos resultados que produz com a realização do orçamento, sendo esse o enfoque a ser firmado no viés orçamentário impositivo. É daí que diretamente

ligado à ideia de orçamento impositivo deve estar o aprimoramento das técnicas de orçamentação para a modernização do novo modelo a ser implantado e, em última instância, do processo orçamentário como um todo. Isso inclui não apenas uma orçamentação por premissas de desempenho, mas uma reformulação sistêmica, a incluir a rediscussão do grau de rigidez orçamentária, a incorporação aperfeiçoada de uma visão de plurianualidade, o reforço à transparência e à participação popular, dentre outras vias de renovação.

VII. É certo que o orçamento autorizativo banaliza a essência legal que possui, mas não é menos verdade que o orçamento impositivo não pode se colocar em polo diametralmente oposto no sentido de trazer um rigor que se torne insuportável em sua execução. Se a flexibilização sem critérios da lei orçamentária é nociva e abre margem para desvios deletérios na gestão das finanças públicas do país, de outra parte, torna-se ineficiente o extremo de uma impositividade sem espaços para o enfrentamento de situações restritivas ao gasto ou que resultem em justificáveis impedimentos ao seu cumprimento. Nesse sentido é que se cogita o alcance da impositividade orçamentária em distintos graus. É necessária moderação para assegurar o realismo orçamentário sem descuidar da flexibilidade na gestão, constricta aos contornos legais. A flexibilidade como princípio de execução, portanto, não se contrapõe à legalidade orçamentária.

É possível sintetizar a ideia fulcral do orçamento impositivo em dois encargos que advêm da programação fixada na lei orçamentária aprovada no Parlamento e cujo adimplemento se torna exigível aos administradores públicos na forma de um *binômio da impositividade orçamentária*: (i) *dever de executar* os programas conforme à lei do orçamento; e (ii) *dever de justificar* a sua eventual inexecução, total ou parcial. O dever de execução é relativo, evitando o vínculo de cumprimento inflexível das disposições orçamentárias em caso de impedimentos técnicos, restrições fiscais ou outra situação prevista em lei, bem como para a sua convergência aos critérios de economicidade do gasto. O dever de justificativa, por seu turno, existirá sempre que descumprido ou parcialmente cumprido o dever de execução, conforme diretrizes orçamentárias.

VIII. Por fim, vale lembrar que o objetivo central desta obra se situou na busca pelo aprimoramento do orçamento no Brasil, de modo que suas disposições possam se converter em realidade, mediante programações sinceras que vinculem o Estado a honrar fielmente os compromissos regularmente aprovados e materializados em lei. Quer-se incutir o estímulo a uma maior credibilidade orçamentária

no país. Diversos são os possíveis percalços, contudo, a serem enfrentados quando se tem em mente a mudança de uma dinâmica de atuação tão viciada oriunda do modelo orçamentário meramente autorizativo. Serão necessários debate contínuo e tempo de maturação para reavaliações progressivas. Reconhecendo-se os limites deste exame, propôs-se a enunciação de contribuições com o objetivo de servirem ao aperfeiçoamento de um orçamento que se faça real e traga resultados úteis à sociedade. O que se reivindica, em *ultima ratio*, é que o orçamento aprovado pelo Parlamento não consista em peça fictícia, como historicamente se fez parecer, dada a precária gestão das finanças do país. A credibilidade orçamentária, enfim, reclama renovada atuação governamental.

É momento de recrudescer o comando voltado para Governo e Parlamento, no sentido de elaborar com racionalidade e eficiência o plano orçamentário e honrar fielmente os compromissos nele assumidos perante a sociedade, como decorrência do elo democrático que os conecta, fora do qual se deslegitima a ação estatal. Todos os agentes investidos de função pública, as instituições e os órgãos, além, é claro, da própria sociedade, devem primar, portanto, por um orçamento real, sincero e que, ao fim, privilegie o desempenho e se dirija modernamente para a geração de resultados, conjugado às demais reformas que demandam soluções sinérgicas e articuladas no âmbito do processo orçamentário brasileiro. É fato que o sistema de planejamento e orçamentação contém várias inconsistências e há, ainda, um longo caminho para que o orçamento pátrio cumpra o papel que lhe compete. O seu aprimoramento, pois, deve ser pauta constante, enquanto instrumento estruturante do Estado e da sociedade.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

ABRAHAM, Marcus. Efetividade e vinculação das leis orçamentárias e a ADI 4.663. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao ministro Marco Aurélio*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 303-321.

ABRAHAM, Marcus. Impasse do orçamento impositivo. *Coluna Fiscal JOTA*, 12 mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/im-passe-do-orcamento-impositivo-12032020>. Acesso em: 15 mar. 2020.

ABRAHAM, Marcus. Orçamento público como instrumento de cidadania fiscal. *Revista de Direitos Fundamentais e Democracia*, v. 17, n. 17, p. 109-209, 2015.

ABRAHAM, Marcus. Sobre a Emenda Constitucional nº 100: a certeza da impositividade orçamentária. *Coluna JOTA*, 4 jul. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/sobre-a-emenda-constitucional-no-100-a-certeza-da-impositividade-orcamentaria-04072019>. Acesso em: 13 nov. 2019.

ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais: orçamento público impositivo – da elaboração à execução*. São Paulo: Almedina, 2021.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ACKERMAN, Bruce. *Nós, o povo soberano: fundamentos do direito constitucional*. Tradução Mauro Raposo de Mello. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, 2000.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática: 2000. v. 1. p. 111-185.

ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale dei diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960.

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Tradução Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez & escolha*: critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 4, p. 661-698, 2003.

ARISTÓTELES. *A política*. Tradução Roberto Leal Ferreira. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*: função de controle do Parlamento. São Paulo: Saraiva, 2012.

ASSONI FILHO, Sérgio. Artigos 58 a 70. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos*: a Lei nº 4.320/64 comentada. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 214-242.

ASSONI FILHO, Sérgio. *Transparência fiscal e democracia*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2009.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. São Paulo: Malheiros, 1998.

ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, v. 17, p. 1-19, 2009.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 44. ed. São Paulo: Globo, 2003.

BAEZ, Narciso Leandro Xavier; MEZZAROBA, Orides. A efetivação dos direitos humanos fundamentais na ordem jurídica interna dos Estados. In: SARLET, Ingo Wolfgang *et al.* (org.). *Constituição e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 425-446.

BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*: o desenvolvimento dos paradigmas orçamentários a partir dos princípios da legalidade, da economicidade e da legitimidade. Orientador: José Mauricio Conti. 2020. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.
- BALEEIRO, Aliomar. *1891*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras, v. II).
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia jurídica dos princípios constitucionais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- BARCELLOS, Ana Paula de. *Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.
- BARCELLOS, Ana Paula de. Neoconstitucionalismo, direitos fundamentais e controle das políticas públicas. *Revista de Direito Administrativo*, v. 240, p. 83-105, 2005.
- BARROS, Alberto Ribeiro de. *A teoria de soberania de Jean Bodin*. São Paulo: Unimarco, 2001.
- BARROS, Maurício. Orçamento e discricionariedade. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 975-1007.
- BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, p. 11-47, 2001.
- BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.
- BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. *Revista da EMERJ*, v. 9, n. 33, p. 43-92, 2006.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BEÇAK, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BECKER, Alfredo Augusto. *Teoria geral do direito tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1972.
- BELLAMY, Richard. Democracy, compromise and the representation paradox: coalition government and political integrity. *Government and Opposition*, v. 47, n. 3, p. 441-465, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. *Desigualdades regionais, Estado e constituição*. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- BERCOVICI, Gilberto. *Soberania e Constituição: para uma crítica do constitucionalismo*. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

BERCOVICI, Gilberto; MASSONETTO, Luís Fernando. A Constituição dirigente invertida: a blindagem da Constituição Financeira e a agonia da Constituição Económica. Universidade de Coimbra. *Boletim Ciências Económicas*, v. XLIX, p. 57-77, 2006.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional: incentivos institucionais e comportamento legislativo*. Orientador: Nelson Gomes dos Santos Filho. 2020. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2020.

BIJOS, Paulo Roberto Simão. Spending review e medium-term expenditure framework: caminhos para maior estabilidade? In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 159-185.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Execução orçamentária e presidencialismo de coalizão: uma abordagem exploratória. *Revista E-legis*, n. 18, p. 33-50, 2015.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. Relações Executivo-Legislativo no presidencialismo de coalizão: um quadro de referência para estudos de orçamento e controle. *Textos para Discussão*, Brasília: Senado Federal / Centro de Estudos da Consultoria Legislativa, n. 112, 2012.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho; BARROS E SILVA, Fernando Veiga. Entre o mar do “autorizativo” e a pedra do “impositivo das emendas”: sobre a possibilidade de resgate institucional do orçamento brasileiro. *Orçamento em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 44, 2019.

BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 49-72.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: em defesa das regras do jogo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 13. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BOBBIO, Norberto. *Qual democracia?* Tradução Marcelo Perine. São Paulo: Loyola, 2014.
- BONAVIDES, Paulo. *Constituinte e Constituição: a democracia, o federalismo, a crise contemporânea*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. São Paulo: Malheiros, 2013.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa: por um direito de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BOURDIEU, Pierre. *Sobre o Estado: cursos no Collège de France*. Tradução Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- BOUVIER, Michel; ESCLASSAN, Marie-Christine; LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. 12. ed. Paris: LGDJ, 2013.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Emendas de relator no processo orçamentário: repercussão da decisão do STF ADPF 850, 851, 854 e 1.014 e EC nº 126/2022*. Nota Técnica nº 01/2023. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2023/NT1_2023.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 565-A, de 2006*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=332451. Acesso em: 8 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Substitutivo apresentado à Proposta de Emenda à Constituição nº 02, de 2015*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=946494. Acesso em: 12 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 34-A, de 2019, oriunda do Senado Federal*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2197160>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 565/2006 – Orçamento Impositivo*. Nota Técnica nº 10/2013. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC nº 34/2019 (2/2015) – Orçamento Impositivo*. Nota Técnica nº 08/2019, abril/2019. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2019/NT82019PEC342019.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Planejamento de médio prazo do processo orçamentário*. Estudo Técnico nº 4/2022, março/2022. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2022/EstudoTecnicon4de2022.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Por um novo modelo de emendas ao orçamento*. Estudo Técnico nº 22/2021, dezembro/2021. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2021/Est22_2021.pdf. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Vínculo obrigacional e grau de rigidez das despesas orçamentárias*. Estudo Técnico nº 13/2018, agosto/2018. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2018et13-2018-vinculo-obrigacional-e-grau-de-rigidez-das-despesas-orcamentarias>. Acesso em: 11 jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. *Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2023*. Instruções para elaboração de emendas ao PLN 32/2022-CN. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2023/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)*. 9. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional, 2021. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em: 8 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico de Orçamento (MTO)*. 6. ed. Brasília: Ministério da Economia, Secretaria de Orçamento Federal, 2023. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto2023:mto2023-atual.pdf>. Acesso em: 5 maio 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1058/1/estrategia_nacional_v3.pdf. Acesso em: 29 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Comentários ao Substitutivo da PEC nº 565, de 2006*. Estudo Técnico nº 01/2013, agosto/2013. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ldo/2013/elaboracao/projeto-de-lei/440-notas-tecnicas-e-estudos/estudo-tecnico-no1>. Acesso em: 23 mar. 2023.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório de Acompanhamento Fiscal (RAF) nº 73*, de 15 de fevereiro de 2023. Instituição Fiscal Independente. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ifi/publicacoes-1/relatorio/2023/fevereiro/raf-relatorio-de-acompanhamento-fiscal-fev-2023>. Acesso em: 1 jul. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 948/2016 – TCU – Plenário*. Rel. Min. José Múcio Monteiro, sessão de 20.4.2016.

- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2127/2017 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Marcos Bemquerer Costa, sessão de 27.9.2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 2515/2019 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 26.10.2019.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1004/2020 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 22.04.2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 3090/2020 – TCU – Plenário*. Rel. Min. Vital do Rêgo, sessão de 18.11.2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2020. Rel. Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília: TCU, 2021.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Relatório e parecer prévio sobre as Contas do Governo da República*. Exercício 2021. Rel. Min. Aroldo Cedraz. Brasília: TCU, 2022.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Construindo o Estado republicano: democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania*. Brasília: ENAP – Escola Nacional de Administração Pública, 1998.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.
- BUCHANAN, James M. *The limits of liberty: between anarchy and Leviathan*. Chicago: The University of Chicago Press, 1975.
- BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Tradução Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.
- CABRAL, Nazaré da Costa. *Programação e decisão orçamental: da racionalidade das decisões orçamentais à racionalidade económica*. Coimbra: Almedina, 2008.
- CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; DUARTE, Francisco Carlos. *Hermenêutica e argumentação neoconstitucional*. São Paulo: Atlas, 2009.
- CAIDEN, Naomi. Shaping things to come super-budgeters as heroes (and heroines) in the late-twentieth century. In: RUBIN, Irene S. (org.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988. p. 43-58.
- CALABRESI, Guido; BOBBIT, Philip. *Tragic choices: the conflict society confronts in the allocation of tragically scarce resources*. New York: W. W. Norton & Company, 1978.
- CAMPOS, Dejalma de. *Direito financeiro e orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995.
- CAMPOS, Francisco. Orçamento: natureza jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, v. 14, p. 447-467, 1948.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. A Lei do Orçamento na teoria da lei: estudos em homenagem ao Prof. Doutor J. J. Teixeira Ribeiro. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, p. 543-583, 1979.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição dirigente e vinculação do legislador*: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARMO, João Franco do. Contribuição ao estudo da responsabilidade financeira. *Revista do Tribunal de Contas*, Lisboa, n. 23, p. 39-207, 1995.

CARREIRA, Liberato de Castro. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1980.

CASTRO, Augusto Olympio Viveiros de. *Tratado dos impostos*: estudo theorico e pratico. 2. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1910.

CATAPANI, Marcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 245-266.

CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 2016.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et al.* 1967. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras, v. VI).

CHEIBUB, José Antônio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 187-218, 2002.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A eficácia dos direitos fundamentais sociais. *Revista Crítica Jurídica*, Curitiba, n. 22, p. 17-29, 2003.

COELHO, Inocência Mártires. A separação de poderes e a atividade legislativa no Estado de direito contemporâneo: tópicos. In: NOVELINO, Marcelo; FELLET, André. *Separação de Poderes*: aspectos contemporâneos da relação entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Salvador: Juspodivm, 2018. p. 209-228.

COMPARATO, Fábio Konder. O direito e o avesso. *Estudos Avançados*, São Paulo: Universidade de São Paulo, v. 23, n. 57, p. 7-22, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. Variações sobre o conceito de povo no regime democrático. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 31, p. 211-222, 1997.

CONTI, José Mauricio. Comentários aos arts. 32 a 39 da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

- CONTI, José Mauricio. Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate. *Coluna Fiscal JOTA*, 18 abr. 2019. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-de-poder-traz-o-orcamento-impositivo-de-volta-ao-debate-18042019>. Acesso em: 14 nov. 2019.
- CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 283-308.
- CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério: a luta continua*. 3. ed. São Paulo: Blucher, 2019.
- CONTI, José Mauricio. *O planejamento orçamentário da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2020.
- CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. Buenos Aires: Lexis Nexis, 2007.
- CORTI, Horacio Guillermo. Derechos fundamentales y presupuesto público: una renovada relación en el marco del neoconstitucionalismo periférico. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 127-186.
- CORTI, Horacio Guillermo. Ley de Presupuesto y derechos fundamentales: los fundamentos jurídicos de un nuevo paradigma jurídico-financiero. *Revista Jurídica de Buenos Aires*, t. I, p. 637-690, 2010.
- COURI, Daniel; BIJOS, Paulo. Subsídios para uma reforma orçamentária no Brasil. In: SALTO, Felipe; VILLAVARDE, João; KARPUSKA, Laura (org.). *Reconstrução: o Brasil dos anos 20*. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 549-582.
- COX, Gary. *The efficient secret: the cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- COZZOLINO, Luiz Felipe Freire; IRVING, Marta de Azevedo. Por uma concepção democrática de governança para a esfera pública. *Revista de Políticas Públicas*, v. 19, n. 2, p. 497-508, 2015.
- DAHL, Robert A. *On democracy*. New Haven: Yale University Press, 1998.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos humanos e cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.
- DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 309-328.
- DALLAVARDE, Alexandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2013.
- DENHARDT, Robert B. *Teoria geral da administração pública*. Tradução Francisco Heidemann. 5. ed. Florianópolis: ESAG/UEDESC, 2008.

- DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- DERZI, Misabel Abreu Machado. O princípio da não-afetação da receita de impostos e a justiça distributiva. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 637-660.
- DOEHRING, Karl. *Teoria do Estado*. Tradução Gustavo Castro Alves Araújo. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.
- DOMINGUES, José Marcos. Tributação, orçamento e políticas públicas. *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo: RT, v. 19, n. 99, p. 187-212, 2011.
- DUARTE, Tiago. *A lei por detrás do orçamento: a questão constitucional da lei do orçamento*. Coimbra: Almedina, 2007.
- DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. 2. ed. Paris: E. de Boccard, 1924. t. IV.
- DUVERGER, Maurice. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Tradução Nelson Boeira. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2002.
- EINAUDI, Luigi. *Principios de hacienda pública*. Tradução J. Alcarra e Miguel Paredes. Madrid: Aguillan, 1948.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. Orientador: José Mauricio Conti. 2009. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. O redesenho das instituições orçamentárias, a explosão das emendas de relator-geral RP-9 e o julgamento do orçamento secreto pelo STF. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 13, e2302, p. 1-24, 2023.
- FARIA, Rodrigo Oliveira de. Orçamento por resultados: tendências, perspectivas e desafios. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamento Público: III Prêmio SOF de Monografias*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. p. 331-368.
- FERRAJOLI, Luigi. *A democracia através dos direitos: o constitucionalismo garantista como modelo teórico e como projeto político*. Tradução Alexander Araújo de Souza *et al.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.
- FERRAJOLI, Luigi. *A soberania no mundo moderno*. Tradução Carlo Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. A missão constitucional do orçamento público na efetiva tutela dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. *Revista General de Derecho Constitucional*, Madrid: Iustel, v. 27, p. 1-22, 2018.

- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. A regra de ouro como limite constitucional ao endividamento público no Brasil. *In*: CONTI, José Mauricio (coord.). *Dívida pública*. São Paulo: Blucher, 2019. p. 607-638.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; LIMA, Renata Albuquerque. Nova hermenêutica constitucional e a aplicação dos princípios interpretativos à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: em busca de limites para a atividade jurisdicional. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 22, n. 1, p. 218-260, 2017.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; LIMA, Renata Albuquerque. A desvinculação das receitas da União (DRU) como instrumento de flexibilização do orçamento público no Brasil: necessidade ou distorção? *Revista de Direito Tributário e Financeiro*, n. 2, p. 309-330, 2016.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; LIMA, Renata Albuquerque. Constitucionalismo e a ordenação do poder estatal: a teoria da separação de poderes e sua função na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Teoria Constitucional*, v. 3, p. 37-55, 2018.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; LIMA, Renata Albuquerque. Teoria constitucional em mutação: perspectivas do constitucionalismo contemporâneo frente aos desafios da globalização e transnacionalidade. *Revista Brasileira de Direito*, v. 13, n. 3, p. 118-141, 2017.
- FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho; OLIVEIRA, Claudio Ladeira. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. *Revista Sequência*, v. 38, n. 76, p. 183-212, 2017.
- FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil: análise da Proposta de Emenda à Constituição nº 565/2007 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Princípios fundamentais do direito constitucional*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FERREIRO LAPATZA, José Juan. *Curso de derecho financiero español*. Madrid: Marcial Pons, 2004. v. I.
- FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. 1.
- FRANCO, António L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008. v. I.
- FREITAS, Juarez. *O direito fundamental à boa administração pública*. São Paulo: Malheiros, 2014.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FUX, Luiz. Orçamento público na jurisprudência do STF: a possibilidade de controle judicial, a autonomia constitucional orçamentária e a problemática do orçamento participativo. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*: homenagem ao ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016. p. 23-45.

GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos*: direitos não nascem em árvores. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. *Curso de derecho administrativo*. 4. ed. Madrid: Civitas, 1983. t. I.

GIACOMONI, James. Despesas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 329-356.

GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIMENE, Márcio. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, Márcio; COUTO, Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: ENAP, 2017. p. 29-51.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista da AJURIS*, v. 41, n. 134, p. 57-84, 2014.

GOMES, Emerson Cesar da Silva. *Responsabilidade financeira*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2012.

GONTIJO, Vander. Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. *Cadernos Aslegis*, n. 39, p. 61-72, 2010.

GONTIJO, Vander; GREGGIANIN, Eugênio; SANTA HELENA, Eber Zoehler; NOGUEIRA, Liliane. Emendas parlamentares, orçamento impositivo e gestão participativa. *Cadernos Aslegis*, n. 50, p. 37-71, 2014.

GOYARD-FABRE, Simone. *O que é democracia?* A genealogia filosófica de uma grande aventura humana. Tradução Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

GRAU, Eros Roberto. Despesa pública – princípio da legalidade – decisão judicial. *Revista de Direito Administrativo*, n. 191, 1993, p. 315-331.

GRAU, Eros Roberto. Discurso de agradecimento pela Medalha Teixeira de Freitas. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, v. 98, p. 667-683, 2003.

- GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*. Orientador: Vander Gontijo. 2015. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) – Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Brasília, 2015.
- GREGGIANIN, Eugênio. *Orçamento participativo: emenda de iniciativa popular ao projeto de lei orçamentária da União para 2022*. Brasília: Câmara dos Deputados / Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2014.
- GREGGIANIN, Eugênio; SILVA, José de Ribamar Pereira da. O orçamento impositivo das emendas individuais: disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015. *Orçamento em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 16, 2015.
- GRIMM, Dieter. *Constitutionalism: past, present and future*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Revista de Sociologia e Política*, n. 17, p. 75-106, 2001.
- HÄBERLE, Peter. *El Estado constitucional*. Tradução Héctor Fix-Fierro. México, D.F.: UNAM, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. *A crise de legitimação no capitalismo tardio*. Tradução Vamireh Chacon. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1980.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O Federalista*. Tradução Hilto-mar Martins de Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- HART, Herbert. *O conceito de direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1961.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Tradução Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1991.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã: ou matéria, forma e poder de uma república eclesiástica e civil*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *The cost of rights: why liberty depends on taxes*. New York: W. W. Norton, 1999.
- HORTA, Raul Machado. Finanças públicas e fins do Estado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, v. 3, p. 49-62, 1951.

HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese (Titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 119-134.

HORVATH, Estevão. Poder Executivo e orçamento público. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson. *Crise dos poderes da república*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 989-1005.

INGROSSO, Gustavo. *Diritto finanziario*. 2. ed. Napoli: Jovene, 1956.

JARACH, Dino. *Finanzas públicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1985.

JELLINEK, Georg. *Teoría general del Estado*. Tradução Fernando de los Rios. Buenos Aires: Albatros, 1981.

JÈZE, Gaston. *Cours de science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922.

JHERING, Rudolf von. *A finalidade do direito*. Tradução Heder Hoffmann. Campinas: Bookseller, 2002. t. I.

JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e representação democrática. In: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira (coord.). *Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao ministro Marco Aurélio*. Curitiba: Juruá, 2016. p. 167-192.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 7, n. 28, p. 127-144, 2009.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 12, n. 47, p. 239-256, 2014.

KANT, Immanuel. *A metafísica dos costumes: contendo a doutrina do direito e a doutrina da virtude*. Tradução Edson Bini. São Paulo: Edipro, 2003.

KAUFMANN, Mateo. *El equilibrio del presupuesto*. Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1964.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. Tradução João Baptista Machado. 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KEYNES, John Maynard. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, 1951.

LABAND, Paul. *El derecho presupuestario*. Tradução Jose Zamit. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

- LAUTH, Thomas P. The separation of powers principle and budget decision making. *In*: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 42-76.
- LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.
- LELOUP, Lance T. Budget theory for a new century. *In*: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 1-21.
- LEROY-BEAULIEU, Paul. *L'État moderne et ses fonctions*. 3. ed. Paris: Guillaumin et Cie. Éditeurs, 1900.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 26, 2003.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Avaliação de políticas públicas: um imperativo para o aperfeiçoamento do setor público. *Revista IBEDAFT*, Instituto Brasileiro de Estudos de Direito Administrativo, Financeiro e Tributário, v. 2, p. 311-327, 2020.
- LIMA, Eduardo Martins; VIANA, Priscilla Ramos Netto. As relações entre o Executivo e o Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro: considerações sobre a emenda constitucional 86/2015. *Revista Direito Tributário e Financeiro*, v. 2, n. 2, p. 199-220, 2016.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Revista Novos Estudos – CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006.
- LIMONGI, Fernando. O Federalista: remédios republicanos para males republicanos. *In*: WEFFORT, Francisco C. (org.). *Os clássicos da política*. 13. ed. São Paulo: Ática, 2000. v. 1. p. 243-287.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005.
- LINZ, Juan; VALENZUELA, Arturo (ed.). *The failure of presidential democracy: the case of Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994.
- LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo*. São Paulo: Blucher, 2016.
- LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. Tradução Júlio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1986.
- LOUGHLIN, Martin. *Foundations of public law*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

MACHADO JR., José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei nº 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MAINWARING, Scott. Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, n. 26, p. 198-228, 1993.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. Eleições e representação. *Revista Lua Nova*, n. 67, p. 105-138, 2006.

MARINHO, Josaphat. Planejamento como controle do poder. *Revista de Direito Público*, São Paulo: RT, n. 95, p. 22-27, 1990.

MARMELSTEIN, George. *Curso de direitos fundamentais*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

MARTIN, Lawrence L. Budgeting for outcomes. In: KHAN, Aman; HILDRETH, W. Bartley (ed.). *Budget theory in the public sector*. Westport, CT: Quorum Books, 2002. p. 246-270.

MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel. *Lecciones de derecho financiero y tributario*. 11. ed. Madrid: Iustel, 2015.

MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 22. ed. México: Siglo XXI, 2004.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. Tradução Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 110-135, 2010.

MATTOS, Miguel Ragone de. Recursos orçamentários observados como bem comum. In: COUTO, Leandro Freitas; RODRIGUES, Júlia Marinho (org.). *Governança orçamentária no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: CEPAL, 2022. p. 59-76.

MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira. *A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012.

MENDES, Conrado Hübner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. São Paulo: Saraiva, 2011.

MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia*. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MENDONÇA, Eduardo Bastos de. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 373-412.

MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. Orçamento impositivo: elementos para discussão. *Revista Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 4, p. 178-186, 2015.

- MEZZAROBBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: a necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2012.
- MILESKI, Helio Saul. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 2009.
- MONCADA, Luis S. Cabral de. *Perspectivas do novo direito orçamental português*. Coimbra: Coimbra Editora, 1984.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas: aproximações a propósito da reforma política brasileira*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal: finanças públicas democráticas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.
- MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. Tradução Peter Naumann. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- MUSGRAVE, Richard A.; MUSGRAVE, Peggy B. *Public finance in theory and practice*. 5. ed. New York: McGraw-Hill, 1989.
- NABAIS, José Casalta. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. *Revista de Direito Público da Economia*, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, 2007.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. *Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. Planejamento e orçamento-programa. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do (coord.). *Tratado de direito financeiro*. São Paulo: Saraiva, 2013. v. I. p. 283-311.
- NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e *performance budget*. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 693-728.
- NOGUEIRA, Otaciano. *1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras, v. I).
- NOVAIS, Jorge Reis. *Semipresidencialismo: teoria do sistema de governo semipresidencial*. Coimbra: Almedina, 2007. v. I.
- OECD. *OECD Best Practices for Performance Budgeting*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- OECD. *Performance budgeting in OECD countries*. Paris: OECD Publishing, 2007.

OECD. *Recommendation of the council on budgetary governance*. Paris: OECD Publishing, 2015.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. A receita da despesa: democracia financeira e bem-estar. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Ferrando Facury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 445-463.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. v. I.

OLIVEIRA, Weder de. *Lei de diretrizes orçamentárias: gênese, funcionalidade e constitucionalidade – retomando as origens*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OLSEN, Ana Carolina Lopes. *Direitos fundamentais sociais: efetividade frente à reserva do possível*. Curitiba: Juruá, 2008.

ONU. *Promoting independent external audits on credibility of government budgets*. Concept note. Department of Economic and Social Affairs, 2020. Disponível em: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/sai-handbook-concept-note-december-2020.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2023.

ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel. La Constitución financiera mexicana y los derechos humanos. In: ORTEGA MALDONADO, Juan Manuel; MARTINEZ REGINO, Alberto (coord.). *Derechos humanos e presupuestos públicos*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018. p. 49-60.

PALAO TABOADA, Carlos. *Derecho financiero y tributario*. 2. ed. Madrid: Colex, 1987.

PANCRAZI, Laurent. *Le principe de sincérité budgétaire*. Paris: Harmattan, 2012.

PASCOAL, Valdecir. *Um novo orçamento público?*, 1 jul. 2019. Disponível em: <https://www.tce.mt.gov.br/artigo/show/id/374/autor/3>. Acesso em: 11 set. 2019.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002.

PÉREZ DE AYALA, José Luiz. El principio de reserva de ley tributaria y las nuevas técnicas presupuestarias. *Revista de Derecho Público*, n. 25, p. 23-30, 1973.

PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. *A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário*. Brasília: Senado Federal, 2011.

PEREZ-LIÑÁN, Anibal S. As consequências políticas e econômicas das crises entre Executivo e Legislativo. *Revista Opinião Pública*, v. X, n. 1, p. 112-138, 2004.

- PETTER, Lafayette Josué. *Direito financeiro*. 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2010.
- PIÇARRA, Nuno. *A separação de poderes como doutrina e princípio constitucional: um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.
- PINTO, Élda Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais: políticas públicas vinculadas, estabilização monetária e conflito distributivo no orçamento da União do pós-Plano Real*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.
- PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006.
- PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo: viabilidade, conveniência e oportunidade*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007.
- POLETTI, Ronaldo. *1934*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. III).
- POPPER, Karl. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1988.
- PORTO, Walter Costa. *1937*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. IV).
- POSNER, Eric. Presidential leadership and the separation of powers. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, University of Chicago Law School, n. 545, 2015.
- PRAÇA, Sergio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*. São Paulo: Anablume: Fapesp, 2013.
- PRAÇA, Sergio. Processo orçamentário: antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1998. In: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (org.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 115-135.
- PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure controls: theory and practice*. Washington: International Monetary Fund, 1994.
- PRZEWORSKI, Adam. *Crises da democracia*. Tradução Berilo Vargas. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.
- QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1940.
- RAMIREZ CARDONA, Alejandro. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá: Temis, 1970.
- REALE, Miguel. *O Estado democrático de direito e o conflito de ideologias*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional. In: LABAND, Paul. *Derecho presupuestario*. Tradução José Zamit. Madrid: Tecnos, 2012. p. IX-CCXXXVII.

RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. *Introducción al estudio del derecho financiero*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1976.

ROSA JR., Luiz Emygdio. *Manual de direito financeiro e direito tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ROURE, Agenor de. *Formação do direito orçamentario brasileiro*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1916.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O contrato social: princípios do direito político*. Tradução Antonio Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

RUBIN, Irene S. The authorization process: implications for budget theory. In: RUBIN, Irene S. (org.). *New directions in budget theory*. Albany: State University of New York Press, 1988. p. 124-147.

RUBIN, Irene S. *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. 3. ed. Chatham: Chatham House Publishers, 1997.

RUBINSTEIN, Flávio. *Boa-fé objetiva no direito financeiro e tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 453-460.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Hacienda y derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962. v. 1.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. *Lecciones de derecho financiero*. 7. ed. Madrid: Universidad Complutense, 1989.

SALTO, Felipe; TINOCO, Guilherme; PINTO, Vilma. Regras fiscais e a responsabilidade com as contas públicas. In: SALTO, Felipe; VILLAVERDE, João; KARPUSKA, Laura (org.). *Reconstrução: o Brasil dos anos 20*. São Paulo: SaraivaJur, 2022. p. 520-548.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A globalização e as ciências sociais*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 12. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.
- SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização: a crise dos paradigmas do direito constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, v. 215, p. 19-34, 1999.
- SARMENTO, Daniel. O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (coord.). *Direitos fundamentais e Estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 9-49.
- SCAFF, Fernando Facury. Crédito público e sustentabilidade financeira. *Revista Direito à Sustentabilidade*, v. 1, n. 1, p. 34-47, 2014.
- SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro: tributação, guerra fiscal e políticas públicas*. São Paulo: Editora Conjur, 2016.
- SCAFF, Fernando Facury. *Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- SCHICK, Allen. *A contemporary approach to public expenditure management*. World Bank Institute. Governance, Regulation, and Finance Division, 1998.
- SCHICK, Allen. Does budgeting have a future? *OECD Journal on Budgeting*, v. 2, n. 2, p. 7-48, 2003.
- SCHICK, Allen. *The federal budget: politics, policy, process*. Washington: Brookings Institution Press, 2000.
- SCHICK, Allen. The performing State: reflection on an idea whose time has come but whose implementation has not. *OECD Journal on Budgeting*, v. 3, n. 2, p. 71-103, 2003.
- SCHICK, Allen. The road to PPB: the stages of budget reform. *Public Administration Review*, v. 26, n. 4, p. 243-258, 1966.
- SCHIER, Paulo Ricardo. Armadilhas no devido processo legislativo em contextos democráticos. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 60-73, 2018.
- SCHIER, Paulo Ricardo. Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, n. 20, p. 253-299, 2016.
- SCHNEIDER, Aaron. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 83-107, 2005.
- SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994.
- SHUGART, Mathew; CAREY, John. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SILVA, José de Ribamar Pereira da. Orçamento impositivo: a execução obrigatória da despesa aperfeiçoaria a gestão pública? *Orçamento Público em Discussão*, Brasília: Senado Federal / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle, n. 01, 2013.

SILVA, Mariana Borges Martins. Somos ingovernáveis? Reflexões sobre o presidencialismo brasileiro. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 103, p. 931-963, 2008.

SMITH, Adam. *A mão invisível*. Tradução Paulo Geiger. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

SOBRINHO, Barbosa Lima; BALEEIRO, Aliomar. *1946*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. V).

SODRÉ, Antônio Carlos de Azevedo; ALVES, Maria Fernanda Colaço. Relação entre emendas parlamentares e corrupção municipal no Brasil: estudo dos relatórios do programa de fiscalização da Controladoria-Geral da União. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 14, n. 3, p. 414-433, 2010.

STELZER, Joana. O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica. In: STELZER, Joana; CRUZ, Paulo Márcio. *Direito e transnacionalidade*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 15-54.

STEWART, Iain. Men of class: Aristotle, Montesquieu and Dicey on separation of powers and the rule of law. *Macquarie Law Journal*, v. 4, 2004.

STOURM, René. *Cours de finances: le budget*. 2. ed. Paris: Guillaumin Éditeurs, 1891.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2019.

SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública: legalidade e discricionariedade*. Uberlândia: LAECC, 2020.

TILLY, Charles. *Democracia*. Tradução Raquel Weiss. Petrópolis: Vozes, 2013.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 51-62.

TOLLINI, Hélio Martins. Aprimorando as relações do Poder Executivo com o Congresso Nacional nos processos de elaboração e execução orçamentária. *Cadernos Aslegis*, n. 34, p. 213-236, 2008.

TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro: teoria da Constituição financeira*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.

TROBATAS, Louis; COTTERET, Jean-Marie. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995.

- TYER, Charlie; WILLAND, Jennifer. Public budgeting in America: a twentieth century retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, v. 9, n. 2, p. 189-219, 1997.
- URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*, n. 67, p. 191-228, 2006.
- VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Políticas públicas, direitos fundamentais e controle judicial*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- VARESCHINI, Julieta Mendes Lopes. *Discrecionalidade administrativa: uma releitura a partir da constitucionalização do direito*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- VENÂNCIO, Denilson Marcondes. *O desvio de poder orçamentário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- VERDÚ, Pablo Lucas. Estado de derecho y justicia constitucional: aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, n. 33, 1983.
- VERMEULE, Adrian. Optimal abuse of power. *North Western University Law Review*, v. 109, n. 3, p. 673-694, 2015.
- VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950.
- VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Presidencialismo de coalizão: exame do atual sistema de governo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- VILE, Maurice J. C. *Constitutionalism and the separation of powers*. Indianapolis (USA): Liberty Fund, 1998.
- VILLEGAS, Héctor. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 9. ed. Buenos Aires: Astrea, 2009.
- VOLPE, Ricardo Alberto. O papel das emendas parlamentares no presidencialismo de coalizão: análise da execução antes e após o orçamento impositivo (EC 86/2015). *Cadernos Aslegis*, n. 56, p. 83-118, 2019.
- WALDRON, Jeremy. Separation of powers in thought and practice? *Boston College Law Review*, v. 54, 2013.
- WEBER, Max. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2002.
- WILDAVSKY, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown, 1974.
- WILDAVSKY, Aaron; CAIDEN, Naomi. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. New York: Pearson Longman, 2004.



O orçamento público constitui-se em instrumento da nação que espelha o programa econômico e financeiro do Estado. Por meio dele, pretende-se não só atender às demandas coletivas, mas alcançar o equilíbrio político e a racionalidade econômica. O debate sobre a sua natureza jurídica traz à tona a distribuição de competências no exercício do poder financeiro, com importância crucial para toda a sociedade.

Em torno dessa questão se investiga a superação do orçamento autorizativo pelo orçamento impositivo na realidade pátria, mudança inaugurada pela EC n. 86/2015, seguida da EC n. 100/2019 e da EC n. 102/2019. É preciso, porém, uma postura renovada do Executivo e do Legislativo no ciclo orçamentário. A presente obra projeta-se para a análise dos fundamentos jurídicos do orçamento impositivo e sua aplicação no sistema orçamentário brasileiro.



openaccess.blucher.com.br

Blucher Open Access