

(COORD.)

José Mauricio Conti

SÉRIE

Direito Financeiro

Gabriel Loretto Lochagin

A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Flexibilidade e orçamento impositivo



Blucher Open Access

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: FLEXIBILIDADE E ORÇAMENTO IMPOSITIVO

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

Blucher

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

**A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO:
FLEXIBILIDADE E ORÇAMENTO IMPOSITIVO**

Série direito financeiro

© 2016 José Mauricio Conti

A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo

© 2016 Gabriel Loretto Lochagin

Editora Edgard Blücher Ltda.

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 5. ed.
do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,
Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

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

Lochagin, Gabriel Loretto

A execução do orçamento público: flexibilidade e
orçamento impositivo [livro eletrônico] / Gabriel Loretto
Lochagin.
São Paulo : Blucher, 2016.

158 p. ; PDF (Série Direito Financeiro / coordenada por
José Mauricio Conti)

Bibliografia

ISBN 978-85-8039-207-4 (e-book)
ISBN 978-85-8039-206-7 (impresso)
Open Access

1. Direito financeiro 2. Finanças públicas – Brasil 3.
Orçamento I. Título II. Conti, José Mauricio

16-1251

CDD 352.480981

Índices para catálogo sistemático:
1. Finanças públicas : Orçamento : Brasil

Para minha família, *Nikolas, Roseli e Cecília*.

Este livro dá início à *Série Direito Financeiro* da Editora Blucher, voltada a difundir obras com temas relevantes dessa área, que agora resgata sua dimensão de importância no mundo jurídico, e que seguramente terá nessa série de obras um marco na sua evolução doutrinária.

O direito financeiro foi esquecido por muito tempo. Longos períodos de inflação, um país sem moeda, descaso com as contas públicas, uma série de razões levou a que pouca ou nenhuma importância tivessem as normas que regulam a atividade financeira do Estado. Leis da maior importância como o orçamento público eram – e somente agora estão deixando de ser – peças de ficção e existiam apenas para cumprir formalidades legais.

Mas esse cenário já mudou e continua mudando. A seriedade com o trato das finanças públicas hoje é uma realidade cada vez mais presente na administração pública. Avanços na organização e regulamentação das contas públicas, especialmente no âmbito da transparência e democratização trouxeram o direito financeiro para o centro das atenções.

O orçamento deixou de ser uma formalidade legal e está deixando de ser uma peça de ficção. As teses que advogam reduzir a lei orçamentária a uma mera autorização de gastos, sem caráter impositivo, mostram-se cada dia menos convincentes e distantes da realidade, além de dissociadas do interesse público.

O orçamento é lei, e como tal existe para ser cumprida, como bem assevera o autor, que abre seu trabalho afirmando que o “orçamento deve ser executado da maneira como o parlamento o votou, de modo que os recursos públicos sejam destinados às necessidades que, nele definidas, se formaram como uma decisão política” (p. 15).

Essa frase pode parecer à primeira vista por demais óbvia, mas os estudiosos de direito financeiro, conhecedores das particularidades deste ramo do direito, sabem que são necessários muitos e sólidos argumentos para que se todos se convençam disso.

Aproveitando-se das inevitáveis imprecisões na estimativa das receitas, aliadas às alterações na realidade que exigem modificações no orçamento ao longo do exercício financeiro, a flexibilidade da execução orçamentária mostra-se necessária para a boa condução das finanças públicas.

E a grande questão que se coloca, o verdadeiro núcleo deste debate, são os limites e extensão dessa flexibilidade da execução orçamentária.

Relevante, oportuno e atual o tema abordado neste livro que se apresenta, tendo sido Gabriel Lochagin extremamente feliz em escolhê-lo para objeto de seus estudos, e não poderia ser mais adequado para abrir a *Série Direito Financeiro* da Editora Blucher.

Não poderia ter tido melhor sorte o direito financeiro de ver esse tema ser tratado por um pesquisador sério e dedicado, estudioso por gosto e vocação, capaz de produzir um texto que é ao mesmo tempo profundo nas análises e objetivo nos conceitos e conclusões, permitindo que o leitor conheça o assunto em uma obra clara e concisa.

A execução orçamentária, e especialmente a questão da flexibilidade, é tema central do direito financeiro. A lei orçamentária – a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição, nas felizes palavras do Ministro Carlos Ayres Britto (ADI 4.048) – tem características que a tornam uma espécie de norma jurídica muito peculiar, e sua eficácia está intrinsecamente relacionada à extensão da flexibilidade orçamentária. Sendo uma norma cujas características não permitem exigir seu cumprimento de forma absolutamente precisa, cumpri-la ou não passa a ser uma questão relacionada à maior ou menor amplitude da flexibilidade que lhe é intrínseca.

O tema da flexibilidade orçamentária entra na delicada questão do equilíbrio de poderes, particularmente entre o Legislativo e o Executivo, que dividem as atribuições em matéria de finanças públicas. Como bem ressalta o autor, “Ato conjunto entre Executivo e Legislativo, a previsão de que o orçamento se trata ainda de lei o situa no campo em que é o Poder Legislativo o órgão dotado de primazia constitucional. Alterar o orçamento significa, desse modo, alterar uma lei que define políticas e isso não pode ser feito sem a participação parlamentar” (p. 147).

A extensão da flexibilidade na execução da lei orçamentária envolve uma grande disputa entre os poderes, e essa distribuição do poder financeiro é delineada com precisão pelo autor nesta obra.

A compreensão do tema exige que se conheçam as finalidades da execução orçamentária, a extensão dos poderes que cabe a cada um dos atores nesse processo, os limites jurídicos da flexibilidade e os diversos instrumentos pelos quais ela se materializa. Tudo isso é exposto de forma didática e sistematizada, permitindo ao leitor, ainda que não seja um estudioso dessa área, conhecer o assunto e as questões que ele suscita.

Acompanho Gabriel desde seu curso de graduação, quanto tive oportunidade de orientá-lo em seu trabalho de conclusão de curso, em seguida no mestrado e também no doutorado, e tenho o privilégio de estar há tanto tempo ao lado de um aluno que dá orgulho a qualquer professor por sua dedicação e seriedade aos estudos. Ele se aprofunda na análise do tema, não se restringindo ao direito brasileiro, ampliando seus horizontes em busca do que se estuda no direito estrangeiro. E mais: tem se dedicado desde o início ao direito financeiro, evidenciando seu interesse por essa área tão fascinante e pouco explorada. Vejo nele a certeza de um acadêmico vocacionado, como tem demonstrado ser desde os tempos de graduação, e um docente com o qual o direito financeiro já pode contar.

Somente alguém com sua competência poderia ter desenvolvido um trabalho em que sólidos argumentos se concatenam de forma didática, com lógica e coerência, capazes de convencer a todos de uma tese que deveria ser óbvia, mas a realidade tem demonstrado que ainda não parece ser. Um desafio que precisa ser vencido e essa obra deu um grande passo nesse sentido.

Tenho procurado ressaltar que o direito financeiro é fundamental para compreender o Estado, as relações entre seus poderes e entre os entes de uma federação, entre os órgãos governamentais, e entre esses e a sociedade. Esta obra ilumina uma parte importante do caminho na busca desse conhecimento, o que aumenta sua importância, fazendo dela leitura indispensável e uma valiosa contribuição para o direito financeiro.

José Mauricio Conti

Coordenador da Série Direito Financeiro

Graduado em Direito e Economia pela Universidade de São Paulo.
Mestre, Doutor e Livre-docente em Direito pela Universidade de São Paulo.
Professor Associado III da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Fundador dos Grupos de Pesquisa: “Orçamentos Públicos: planejamento, gestão e fiscalização”, “Federalismo Fiscal” e “Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas”, na Faculdade de Direito da USP.

AGRADECIMENTOS

Este livro é o resultado da pesquisa desenvolvida no curso de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Seu tema não é novo e tampouco é ultrapassado: o orçamento como ficção do Estado, aprovado para não ser cumprido, é tema que percorre a história financeira do Estado brasileiro. Adotá-lo como objeto de pesquisa poderia ser um grande desconsolo, não fossem os estímulos recebidos, que reiteravam sua perene relevância. O interesse que percebi no convívio acadêmico, da parte de colegas e professores, mostrou que esse trabalho não estava necessariamente condenado a ser uma pregação no meio do deserto.

Agradeço ao Prof. Dr. José Mauricio Conti, fonte de infindável estímulo para o estudo do direito financeiro. A conversa franca, a capacidade de propor soluções e o aguçado senso crítico foram algumas das qualidades que tornaram extremamente valiosa, de um ponto de vista profissional e pessoal, a experiência acadêmica. O interesse pelo desenvolvimento do trabalho e, sobretudo, a amizade demonstrada completaram as virtudes de uma excelente orientação.

Igualmente, agradeço ao Prof. Dr. Fernando Facury Scaff, cuja perspicácia, ao longo de todo o período de pesquisa, sempre é capaz de apontar novos caminhos e possibilidades de investigação. Sou muito grato, também, à Profa. Dra. Ana Carla Bliacheriene, cuja atenção ao trabalho permitiu uma mais profunda reflexão sobre os seus propósitos e métodos.

Há outras pessoas, ainda, a quem qualquer agradecimento será pouco. Refiro-me a meus tios Diógenes Pereira Gonzaga, Elisabeth Loshchagin Pizzolitto e Galina Loschtschagina Gonzaga, com cujo apoio contei desde os primeiros momentos da graduação e pelo qual serei sempre grato. Tampouco poderia deixar de me referir a outro tio, Jardiel Loretto Filho, a quem atribuo boa parte da responsabilidade por minha formação como leitor.

Meus agradecimentos, ainda, à Fapesp, que amparou financeiramente a realização do trabalho durante os anos de 2010 e 2011, e ao DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), pela bolsa concedida para temporada de curta duração na Universidade de Colônia.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	15
1 A DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO PODER FINANCEIRO	21
1.1 Limitações constitucionais à função financeira.....	22
1.1.1 O exercício do poder do estado por meios financeiros.....	22
1.1.2 A organização das finanças públicas.....	24
1.1.3 A separação constitucional dos poderes financeiros	27
1.1.4 Distribuição de competências no ciclo orçamentário: duas tradições.....	28
1.1.4.1 Uma tradição: o orçamento do Executivo e a purificação da política..	29
1.1.4.2 Outra tradição: o orçamento como lei meramente formal.....	36
1.1.4.2.1 O anacronismo da doutrina dominante	37
1.1.4.2.2 Condições históricas do surgimento do direito orçamentário.....	42
1.1.5 As transformações das funções do orçamento	48
1.1.5.1 A superação do paradigma do controle.....	48
1.1.5.2 Orçamento e planejamento	53
1.1.5.3 Os limites da decisão de planejar.....	56
1.2 A autoridade do poder legislativo sobre o orçamento.....	60
1.2.1 Administração, lei e política	61
1.2.2 Competências orçamentárias do Poder Legislativo.....	65
2 FINALIDADES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	69
2.1 Limites jurídicos à flexibilidade da execução orçamentária.....	73
2.1.1 O princípio da transparência.....	73
2.1.2 O princípio da especialidade	76
2.1.2.1 A especialidade temporal: o exercício financeiro e atenuações ao princípio da anualidade da despesa.....	76
2.1.2.2 A especialidade material: aspectos quantitativo e qualitativo	78
2.1.2.2.1 Especialidade qualitativa.....	78
2.1.2.2.2 Especialidade quantitativa.....	79
2.2 A execução do orçamento brasileiro: do registro dos créditos ao pagamento.....	80
2.2.1 O orçamento analítico como expressão da especialidade orçamentária	81
2.2.2 Registro dos créditos e dotações.....	82
2.2.3 Programação financeira e cronograma de desembolso	86
2.2.4 Estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento	89
2.3 Conclusões parciais	91

3	A HETEROGENEIDADE DOS INSTRUMENTOS DE FLEXIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA...	93
3.1	Controle parlamentar forte.....	94
3.1.1	Créditos adicionais suplementares e especiais.....	94
3.1.1.1	Classificação.....	98
3.1.1.2	Recursos disponíveis.....	99
3.1.1.2.1	Superávit financeiro.....	100
3.1.1.2.2	Excesso de arrecadação.....	100
3.1.1.2.3	Anulação parcial ou total de dotações.....	101
3.1.1.2.4	Operações de crédito.....	102
3.1.1.3	Compatibilidade dos créditos adicionais com as leis orçamentárias....	103
3.1.1.4	Fases administrativa e legislativa dos créditos adicionais.....	106
3.1.1.4.1	Fase administrativa: alterações quantitativas e qualitativas.....	107
3.1.1.4.2	Iniciativa da fase legislativa.....	112
3.1.1.5	Período de vigência.....	113
3.1.2	Transferências, remanejamentos e transposições.....	113
3.2	Controle parlamentar fraco.....	118
3.2.1	Créditos extraordinários.....	118
3.2.2	Créditos suplementares autorizados na LOA.....	124
3.3	Controle parlamentar fraquíssimo: limitação de empenho e movimentação financeira.....	129
3.3.1	Dois casos: Alemanha e Estados Unidos.....	131
3.3.2	O orçamento impositivo e a revisão das relações de poder.....	137
	CONCLUSÃO.....	145
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	149

INTRODUÇÃO

O orçamento deve ser executado da maneira como o parlamento o votou, de modo que os recursos públicos sejam destinados às necessidades que, nele definidas, se formaram como uma decisão política. Orçamentos incompletos ou inexatos são prejudiciais. Denotam mal trabalho do Poder Executivo, senão deliberada tentativa de escapar às suas responsabilidades, e também a falta de controle do Poder Legislativo. O governo abusa dos créditos suplementares e extraordinários, não raro tomando um pelo outro, sem considerar a tipologia constitucional. Para reverter esses problemas, é preciso que os parlamentares, representantes do povo, retomem suas prerrogativas e que o governo elabore propostas orçamentárias sinceras, porque como preconiza o velho ditado: “boas finanças, boa política”. E caso sejam necessárias alterações, destoantes das dotações votadas, que sejam feitas conforme o procedimento legislativo estabelecido para cada caso.

Tais afirmações, que não são nada menos que verdadeiros cânones da teoria orçamentária clássica e que chegam até hoje, são lidas no tempo presente com absoluta atualidade. Não tivessem sido ditas em 1880 por um senador do Império,¹ essas ideias seriam encontradas em editoriais da imprensa ou discursos de parlamentares insatisfeitos com a condução política, administrativa e financeira do país. 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.

¹ CARREIRA, L. C. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil desde a sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1880, p. 5 e ss; p. 300-301.

Isso se deve a uma série de instrumentos que autorizam a flexibilidade da execução orçamentária. Por cumprir diversas funções, o orçamento público, não poucas vezes, depara-se com intrincada variedade de problemas, conflitos e urgências presentes no ambiente em que está inserido. Não são apenas embates decorrentes do bem conhecido fato das necessidades serem ilimitadas e os recursos escassos – o que leva o administrador a realizar, inevitavelmente, escolhas na elaboração da proposta. Trata-se, antes, de uma questão estrutural de todo orçamento público, amplificadora das dificuldades que por si seriam grandes se apenas fosse considerado o modo como se deve elaborar o seu conteúdo. Essas dificuldades aparecem no momento de executá-lo, em que o cumprimento da proposta inicial e necessidades imprevistas ou impostergáveis provocam sua contínua revisão.

Essa maleabilidade do orçamento faz com que nada pareça mais distante do que o sentido original da palavra que o designa em alguns idiomas, *budget* – a bolsa que contém todas as contas do Estado –, embora as raízes etimológicas do termo ainda se deixem entrever quando se ouve falar dos “pacotes” econômicos dos quais o governo brasileiro tantas vezes teve que lançar mão. O orçamento como único pacote levado pelo Chancellor of the Exchequer ao parlamento inglês soa uma figura antiga. Verdadeiramente, a tradicional cerimônia em que o ministro das finanças inglês assoma à porta do número 11 de Downing Street, carregando a caixa de Gladstone com o discurso que levará ao parlamento no Dia do Orçamento, poderia bem ser finalizada com a seguinte ressalva: não lacrem a bolsa. Depois de discutida e aprovada, a lei orçamentária ainda passará por outras tantas modificações.

No caso brasileiro, menos cerimonioso, a apresentação do orçamento se dá por leis distintas, em períodos distintos, com prazos de vigência diferentes, para médio e curto prazo. Os inúmeros projetos de suplementação e de criação de novos programas, ou, ainda, o atraso na liberação dos recursos, continuam a ser uma constante. As despesas, depois de aprovadas, podem ser – e de fato o são – contingenciadas, por decreto, pelos mais diferentes motivos, seja porque a arrecadação não atendeu às expectativas, seja porque sempre se pode negociar seu desbloqueio. No final das contas, o orçamento nacional é um conjunto de ações em contínua transformação.

Propondo-se este livro a tratar do tema da flexibilidade da execução orçamentária, haveria diversas formas de proceder. Uma delas seria levar em consideração a execução como uma fase do ciclo orçamentário que deve cumprir algumas finalidades jurídica e politicamente desejáveis, de modo a servir exclusivamente para garantir o cumprimento dos programas aprovados. Nesse caso, seria feita uma opção pela análise e construção de um assim generosamente chamado tipo-ideal de execução orçamentária. Outra perspectiva poderia ser a de levar em conta

empiricamente o substrato jurídico-positivo ou mesmo político no seio do qual operam as normas e os interesses de modificação dos créditos no caso brasileiro. Ao menos dois eixos de análise, respectivamente normativo e positivo, seriam, então, possíveis.

Tais modelos seriam insuficientes, cada um a seu modo: no primeiro caso, seriam descritas, com caráter de recomendação, práticas que dificilmente são, de forma integral, observadas por algum Estado. No segundo caso, a exclusiva análise do que de fato está previsto nas normas e ocorre na realidade poderia obscurecer a preocupação com a necessidade de se dotar o ciclo orçamentário de maior sistematicidade entre suas fases para que o orçamento possa cumprir seus objetivos políticos, técnicos, jurídicos e econômicos.

Esta publicação se lançará por outro caminho, procurando o contraste entre uma execução orçamentária destinada a assegurar o cumprimento da proposta inicial com um grau adequado de eficiência na gestão, e a forma como ela foi, efetivamente, organizada no Brasil. Constrói-se, então, a seguinte hipótese: há um desencontro entre as práticas mais recomendáveis de execução orçamentária e a organização do orçamento nacional. Não que estejam completamente dissociadas, seria flagrantemente incorreto dizer que os princípios tradicionais que regem a matéria e que recomendam a imposição de limites à possibilidade de o Executivo alterar livremente o orçamento não se encontram acolhidos pela norma posta. 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.

A metodologia adotada neste estudo é bastante simples. Na primeira parte serão expostos os fundamentos constitucionais da distribuição de competências entre os Poderes Executivo e Legislativo no ciclo orçamentário, de modo que se possa definir a qual desses órgãos e em que extensão se atribui o poder de executar o orçamento. Na segunda parte a fase de execução será apreciada em seu caráter mais abstrato, considerando suas principais finalidades, que acabam por lhe conferir racionalidade própria, distinta daquela apresentada na fase de elaboração e aprovação do orçamento. Na terceira parte será analisado o caso brasileiro, procurando levar em conta como as normas de atribuição de competências na fase de execução procuram, em partes, assegurar o cumprimento da lei orçamentária (atendendo a recomendações de índole técnica e política), mas, concomitantemente, apresentam particularidades que podem estimular o Poder Executivo a se sobrepor à vontade parlamentar originalmente expressa no orçamento aprovado, não raro com o consentimento do próprio parlamento. Duas ressalvas quanto a essa última parte: para tratar do caso brasileiro não se prescindirá de recorrer a exemplos internacionais, de maneira a perceber em que aspectos esses se assemelham ou se dissociam; e o enfoque da análise será dado à relação que Executivo e Legislativo estabelecem entre si nesta etapa do ciclo orçamentário – não porque sejam os únicos agentes do orçamento público, mas porque são os agentes que concentram a maior quantidade de competências e em função dos quais se organiza o ciclo orçamentário, tornando-se, assim, seus atores principais. A participação do Poder Judiciário no processo orçamentário não é uma preocupação deste livro.

O Capítulo 1 dedica-se ao estudo constitucional do ciclo orçamentário, com a finalidade principal de investigar construções teóricas que se assemelham a uma injustificada “metafísica” do direito orçamentário que, por diferentes fundamentos, conclui pela competência privativa do Poder Executivo na fase de execução. Chamo-a assim porque muitas das opiniões acerca do orçamento público parecem advir de verdades imodificáveis e princípios primeiros que persistem a despeito de notáveis alterações da realidade fenomênica. Tais ideias persistem apesar de todas as mudanças sociais, jurídicas e econômicas que alteraram significativamente o panorama constitucional desde o advento histórico da teoria orçamentária clássica. Com isso, o objetivo é esclarecer quais são as atuais possibilidades constitucionais de interferência do Poder Legislativo na fase de execução orçamentária.

O Capítulo 2, “Finalidades da execução orçamentária”, tratará das finalidades principais que dão sentido aos instrumentos de flexibilidade orçamentária, que devem ser adotados à medida que permitam ao Poder Executivo (que toma a maioria das decisões de executar o orçamento) se aproximar da vontade manifesta no

documento aprovado pelo Poder Legislativo. Por essa razão, o orçamento é visto, nesse sistema ideal-típico de execução orçamentária, como uma solução aos conflitos que eventualmente surjam entre os Poderes. Na dúvida entre a adoção de medidas administrativas que se afastem e outras que se aproximem dos programas votados, deve-se optar por essas segundas. E caso haja suficiente justificativa para que outra decisão seja tomada, que o Poder Legislativo assim autorize. Os atos de execução devem se propor, pois, a cumprir o que foi acertado entre governo e parlamento no momento de aprovação do orçamento, preservando a autoridade do Poder Legislativo, e não do Poder Executivo.

A terceira e última parte se encontra no Capítulo 3 nomeado “A heterogeneidade dos instrumentos de flexibilidade orçamentária”. Nele se procurará mostrar que diversas normas recomendam o cumprimento da proposta inicial. Outras, porém, se não conferem explicitamente ao Poder Executivo a competência de alterar com razoável grau de liberalidade o orçamento, acabam por lhe facultar a adoção de instrumentos em que ou a anuência parlamentar é vaga e imprecisa, ou efetivamente não existe. Procurarei mostrar a execução orçamentária brasileira, dessa forma, como uma estrutura assistemática em que se identificam duas racionalidades conflitantes. De um lado, aquela associada ao princípio da legalidade – se o orçamento é aprovado por lei, também suas alterações devem sê-lo. De outra parte, aquela ligada a uma flexibilidade autônoma, sem relação com os créditos especificados no orçamento. A própria ordem jurídica parece permitir que essa autorização legislativa seja conferida previamente à decisão do Executivo, em caráter demasiadamente genérico (é o caso das margens de remanejamento), ou que a decisão de não gastar os montantes aprovados seja tomada exclusivamente pelo governo. Nesse sentido, por diversas razões os programas do orçamento inicial podem ser vistos como um obstáculo aos interesses do governo, que dispõe de instrumentos para contorná-los.

A DISTRIBUIÇÃO CONSTITUCIONAL DO PODER FINANCEIRO

Les finances sont les nerfs de la République.

Jean Bodin, 1576

Para expor as finalidades ideais da execução orçamentária, deve-se estabelecer um parâmetro do que seja esse sistema ideal. Isto é, com base em quais critérios pode-se considerar um sistema de execução orçamentária como o melhor possível. Este capítulo responde a essa pergunta em torno de dois eixos, que eixos não se excluem mutuamente, mas apresentam enfoques distintos:

- a) Ideal em relação a uma ordem constitucional financeira em que se prevejam separação de poderes e limitações à função financeira do Estado, garantindo-se na execução a autoridade do parlamento.
- b) Ideal em relação a paradigmas de boa gestão, que preconizam a adequação do orçamento a um planeamento prévio e sua adaptabilidade à conjuntura.

Este primeiro capítulo se preocupará com o delineamento das funções orçamentárias dos Poderes Executivo e Legislativo na ordem constitucional vigente, ao passo que o Capítulo 2 terá uma preocupação com o segundo item exposto anteriormente, que atina com uma leitura da execução orçamentária sob o ponto de vista da gestão.

Quanto ao primeiro aspecto, não faria sentido discutir uma fase de execução orçamentária fora de um Estado Democrático de Direito. Esse remete à presença

de uma Constituição que assegure a separação de Poderes e limitações ao exercício do poder. Não havendo separação de Poderes, a distribuição de competências no ciclo orçamentário entre governo e parlamento perderia a razão de ser, pois essas atividades se concentrariam invariavelmente em uma única pessoa. A execução, como fase de um ciclo, existe em função da distribuição de competências entre os diversos Poderes do Estado, e apenas se pode distinguir a fase de execução de outras fases do ciclo orçamentário em situações nas quais exista um sistema de freios e contrapesos manifesto em etapas de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento público, distribuídas para diferentes agentes.

De outra parte, a construção dessa noção de execução orçamentária deve também levar em conta a necessidade de garantir certa flexibilidade à gestão do orçamento, para que esse se adapte às circunstâncias. Portanto, flexibilidade e respeito à decisão parlamentar são duas noções fundamentais. Embora em primeira análise possam parecer conflitantes, não é possível conceber essa flexibilidade como algo fora do alcance da legalidade, pois o objetivo será cumprir o orçamento aprovado. A articulação entre essas duas perspectivas será esboçada neste capítulo e terá maior detalhamento no Capítulo 2.

1.1 LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS À FUNÇÃO FINANCEIRA

Neste item se estabelecerão os principais fundamentos da limitação constitucional do exercício do poder financeiro do Estado, mostrando que a atuação estatal é, contemporaneamente, indissociável da possibilidade de uso de dinheiro. Além disso, demonstra que em um Estado de Direito isso implica a sujeição dessa função financeira a limitações constitucionais.

1.1.1 O exercício do poder do estado por meios financeiros

A imagem das finanças como “nervos do Estado”, nos termos de Jean Bodin,² é sugestiva ao expor os caminhos pelos quais os recursos e estímulos indispensáveis à sobrevivência do conjunto chegam a todas as partes do corpo, mesmo as mais distantes.³ Mais do que sugestiva, porém, a imagem é acurada: o Estado moderno

² A referência provavelmente é tomada de Ulpiano, Dig. 1. 20: “[tributi] in quibus esse rei publicae nervos”.

³ É de Klaus Vogel a observação de que na Antiguidade e na Idade Média possivelmente ainda não se distinguiam os nervos dos vasos sanguíneos (VOGEL, K. Der finanz-und steuerstaat. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004, v. 2, p. 852).

passou a necessitar de uma diversificada fonte de recursos para atender suas necessidades. Essas exigências, que o Estado é chamado a satisfazer por seu próprio ordenamento jurídico, não poderiam ser atendidas sem uma quantidade adequada de meios financeiros – observação inicial de Giannini ao tratar do Direito Financeiro.⁴

Trata-se, portanto, de um Estado financeiro, caracterizado por exercer atividades relacionadas com as finanças públicas.⁵ A disponibilidade de recursos financeiros se tornou um elemento da racionalidade de um Estado que se dirige a certos fins. Nesse sentido, o dinheiro não é apenas um meio de troca, mas também, e principalmente, “o meio de cálculo econômico mais perfeito, isto é, o meio formalmente mais racional de orientação da ação econômica.”⁶ O orçamento moderno é, certamente, forma típica de manifestação da economia monetária, embora, como acentua Neumark, o dinheiro como “meio formalmente mais racional” apenas seja uma ideia válida se cada unidade de moeda permanece com valor relativamente constante em um espaço de tempo mais longo.⁷ De qualquer forma, esse meio de cálculo foi incorporado à atuação estatal, o que produz efeitos sobre a organização e o modo de trabalho da administração, conferindo possibilidades de orientação e formas de ação que, em sua ausência, não seriam possíveis,⁸ dificilmente conseguindo ir além de serviços mais simples cuja prestação pode ser exigida diretamente.⁹

Além disso, o dinheiro confere a possibilidade de influenciar comportamentos, servindo de instrumento do poder do Estado ao ampliar e restringir liberdades, tanto

⁴ GIANNINI, A. D. *Elementi di Diritto Finanziario*. Milão: Giuffrè, 1945, p. 3.

⁵ TORRES, R. L. *A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991, p. 1. Nesta obra, o autor se refere ao problema da liberdade face à tributação como o problema fundamental do Estado Financeiro. Embora esse seja, talvez, o aspecto mais importante da questão, parece que a atividade financeira, convertida em atividade jurídica, não tem como único problema a questão tributária, sendo múltipla e de índole variada. Consciente, portanto, de que o tema do Estado Financeiro no mais das vezes é tratado como circunscrito ao aspecto tributário, os problemas de limitação de poder financeiro surgem também na relação entre os próprios órgãos e Poderes do Estado, em razão de sua diversidade (cf. VILLEGAS, H. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 9. ed. Buenos Aires: Astrea, 2007, p. 80; FALCÓN Y TELLA, R. *Introducción al derecho financiero y tributario de las comunidades Europeas*. Madri: Civitas, 1988, p. 107).

⁶ WEBER, M. *Economia e sociedade*. Tradução Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. São Paulo: UnB, 2004, v. 1, p. 53.

⁷ NEUMARK, F. *Der Reichshaushaltplan*, cit., p. 13. Por essa razão foi de pouco significado prático o orçamento no Brasil durante o período de alta inflação.

⁸ VOGEL, cit., p. 853, v. 2

⁹ Essa forma de atingir finalidades não foi totalmente extinta, mas assume hoje caráter apenas residual, por exemplo, por meio da convocação de cidadãos para atuação como mesários nas eleições ou para composição de júri.

quanto o fazem os comandos jurídicos.¹⁰ Talcott Parsons propôs o uso de uma simbólica noção de dinheiro para representar analogicamente a noção de poder – a troca de influência nas relações de poder se comportando como as trocas de dinheiro nas relações econômicas.¹¹ Aqui, porém, se tomará um caminho inverso de análise, isto é, não se usará o dinheiro como modelo para explicar e exemplificar o exercício do poder, mas será tomada a própria delimitação constitucional do poder como forma de exercício de todas as suas demais atividades, incluindo a financeira. Para que o abastecimento do Estado de meios não se torne um fim exclusivo do exercício da função financeira, o estabelecimento de normas constitucionais é necessário, primeiro, para criar e manter condições sob as quais a sociedade tenha uma “certa quantidade de livre movimento”¹² e, segundo, conforme uma tradicional concepção do constitucionalismo, assegurar que haja participação do povo no exercício do poder.

Uma Constituição tem, sinteticamente, em relação ao exercício do poder, duas questões fundamentais para resolver: a primeira, quem o exerce; a segunda, se haverá limites.¹³ Para responder à primeira questão, a Constituição brasileira optou pela democracia, ao dispor que todo o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único). Para responder à segunda, prescreveu um Estado de Direito (art. 1º, *caput*) com Poderes harmônicos e independentes (art. 2º) e direitos e garantias fundamentais.

Nesse sentido, em um Estado Democrático de Direito o poder financeiro se identifica com o próprio poder do Estado, conformado em suas possibilidades e limitações. É necessário que as decisões constitucionais fundamentais estabeleçam a forma de legitimação do exercício desse poder, e fica claro que os limites aí estabelecidos se aplicam também à obtenção e ao uso dos meios financeiros. Cabe, entretanto, a cada sistema constitucional concreto caracterizar o direito financeiro em seus aspectos peculiares, em razão do próprio significado político da organização financeira do Estado.¹⁴

1.1.2 A organização das finanças públicas

O termo “organização” é aqui utilizado como a atividade que se destina a criar, alterar ou extinguir as unidades pelas quais o Estado age, além de lhes conferir

¹⁰ VOGEL, *cit.*, p. 854.

¹¹ PARSONS, T. On the concept of influence. *The public opinion quarterly*, Chicago, v. 27, n. 1, 1963, p. 37-62.

¹² MAYER, O. *Kleine schriften zum öffentlichen recht*. Berlim: Duncker & Humblot, 1981, p. 368-369, v. 1.

¹³ VOGEL, *cit.*, p. 854.

¹⁴ VIDIGAL, G. *Fundamentos de direito financeiro*. São Paulo: RT, 1973, p. 165-166.

poder e estabelecer relações entre elas.¹⁵ Essas unidades de ação são juridicamente estabelecidas, mas há uma grande e significativa diferença entre a existência de alguma unidade de ação do Estado e a provisão de recursos para sua atuação. Como o dinheiro é uma forma de exercício do poder, a organização jurídica das unidades de ação do Estado deve ser completada pelos recursos financeiros à sua disposição.¹⁶ Disso dependem sua atividade e a extensão de suas competências. Assim, além da competência normativa conferida a essas unidades de ação, é jurídica e politicamente importante que elas tenham também a competência de obter recursos e de gastá-los até certos limites – e chame-se isto de competência financeira.

O direito constitucional brasileiro vigente, a exemplo do de outros países, distribui, no plano constitucional, competências financeiras. Aos entes da federação, dotados de competência tributária, foram atribuídas receitas próprias, assim como encargos. Nos limites dessas competências constitucionais se encontra o campo em que se tomam decisões financeiras, tradicionalmente por meio do orçamento público. Neumark aponta como uma das condições da elaboração do orçamento a existência de uma comunidade política que disponha sobre receitas e despesas.¹⁷

O fato, todavia, é que utilizar o orçamento como espaço livre de disposição de meios para distribuir recursos e, portanto, poderes entre os diversos entes administrativos, constitui uma possibilidade mais limitada hoje. Grande parte dos recursos orçamentários anualmente disponíveis é vinculada a finalidades determinadas previamente, por normas constitucionais ou infraconstitucionais. A importância da “massa disponível”¹⁸ de recursos é, em diversos sistemas jurídico-orçamentários, cada vez mais reduzida.

Desse modo, se o emprego de dinheiro por meio do orçamento público, por um lado, exerce influência determinante sobre a atividade estatal, haveria certo

¹⁵ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Die organisationsgewalt im reich der regierung: eine untersuchung zum staatsrecht der bundesrepublik deutschland*. Berlim: Duncker & Humblot, 1964, p. 29.

¹⁶ VOGEL, *cit.*, p. 855.

¹⁷ NEUMARK, F. *Der reichshaushaltsplan: ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen haushalt*. Jena: Gustav Fischer, 1929, p. 12. O autor faz a ressalva de que não importa se essa comunidade política chega ou não a constituir um Estado no sentido moderno. Isso porquê, para Fritz Neumark, o orçamento é um conceito eminentemente financeiro, e não jurídico. O que significa dizer que poderá existir orçamento mesmo onde não haja forma jurídica que o discipline. Os orçamentos modernos, elaborados por meio de atos normativos, são apenas uma forma histórica de manifestação do fenômeno orçamentário.

¹⁸ KRÜGER-SPITTA, W.; BRONK, H. *Einführung in das Haushaltsrecht und die Haushaltspolitik*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1973, p. 30.

excesso em qualificar o orçamento público como a expressão absoluta do programa político de ação do governo. A própria limitação do orçamento ao período do exercício financeiro faz com que sua capacidade de direção da administração e orientação da sociedade seja de alguma forma limitada. Há, na atualidade, outros instrumentos adicionais para o planejamento, os quais permitem a direção da administração por meio do emprego de dinheiro. O orçamento é uma fase de diversos processos de decisão política financeira.¹⁹ Todavia, como se pode observar no caso brasileiro, muitas das grandes expectativas depositadas em instrumentos de planejamento plurianual não se concretizaram,²⁰ e a indicação dos montantes de recursos nos orçamentos continua a ser determinante para a ação do governo e a exposição das decisões políticas para a sociedade.

Embora a instituição orçamentária seja dinâmica e se transforme conforme a atividade financeira do Estado absorve novos métodos de gestão, permanece a necessidade de limitação do poder financeiro: o orçamento público é condicionado à regulação constitucional da vida política.²¹ Em termos práticos, isso significa que a criação do orçamento depende da existência de um órgão representativo parlamentar e de restrições às competências do Poder Executivo sobre questões financeiras e orçamentárias, que apenas podem ser exercidas pelas vias constitucionalmente admitidas.

Como quer Klaus Vogel, a competência para dispor de dinheiro não é constitucionalmente menos importante que a competência normativa de instituir proibições, permissões ou deveres.²² É significativo que no século XIX as disputas políticas pelo controle do parlamento sobre o Executivo se tenham dado, inicialmente, no campo da obtenção de recursos e dos primeiros tipos de orçamento.²³ A necessidade de autorização parlamentar para a obtenção e o dispêndio de recursos precede, historicamente, a necessidade de lei para atingir a liberdade ou a propriedade dos cidadãos.²⁴ Também Duverger identifica que o poder financeiro dos parlamentos, na

¹⁹ No caso brasileiro, por exemplo, o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

²⁰ CARDOSO Jr., J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil*: elementos para ressignificar o debate e qualificar o Estado. Brasília, DF: IPEA, 2011, p. 49 e ss.

²¹ NEUMARK, *Der reichshaushaltsplan*, cit., p. 15.

²² “Die Zuständigkeit, über Geld zu verfügen, ist verfassungsrechtlich nicht weniger bedeutsam als die Zuständigkeit, Gebote zu erlassen, von Geboten freizustellen oder Zuständigkeiten zum Erlaßoder zur Freistellung von Geboten zu übertragen” (VOGEL, K., cit., p. 858).

²³ Cf. BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p. 388 e ss.; BEREIJO, A. R. Estudo preliminar. In: LABAND, P. *Derecho presupuestario*. Madri: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

²⁴ MUßNUG, R. Der haushaltsplan als gesetz. In: Forschungsgesellschaft für staats- und kommunal wirtschaft. *Studien der forschungsgesellschaft für staats – und kommunalwirtschaft e.V.* 1. ed. Frankfurt a.M.: Schwartz, 1976, v. 6, p. 379-393.

origem da instituição, foi mais importante que seu poder propriamente legislativo, as assembleias consentiam a tributação (*no taxation without representation*) antes mesmo que votassem leis.²⁵ Na literatura sobre o orçamento o controle parlamentar sempre está em primeiro plano.

1.1.3 A separação constitucional dos poderes financeiros

Estabelecido que o Estado desempenha função financeira e que seu exercício se organiza principalmente por um instrumento – o orçamento público – que se caracteriza como meio de controle político²⁶ do parlamento sobre o Executivo, cabe situar aquela função no quadro de separação de poderes do Estado. Mas não sem antes considerar que as disposições constitucionais relativas à atividade financeira do Estado não se deixam enquadrar perfeitamente na clássica tripartição de poderes.

Como afirmou Gerhard Wacke, a Constituição Financeira tem valor constitucional em si mesma.²⁷ A função financeira do Estado se posiciona de maneira independente ao lado de outras: a legislativa, a administrativa e a jurisdicional.²⁸ Não se trata de uma quarta função do Estado, mas de uma relação de condicionamento recíproco,²⁹ pois a função financeira, de um lado, depende da atuação das demais e, de outro, é uma “condição necessária para a atividade de todas as outras três funções estatais”.³⁰ Se é possível extrair consequências dessa posição especial da Constituição Financeira, é algo que Wacke deixa em aberto, mas aponta que seu significado jurídico-constitucional ainda é pouco conhecido.³¹

Como a arrecadação de recursos é uma condição fundamental do Estado contemporâneo, porque o poder estatal e as funções que deve desempenhar dependem do emprego de meios financeiros, uma consequência inevitável é que a legislação,

²⁵ DUVERGER, M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1970, p. 791.

²⁶ Embora não se trate de sua única característica, ressalte-se.

²⁷ WACKE, G. *Das finanzwesen der bundesrepublik: die einwirkungen der finanzfunktion auf gesetzgebung, verwaltung und rechtssprechung im bonner grundgesetz*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1950, p. 14.

²⁸ A classificação das funções do Estado leva em conta, aqui, o critério da atividade desempenhada, definida como um complexo ordenado de atos destinados a um fim (MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, t. V, p. 11).

²⁹ WACKE, *cit.*, p. 13. Em sentido contrário, cf. HÖPKER-ASCHOFF, H. *Das finanzwesen der bundesrepublik, bemerkungen zu dem Buch von G. Wacke. Finanzarchiv*, Tübingen, v. 12, 1950-1951, p. 725-729.

³⁰ WACKE, *cit.*, p. 14.

³¹ WACKE, *cit.*, p. 14.

a jurisdição e a administração do Estado dependem da disponibilidade de dinheiro. A função financeira do Estado circunda todas as outras. Ela não deixa de ser, contudo, uma parte do poder estatal, cujo exercício, segundo o art. 2º da Constituição Federal brasileira, se distribui entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A função financeira deve se manifestar e ser executada, consequentemente, na forma administrativa, legislativa ou jurisdicional distribuída a cada um dos Poderes. Pelo que em cada situação as particularidades da atividade financeira devem a essa divisão se adaptar. Tem razão, portanto, Wacke, quando se recusa a classificar a função financeira como uma quarta função, vendo-a como uma interpenetração recíproca das demais funções estatais.

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.³² 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. Isso se demonstra logo em uma primeira aproximação do tema, ao se constatar que as competências relacionadas ao ciclo de elaboração, aprovação, execução e controle do orçamento, explícita ou implicitamente, pertencem tanto ao Poder Executivo como ao Legislativo. A análise dessas diferentes competências é necessária para que se possam analisar, com maior clareza, os papéis desempenhados por esses poderes no ciclo orçamentário e, no limite, quem manda no orçamento público.

1.1.4 Distribuição de competências no ciclo orçamentário: duas tradições

As atividades orçamentárias do Estado ocorrem dentro de períodos que se repetem e que se caracterizam pelas etapas de elaboração da proposta de orçamento, aprovação da lei de orçamento, execução do orçamento e controle da execução orçamentária. As competências pertinentes a cada uma dessas fases constituem funções orçamentárias, como a elas se refere José Afonso da Silva.³³

A observação do ciclo orçamentário permite considerar que as competências orçamentárias se repartem entre os Poderes Executivo e Legislativo e que o orçamento público é o resultado da atuação conjunta e equilibrada desses Poderes. Algumas

³² DI FABIO, U. Gewaltenteilung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004, v. 2, p. 628.

³³ SILVA, J. A. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973, p. 230.

dessas competências, porém, não são explícitas na Constituição Federal, que em nenhum momento define, expressamente, qual dos Poderes tem competência para executar o orçamento – tema do qual se tratará após o enquadramento de duas questões centrais na distribuição de competências no ciclo orçamentário: quem elabora o orçamento e, depois de aprovada a proposta governamental, quais são os efeitos dessa aprovação.

Dois argumentos essenciais se destinam a justificar a atribuição da competência de executar o orçamento ao Poder Executivo. O primeiro deles concentra-se na ideia da eficiência, ao vislumbrar no governo, e não no parlamento, as condições técnicas de dispor das informações necessárias para elaborar a proposta – o que tem por consequência, invariavelmente, a extensão automática dessa consideração à fase propriamente de execução, quando se realizarão a arrecadação e o gasto dos recursos previstos. O segundo deles, juridicamente de maior relevância, diz respeito ao caráter exclusivamente autorizador do ato aprovado pelo Poder Legislativo, o qual, assumindo ou não a forma de lei, não teria aptidão para gerar efeitos jurídicos típicos de normas gerais e abstratas, por ter caráter materialmente administrativo – o que significa dizer que as decisões tomadas na fase de execução orçamentária somente o podem ser pelo Poder Executivo.

A primeira dessas posições aqui chamadas dominantes desenvolveu-se com maior clareza nas discussões políticas norte-americanas sobre a transferência para o Poder Executivo da competência de elaborar o orçamento público e também de executá-lo, por ser necessário, nessa fase, o exercício de uma competência administrativa, neutra e não política. A segunda delas apareceu com força ainda insuperada na teoria de Paul Laband sobre a peculiar natureza jurídica do orçamento. Ambas tiveram seu contexto e seu momento, mas continuam a influenciar os debates sobre o tema, muitas vezes em detrimento da disciplina constitucional concreta do orçamento público.

1.1.4.1 Uma tradição: o orçamento do Executivo e a purificação da política

Chega mesmo a ser um truísmo do pensamento político a afirmação de que o cerne da autoridade legislativa está naquilo que Fenno denominou de “o poder da bolsa”,³⁴ caracterizado pelo controle exercido pelo parlamento sobre a atividade financeira do Estado.

A noção de controle parlamentar reavivou-se nas Revoluções Francesa e Norte-americana, dando feição moderna à tendência de controle orçamentário do soberano

³⁴ FENNO, *cit.*

impulsionada pela *Magna Charta* (1215) e pela *Petition of Rights* (1628).³⁵ 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 os Estados Unidos até a data historicamente recente de 1921, quando ali foi empreendida talvez uma das mais relevantes reformas da distribuição do poder financeiro, o *Budget and Accounting Act*.

O orçamento elaborado pelo Poder Legislativo teve seus princípios fortemente atacados em razão de novas necessidades concretas da atividade financeira, e também pela perspectiva conceitual de que elaborar o orçamento consistiria em atividade técnica impossível de ser realizada em parlamentos, marcados pelo poder dos chefes de partidos e pela preferência por interesses locais em detrimento da preocupação com o interesse nacional. Tornou-se relevante, então, a noção de orçamento do Executivo.

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.

No caso do orçamento do Executivo, tem o referido Poder a iniciativa orçamentária em sentido estrito, isto é, a competência para estabelecer, de maneira independente, a proposta de orçamento, que o parlamento tomará como fundamento e orientação. Nesse caso, não é tão importante saber se o Poder Legislativo tem competência para, em determinadas circunstâncias, alterar partes dessa proposta, pois mesmo essas alterações se prestam a modificar o projeto inicial, que lhes serve de referência. Isso significa que o Poder Executivo é o órgão com poder de iniciativa legislativa regularmente responsável pela elaboração do projeto orçamentário.

No caso de um orçamento do Legislativo, esse Poder tem a responsabilidade exclusiva por elaborar o projeto. Comumente lhe são comunicadas estimativas e demonstrativos pela administração, mas a estes não fica o parlamento vinculado. Isto pela preocupação com a tirania do governo e com a legitimidade democrática da representação popular no Poder Legislativo, como depositário da vontade de todo o povo, e não apenas da maioria. A proposição de um orçamento do Legislativo é, então, elaborada e votada pelo parlamento ou, na prática desses casos, pela Comissão responsável pela elaboração do Orçamento. A iniciativa é de competência privativa do Poder Legislativo.

³⁵ Para mais detalhada reconstituição histórica das características destas instituições, cf. BALEIRO, A., *cit.*, p. 388 e ss.

Mas 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.³⁶

A primeira orientação foi inicialmente representada pelos argumentos do visconde de Chateaubriand, segundo quem as câmaras legislativas não devem ter a prerrogativa de elaborar a proposta orçamentária porque “a formação do orçamento pertence essencialmente à prerrogativa real” e o parlamento é apenas o “juiz do orçamento”.³⁷ Ainda, se as câmaras legislativas fazem o orçamento, seria ilógico que pudessem exigir prestação de contas da sua própria obra, e o administrador que executa o orçamento, por não ser responsável por determinar os rumos da atividade financeira, deixa de ser responsável pela parte de maior importância da administração.³⁸ Um orçamento do Legislativo, desse modo, desvirtuaria a repartição constitucional dos Poderes, pois faria com que o Legislativo perdesse a prerrogativa da fiscalização e que o Executivo não mais tivesse responsabilidade pela administração das finanças do Estado.

No fundo da argumentação de Chateaubriand em favor da iniciativa executiva subjaz a ideia de que é necessário fazer com que o governo tenha responsabilidade. Essa responsabilidade não existiria, segundo seu argumento, se a proposta orçamentária surgisse a partir do parlamento. A ideia extrapolou as fronteiras da França e fez-se bastante presente nos debates norte-americanos sobre a reforma orçamentária, desempenhando um papel central. A luta pela instituição de um orçamento propriamente do Executivo para o governo federal dos Estados Unidos foi feita sob o mote de combater o desperdício dos meios financeiros por comissões legislativas irresponsáveis. Propugnou-se a restauração de um governo responsável.³⁹

Ao lado desse argumento de índole filosófico-constitucional, foram acrescentadas fundamentações pragmáticas para a reforma orçamentária norte-americana. Hoje, essas razões, associadas ao conhecimento que apenas o governo tem sobre a totalidade da situação financeira do país assumem ares de obviedade, tamanha sua

³⁶ NEUMARK. *Der reichshaushaltplan*, cit., p. 58-59.

³⁷ CHATEAUBRIAND, F.-R. *De la monarchie selon la charte*. Paris: Normant, 1826, p. 55-57, tradução livre.

³⁸ CHATEAUBRIAND, cit., p. 55-57, tradução livre.

³⁹ Cf. FITZPATRICK, E. A. *Budget making in a democracy*. Nova York: Macmillan, 1918.

influência.⁴⁰ Acontece que, apesar de terem se consolidado quase como um dado invariável da realidade, tais considerações foram praticamente ignoradas na prática orçamentária dos Estados Unidos até 1921. A experiência dessa nação mostrava, diziam os defensores de um orçamento do Executivo, que a preparação de uma previsão orçamentária por um parlamento demasiadamente influenciado pelos chefes de partido pode conduzir à irresponsabilidade diante de escolhas públicas que precisam ser feitas com cada vez mais frequência em razão da expansão das atividades estatais. Entusiasta do que ocorria naquele país, Neumark considerou que “os representantes populares não podem, em nenhuma circunstância, ter o conhecimento específico que possui a burocracia e sem o qual não se governa num Estado moderno”.⁴¹

O movimento do orçamento do Executivo nos Estados Unidos deve ser compreendido como um ataque ao *modus operandi* fragmentado do processo orçamentário. Se a ideia original do orçamento do Legislativo era ser o mais potente freio e contrapeso ao Executivo, viu-se surgir o “poder irresponsável” de chefes de partido e presidentes de comissões congressuais que tinham poucas responsabilidades sobre o produto de sua atividade. Os reformadores orçamentários, longe de serem radicais que se opusessem à estrutura social do poder político norte-americano, desejavam que o orçamento fosse elaborado por um Executivo democraticamente controlável. Os defensores dessa proposta se autointitularam como os *establishment's antiestablishment*.⁴²

Outro aspecto dessa corrente torna a discussão diretamente relevante ao tema da execução orçamentária. Isso porque os reformadores faziam uma de suas maiores objeções à especificação das despesas, contrários que eram a essa prática limitadora da discricionariedade do Executivo consistente em detalhar os fins e o montante dos gastos. Expor as despesas orçamentárias em itens específicos (*line-item budget*) acarretava excessiva rigidez da execução, pois o governo se vinculava às especificações e não permitia sua adaptação às circunstâncias.⁴³ Mas é preciso situar corretamente essa crítica, não parece que o problema da especificação estivesse em si mesma, mas no fato dela ser promovida de maneira desarticulada por parlamentares que detalhavam arbitrariamente as despesas sem o adequado conhecimento das reais necessidades da administração. O cumprimento de um orçamento

⁴⁰ Conferir o antigo trabalho de STEIN, L. *Lehrbuch der finanzwissenschaft*. 5. ed., Leipzig, 1885, p. 208, v. 1.

⁴¹ NEUMARK. *Der reichshaushaltplan*, cit., p. 58 e ss.

⁴² WILDAVSKY, A.; CAIDEN, D. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. Nova York: Pearson Longman, 2004, p. 33.

⁴³ WILDAVSKY; CAIDEN, cit., p. 33.

elaborado nessas circunstâncias tinha pouco sentido para uma ação planejada e articulada do governo.

Não é possível, a propósito, deixar de considerar a objeção de que é bastante provável que o governo elabore a proposta orçamentária não apenas com base em dados técnicos possuídos pela burocracia, mas premido por pressões econômicas e ideológicas, além de interesses do grupo que representa. Tudo isso é um forte fator de influência sobre as decisões orçamentárias, e parece irreal, nesses termos, a ideia de que o Executivo seria alvo menos frequente de grupos de interesse e pressões setoriais. Em todo caso, a doutrina do orçamento do Executivo argumentava que esses grupos de interesse podem ser representados mais generalizadamente e administrados como um conjunto, no âmbito interno do governo – estrutura hierarquizada em cadeias de comando, diferente da ação individualizada e associada às regiões eleitorais dos inúmeros parlamentares característica do Poder Legislativo, formando um espectro não administrável de pressões as mais incoerentes.⁴⁴ A concentração de prerrogativas orçamentárias no Executivo permitiria o controle e a articulação do caos das pressões políticas e econômicas à medida que sua administração é promovida por órgãos menos convulsos e mais organizados que um parlamento. O compromisso com uma visão de conjunto permitiria, além disso, a obtenção de um desejado equilíbrio entre receitas e despesas, pois torna possível uma visão total do orçamento.

O movimento que pregou mais consistentemente a necessidade de um orçamento elaborado pelo Executivo nos Estados Unidos postulou-o, assim, com o propósito de que a implementação da decisão orçamentária se tornasse um procedimento eminentemente *técnico*, como fica expresso na tese de Woodrow Wilson, de que uma liderança concentrada no Executivo “purificaria a política”. Mais especificamente, purificaria a política orçamentária, que deveria ser conduzida por “poucos homens de mente treinada e de acordo com princípios”. Isso bastaria para conferir algum sentido racional à política orçamentária.⁴⁵

Esse raciocínio está muito distante de se circunscrever aos debates constitucionais norte-americanos. Ao contrário, tornou-se significativamente influente, principalmente para as ideias preponderantes sobre como se deve organizar a burocracia orçamentária estatal. Ele conduz, em última instância, à dicotomia entre política e administração presente em boa parte dos comentários feitos sobre a implementação da decisão orçamentária. Considera-se que a função do parlamento é

⁴⁴ NEUMARK, *Der Reichshaushaltplan, cit.*, p. 58 e ss.

⁴⁵ WILSON, W. *Congressional government: a study in american politics*. Boston: Houghton Mifflin, 1895, p. 180-181.

participar da decisão política geral, ao passo que a execução orçamentária seria um procedimento técnico de concretização e aplicação daquela decisão política mais abrangente previamente feita. A competência da administração de executar o orçamento seria, portanto, uma “competência neutra”, conceito cuja formulação é ocasionalmente atribuída a Goodnow, que acreditava que as duas funções primárias do governo são determinar a vontade do povo e executá-la.⁴⁶ Contrapunham-se essas duas funções (política e administrativa) à clássica tripartição dos Poderes. O autor esteve longe, porém, de fazer uma cisão estrita entre as duas atividades, quais sejam, a determinação da vontade estatal pela política e sua execução pela administração. É o que foi percebido por Dwight Waldo ao afirmar que interpretações menos sofisticadas da doutrina de Goodnow passaram a legitimar a diminuição de poder dos parlamentos e a transferi-lo ao Executivo e, em última instância, a seus técnicos e burocratas, os mais veementes defensores do orçamento do Executivo.⁴⁷

Essa cisão entre administração (corporificada no Poder Executivo) e política (localizada no Poder Legislativo) serviu para incentivar a noção de uma hierarquia orçamentária, pela qual o Poder Executivo é o principal agente do ciclo orçamentário. Ao Legislativo corresponderiam funções externas de controle (ou o controle do projeto por meio de sua votação, ou o controle da execução), mas não a interferência na decisão política orçamentária – uma prerrogativa governamental. Um expediente britânico ocorreu a essa teorização de tanta influência prática. Na Grã-Bretanha, a única ferramenta à disposição do parlamento para mudar o orçamento seria mudar o governo, sem que se pudesse determinar, entretanto, o que esse deveria ou não fazer. Willoughby escorou-se neste sistema ao formular que: “[s]e alguém olhar para o segredo do sistema inglês, ele deve ser encontrado na distinção clara entre os poderes legislativo e administrativo. Nenhuma proposta de despesa deve ser feita, exceto pelo gabinete que age como curador do poder administrativo do governo.”⁴⁸

Fica claro o sentido de conferir à decisão orçamentária do Executivo o caráter de guia de todo o sistema de organização do poder financeiro. Por essa lógica presume-se que, depois que as despesas ganharam a aprovação presidencial, ela representaria o interesse nacional e sobraria pouco espaço para a troca de favores no congresso. No entanto, nem todas as vozes do tempo concordaram com esse pensamento, como, por exemplo, Fitzpatrick, ao acidamente perguntar se os admiradores

⁴⁶ GOODNOW, F. *Politics and administration: a study in government*. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, 2003.

⁴⁷ WALDO, D. *The administrative state*. Nova York: Ronald Press, 1948, p. 105-107.

⁴⁸ WILLOUGHBY, W. *The Problem of a National Budget*. New York: D. Appleton and Co., 1918, p. 59-60, tradução livre.

das prerrogativas governamentais inglesas as levariam às últimas consequências e proporião a possibilidade de *recall* do Executivo pelo Congresso.⁴⁹ Para ele, o nome “orçamento do Executivo” camuflou a verdadeira intenção de seus formuladores: uma fundamental transformação no sistema político de pesos e contrapesos.

Foi sob o comando do presidente Taft que essas transformações se institucionalizaram, por meio de famosa comissão batizada com seu nome. Sua tarefa fundamental era fazer com que o chefe do Executivo submetesse a estimativa das despesas ao congresso e assumisse responsabilidade por ela. Além disso, a Comissão Taft rejeitou a visão então prevalecente de que os gastos deveriam ser os menores possíveis e advogou que o governo deveria ter maiores operações econômicas.⁵⁰ Conforme Wildavsky, esse aumento do poder do presidente recebeu um nome difícil de contradizer: eficiência.⁵¹ Porém, não foi até o final da Primeira Guerra Mundial que se fez alguma coisa para estabelecer um orçamento do Executivo naquele país.⁵²

Se apenas o Poder Executivo teria condições técnicas e neutralidade política suficiente para definir os rumos da atividade financeira, com maior razão se poderia estabelecer que é a esse Poder que compete a execução orçamentária. Isso porque a execução seria a fase administrativa por excelência do ciclo orçamentário, quando a administração pública aplica os recursos estabelecidos no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo. Qualquer tentativa tomada pelo Congresso de se imiscuir nessa fase seria não apenas vista como indesejável do ponto de vista administrativo, pois o Poder Legislativo é pouco capaz de administrar, como também inconstitucional, por violar uma fundamental separação de poderes legislativo e administrativo. Essas são algumas decorrências lógicas que se podem depreender da doutrina do orçamento do Executivo, Poder a quem competiriam a elaboração e a execução orçamentárias.

Ocorre que o orçamento do Executivo, institucionalizado na prática norte-americana, apresenta mais ambiguidades do que a exposição anteriormente citada deixa transparecer. Demonstra-o a mera necessidade de aprovação legislativa da suplementação de recursos, evidenciando a contínua necessidade de discussão política durante a fase de execução. Em época mais recente, tornou-se mesmo necessário o consentimento do Congresso ao contingenciamento de recursos, em razão de abusos observados nesse âmbito – e desse tema se tratará posteriormente. Não é,

⁴⁹ FITZPATRICK, E. A. *Budget making in a democracy*. Nova York: Macmillan, 1918, p. 55.

⁵⁰ BURKHEAD, *cit.*, p. 119.

⁵¹ WILDAVSKY, A.; CAIDEN, D. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. Nova York: Pearson Longman, 2004, p. 37.

⁵² BURKHEAD, *cit.*, p. 20-21.

portanto, com absoluta precisão que se pode defender a competência exclusiva do Poder Executivo para executar o orçamento com fundamento em alguma ideia apriorística de uma natural e insuprimível aptidão porque, embora o exercício específico da função administrativa permaneça como um dos fundamentos da separação de funções do Estado, tal noção não deve vir a impedir, à luz da atual estrutura constitucional, o afastamento do parlamento da fase de execução orçamentária. A ideia original do orçamento do Executivo apresenta diversas mitigações em seu próprio berço. O desenvolvimento dessa posição, porém, necessita ainda ser complementado por outras considerações, agora de índole mais dogmática.

1.1.4.2 Outra tradição: o orçamento como lei meramente formal

A opinião de que o orçamento público não teria mais que um caráter autorizador, isto é, que não consistiria senão na autorização conferida pelo Poder Legislativo ao Executivo para gastar até determinado limite, teve sua primeira e mais sólida formulação no “Direito Orçamentário” (1871) de Paul Laband,⁵³ e a partir daí perdura nas considerações sobre o tema. Novamente, a consequência mais imediata dessa teoria para a fase de execução orçamentária, como se verá, é que, após a aprovação do orçamento pelo Poder Legislativo, cabe ao Poder Executivo tomar as decisões sobre sua execução, que seria matéria de sua exclusiva competência. Sua responsabilidade perante o parlamento é política e do orçamento não se podem extrair efeitos vinculantes.⁵⁴

Apesar dessa posição também apresentar variações, o argumento se concentra na separação constitucional dos Poderes Executivo e Legislativo. O primeiro detém, em alguma medida, autonomia e independência para exercer responsabilidades própria e especificamente governamentais. Correspondentemente, as competências constitucionais orçamentárias são delimitadas de modo a incluir a execução orçamentária no âmbito de competências do Poder Executivo, sem que nessa fase haja a previsão de colaboração do Poder Legislativo. Finalmente, a isso se acrescenta o argumento pragmático de que não depende do governo efetuar a arrecadação nos montantes previstos no orçamento, e, portanto, não pode estar obrigado a realizar as despesas nos volumes especificados porque isso depende do comportamento da receita.⁵⁵

⁵³ *Das Budgetrecht: nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungs-Urkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des Norddeutschen Bundes*. Berlin: Verlag von J. Guttentag, 1871.

⁵⁴ Cf. LABAND, *cit.*

⁵⁵ Cf. HOFFMAN, R. R. *Haushaltsvollzug und Parlament*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972, p. 10.

Essa argumentação se associa à doutrina predominante a respeito da natureza jurídica do orçamento, segundo a qual esse é lei somente em sentido formal, e não em sentido material. O orçamento contém previsões e programas repletos de estimativas e não fatos objetivos. Não poderia, assim, estabelecer deveres jurídicos, além de não constituir norma de caráter geral e abstrato, com comandos jurídicos. Sendo um ato concreto, de caráter materialmente administrativo, pertenceria ao conjunto de atribuições do Poder Executivo.

1.1.4.2.1 O anacronismo da doutrina dominante

Sobre ser o orçamento lei, é isto o que, no caso brasileiro, estabelece a Constituição.⁵⁶ A questão que permanece em outros sistemas não deve gerar polêmica no caso brasileiro, ao menos não nesse sentido. Mas parar nessa consideração seria uma posição bastante insuficiente diante da rica discussão anunciada sobre os efeitos jurídicos da lei orçamentária.

Em um dos primeiros trabalhos mais completos sobre o assunto, Jèze resumiu as opiniões no seguinte sentido: para uns, o orçamento é uma lei propriamente dita (Hänel, Vitagliano); para outros, ora é lei, ora é ato particular – um ato de administração (Duguit); e para um terceiro grupo, ainda, o orçamento nunca é uma lei (grande parte da doutrina alemã, francesa e italiana de então).⁵⁷

A descrição genérica do orçamento como “ato” foi a solução conceitual encontrada por alguns dos juristas brasileiros que começaram a tratar mais atentamente da questão da natureza jurídica do orçamento, que seria ato de previsão e autorização da receita e da despesa pública para um período determinado.⁵⁸ O problema da persistência de definições nesses termos é que “ato” tem um sentido muito amplo e não deixa a questão mais clara. O que seria, então, o orçamento e, mais especificamente, quais seriam seus efeitos? Ambas as questões andam juntas, não raro procurando-se definir a natureza jurídica do orçamento público por seus efeitos jurídicos específicos.

As teorias mais formalistas do orçamento não concebem que seus efeitos jurídicos sejam os mesmos de uma lei em sentido material, razão pela qual ele seria, quando muito, lei em sentido formal. Nesses termos, as alterações pelas quais o

⁵⁶ *Caput* do art. 165 da Constituição Federal.

⁵⁷ JÈZE, G. *Cours de science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922, p. 23.

⁵⁸ Cf., por todos, CAVALCANTI, A. *Elementos de finanças*: estudo teórico-prático. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896, p. 527.

orçamento deve passar ao longo do exercício não são um grande problema, pois, obedecida determinada forma, não se trata nada além da alteração de um documento contábil que não tem efeitos gerais e abstratos como os de uma lei. E, afinal, se o orçamento aprovado consiste em uma autorização, fica o Executivo autorizado a adotar as providências administrativas necessárias à execução dessa lei. Neste sentido, quanto maior a proximidade de uma concepção formal do orçamento público, maior o espaço de flexibilidade de sua execução.

A conceituação do orçamento público e a correspondente definição de sua natureza jurídica não prescindem de que se encarem suas formulações iniciais contidas no trabalho seminal de Laband. O sistema de controle do governo pelo orçamento alemão tomou caminhos bastante distintos em relação a outras nações. Isso porque esse controle opera, geralmente, em 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.⁵⁹

Todavia, o sistema orçamentário alemão, inicialmente marcado pelos trabalhos de Rudolf von Gneist⁶⁰ e depois fortemente influenciado por estudiosos como Laband e Jellinek, evoluiu de maneira fundamentalmente distinta. 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. Somente o conjunto de todos os sujeitos que participaram daquela decisão é que teriam competência para fazê-lo.⁶¹

⁵⁹ Para uma visão mais detalhada destes sistemas, cf. SHEPARD, W. J. The german doctrine of the budget. *The American Political Science Review*, Washington, v. 4, n. 1, fev. 1910, p. 52-54.

⁶⁰ *Budget und gesetz*. Berlin: Springer, 1867.

⁶¹ SHEPARD, *cit.*, p. 57-58.

Por isso não reconhece Jellinek⁶² a possibilidade de que o Legislativo use de suas competências para recusar a proposta orçamentária ou as necessidades de cobertura de despesas. O uso dessas prerrogativas com finalidades políticas seria inconstitucional. Diz que a rejeição do orçamento, o cancelamento de despesas fixadas por lei, o não reconhecimento de somas necessárias à cobertura das despesas, não são um meio legal para alcançar objetivos políticos, não são uma arma legal para perturbar um ministério, e tampouco uma forma permitida pela ordem jurídica, em que o voto de desconfiança pode ser expressado.

De outra parte, prosseguindo na dicotomia entre leis materiais e formais, que tanto tem influenciado a concepção jurídica do orçamento público, Laband⁶³ argumentou que, em geral, o significado de uma lei consiste em conter comandos que, em cada caso concreto ao qual correspondam as hipóteses contidas no enunciado normativo, devem ser seguidos tanto pelas autoridades como pelos súditos do Estado. O orçamento não conteria de modo algum essas regras de caráter geral, logo pelo seu conteúdo a lei de orçamento se diferencia de todas as outras leis.

De acordo com seu conteúdo o orçamento poderia ser compreendido como lei ou, mais especificamente, como *lex specialis*, apenas em um único caso concreto, qual seja, a administração financeira do exercício fiscal correspondente. A administração estatal geral do ano em questão, a respeito de seu aspecto financeiro, seria considerada como a efetivação desta lei especial. Porém, se aqui se quisesse conferir a verdadeira força de lei ao orçamento, então seria necessário entender que ele conteria uma obrigação de fazer e, adicionalmente, uma proibição para o governo. A obrigação seria tomar medidas para que as receitas listadas no orçamento fossem arrecadadas no mesmo montante informado e que as despesas indicadas no orçamento também fossem executadas na mesma quantidade expressa. A proibição seria arrecadar receitas e realizar despesas não orçadas.

Compreender os efeitos jurídicos da lei de orçamento desta maneira, porém, seria algo que provavelmente ainda não ocorreu a ninguém de maneira séria na prática constitucional, dizia Laband.⁶⁴ Porque em grande parte das dotações orçamentárias o montante é estabelecido apenas aproximadamente de acordo com cálculos parciais costumeiros. Seria então sem sentido obrigar legalmente a administração a coletar as receitas e realizar as despesas sempre de acordo com o montante

⁶² JELLINEK, G. *Gesetz und verordnung*. Freiburg i. B.: Mohr, 1887, p. 289, tradução livre.

⁶³ LABAND, P. *Das budgetrecht: nach den bestimmungen der preussischen verfassungs-urkunde unter berücksichtigung der verfassung des norddeutschen bundes*. Berlin: Verlag von J. Guttentag, 1871, p. 52-53.

⁶⁴ LABAND, P., c JELLINEK it., p. 53 e ss.

estimado. Da mesma maneira, ninguém gostaria de encontrar na lei de orçamento uma proibição de arrecadar uma receita devida ao Estado porque ela não foi prevista, ou de economizar uma despesa para a qual o Estado alocou os meios.

De acordo com a teoria do orçamento como mera lei formal, pois, se se quisesse conferir à lei de orçamento efeitos legais no sentido comum do termo, então seria necessário considerar todas as variações do orçamento como ilegais. Não somente as despesas adicionais como também as economias de despesas; não somente as deficiências nas receitas como também os seus superávits.

Mais importante, segundo essa concepção, é que o efeito jurídico do orçamento é apenas fazer com que a necessidade de recorrer a determinadas despesas seja reconhecida como um ato de concordância entre governo e parlamento. O orçamento teria efeitos declaratórios, e não constitutivos, das necessidades que se procuram atender com suas dotações.⁶⁵

Por mais que as teorias formalistas se tenham firmado no pensamento jurídico, porém, alguns questionamentos são inevitáveis.

Como seria possível conciliar a perspectiva do orçamento como lei meramente formal em face da realidade de muitos sistemas jurídicos que preveem, por exemplo, a necessidade de autorização parlamentar para a decisão administrativa de não gastar as despesas previstas no orçamento? É o que leva Hoffman a qualificar de “inconsistente”⁶⁶ a posição daqueles que, conquanto defendam a natureza jurídica formal da lei de orçamento – de efeitos meramente autorizadores, portanto –, se batem pela obrigatoriedade da execução de determinadas despesas de alta relevância política, tais como os recursos previstos para o funcionamento dos Poderes Legislativo e Judiciário, necessários que são ao funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Como ficará exposto em tópico específico sobre o contingenciamento de recursos, a necessidade de autorização legislativa para algumas hipóteses de contingenciamento ocorre, por exemplo, nos Estados Unidos e na Alemanha – o que demonstra o descompasso entre a teoria e a realidade que ela pretende descrever, no próprio berço de nascimento da teoria. Nesse caso, as teorias da prerrogativa governamental da tomada de decisão financeira, expressas sob a forma de um orçamento do Executivo ou da natureza somente formal da lei de orçamento.

⁶⁵ LABAND, *cit.*, p. 55.

⁶⁶ HOFFMAN, *cit.*, p. 14-15. A crítica dirige-se, por exemplo, a Fritz Neumark, que se expressa favoravelmente à execução obrigatória de “despesas importantes”. (Cf. NEUMARK, *Der Reichshaushaltplan*, *cit.*, p. 121).

Do mesmo modo, ressentem-se de uma fundamentação sistemática a opinião daqueles que defendem, concomitantemente, o caráter simplesmente autorizador do orçamento e a necessidade de submeter ao parlamento os orçamentos retificativos, necessários à adoção de uma política econômica restritiva dos gastos orçamentários em face de uma redução da arrecadação que prejudique o equilíbrio orçamentário.⁶⁷

Para o caso brasileiro, a concepção formalista da lei de orçamento levaria à conclusão de que qualquer alteração constitucional que transformasse alguns gastos em obrigatórios seria nula, por conta da intangibilidade do princípio da separação de Poderes. Não é essa, entretanto, uma conclusão aceitável, pois, de alguma forma, é a própria Constituição Federal que atribui ao Poder Legislativo a competência para participar da execução orçamentária, notadamente pela disciplina que confere a determinados instrumentos de flexibilidade, o que se demonstrará em capítulo posterior. Sobretudo, a Constituição Federal brasileira nada diz sobre competência privativa do Poder Executivo na fase de execução orçamentária – e, sendo o Poder Legislativo o Poder por excelência, em razão do princípio da soberania popular, não é possível que alguma competência privativa do Poder Executivo seja presumível. Ainda menos com base em duas ideias tomadas aqui como tradições do pensamento orçamentário, mas que de alguma forma foram superadas nos próprios sistemas jurídicos de que se originaram e que não podem ser imediatamente transportadas para o sistema constitucional orçamentário brasileiro.

Essas são dificuldades colocadas à doutrina dominante de que o orçamento é lei apenas em sentido meramente formal e não passa de um ato de autorização. Tal posição é por vezes referida por seus próprios apoiadores como uma tradição diretamente trazida do século XIX, como “especialmente conservadora” ou como “a *Traditionskompanie* da Prússia no Estado Constitucional liberal-democrático”.⁶⁸ De outro lado, foi adjetivada por seus críticos como “anacrônica” ou mesmo “antidemocrática”.⁶⁹ Em vista de sua tendência a enfraquecer os poderes parlamentares

⁶⁷ Cf. VIALON, F. *Haushaltsrecht*. 2. ed. Berlin und Frankfurt a. M.: Franz Vahlen, 1959, p. 207. Ressalta-se que essa hipótese não encontra paralelo no direito brasileiro, por não se prever nem a existência de orçamentos retificativos nem a necessidade de que o Poder Legislativo aprove uma política de contenção de gastos adotada pelo Poder Executivo.

⁶⁸ Cf. HECKEL, J. Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts*. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999, v. 2, p. 405; HETTLAGE, K. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. *Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlim, n. 14, 1956, p. 13.

⁶⁹ GÖTZ, V. *Recht der Wirtschaftssubventionen*. München: Beck, 1966, p. 298; HIRSCH, J. *et al.* *Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart; Berlim; Köln; Mainz: Kohlhammer, 1968, p. 45, 120, 126, 128.

em estruturas constitucionais que reconhecem a democracia como regime de governo, chega a ser vista mesmo como um “fóssil constitucional”.⁷⁰

Tal direito orçamentário conservador, por entender que o orçamento público pertence eminentemente aos interesses do Poder Executivo e foge do âmbito das competências parlamentares, não capta a importância constitucional que assume o parlamento em diversos momentos do orçamento público. A colaboração parlamentar no orçamento demonstra que a lei orçamentária não faz parte exclusivamente da atividade material do Poder Executivo e, dessa forma, não pode ser vista como uma anomalia.⁷¹ Sob o ponto de vista do orçamento como lei formal de caráter meramente autorizador, a participação do parlamento na execução orçamentária seria claramente tomada como inconstitucional. O Poder Executivo seria um órgão constitucional independente e não um comitê executor do parlamento, guardando sua autonomia em razão da separação das funções do Estado. A execução orçamentária, então, é construída como uma prerrogativa do governo contra o parlamento. Se chegou a defender que a interferência parlamentar nessa área “significaria fortalecer a natural propensão da democracia ao suicídio”.⁷²

1.1.4.2.2 Condições históricas do surgimento do direito orçamentário

Em vista do antecedente, é necessário perquirir com mais atenção a mudança de paradigma sob esse aspecto da divisão de competências constitucionais no ciclo orçamentário. Para isso, devem-se observar os fundamentos históricos da teoria do orçamento como lei formal, em conexão com diversos aspectos político-constitucionais.

O direito orçamentário moderno se desenvolveu em função da disputa entre o monarca e a representação popular na Prússia na primeira metade do século XIX. Não é possível perder de perspectiva, portanto, que a distribuição de competências orçamentárias se alinha com a Constituição concreta de determinado tempo e lugar. Somente é possível analisar tais competências de acordo com as características específicas da cada Constituição e da forma como se estabelecem as relações entre governo e parlamento em cada estrutura constitucional. Como expõe Hoffman,⁷³

⁷⁰ HIRSCH, J. *et al. Haushaltsplanung und Haushaltskontrolle in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart; Berlim; Köln; Mainz: Kohlhammer, 1968, p. 36, 176.

⁷¹ HOFFMAN, *cit.*, p. 14-15; 31.

⁷² HETTLAGE, K. Die Finanzverfassung im Rahmen der Staatsverfassung. In *Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Berlim, n. 14, 1956, p. 11 e ss.

⁷³ “Eine unhistorische von der konkreten Verfassungslage abstrahierende, verallgemeinernde Betrachtungsweise wird zwangsläufig zu einer falschen Gewichtung und Kompetenzverteilung zwischen Parlament und Regierung auch im Haushaltsrecht führen.” (HOFFMAN, *cit.*, p. 18).

uma perspectiva a-histórica que abstraia e generalize situações constitucionais concretas inevitavelmente conduzirá a uma compreensão falsa da ordem de importância e da distribuição de competências entre parlamento e governo também no direito orçamentário.

O direito orçamentário sustentado até o momento presente muitas vezes corresponde às relações de poder entre o governo monárquico e o parlamento ao tempo dos conflitos orçamentários e constitucionais da Prússia, quando Laband converteu o resultado político desse conflito em forma jurídica e o legitimou perante a Constituição. Depois que se obteve sucesso em evitar a ampliação dos poderes do parlamento sobre um governo dependente do monarca, o governo reconheceu competências parlamentares sobre o orçamento, entretanto, sob a condição politicamente imposta de que tais competências não pudessem ser usadas.⁷⁴ A derrota das tentativas de emancipação da burguesia alemã do domínio estatal, que conduziu a sua composição com o princípio monárquico, é o momento de nascimento e a condição determinante do aparecimento do direito orçamentário no constitucionalismo tardio alemão.⁷⁵

Desde o início do século XIX, a luta pelas prerrogativas orçamentárias do parlamento foi uma parte importante da luta entre o Executivo do princípio monárquico, tardiamente absolutista, e as forças democráticas, sobretudo a burguesia, pelo controle do Estado. O ponto de partida foi a prerrogativa de consentir com a cobrança tributária. À medida que esse poder procurou se estender também ao emprego dos recursos arrecadados e à determinação de limites à carga fiscal, a influência do parlamento sobre a atividade financeira do Estado representou também a disputa por poderes orçamentários mais amplos. A consequente decisão de que o orçamento deveria ser estabelecido sob a forma de lei não assumiu maiores significados jurídicos, como demonstrou Friauf, porque até então não se havia desenvolvido uma noção clara e conceitualmente determinada de lei. Antes, a lei se deixou surgir muito mais como a forma de ação conjunta do monarca e do parlamento, sem maiores diferenciações.⁷⁶ A disputa se conduziu principalmente quanto à vinculação do Executivo monárquico ao orçamento decidido no parlamento em um sentido negativo, isto é, quanto à proibição de que o governo gastasse sem autorização orçamentária. O aspecto positivo dessa vinculação, a significar que o Executivo

⁷⁴ HECKEL, J. Die Legitimation des Grundgesetzes durch das deutsche Volk. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts*. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999, v. 2, p. 368; FRIAUF, K. *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*. Bad Homburg; Berlim; Zurique: Gehlen, 1968, v. 1, p. 13.

⁷⁵ HOFFMAN, *cit.*, p. 18-19.

⁷⁶ FRIAUF, K. *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*. Bad Homburg; Berlim; Zurique: Gehlen, 1968, v. 1, p. 86 e ss.

deveria empregar os recursos exclusivamente na forma como dispôs o orçamento, cujos montantes seriam de execução obrigatória, não era um aspecto problemático, pois não se cogitava de que esta hipótese pudesse ser levada a cabo.⁷⁷

Esse aspecto tem uma relevante implicação. O parlamento se interessava predominantemente em determinar a economia de recursos por parte do governo, o que até mesmo desaconselhava uma estrita vinculação do Executivo às dotações orçamentárias na fase de execução. A orientação fundamental das competências parlamentares sobre o orçamento consistia em que o Poder Legislativo funcionasse como “o guardião natural de uma boa ordem financeira contra um governo perdulário”.⁷⁸ Isto é, o parlamento era, sobretudo, o representante dos interesses dos pagadores de impostos contra o aumento da carga tributária. Essa função assecuratória configurava elemento essencial das funções do parlamento: proteger a liberdade e a propriedade contra os ataques de um Executivo monárquico-feudal, ao passo que os efeitos positivos das competências orçamentárias em relação à atividade administrativa sempre foram vistos como uma consequência colateral que nunca esteve em primeiro plano.

Como pano de fundo dessa perspectiva, preocupada com a função de controle financeiro do Executivo, desencadearam-se os conflitos orçamentários da década de 1860, de implicações tanto políticas como jurídicas. De acordo com Laband, o orçamento (e sua aprovação pelo parlamento) não era algo necessário por princípios políticos ou constitucionais, mas exclusivamente por razões financeiras: a aprovação do orçamento pelo parlamento não atendia a uma necessidade jurídica, mas econômica.⁷⁹ De forma correspondente, o orçamento pertenceria ao âmbito material das funções desempenhadas pelo Poder Executivo, e, conquanto sua votação pelo Legislativo indicasse uma repartição com o parlamento da função administrativa, o governo não ficaria limitado à mera execução da lei, mas contaria com um campo irrestrito de livre atuação para decisões administrativas. Apesar do acordo entre o monarca e o parlamento no momento da aprovação do orçamento, esse se conservava, materialmente, um ato administrativo, porque não ensejaria obrigações jurídicas. Seu efeito jurídico seria apenas o de prever os resultados financeiros da administração. O objetivo da participação do parlamento na votação do orçamento foi reduzido por Laband à “obtenção do acordo entre governo e parlamento quanto ao teto das despesas necessárias e úteis”.⁸⁰

⁷⁷ FRIAUF, *cit.*, p. 130, 163 e ss.

⁷⁸ HOFFMAN, *cit.*, p. 14-15; 20

⁷⁹ LABAND, *cit.*, p. 5.

⁸⁰ “Erzielen des Einverständnisses zwischen Regierung und Parlament über die Höhe der notwendigen und nützlichen Ausgaben.” (LABAND, *cit.*, p. 5).

De um ponto de vista dogmático-constitucional, foi decisiva para essa concepção a criação de um conceito dual de lei, com sua consequente fissura em leis de sentido formal e outras de sentido material. A lei formal se caracterizava tão pela concretização da concordância entre monarca e parlamento. Uma lei em sentido material, ao contrário, apenas poderia ser assim caracterizada se veiculasse um comando jurídico, isto é, se interferisse na esfera jurídica de particulares ou do Estado. Atos que seguem o processo legislativo, mas que não têm conteúdo de lei, seriam leis apenas em sentido formal. Este conceito dualista tem para Laband a função de resolver o problema das competências entre parlamento e governo na monarquia constitucional. Dele resulta que o conceito de leis materiais se relaciona com a situação político-jurídica concreta e com a relação de tensão existente, em cada momento, entre Estado e sociedade.⁸¹

De fato, a postulação de restrições ao alcance da lei se dirigia a combater a onipotência do Estado monárquico, de maneira que se protegesse a liberdade e a propriedade de interferências unilateralmente decididas pelo Estado. Sua função é, primariamente, negativa, sem que de início se vislumbre a conformação de obrigações positivas à ação administrativa. Tais restrições incluídas no conceito de lei em sentido material, igualmente, capturavam o âmbito externo das relações entre Estado e cidadãos, assim como das relações de cidadãos entre si. No âmbito interno, as normas que regulam relações do interior do próprio Estado não se submetiam aos limites impostos à lei, ao processo legislativo ou aos comandos jurídicos, e, dessa forma, não se submetiam à decisão parlamentar, ao passo que eram como prerrogativas monárquicas, passíveis de introdução unilateral no sistema jurídico. Não veiculavam comandos e, dessa forma, não se compreendiam entre as competências legislativas do parlamento. Nessa categoria de atos foi que Laband situou o orçamento.⁸²

A opinião de Laband atingiu condições de se firmar como pensamento dominante a partir da realidade política e social de seu tempo, mas não se poderia dizer que, mesmo em seu início, tenha sido uma unanimidade. Hänel tornou-se seu principal opositor, recusando o conceito dual de lei e as consequências daí advindas para o orçamento público. Filiando-se ao conceito usual de lei, que compreenderia todo ato estatal advindo da expressão conjunta do consentimento do monarca e do parlamento seguindo o processo legislativo formal, independentemente de seu conteúdo, para Hänel⁸³ o conceito juridicamente relevante de lei compreende toda

⁸¹ HOFFMAN, *cit.*, p. 22.

⁸² Cf. JESCH, D. *Gesetz und Verwaltung*. 2. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1968, p. 24.

⁸³ “Das konstitutionelle, das rechtlich-relevante Gesetz hat einen notwendigen Inhalt. Es ist (...) diejenige Form des Staatswillens, welche ausschließlich für die Erzeugung von objektiven Rechte, für die Schaffung von Rechtssätzen bestimmt und geeignet ist.” (HÄNEL, A. *Studien zum Deutschen Staatsrechte*. Leipzig: Hässel, 1873, v. 2, p. 275).

manifestação da vontade estatal apta a gerar direitos objetivos e a criar comandos jurídicos.

Essa tese de que toda lei decidida pelo parlamento e pelo monarca possui conteúdo materialmente jurídico, é sustentada por Hänel concretamente com o exemplo do orçamento. As dotações orçamentárias podem produzir tanto autorizações como deveres jurídicos para a administração, que só pode ser conduzida em conformidade com o orçamento público. A administração ficaria obrigada a concretizar as receitas e despesas previstas, contudo, apenas na medida necessária para realizar os objetivos de cada dotação, conforme o documento aprovado. Daí se extrai que, conforme a intenção⁸⁴ de cada dotação orçamentária, algumas delas podem conter efetivamente apenas uma autorização para atingir determinadas condições que permitam a efetivação de um objetivo, sem um dever estrito de sua execução pelo governo. Casos como esse não constituem uma autorização apesar dos efeitos jurídicos vinculantes do orçamento, mas em decorrência da própria lei de orçamento, à medida que isso seja previsto como necessário para satisfazer os objetivos das dotações orçamentárias com a parcela de flexibilidade necessária.

Enquanto na parte das receitas a maioria das disposições, segundo Hänel, acarretaria o dever de sua execução pelo governo, sem discricionariedade quanto a arrecadar ou não,⁸⁵ do lado das despesas a maior parcela das dotações não leva a um dever estrito de emprego dos recursos, mas apenas conduz à autorização do gasto para atingir determinado objetivo. No entanto, disso não se permite extrair o princípio fundamental de que todas as previsões de despesa constituem, sempre e em todo caso, apenas uma autorização para gastar, mas isso pode variar caso a caso. Todavia, com relação àquelas despesas que não foram criadas por outras leis, o orçamento estabeleceria fundamento jurídico suficiente para a execução nos montantes previstos, pois a finalidade da despesa é nele encontrada, e não em outra lei que criou a necessidade da despesa. A aprovação do orçamento como uma consolidação de todas as receitas e despesas previstas para o exercício se situa além de uma autorização ao Executivo e pode ocorrer apenas na forma da lei, o que, necessariamente, atribui ao orçamento caráter jurídico material. Segundo essa opinião, que leva em conta certamente um outro conceito de lei, também defendido por von Rönne e

⁸⁴ Evita-se falar em programa ou plano no sentido em que as expressões são usadas atualmente. Patente, porém, é a aproximação das ideias de Hänel com outras que viriam a ser desenvolvidas apenas no século XX, com o desenvolvimento das ideias de planejamento da ação governamental.

⁸⁵ Se superou, na ordem constitucional vigente no Brasil, bem como em diversas outras, o princípio da anualidade tributária, segundo o qual a previsão da receita tributária no orçamento anual é condição de sua arrecadação.

Zorn, a falha da teoria labandiana está nesse ponto, ao implicar que determinados comandos jurídicos possam ser explicados como não comandos jurídicos.⁸⁶

Do ponto de vista de Hänel se poderia assumir, como faz Hoffman, que dotações específicas, especialmente aquelas que preveem despesas, não somente representariam uma autorização, mas obrigariam o governo à execução, caso assim previsse a lei orçamentária. Essa posição, contudo, não atingiu grande significado no momento em que foi formulada, pela maior preocupação dos parlamentos com a contenção, e não com o emprego de recursos públicos.⁸⁷

É tentador pretender atribuir à opinião de Hänel um caráter em certa medida visionário, fazendo-lhe alguma justiça histórica. Esse seria, entretanto, um juízo de valor, agravado pela abstração das condições históricas vigentes. A situação política e social concreta em que se deram as condições de desenvolvimento da teoria labandiana, que se relaciona com a derrota do movimento burguês liberal e com a vitória do princípio monárquico na Alemanha, precisa ser levada em conta. Tão profundamente se enraizou a teoria do orçamento como lei formal na cultura jurídica que foi amplamente assumida mesmo pela República de Weimar,⁸⁸ quando uma mudança constitucional significativa, surpreendentemente ou não, não se fez acompanhar de uma simétrica mudança da disciplina jurídica do orçamento público que vinha do período anterior.⁸⁹

Contudo, para evitar o perigo de incorrer na prática aqui criticada, que seria repetir e aplicar teorias e doutrinas deslocadas de seus respectivos contextos, não é possível parar no que se desenvolveu no século XIX. A par de mudanças políticas e constitucionais significativas, o orçamento não tem mais as mesmas funções que tinha há dois séculos.

⁸⁶ HÄNEL, *cit.*, p. 275, 320 e ss., 326, 354; RÖNNE, L. *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*. 4. ed. Leipzig, 1884, v. 4, p. 743; ZORN, P. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. 2. ed. Berlin-Leipzig: Guttentag, 1895, v. 1, p. 449.

⁸⁷ HOFFMAN, *cit.*, p. 25.

⁸⁸ Registra-se que mesmo durante a República de Weimar a questão da vinculação do governo ao orçamento na fase de execução não foi tema pacífico. Observando as novas influências que a Constituição autorizava ao parlamento exercer sobre o Governo, Bilfinger contribuiu para lançar a questão fundamental de estar ou não o governo constitucionalmente obrigado a executar lealmente os programas previstos no orçamento. Durante a efêmera República de Weimar, porém, a questão não pode ser aprofundada. Cf. BILFINGER, C. *Der Streit um das Panzerschiff A und die Reichsverfassung. Archiv des öffentlichen Rechts (AöR)*, Tübingen, 55, 1929, p. 416 e ss.

⁸⁹ HOFFMAN, *cit.*, p. 26.

1.1.5 As transformações das funções do orçamento

O que foi aqui esquematizado deve ser ainda acrescido de considerações de outra ordem: o orçamento público passou por significativas alterações de suas funções, o que propõe nova sorte de considerações sobre sua natureza.

1.1.5.1 A superação do paradigma do controle

A ideia de que o orçamento é um ato de condução do Estado, ou “um plano político quantitativamente mensurável”,⁹⁰ fixa uma relação imediata com determinado programa de governo à medida que, a partir de um consenso político, se estabelecem os objetivos prioritários da atuação estatal. As decisões orçamentárias são, assim, a expressão financeira das tarefas estatais decididas politicamente.⁹¹ Ele expressa, por assim dizer, o consenso possível de alcançar sobre quais são as necessidades públicas, indicando o que os cidadãos receberão como membros daquela comunidade. Expressa, também, o tamanho do Estado: O governo deve prover serviços que o setor privado pode fornecer? O orçamento ainda dá concretude a noções ora muito vagas de justiça fiscal ao definir qual a extensão de programas tais como a construção de casas populares, escolhendo indivíduos de acordo com suas necessidades e possibilidades.

As escolhas refletem prioridades com diversas implicações: ideológicas, destinando mais recursos a programas sociais ou à segurança pública; federativas, com maior transferência de recursos para as regiões mais pobres do que às mais prósperas; e político-eleitorais, determinando quais grupos ficam com quanto, por meio da mediação de interesses conflitantes. Os orçamentos invariavelmente refletem o grau de importância que o legislador orçamentário dá à satisfação de seus eleitores, na região eleitoral que mais lhe convenha.

Ainda, o orçamento é uma poderosa ferramenta de controle político. Apesar de razoável complexidade técnica, é instrumento à disposição do cidadão que quer saber como o governo gasta seu dinheiro e se tem atendido a suas preferências. As diversas teorias da escolha pública e da representação política reforçam o orçamento como meio de fazer a relação entre a preferência do eleitor e a decisão governamental, sendo, portanto, um meio bastante relevante de implementar a democracia. Esse aspecto indica, também, a possibilidade de verificar mais concretamente o tamanho e o peso relativo da carga tributária em cada grupo de contribuintes.

⁹⁰ NEUMARK, F. Theorie und Praxis des Budgetgestaltung. In: GERLOFF, Wilhelm; NEUMARK, F. *Handbuch der Finanzwissenschaft*. 2. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1952, v. 1, p. 554.

⁹¹ HOFFMAN, *cit.*, p. 14-15; 35.

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.

Por tudo isso, mas não só, o orçamento público é político. Como formulou o presidente americano Roosevelt em 1942, o orçamento é “nosso programa nacional. É uma antecipação do nosso plano de trabalho, uma previsão das coisas que virão. Ele traça o curso da nação.”⁹² A opção por um orçamento cuja função seja restringir os gastos governamentais é, desse modo, também uma escolha política. Na origem do direito orçamentário moderno, se vislumbrava no parlamento o mencionado papel de protetor de uma boa ordem financeira. Isso significa: o papel de freio aos impulsos gastadores do governo, que inevitavelmente acarretariam o aumento dos efeitos da carga tributária sobre o patrimônio do contribuinte, com implicações sobre a atividade econômica. A aprovação pelo parlamento dos orçamentos elaborados pelo Executivo aparece como a construção jurídico-institucional de uma maneira de assegurar aquele objetivo político.

Sem que isso implique uma negação completa desse objetivo, hoje as relações políticas entre Executivo e Legislativo exibidas no orçamento público sofreram um deslocamento importante de seu ponto de equilíbrio. Uma grande ênfase era dada à fase de aprovação do orçamento como uma prerrogativa do parlamento contra o ímpeto perdulário do governo. Presentemente, colocam-se à disposição do Executivo diversos instrumentos de flexibilidade para que esse seja o poder que, na fase de execução, tenha condições de corrigir os excessos de um Legislativo inclinado a gastos irresponsáveis. Houve uma mudança na concepção política sobre quem é o guardião da responsabilidade. Portanto, costuma-se entender que cabe ao Executivo o papel de implementar políticas fiscais impopulares, e isso se realiza principalmente na fase de execução, em que o orçamento antecipadamente elaborado encontra-se confrontado com a realidade econômica. Nesse sentido, o orçamento público é hoje um fenômeno marcadamente econômico capaz de colocar diversas questões político-econômicas e também sociais, e dificilmente se poderia argumentar pela sua neutralidade.⁹³ E sendo o parlamento órgão com amplas prerrogativas políticas, não é possível afirmar que atualmente suas competências orçamentárias se destinem exclusivamente a evitar o aumento da carga tributária.

⁹² ROOSEVELT *apud* HEINIG, K. *Das Budget*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1949, v. 1, p. 5. No original: “(...) our national program. It’s a preview of our work plan, a forecast of things to come. It charts the course of the nation”.

⁹³ HOFFMAN, *cit.*, p. 36.

A ênfase dada a essa função política dos orçamentos públicos não deve, porém, ser exagerada. Certamente o orçamento é o resultado de longas e numerosas discussões nos órgãos administrativos, assim como de negociações entre governo e parlamento. É a expressão de um consenso. As vinculações de receitas e despesas obrigatórias consomem, porém, grande parte dos orçamentos. Veja-se o caso do orçamento federal brasileiro, em que se estima o volume das despesas obrigatórias de caráter continuado no patamar de 90% dos gastos primários do governo federal.⁹⁴ A margem de manobra da decisão política é limitada.

Além disso, esse programa de governo expresso no orçamento operaria no vácuo se não atentasse às condições de sua realização e não se preocupasse com a manutenção do equilíbrio econômico. Como consequência, o orçamento desempenha também uma função político-financeira,⁹⁵ à medida que tem que ajustar a realização de um programa com o ambiente e as circunstâncias em que opera. É dessa maneira que, concomitantemente, o orçamento público se torna o meio de realizar políticas econômicas, políticas estruturais e políticas conjunturais.⁹⁶

Finalmente, pode-se observar no orçamento também uma função jurídica, na medida em que expõe em lei os limites financeiros da atividade administrativa e em que as modificações desses limites sem autorização legal podem desencadear a aplicação de sanções.⁹⁷ O orçamento é, desse modo, fundamento do controle da administração.⁹⁸ Outra expressão desse controle é o princípio da unidade orçamentária: contendo a totalidade das receitas e despesas públicas, o orçamento é um documento capaz de demonstrar se a execução dos montantes financeiros ali expostos é crível.

Importante também é que a lei de orçamento possibilita ao parlamento, e principalmente à oposição, o controle político de seu cumprimento (controle

⁹⁴ SANTA HELENA, E.; GREGGIANIN, E.; PEREIRA FILHO, L.; SANTOS, M.; BATISTA Jr., S.; GONTIJO, V. *Orçamento impositivo e despesas obrigatórias continuadas*: introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuadas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010, p. 2.

⁹⁵ KRÜGER-SPITTA; BRONK, *cit.*, p. 29.

⁹⁶ KRÜGER-SPITTA; BRONK, *cit.*, p. 30.

⁹⁷ MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug*: ein Beitrag zur parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt A. M.: Peter D. Lang, 1980, p. 70.

⁹⁸ Em sentido contrário, cf. SENF, P. Budget. In: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*. Stuttgart: Fischer, 1959, v. 2, p. 430. O autor diferencia a função de controle da função jurídica. Parece adequado, porém, considerar essa função de controle como parte de uma função jurídica geral do orçamento, resultante de seu caráter legal (veja-se a resposta a Senf dada em RÜRUP, B. *Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes*. Berlim: Duncker & Humblot, 1971, p. 17).

político-parlamentar).⁹⁹ Tem a função de permitir que a oposição tenha a possibilidade de realizar uma discussão política geral sobre a condução orçamentária e a política econômica do governo.

Chegando a esse ponto, que foi mencionado, a comparação dessas funções expõe uma profunda alteração ocorrida no orçamento público desde o Estado Liberal do século XIX. A função de controle e, desse modo, a função jurídica do orçamento, era a mais importante – o que se cristalizou no debate sobre sua natureza jurídica. A função de determinar as políticas a serem desempenhadas em determinado espaço de tempo foi subestimada.¹⁰⁰ É compreensível, assim, que o parlamento tenha sido visto como um freio ao aumento de despesas. Sua principal função era mantê-las tão baixas quanto possível. A tendência de que o parlamento passasse a ser visto como favorável ao aumento das despesas, a partir do surgimento de uma democracia de partidos,¹⁰¹ ao lado do crescimento geral das despesas públicas, fez com que essa ideia se alterasse. Como o aumento da arrecadação apresenta suas dificuldades técnicas, políticas e econômicas, coloca-se o problema de objetivos e despesas, de um lado, e recursos financeiros limitados, de outro. O orçamento representa uma escolha entre objetivos que serão cumpridos no próximo exercício financeiro e outros que não serão. Essa escolha não poderia ser tomada abstratamente, em um procedimento logicamente pré-determinado, porque esse tipo de decisão depende, necessariamente, de juízos de valor sobre as necessidades públicas.¹⁰² Essa função política é tanto mais importante quanto maior é a margem de manobra da decisão orçamentária.¹⁰³

Assim, aquela função político-financeira anteriormente citada, que se caracteriza pela necessidade de ajustar o orçamento à conjuntura, pressupõe uma prévia definição dos objetivos políticos gerais. Não se sobrepõe, mas se subordina a tais

⁹⁹ MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug: ein Beitrag zur parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Peter D. Lang, 1980, p. 70.

¹⁰⁰ Cf. FRIAUF, K. *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*. Bad Homburg; Berlim; Zurique: Gehlen, 1968, v. 1, p. 177 e ss.

¹⁰¹ HOFFMAN, *cit.*, p. 35.

¹⁰² FRIAUF, K. *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*. Bad Homburg; Berlim; Zurique: Gehlen, 1968, v. 1, p. 218.

¹⁰³ Engloba-se na ideia de função política também a consecução de objetivos sociais e econômicos por meio do orçamento. A ideia do orçamento como exibição de programas, portanto, fica compreendida na sua função política. Cf. MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug: ein Beitrag zur parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt A.M.: Peter D. Lang, 1980, p. 73.

objetivos, que o orçamento faz conhecer. Sem relação com eles, ela é vazia de conteúdo.¹⁰⁴ Da mesma maneira, se relaciona com a função jurídica, que não tem por única preocupação o equilíbrio numérico entre receitas e despesas, mas, também, o controle sobre a realização dos objetivos e a concretização dos resultados pretendidos. A mudança de funções do próprio Estado teve por efeito a predominância da função política de planejamento desempenhada pelo orçamento,¹⁰⁵ o qual, atualmente, mesmo em sistemas mais liberais, sempre exprime um plano para o setor público.¹⁰⁶

O assunto será explorado mais adiante, mas, apenas para adiantar, veja-se que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) no Brasil, essa função político-financeira ganhou maior autonomia. Ao disciplinar a limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º), esse diploma estabeleceu que, independentemente dos objetivos contidos no orçamento, deve-se proceder ao contingenciamento de recursos se a arrecadação não comportar o cumprimento de metas previstas. Tudo isso segundo critérios estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que pode definir gastos não contingenciáveis. Ocorre que, mesmo nesse caso que vem a apontar um caráter autorizador do orçamento, não se tem uma permissão geral para não gastar. O que ali se prevê é uma condição específica para a diminuição no ritmo do gasto: o influxo insuficiente de recursos. Fora desse contexto de incompatibilidade da arrecadação com o Anexo de Metas Fiscais, portanto, continua a prevalecer a subordinação da função político-financeira a uma função política geral de cumprimento dos objetivos programados pelo orçamento.

Como o orçamento é um instrumento aberto à conjuntura, destinado a atuar sobre ela, é preciso que se adotem técnicas adequadas para tanto. Tais técnicas concretizam o que modernamente se pode denominar de planejamento orçamentário. O orçamento é, atualmente, um instrumento político de planejamento em diversos aspectos, utilizável para atingir vários tipos de finalidades. As relações entre orçamento e planejamento merecem, então, maior exploração, por sua direta relevância à execução orçamentária.

¹⁰⁴ RÜRUP, B. *Die Programmfunktion des Bundeshaushaltsplanes*. Berlim: Duncker & Humblot, 1971, p. 18.

¹⁰⁵ MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug: ein Beitrag zur parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Frankfurt a.M.: Peter D. Lang, 1980, p. 73.

¹⁰⁶ JARACH, Dino. *Finanzas publicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1985, p. 79-80.

1.1.5.2 Orçamento e planejamento

O aperfeiçoamento das técnicas orçamentárias conduziu a uma maior associação entre orçamento e planejamento, embora esse não necessariamente se reduza àquele. São diversas as técnicas, pois, que servem ao planejamento aqui tratado. A pressão para gastar mais eficientemente provocou uma aceitação quase universal de que, sendo necessário o planejamento, o processo orçamentário não consiste apenas em planejar para obter maiores entradas de recursos, mas também, e até primariamente, planejar para atingir resultados desejados. A tônica é a obtenção de resultados e sua avaliação.¹⁰⁷

O planejamento é recebido como verdadeiro princípio, que atinge não somente o tratamento constitucional do orçamento público, mas diversos outros subsistemas da Constituição.¹⁰⁸

A técnica do orçamento-programa desempenhou um importante papel nesse desenvolvimento. Embora o orçamento por programas apareça nos Estados Unidos após a II Guerra Mundial, o termo está associado a reformas empreendidas nesse país na década de 1950. Essa abordagem do orçamento público, que pretendia desenvolver informações sobre resultados obtidos pelo orçamento de modo a orientar o processo orçamentário, teve seu maior alcance com a Comissão Hoover, a qual recomendou que “todo o conceito orçamentário do governo federal deveria ser concebido a partir da adoção de um orçamento baseado em funções, atividades, e projetos; é isto o que designamos orçamento de desempenho”.¹⁰⁹ Nota-se que orçamento-programa e orçamento por performance foram originalmente utilizados como sinônimos.

As reformas então feitas não eram vistas como mudanças profundas no processo de decisão orçamentária, mas um ajuste que talvez fosse relevante. Esbarravam, porém, em um sistema de contabilidade falho que era incapaz de identificar os custos totais das operações governamentais. Outra dificuldade era a mensuração do desempenho, e, apontando limites humanos, a falta de interesse das autoridades encarregadas de tomar decisões em usar os dados obtidos pela análise de desempenho.¹¹⁰

¹⁰⁷ FÖLSCHER, A. Budget Methods and Practices. In SHAH, Anwar (Coord.). *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank, 2007, p. 119.

¹⁰⁸ TORRES. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, cit., p. 78.

¹⁰⁹ Cf. DIAMOND, J. *From Program to Performance Budgeting: the Challenge for Emerging Market Economies*. Washington: International Monetary Fund (Working Paper), jun. 2003, p. 4. No original: “the whole budgetary concept of the federal government should be fashioned by the adoption of a budget based on functions, activities, and projects; this we designate a performance budget”.

¹¹⁰ Cf. BURKHEAD, cit.

Não obstante, as tentativas persistiram e continuaram a ser adotadas pelos Estados Unidos no plano federal. Em 1961, o Ministério da Defesa implementou um orçamento do tipo PPBS (*Programming-Planning-Budgeting System*) em seu âmbito. Essa técnica providencia a organização orçamentária em, basicamente, três fases: a fase de planejamento (*planning*) se encarrega de identificar objetivos atuais ou futuros, assim como os meios de se atingi-los; a fase de programação (*programming*), que se ocupa de integrar as propostas feitas pelo planejamento em programas organizados em uma hierarquia de prioridades, que serão objeto de uma decisão política em diferentes níveis hierárquicos; e a tradução de cada programa plurianual em ações específicas anuais, propriamente orçamentárias (*budgeting*), determinando quem faz o quê e, a partir disso, destinando-lhe um determinado volume de recursos.

O sistema, porém, foi vítima de sua própria ambição e a partir de 1971 abandonado nos Estados Unidos. Como explica Axelrod, a raiz desses problemas estava, muitas vezes, na falta de preparo dos servidores públicos para realizar os objetivos do plano.¹¹¹ É um tipo de técnica que, segundo Wildavsky, caracterizava-se por uma vasta quantidade de informações inócuas e por uma prematura quantificação de itens irrelevantes.¹¹²

O orçamento base-zero padeceu de dificuldades semelhantes, partindo sempre de uma boa ideia inicial: trata-se de uma técnica que requer que todos os órgãos elaborem anualmente seus orçamentos como se tomassem decisões totalmente novas, isto é, como se o órgão encarregado de elaborar sua proposta comesse o ano com uma folha em branco. A cada ano esses órgãos requereriam determinada dotação, baseada em uma análise do custo total de cada programa. Como a continuidade dos programas não é garantida, criam-se dificuldades para a inércia que faz com que aqueles que não sejam mais desejados sigam adiante.¹¹³

No Brasil, a Lei n. 4.320/64 adotou a técnica do orçamento-programa, estabelecendo, em seu art. 2º, que a lei de orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Isto é, os mecanismos de organização financeira do Estado devem ser estruturados de modo a tornar claros os objetivos e permitir análise de resultados, razão pela qual ganha importância a forma como a classificação das despesas públicas será feita. Nesse aspecto, a classificação funcional-programática adquire enorme relevância.¹¹⁴

¹¹¹ AXELROD, D. *Budgeting for Modern Government*. Nova York: St. Martin's Press, 1988, p. 288.

¹¹² WILDAVSKY, A. *Planning-programing-budgeting: rescuing policy analysis from PPBS*. *Public Administration Review*, Washington, v. 29, n. 2, 1969, p. 169-202.

¹¹³ FÖLSCHER, *cit.*, p. 121.

¹¹⁴ CONTI, J. M. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 69.

As diretrizes constitucionais de 1988, a seu turno, tiveram o mérito de transformar o planejamento em um processo contínuo da ação estatal, de modo a reduzir e controlar o grau de discricionariedade intrínseca a ela. Isto conduziu, porém, a outro extremo das relações entre plano e orçamento, incitando alguns diagnósticos de que um dos problemas mais relevantes desse sistema é que o planejamento teve seu horizonte reduzido a médio e curto prazos, condicionando-se ao orçamento disponível e, na verdade, transformando-se em um instrumento de ações operacionais cotidianas do Estado, excessivamente centrado na gestão e menos nas estratégias.¹¹⁵

Os Planos Plurianuais (PPAs) tornaram-se o instrumento principal do planejamento orçamentário de médio prazo no atual sistema financeiro constitucional, incorporados ao processo orçamentário regular, válidos para períodos de quatro anos, e começaram a ser efetivamente estruturados na década de 1990. O planejamento financeiro da ação governamental por PPAs caracteriza-se por ser tanto um processo contínuo como também pouco disruptivo, pois o primeiro ano de gestão de determinado presidente tem sempre de executar o último ano de planejamento previsto no PPA do governo anterior. Caracteriza-se, igualmente, por permitir uma junção entre o orçamento do plano (recursos financeiros) e sua execução propriamente dita (metas físicas), o que é feito pelo detalhamento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.¹¹⁶ Sobre esse último aspecto, a articulação entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA) ganhou um instrumento importante, destinado a operacionalizar essa relação entre plano e orçamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que tem a finalidade de estabelecer diretrizes e metas para o próximo orçamento, de acordo com o que disponha previamente o PPA.

A justificação do planejamento orçamentário enfrenta, todavia, uma grande problemática, que é a sua relação como instrumento de ação estatal com cada um dos Poderes do Estado.¹¹⁷ Demonstrado que o orçamento se organiza de modo articulado a um plano, pela própria estrutura de um orçamento-programa, a divisão das fases do ciclo orçamentário entre os Poderes Executivo e Legislativo nem sempre pode ser mantida. Isso porque a execução do orçamento conforme seu planejamento lida com situações contingentes em que é necessário, por vezes, ultrapassar o volume de recursos previstos para as metas físicas do plano ou reduzir outras. Tudo isso se passa na execução, tradicionalmente atribuída ao Poder Executivo. O que

¹¹⁵ CONTI, *cit.*, p. 20.

¹¹⁶ CARDOSO Jr., *cit.*, p. 21-22.

¹¹⁷ HOPPE, W. Planung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004, p. 329.

ocorre é que o processo previsto para tais modificações orçamentárias, em maior ou menor grau, depende da participação do Poder Legislativo, que poderia ser ampliada para aperfeiçoar seus instrumentos de controle e participação nesta etapa.

Cabendo a aprovação final do orçamento e demais leis orçamentárias ao Poder Legislativo, deve-se entender que tal sistemática não reduz o plano *de* governo a ser um plano *do* governo. O parlamento decide a respeito, e suas prerrogativas de controle devem ser preservadas na ocasião de inevitáveis medidas de flexibilização do plano. Isso ficará evidente ao tratar dos instrumentos de flexibilidade orçamentária.

1.1.5.3 Os limites da decisão de planejar

A possibilidade de que o orçamento seja instrumento adequado para concretizar o planejamento e executar estratégias esbarra em uma dificuldade, representada pela hipótese bastante consistente de que o processo orçamentário tem por característica ser um sistema incremental. Poucos outros temas na ciência política marcaram tanto a literatura sobre o orçamento público como o do incrementalismo. O termo foi definido por Charles Lindblom¹¹⁸ e Aaron Wildavsky,¹¹⁹ dentre outros, nos anos 1950 e 1960 e, nas décadas seguintes, uma série de estudos foi publicada para confirmar ou refutar, empiricamente essa tese. O termo, porém, tem muitos significados e não é utilizado uniformemente. Em um artigo bastante completo, William Berry aponta seu uso em doze sentidos diferentes,¹²⁰ mas aqui serão tratados apenas alguns de seus aspectos que parecem principais.

As primeiras definições do incrementalismo, dadas por Lindblom, se dedicaram a explicar como as decisões orçamentárias ocorrem por meio de um incrementalismo desarticulado (*disjointed incrementalism*) e comparações sucessivas limitadas (*successive limited comparisons*). Essas várias características dão origem a alguns sentidos da expressão, destinados a explicar como o processo orçamentário é marcado pela simplificação do modo de decisão, de maneira a reduzir a complexidade e o número de informações. Assim, um processo orçamentário incrementalativo é marcado pela redução a alternativas não inovadoras. Toda decisão se depara com um número muito elevado de possibilidades, incluindo aquelas altamente originais. O tomador de decisões, entretanto, para que possa lidar com infindáveis possibilidades,

¹¹⁸ DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. *Politics, Economics and Welfare*. Nova York: Harper and Row, 1953.

¹¹⁹ WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown, 1964.

¹²⁰ BERRY, W. The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: too many meanings for a single concept. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 1, fev. 1990, p. 167-196.

tende a considerar as políticas mais viáveis, isto é, aquelas que, em comparação com as políticas atuais, não guardem grandes diferenças.¹²¹ Simplificação e racionalização do processo de decisão passam pela redução de alternativas possíveis.

Alguns estudos apontam, ainda, que os tomadores de decisões orçamentárias não agem de modo a considerar todas as possibilidades e a escolher aquela que seja a mais viável para atingir os objetivos. Em vez disso, eles se “acomodam”, avaliando as alternativas de maneira sequencial e escolhendo aquela primeira que seja minimamente aceitável.¹²² Isso também significa a desconsideração de uma análise exaustiva das consequências de todas as decisões orçamentárias: a decisão incremental limita a análise de consequências “à margem”, isto é, ao modo pelo qual as consequências se diferenciam daquelas apresentadas pelas políticas atualmente feitas.¹²³ Ocorre, ainda, a “dependência dos fins aos meios”: ao contrário de um processo no qual os objetivos são fixados antes das decisões orçamentárias por um método incremental, fins e meios são mutuamente dependentes, no sentido de que os fins são modificáveis e passíveis de revisão até que os meios se mostrem os mais adequados para satisfazê-los.¹²⁴

Além dessas definições, o incrementalismo pode ser entendido em um sentido mais geral, associando-se àqueles processos em que os agentes têm que tomar decisões simples, apesar da aparência de complexidade. Ao testarem modelos de incrementalismo, Cowart, Hansen e Bofoss introduziram a ideia de que debaixo de um conjunto de decisões aparentemente complexas, o comportamento orçamentário tende a se tornar relativamente simples. À medida que os problemas se tornam mais obscuros e a informação mais difícil de obter, os tomadores de decisão tipicamente escolhem regras simplificadas de decisão em face desta complexidade.¹²⁵

A decisão orçamentária se torna, dessa maneira, padronizada.¹²⁶ Se de um lado, porém, os trabalhos de Lindblom e outros mencionados se aplicam a processos

¹²¹ LINDBLOM, C. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, v. 19, 1959, p. 84.

¹²² WILDAVSKY, *cit.*, p. 12-13.

¹²³ BAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. *A strategy of decisions: policy evaluation as a social process*. Nova York: Free Press of Glencoe, 1963, p. 83-6.

¹²⁴ BAYBROOKE; LINDBLOM, *cit.*, p. 83-6, p. 94.

¹²⁵ COWART, A.; HANSEN, T.; BOFOSS, K. Budgetary Strategies and Success at Multiple Decision Levels in the Norwegian Urban Setting. *American Political Science Review*, v. 69, 1975, p. 543, tradução livre.

¹²⁶ KIEWIET, R.; McCUBBINS, Mathew. Appropriations Decisions as a Bilateral Bargaining Game between President and Congress. *Legislative Studies Quarterly*, v. 10, n. 2, maio 1985, p. 181-201.

de decisões complexas em geral, foi Wildavsky que começou a se dedicar, especificamente, ao incrementalismo no sistema orçamentário. Qualificou, então, o incrementalismo como um processo de “desatenção à base”, entendendo-se a base como o patamar prévio das despesas.¹²⁷ Essa é vista como um dado, um ponto prévio de partida, e as decisões tomadas não se destinam a revisá-la. Com isso, dedica-se atenção a um número menor de alternativas possíveis, que tendem a ser não inovadoras. A decisão destina-se somente ao nível de incremento. Mas este incrementalismo não diminui a complexidade do processo orçamentário apenas por reduzir a quantidade de informação com a qual os agentes têm de lidar, mas também por reduzir potencialmente o conflito e as disputas políticas à medida que a base da qual parte o orçamento está protegida.¹²⁸

O incrementalismo ainda é o resultado das negociações entre os diferentes sujeitos da decisão orçamentária, cada qual com competências bastante reduzidas e delimitadas, o que fica bem expresso por Bozeman e Strauss, segundo os quais uma de suas causas é a “compartimentalização dos papéis orçamentários, o que significa que a maioria dos participantes neste processo adota uma visão estreita do orçamento – uma visão guiada pela perspectiva fornecida por seu próprio terreno orçamentário”.¹²⁹ Aplicando-se a teoria à estrutura orçamentária brasileira, as unidades orçamentárias tendem a querer aumentar seus orçamentos, e o papel do órgão central (no caso federal, a Secretaria de Orçamento Federal – SOF) é equilibrar as pressões em jogo e fazer cortes. De outro lado, o Congresso Nacional pode até pressionar pelo equilíbrio fiscal, mas arriscará propor aumentos nas despesas que favoreçam seu domicílio eleitoral. O incrementalismo confere destaque à importância das negociações estratégicas no processo orçamentário, na medida em que os participantes adotam estratégias que os conduzam aos seus objetivos orçamentários, em que todos ganham um pouco e ninguém perde muito.¹³⁰

Seja o incrementalismo indicativo da regularidade do processo orçamentário ou do aumento (incremento) marginal da base orçamentária, certo é que se trata de um fenômeno a exigir comprovação empírica. Esse segundo aspecto é mais debatido, isto é, há mais espaço para a dúvida na afirmação de que a barganha orçamentária entre os poderes Executivo e Legislativo e entre os próprios órgãos componentes

¹²⁷ WILDAVSKY, *cit.*, p. 13-16.

¹²⁸ RUBIN, I. The Authorization Process: Implications for Budget Theory. In: RUBIN, Irene (Org.). *New Directions in Budget Theory*. Albany: ed. I. S. Rubin, 1988, p. 3.

¹²⁹ BOZEMAN, B.; STRAUSSMAN, J. Shrinking Budgets and the Shrinkage of Budget Theory. *Public Administration Review*, v. 42, 1982, p. 510, tradução livre.

¹³⁰ BOZEMAN; STRAUSSMAN, *cit.*, p. 510.

do Poder Executivo sempre conduzirá à salvaguarda da base orçamentária, em todos os casos com o incremento moderado da despesa.¹³¹ Se esse ponto de vista é, porém, mais polêmico, será extremamente difícil encontrar um sistema orçamentário que não funcione em um contexto de barganhas e negociações políticas. A teoria do incrementalismo se propõe, assim, como uma análise positiva, e não normativa, das decisões orçamentárias. Da mesma forma, tem seus méritos ao afirmar que esse processo, ainda que influenciado por determinações “de cima para baixo”, é evidentemente caracterizado por etapas “de baixo para cima”, em que os diferentes órgãos burocráticos encarregados da decisão orçamentária se articulam, com base em seus respectivos âmbitos de atuação, para que sejam atendidos na formulação do orçamento. É, pois, comum que as propostas setoriais sejam estimadas para cima, prevendo os cortes, o que colabora para o crescimento marginal das despesas setoriais típicas de um sistema incremental.

Colocar decisões estratégicas em prática, como se vê, é um processo dificultado por este esquema rotineiro e simplificado de atuação sobre o orçamento público, sendo o papel dos órgãos da administração tende a ser conservador, atuando pela manutenção da base orçamentária disponível. 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.

As alterações orçamentárias que se mostrem necessárias ao longo da execução do orçamento (que é também a expressão financeira das metas de um plano, como visto, de acordo com a articulação dinâmica das leis orçamentárias segundo a Constituição) ficam também comprimidas em suas possibilidades de servirem aos interesses estratégicos do planejamento da ação governamental em razão dos limites trazidos por um processo orçamentário incrementativo. Como a ordem jurídica abre espaço para que as dotações orçamentárias continuem a ser debatidas mesmo depois do orçamento aprovado, não é razoável supor que as sucessivas barganhas políticas cessem quando o chefe do Executivo sanciona e promulga a lei orçamentária. Ao contrário, a política continua. E as unidades orçamentárias responsáveis por fazer as solicitações de aumento das despesas têm competências bastante delimitadas, de

¹³¹ LELOUP, L. The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory. *Polity*, v. 10, n. 4, 1978, p. 494-495.

maneira que prevalece a posição de Bozeman e Straussman, segundo a qual seus interesses se concentram no estrito âmbito de sua atuação, em um conflito entre comandos de cima e sua execução pela base da burocracia administrativa, que tem todo o interesse de preservar o volume de recursos disponíveis para si. De outra parte, o contingenciamento de recursos e a possibilidade de aumentar algumas dotações orçamentárias apontam para a contínua possibilidade de negociações políticas ao longo da execução do orçamento. Esses temas serão esclarecidos em tópicos posteriores, mas sinalizam desde a ideia de que se as modificações orçamentárias devem ser feitas para permitir a concretização do orçamento e do plano aprovados diante de circunstâncias mutáveis que exigem sua revisão e atualização, isso não é plenamente concretizável segundo a estrutura vigente da flexibilidade da execução orçamentária. Além disso, demonstrando-se o incrementalismo como um processo válido que explica como as decisões orçamentárias funcionam efetivamente, continua importante a questão de saber se esse quadro pode ser completamente alterado.

1.2 A AUTORIDADE DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O ORÇAMENTO

Se o grau de separação entre os Poderes Legislativo e Executivo não é capaz de explicar por si só a extensão das competências parlamentares sobre o orçamento e sobre sua execução, diversos elementos específicos de cada sistema orçamentário precisam ser levados em consideração, tais como o sistema eleitoral, o bicameralismo, as limitações constitucionais e legais e mesmo as tradições.¹³²

A análise do caso brasileiro demonstra que muitos dos problemas encontrados na fase de execução do orçamento podem ser esquematicamente sintetizados na oposição entre a manutenção das prerrogativas parlamentares sobre a decisão político-orçamentária e a discricionariedade do governo na realização dos gastos, a partir de suas proclamadas amplas competências nessa fase. Até aqui se procurou demonstrar que muitos dos argumentos invocados para sustentar a inclusão da gestão orçamentária no âmbito material de atividades privativas do Poder Executivo representam não apenas a reprodução de doutrinas estrangeiras,¹³³ mas também, e, principalmente, a fossilização de teorias anacrônicas. Trata-se de uma dificuldade espaço-temporal.

Portanto, é necessário partir ao exame da Constituição brasileira para observar como nela se distribuiu o poder de executar o orçamento.

¹³² LIENERT, I. *Who controls the budget: the Legislature or the Executive?* Washington: International Monetary Fund (Working Paper), 2005.

¹³³ Muitas vezes mitigadas nos locais de origem.

1.2.1 Administração, lei e política

Uma dificuldade intrínseca a todo sistema presidencial, no Brasil mantido em 1988 e reafirmado em plebiscito, é a conciliação da separação de poderes com a força do Poder Executivo. Uma visão panorâmica pode evidenciar que o governo presidencial tende a se transformar, pelo precário equilíbrio entre os poderes, em um sistema em que prevalece esse Poder é o mais forte.¹³⁴ Não parece existir mais aquele modelo equilibrado, fruto da fusão “mágica”¹³⁵ entre os princípios da força e vitalidade do Executivo (modelo hamiltoniano) e dos *checks and balances* (modelo madisoniano). A proeminência do chefe fora observada por Kelsen, referindo-se a esse elemento de concentração de poderes na figura do presidente da República e classificando a república presidencial entre as autocracias: “[a] monarquia constitucional e a república presidencial são democracias em que o elemento autocrático é relativamente forte. Na República com governo de gabinete e na República com governo colegiado, o elemento democrático é comparativamente mais forte.”¹³⁶

A extensão dos poderes presidenciais é amplamente reconhecida no Brasil, qualificados como “assoberbantes e esmagadores.”¹³⁷ O Presidente da República é ora tratado como “a mais alta de todas as autoridades brasileiras”,¹³⁸ ora como a “força motriz detentora do comando político da Nação”.¹³⁹ Isso tem suas razões de ser. Especificamente, os poderes do chefe do Poder Executivo sobre o orçamento brasileiro sempre foram consideráveis, tanto no Império como na República.

É claro que, conquanto os apostos anteriormente exemplificados sirvam para dar destaque ao presidente da República, não chegam todos eles a coincidir em significado. Como chefe de Estado, seu legítimo representante, é fácil entender por que se trata da mais alta das autoridades brasileiras, sob um ponto de vista eminentemente formal, ao ainda que, ao menos juridicamente, a representação política não possa se identificar exclusivamente com a figura do presidente. Tudo parece, porém, descrever um fato: o Poder Executivo, em função de sua alta relevância na consecução das políticas de um Estado mais atuante, tem a primazia. Exprime,

¹³⁴ LUCARELLI, A. *Teorie del Presidenzialismo: fondamento e modelli*. Verona: Grafiche Fiorini, 2000, p. 212.

¹³⁵ LUCARELLI, *cit.*, p. 212.

¹³⁶ *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 428.

¹³⁷ BONAVIDES, P. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 298.

¹³⁸ FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 142.

¹³⁹ MORAES, A. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004, p. 12.

assim, uma precedência que não é tão-somente de direito, mas de poder, o que faz recordar a afirmação de Lassalle de que “la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen”.¹⁴⁰ Ainda que esses fatores também possam se deslocar.¹⁴¹

A despeito disso, não se pode esquecer que a legalidade é fundamento do regime democrático, constitucionalmente amparado. Mais ainda do que o princípio da separação de poderes, que não se identifica imediatamente com a democracia. Retomando Kelsen,¹⁴² correspondente à ideia de democracia é a noção de que todo o poder deve estar concentrado no povo e, onde não é possível a democracia direta, mas apenas a indireta, que todo o poder deve ser exercido por um órgão colegiado cujos membros sejam eleitos pelo povo e juridicamente responsáveis para com o povo.

E ainda,

[c]aso este órgão tenha apenas funções legislativas, os outros órgãos que têm de executar as normas emitidas pelo órgão legislativo devem ser responsáveis para com ele, mesmo que também tenham sido eleitos pelo povo. É o órgão legislativo que tem o maior interesse numa execução rigorosa das normas por ele emitidas. (...) Portanto, a democracia exige que ao órgão legislativo seja dado controle sobre os órgãos administrativo e judiciário.

Reconhece-se, dessa maneira, a prioridade do órgão legislativo em razão de ser ele a fonte de normas de caráter geral, seja direta ou indiretamente – nesse caso por meio dos órgãos aos quais entrega competência legislativa.

Essa primazia é reconhecida no direito constitucional pátrio, mesmo que se dê destaque à figura central do presidente da República. Em comentários à Constituição anterior, em pleno regime autoritário, é de Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁴³ a observação de que

[o] Legislativo é o primeiro dos Poderes, segundo a clássica separação dos Poderes que estrutura o Estado, em função da lei, desde que, em linhas mestras, incumbe ao Executivo fazê-la cumprir e ao Judiciário aplicá-la, contenciosamente. Logicamente, pois, o Poder que declara a lei tem precedência e, mais do que isso, preeminência sobre os demais.

É certo que o poder como função e o poder como órgão nem sempre coincidem, em razão de maneiras específicas de distribuição de competências. Ocorre

¹⁴⁰ LASSALLE, F. *Que es una constitución?* Tradução W. Roces. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1946, p. 91.

¹⁴¹ LASSALLE, *cit.*, p. 85.

¹⁴² *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p. 403.

¹⁴³ *Comentários à constituição brasileira*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 186.

que o Poder Legislativo, como órgão legislativo da União, recebeu atribuições para elaborar leis sobre todas as matérias de competência da União, conforme especifica o art. 48 do texto constitucional, além de atribuições deliberativas, fiscalizadoras, jurisdicionais e constituintes.¹⁴⁴ A distribuição de competências entre os Poderes reservou ao presidente da República, por sua vez, competências privativas explícitas (art. 84), posto que se possam reconhecer outras, decorrentes de sua própria posição constitucional. A opinião de que apenas o Poder Executivo exerce competências na execução orçamentária, todavia, carece de uma fundamentação sistemática mais sólida.

A execução orçamentária é a execução de uma lei – a lei de orçamento. Trata-se, portanto, de uma atividade administrativa, concebendo-se a administração pública em seu sentido objetivo: um conjunto abrangente de atos que se destina à satisfação das necessidades coletivas. Mais pontualmente, a satisfação das necessidades previstas nas leis orçamentárias.

Em seu sentido material, a administração pública tem por escopo realizar concretamente objetivos definidos pela política, que tem natureza intrinsecamente criadora. À política cabe inovar, em “carácter livre e primário”, ao passo que a administração pública tem “carácter condicionado e secundário, achando-se por definição subordinada às orientações da política e da legislação.”¹⁴⁵ Política e legislação colocam-se, assim, em um mesmo plano, de modo que a distinção que há entre administração pública e política é a mesma que se encontra entre administração pública e legislação. Daí que a lei seja o fundamento e o limite de toda atividade administrativa. A vinculação dos poderes administrativos a um fim impessoal faz com que as competências sejam, necessariamente, a manifestação do direito objetivo, não se podendo cogitar que a pessoa administrativa tenha algum direito subjetivo público à competência.¹⁴⁶ Segundo essa sistemática, não é concebível que o exercício de uma atividade administrativa possa alterar os objetivos previstos em lei. Tampouco, por extensão, que, no exercício da competência administrativa de executar o orçamento, se possa inovar o orçamento. Sendo o orçamento ao mesmo tempo lei e a expressão de uma política, como anteriormente demonstrado, somente pelas vias legislativas de manifestação da orientação política se pode proceder à revisão de suas finalidades.

Dentre as atribuições do presidente da República, encontram-se, dentre outras, aquelas de natureza administrativa. Constitui “órgão constitucional (supremo) que tem por função a prática de atos de chefia de estado, de governo e de

¹⁴⁴ SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 520-521.

¹⁴⁵ AMARAL, D. F. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2004, v. 2, p. 46.

¹⁴⁶ CIRNE LIMA, R. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 385.

administração”.¹⁴⁷ Ainda, por razões de índole técnica, mas com profundo impacto político, compete ao Executivo o impulso do processo legislativo especial das leis orçamentárias. A Constituição Federal estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão o Plano Plurianual, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (art. 165 e incisos). Também há dispositivo constitucional que cuida de prever lei complementar para dispor sobre prazos e a elaboração destas leis (§ 9º do art. 165), que ainda não foi editada. Diante deste quadro, normas transitórias da Constituição continuam em vigor, assim como a legislação referente pretérita não revogada.

Como chefe do Poder Executivo, é o presidente da República que encaminha a proposta orçamentária ao congresso, na esfera federal, por meio de mensagem. Não há na Constituição especificação dos papéis de outros agentes do Poder Executivo, cuja participação na elaboração orçamentária é de fundamental importância para o produto final desse processo, que é a proposta orçamentária. Como é próprio da administração pública, trata-se de processo hierarquizado em que diferentes órgãos devem desempenhar funções específicas, seguindo-se uma cadeia de comando.

Essas competências de elaboração do orçamento são, em seu plano superior, desempenhadas pelo chefe do Executivo e pelo órgão central de organização e preparação do orçamento. Na esfera federal, o órgão central é a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), que, dentre outras atribuições, é responsável pelo planejamento do processo de elaboração.

Primeira conclusão que disso se extrai é que não se deve identificar a execução orçamentária com o chefe do Poder Executivo, mas com toda a administração pública, de quem aquele exerce a direção superior (art. 84, II). Outra consequência é que a previsão de que o Executivo, congregando esforços de toda a administração, elabore a proposta orçamentária expõe a inocuidade do argumento de que uma estrita vinculação do Executivo ao orçamento poderia inviabilizar a ação administrativa. Qualquer sistema racional de execução orçamentária preverá instrumentos de flexibilidade a serem identificados pelas necessidades dos órgãos administrativos. Além disso, a obrigação positiva de cumprir a lei de orçamento representaria não mais que a obrigação de executar objetivos que o governo mesmo traçou em suas linhas fundamentais, por meio de suas competências na fase de elaboração, com todas as 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.

¹⁴⁷ SILVA, *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 520-521; 542.

A concordância do parlamento com as políticas orçamentárias, que em determinadas hipóteses podem ser alteradas, decidindo sobre elas em caráter final, as colocam em um plano subordinante da atividade administrativa subsequente. 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. Exercendo-se a competência nos limites constitucionais, a ampliação das prerrogativas parlamentares e a própria mudança de funções do orçamento podem conferir ao Poder Legislativo a condição de participante de diversas decisões da execução orçamentária, como está previsto na Constituição em alguns casos de modificações do orçamento. Abre-se o próximo tópico, porém, para que tais competências orçamentárias referentes ao orçamento fiquem menos abstratas.

1.2.2 Competências orçamentárias do Poder Legislativo

A Constituição Federal conferiu importantes competências orçamentárias ao Poder Legislativo, nomeadamente no que se refere à aprovação da proposta orçamentária. Além de submeter o orçamento das empresas estatais e da seguridade social à apreciação parlamentar, unificando os orçamentos públicos, compreendeu as leis orçamentárias referentes ao planejamento e às diretrizes entre aquelas que serão objeto do crivo do parlamento, além do orçamento anual propriamente dito. Ademais, no que se refere aos agentes desse processo, a Constituição reafirmou um saudável princípio de organização do processo legislativo orçamentário, que é a votação do orçamento, da lei de diretrizes orçamentárias, do plano plurianual e dos créditos adicionais¹⁴⁸ em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, na forma do regimento comum, de modo a evitar os problemas decorrentes de propostas orçamentárias diferentes aprovadas por cada uma das Casas.¹⁴⁹

Outro aspecto importante a destacar é que, além de tratar da participação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal no processo legislativo orçamentário federal, a Constituição deu importantes funções à Comissão Mista de Orçamento (CMO), a qual compete examinar e emitir parecer sobre os projetos de PPA, LDO, LOA e créditos adicionais, sobre as contas apresentadas anualmente pelo presiden-

¹⁴⁸ Com exceção dos créditos extraordinários, cujo trâmite legislativo é o das medidas provisórias, segundo a própria Constituição (art. 166, § 3º). São, portanto, deliberados separadamente pelas Casas do Congresso.

¹⁴⁹ Art. 166 da Constituição.

te da República, sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos, além de acompanhar e fiscalizar o orçamento, sem prejuízo da atuação de outras comissões de cada uma das Casas do Congresso.¹⁵⁰

Merecem particular atenção as Resoluções n. 1/91 e n. 1/92 do Congresso Nacional, que deram início à instituição de normas básicas de funcionamento dessa comissão mista (a primeira), aperfeiçoando-a depois (a segunda), com o objetivo de possibilitar que a análise da proposta orçamentária pudesse ser exercida em condições adequadas, sem a necessidade de recorrer a servidores técnicos do Poder Executivo. No mesmo ano de 1992, o congresso adotou um padrão de parecer preliminar, melhorado nos anos seguintes, para que os procedimentos se dessem de maneira transparente, com regras claras, uniformes e não superpostas, restringindo o grande poder do poder do relator.¹⁵¹

Apesar desses avanços, a lei complementar prevista pelo art. 165, § 9º, da Constituição, não foi editada, estando ainda em vigor a Lei n. 4.320/64, elaborada em uma época em que não havia previsão do PPA e da LDO. Afora isso, algumas outras dificuldades administrativas, apontadas por Sanches,¹⁵² persistem no que tange à organização da CMO. As operações dessa comissão não são adequadamente articuladas com outras comissões permanentes da câmara e do senado, com definição clara de prazos para apreciação da proposta no plenário da CMO e do Congresso Nacional, além da precariedade do assessoramento colocado à disposição pela comissão. Há, ainda, outras dificuldades técnicas relativas à articulação intergovernamental, à ineficácia do Plano Plurianual e à utilização da LDO abaixo de seu potencial.¹⁵³

Nada autoriza a afirmação de que o Poder Legislativo não tem papéis constitucionais relevantes no orçamento público. Seu papel não é apenas o exercício do controle democrático do Executivo, o que seria importante, mas também, em diversos momentos, o de decidir definitivamente sobre suas propostas. No campo orçamentário, isso é claro em vista da competência de modificar a proposta encaminhada, nos limites constitucionais (art. 166, §§ 2º e 3º). Da mesma forma, cabe-lhe aprovar a abertura de créditos adicionais (art. 167, V e § 3º) ou a transferência de recursos entre dotações orçamentárias (art. 167, VI), de maneira a preservar a integridade da participação legislativa no processo orçamentário inicial. Cabe-lhe,

¹⁵⁰ Art. 166, § 1º, I e II, da Constituição.

¹⁵¹ SANCHES, *cit.*, p. 2.

¹⁵² SANCHES, *cit.*, p. 2.

¹⁵³ SANCHES, *cit.*, p. 3.

da mesma forma, zelar pelo cumprimento do orçamento aprovado, em decorrência da inafastabilidade de suas prerrogativas constitucionais: a qualquer momento pode a CMO solicitar esclarecimentos à autoridade governamental responsável pela execução de despesa com indícios de que não tenha sido autorizada (art. 72).

Mas, sobretudo, a possibilidade de participação do Poder Legislativo na fase de execução orçamentária se dá pela própria sistemática de separação de poderes atualmente em vigor: se quisesse a Constituição transformar a execução orçamentária em competência privativa do chefe do Poder Executivo, sem interferência do parlamento, por que não o teria explicitado, visto que se deu ao trabalho de mencionar as competências da elaboração, da aprovação e do controle? E a resposta parece ser que, pela autoridade constitucional do parlamento, de quem depende a aprovação da lei orçamentária, é admissível que dele possam depender também as suas alterações, conferindo-lhes a necessária legitimidade proveniente da autorização pelos representantes do povo em um regime democrático. O contrário seria admitir que a definição de objetivos expressa na lei orçamentária é um simulacro anterior às decisões que efetivamente atenderiam ao interesse nacional, tomadas no Poder Executivo. A precedência do parlamento não pode conduzir a essa conclusão.

Isso não chega a ser um problema com relação a parte dos créditos adicionais e outros mecanismos de alteração do orçamento que dependem de autorização legislativa prévia e específica. Com relação a outros instrumentos de flexibilidade, todavia, há diversas dificuldades para a conservação das prerrogativas parlamentares sobre o orçamento. É relevante, portanto, explorar melhor a compatibilidade que deve haver entre a lei orçamentária e sua execução, atendendo a modelos adequados de gestão pública, para depois seguir ao exame específico dos instrumentos de flexibilidade.

FINALIDADES DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução do orçamento é o “conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos”.¹⁵⁴ Quanto mais estreita a associação entre planejamento e orçamento, destacando-se a técnica do orçamento-programa, maior tende a ser o envolvimento de todos órgãos da administração, a partir do estabelecimento das unidades orçamentárias que serão responsáveis tanto pela programação como por sua execução.

Em um sistema de execução orçamentária que se fundamente na atribuição de competências a diferentes agentes, normal e predominantemente situados no âmbito do Poder Executivo por seu caráter administrativo, essa divisão deve ser a mais clara possível, de modo a evitar superposição e a consequente redução da eficiência da organização administrativa. Com isso, ganhou bastante importância, nos mais diversos sistemas orçamentários, uma tradicional divisão de funções e responsabilidades entre a unidade programadora e a unidade executora do orçamento. Cabe àquela a programação e a coordenação das atividades do órgão que deve executar o programa, estabelecendo o fim de cada projeto, as prioridades e a administração dos créditos orçamentários. Compete à unidade executora a consecução dos projetos, sob a perspectiva da construção das unidades físicas que cada um deles objetiva.

Diz-se tradicional porque a distinção é bem desenvolvida em outros sistemas jurídico-orçamentários. As normas referentes à gestão das finanças públicas na França se eximem em destacar a diferença fundamental que deve haver entre o

¹⁵⁴ SILVA, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 306-307.

ordonnateur e o *comptable*. Promove-se uma divisão orgânica e funcional de competências, permitida pela independência entre as autoridades e pela incompatibilidade entre as funções exercidas. O objetivo nítido é assegurar o controle da regularidade e da legalidade da execução da despesa.¹⁵⁵

O sistema não é imune a críticas, em vista da influência que adquirem os conceitos gerenciais aplicados à administração pública. A estrita separação anteriormente apontada, fundada no apropriadamente denominado “princípio da desconfiança” (*principe de la méfiance*), em razão do excesso de procedimentos adotados *a priori* na execução da despesa, assegura o controle da regularidade formal, mas não fornece respostas suficientes à necessidade de eficiência e de desempenho da gestão pública, determinando procedimentos morosos, trabalhosos e excessivamente formalistas – o que pode ser em parte corrigido pela informatização dos serviços de administração financeira e orçamentária.¹⁵⁶ A revisão desse sistema tem como escopo mais evidente dar maior liberdade à ação dos agentes, com máxima eficácia aos menores custos. Se eficiência, eficácia e efetividade são objetivos desejados para a administração pública, a desconfiança, porém, é de alguma forma justificada quando se trata de agentes que cuidam do dinheiro público – pelo que, se há méritos inequívocos nas propostas de administração gerencial, o problema dos desvios no uso do dinheiro público precisa ser corrigido em várias frentes de atuação, e não apenas nos procedimentos de execução. E, ainda mais, não só quanto aos procedimentos administrativos, mas também quanto aos políticos. Começar as reformas unicamente por diminuir a responsabilidade do ordenador da despesa, que deve verificar sua regularidade, sem promover outras modificações mais amplas na transparência, na eficiência dos sistemas de controle interno e externo exercidos sobre o desempenho, e sem introduzir instrumentos de efetiva responsabilidade dos agentes públicos e de participação democrática no sistema orçamentário, poderia representar uma indesejável substituição do “princípio da desconfiança” pelo “princípio da ingenuidade”.

Quanto às finalidades, em termos bastante abrangentes se pode considerar que a execução da lei orçamentária tem os mesmos objetivos da execução de qualquer lei: cabe ao Poder Executivo aplicar as leis aprovadas pelo Legislativo, como anteriormente fundamentado. O exercício da atividade administrativa encontra limites na inovação das providências políticas e legislativas, e o orçamento, por suas diversas características, se enquadra em ambas. No Brasil, tradicionalmente não se

¹⁵⁵ BOUVIER, M.; ESCLASSAN, M.-C.; LASSALE, J.-P. *Finances Publiques*. 7. ed. Paris: LGDJ, 2004, p. 371.

¹⁵⁶ BOUVIER; ESCLASSAN; LASSALE, *cit.*, p. 383.

prevê a figura dos regulamentos autônomos.¹⁵⁷ O inciso IV do art. 84 da Constituição Federal dispõe que compete privativamente ao presidente da República expedir decretos e regulamentos para a “fiel execução” da lei, pelo que há razão em afirmar que o poder conferido ao Executivo na execução das leis é um poder subordinado.

O orçamento, no entanto, provavelmente lidará com necessidades urgentes e imprevistas no decorrer de sua vigência, que exigirão seu adequado enfrentamento. Ou, então, se deparará com circunstâncias financeiras imperiosas que exigirão a suspensão ou liberação de créditos votados e, muitas vezes, empenhados. Qualquer que seja a circunstância imperiosa, não são meras hipóteses os casos em que o Poder Executivo se verá na iminência de realizar propostas executórias em algum grau inovadoras da lei de orçamento. Em sistemas mais confortáveis com a ideia de regulamentos autônomos, tais como o francês, vale mesmo a afirmação de Trotabas e Cotteret, segundo quem o atendimento dessas necessidades poderia ocorrer até sem autorização legislativa para o pronto atendimento de necessidades públicas.¹⁵⁸ Não é, porém, o caso brasileiro.

Nesse, a afirmação de que a lei de orçamento é uma autorização de gasto para o Poder Executivo poderia produzir o entendimento, aqui anteriormente contestado, de que não cabe ao Poder Legislativo atuar na fase de execução, que envolveria a produção de atos materialmente administrativos. Não se podem ignorar alguns dos escrúpulos existentes quanto à maior participação do Legislativo na execução, que fazem entender e repetir, como uma vulgata do direito orçamentário, que o Executivo é o Poder mais responsável e o interesse público deve ser protegido da ação desarticulada, para dizer o mínimo, do parlamento. Contudo, essa interpretação burocrática não se coaduna com a perspectiva constitucional.

Inegavelmente, o problema central que subjaz às atribuições do Poder Executivo é a dificuldade de conciliar as prerrogativas de controle parlamentar com maior flexibilidade da gestão orçamentária. Se, de um lado, o orçamento tem uma função jurídica, que enfatiza a conformidade de todas as despesas com as normas e critérios postos, tem também uma função político-econômica, que é a de servir como instrumento de governo. A despeito da aparência de obviedade desses aspectos, eles não são conciliáveis em todas as suas dimensões.

A função jurídica do orçamento, que em seu extremo representaria uma estrita obrigação de gastar, pode até produzir um indefectível sistema de controle de

¹⁵⁷ Com exceção do art. 84, VI da Constituição que prevê a expedição de decretos para organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

¹⁵⁸ Cf. TROTABAS, L.; COTTERET, J. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995, p. 102.

regularidade dos gastos governamentais, perfeitamente condizente com a previsão inicial que foi aprovada pelo Poder Legislativo. Isso, porém, em detrimento da eficiência da realização de um programa econômico-administrativo, que deve ser em alguma medida adaptável à conjuntura e aberto a revisões ocasionais. Tais necessidades de alteração, sendo a expressão de um meio de atender ao interesse público em cumprimento de determinada política, necessitam encontrar o procedimento adequado para sua concretização. As dificuldades de uma perspectiva tão estrita da execução orçamentária trouxeram, por exemplo, uma série de dificuldades ao sistema orçamentário italiano, até a década de 1990, e ao polonês, nos quais o poder do Ministério da Fazenda se restringia a considerações formais sobre o procedimento, sem a necessária consideração sobre os aspectos do ambiente em que se insere o orçamento¹⁵⁹ e sua necessária flexibilidade.

Em outras ocasiões, esse tipo de normatividade rígida, que forçaria ao cumprimento a um controle totalizante e inalterável das despesas, pode ter por resultado a limitação da capacidade de resposta eficiente do governo a situações imprevistas. Além disso, se essa rigidez é tantas vezes normatizada com a finalidade de conferir credibilidade a determinado país, pode-se chegar à situação contrária de perda de credibilidade se os parâmetros são tão intransigentes.¹⁶⁰

De outro lado, é claro que um sistema de execução do orçamento demasiadamente flexível enfraquece qualquer controle que as normas atinentes exerçam sobre a conduta do agente encarregado de conduzir a concretização dos gastos públicos.

O importante trabalho de Jesse Burkhead sobre o orçamento público expõe claramente o desafio de conciliação entre as duas noções citadas. A execução do orçamento deve preservar a intenção do legislador e, ao mesmo tempo, manter a flexibilidade. A definição ideal parece simples, mas difícil de atingir.¹⁶¹ A grande questão da execução do orçamento é reduzir a incompatibilidade que há na manutenção da vontade parlamentar expressa na lei aprovada e mantê-la, ao mesmo tempo, maleável. Reduzir, portanto, o *tradeoff* existente entre a rigidez normativa da lei orçamentária e a eficiência requerida para dar respostas a situações imprevistas.

Essa dificuldade de conciliação dá o tom dos objetivos que devem ser perseguidos pela execução do orçamento, que é marcada por diferentes características. Resumiu Duverger¹⁶² que,

¹⁵⁹ VON HAGEN, J. Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. In: SHAH, A. (Ed.) *Budgeting and Budgetary Institutions*. Washington: The World Bank, 2007, p. 32.

¹⁶⁰ VON HAGEN, *cit.*, p. 32.

¹⁶¹ BURKHEAD, *cit.*, p. 342.

¹⁶² DUVERGER, M. *Finances publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1975, p. 304, tradução livre.

[e]m definitivo, a execução do orçamento é sempre dominada essencialmente por três espécies de considerações. Considerações políticas, em primeiro lugar: assegurar o respeito às prerrogativas do Parlamento em matéria financeira, evitando ultrapassar as autorizações orçamentárias. Considerações financeiras, em seguida: impedir esbanjamento e malversação por parte dos agentes encarregados da execução do orçamento. Considerações administrativas, enfim: assegurar uma boa gestão dos serviços públicos.

Uma conclusão que se pode obter a essa altura é que cabe falar em flexibilização na fase de execução do orçamento apenas quando ela encontra espaço normativo de atuação. Não é possível entender, porém, que haja uma contradição entre flexibilidade e legalidade: se não à execução rigorosa dos montantes, as alterações devem se destinar à manutenção dos objetivos políticos contidos no orçamento. Tais objetivos, como foi aqui desenvolvido, subordinam decisões executórias do orçamento, e não se pode entender que haja uma irredutível oposição entre a política orçamentária do Poder Legislativo e a política orçamentária do Poder Executivo. As medidas de execução ficam adstritas à obtenção dos resultados previstos nos programas orçamentários, quer para isso seja necessário gastar todo o dinheiro previsto para ele ou não. A flexibilidade não opera em um vácuo de princípios orçamentários, e tampouco os interesses do Poder Executivo em realizar determinada política fiscal podem ignorar os objetivos orçamentários previamente traçados. O sistema mostra-se de alguma forma complexo, mas a relação do orçamento com outras leis orçamentárias, com destaque para a LDO, acrescidos os dispositivos previstos na LRF, não permitem dizer que o cumprimento dos objetivos do orçamento comprometeria a política econômica necessária ao melhor interesse do país, pois que o orçamento não é fechado à necessidade de adequações ao ambiente econômico. Para isso, entretanto, o Poder Legislativo não pode ser ignorado.

Para entender a flexibilidade, é necessário situá-la face a outros princípios, eminentemente jurídicos e vetores de uma boa gestão pública, que são, para a análise que aqui interessa, a transparência, a anualidade e a especificação.

2.1 LIMITES JURÍDICOS À FLEXIBILIDADE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.1.1 O princípio da transparência

A flexibilidade se encontra em estreita conexão com o princípio da transparência. Ainda que esse seja bastante amplo e abarque uma diversidade de situações e aspectos, por ele se indica, em uma leitura que se poderia até chamar de clássica, que a projeção das receitas e das despesas deve ser estabelecida de acordo com circunstâncias

reais, na medida em que essas se deixem prever.¹⁶³ O objetivo é limitar a distância existente entre os resultados esperados e efetivos da conduta orçamentária.

Outras denominações são dadas ao princípio da transparência, conforme se destaquem algumas de suas particularidades: fala-se em princípio da sinceridade, da exatidão, da veracidade e da honestidade da estimativa orçamentária. No Brasil, tem sido expresso mais consistentemente como princípio da transparência, com notável desenvolvimento a partir da LRF. Diversas orientações internacionais o aconselham, inclusive quanto ao controle de subvenções e renúncias de receitas, que poderiam, de outra forma, ser facilmente ocultáveis.¹⁶⁴

No art. 1º da LRF estabeleceu-se que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente. A previsão da publicidade como princípio da administração pública pelo art. 37 igualmente o corrobora, embora a ela não se reduza, mas há outros dispositivos específicos, tais como a previsão de que as contas dos municípios devem ficar abertas, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação (art. 31, § 3º), e pela previsão de que a lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidem sobre mercadorias e serviços (art. 150, § 5º). É um princípio que vincula o Estado à sociedade, consubstanciando-se “na clareza orçamentária, na responsabilidade fiscal, no respeito aos direitos do contribuinte no aperfeiçoamento da comunicação social e no combate à corrupção dos agentes públicos”.¹⁶⁵

A exatidão das informações contidas no orçamento é também expressão nítida do princípio da unidade orçamentária, previsto pelo art. 165, § 5º, da Constituição, e que se presta fundamentalmente à transparência das informações financeiras. A inclusão das despesas e receitas no orçamento público manifesta-se pela sua perspectiva de completude. Um orçamento incompleto consiste habitualmente em estimativas imprecisas, do tipo que se observa em cálculos empurrados para baixo ou em receitas ou despesas omitidas. Apesar dessa conexão, porém, o princípio da transparência é independente do princípio da unidade. Se, por exemplo, as dotações orçamentárias relativas a certas despesas forem estimadas em níveis significativamente mais altos do que as circunstâncias exigiriam, não haveria nenhuma violação ao princípio da unidade ou da completude, mas nítida discordância com o princípio da transparência.

¹⁶³ NEUMARK, F. *Der reichshaushaltsplan: ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1929, p. 251-252.

¹⁶⁴ INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Code of good practices on fiscal transparency*. Washington: IMF, 2007.

¹⁶⁵ TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: orçamento na constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5, p. 209.

Esse princípio tem grande importância para as funções que o orçamento deve cumprir. Sua inobservância compromete o equilíbrio orçamentário: as estimativas incompletas prejudicam uma relação harmônica duradoura entre receita e despesa, pois os resultados distintos obtidos provocam maior número de perturbações. De um ponto de vista político, ainda, a situação financeira ao tempo da aprovação do orçamento fica encoberta tanto ao parlamento como à sociedade. A administração não apenas se retira, por meio da insinceridade, da esfera de controle parlamentar, mas também induz o Poder Legislativo a erro nas decisões políticas que precisam ser tomadas. Por exemplo, a subestimação de despesas pode convencer os parlamentares da necessidade de realização de operações de crédito; de outra parte, sua superestimação pode conduzi-los a abdicar da criação de um programa que corresponda à sua vontade, sob o argumento de que não há recursos, apenas por inconveniência à administração.

O princípio tem consequências econômicas e políticas claras. Nunca teve dificuldades em se afirmar como uma necessidade prática, porém, nem sempre encontrou suficiente tratamento teórico. Hoje, sua importância é cada vez mais ampla em razão do desenvolvimento de novos princípios de gestão aplicados ao setor público, que valorizam conceitos como a *accountability* e a maior participação da sociedade em políticas públicas, que podem ser estimulados pela transparência.¹⁶⁶ A inexactidão da previsão orçamentária representa uma enorme dificuldade à prestação de contas, à análise de informações e aos controles social e de desempenho dos programas orçamentários.

Por meio da previsão reduzida das receitas ou de estimativa maior da despesa, a administração abre espaço para a criação posterior de despesas adicionais suplementares ou completamente novas. Ainda, o governo deve recorrer ao contingenciamento de despesas empenhadas caso a arrecadação se mostre insuficiente naquele determinado tempo.

Flexibilidade e transparência se implicam mutuamente, sem que haja entre elas contradição. Admitir a possibilidade de que os instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária servissem para dar cobertura a uma previsão orçamentária insincera é incoerente com o princípio da transparência. A flexibilidade da execução orçamentária, traduzida em alterações no orçamento votado no curso do exercício financeiro em que vige, deve significar uma adaptação a situações que não puderam ser previstas ou que se fazem urgentes e imperiosas. O contrário significaria fazer da

¹⁶⁶ ALMEIDA, C. O. F. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 595.

flexibilidade o salvo-conduto do administrador desonesto, ou ainda transformar a habilidade em manipular dados financeiros do Estado em uma vantagem política competitiva. A flexibilidade não pode ser aí entendida como princípio oposto à transparência, mas como um instrumento de correção de erros técnicos, de adaptação à conjuntura para a realização do plano aprovado e de realização de despesas inevitáveis, no cumprimento estrito dos requisitos que a Constituição e a legislação orçamentária lhe impõem. A transparência orçamentária, além disso, permite saber com mais clareza a produtividade e a eficiência do gasto, podendo servir a sua redução. Pode indicar, portanto, se acréscimos nas dotações durante a execução são realmente necessários.¹⁶⁷

2.1.2 O princípio da especialidade

O princípio da especialidade (ou da especificação, ou da especialização) do orçamento público é habitualmente tratado em seu aspecto material. Deve-se reconhecer, entretanto, que o conceito de especialidade para o orçamento (em particular para a execução orçamentária) tem duplo desdobramento, tanto material como temporal.

A simples norma que estabelece que o orçamento vale para um exercício financeiro expressa um tipo de especialidade temporal, que faz com que o orçamento seja intrinsecamente específico. Isso o reconheceu, em trabalho bastante antigo, Boiteau: “o orçamento é, em si mesmo, uma primeira especialidade”.¹⁶⁸ Ao lado desse aspecto temporal, encontra-se também especialidade material nos casos em que se deseja que as estimativas orçamentárias da imensa quantidade de operações financeiras de uma comunidade política adquiram articulação e ordem. No lugar da multiplicidade arbitrária, busca-se a escolha racional de fins; somente poderão ser executadas aquelas despesas que tiveram sua estimativa discriminada no orçamento. Os meios públicos devem ser empregados não em montantes aleatórios, mas de acordo com a maneira pela qual determinada quantidade de dinheiro foi alocada para um fim específico.

2.1.2.1 *A especialidade temporal: o exercício financeiro e atenuações ao princípio da anualidade da despesa*

Está disposto no art. 165, § 9º da Constituição que lei federal disporá sobre o exercício financeiro. A Lei n. 4.320/64, posto que seja anterior ao texto constitucional

¹⁶⁷ RUBINSTEIN, F. Notas Sobre a transparência fiscal no direito financeiro. CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 880.

¹⁶⁸ BOITEAU, P. Budget général de l'état. In: SAYS, L. *Dictionnaire des finances*. Paris: Berger-Levrault, 1889, v. I, p. 611, tradução livre.

vigente, disciplina o comando mencionado. Seu art. 34 estabelece que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Um levantamento feito por James Giacomoni expõe detalhadamente as inúmeras alterações que sofreu o exercício financeiro no Brasil, nem sempre coincidindo com o ano civil. Sua superposição, porém, foi reafirmada pela Lei n. 4.320/64, a qual consolidou a regra prevista na lei anterior.¹⁶⁹ O percurso cronológico demonstra que a realização de operações de receita e despesa pode não seguir, e dificilmente segue, a previsão inicial contida na lei de orçamento. Essa margem de imprecisão levou a legislação financeira brasileira, em diversos momentos da sua história, a prolongar o exercício financeiro em relação ao ano civil para possibilitar que lançamentos retardatários de receita ou despesas empenhadas, mas ainda não pagas, pudessem ocorrer posteriormente, em um sistema contábil mantido em aberto por mais tempo. Atualmente, ainda que não se preveja a prorrogação do exercício, ocorre efeito parecido, na prática, mediante a inscrição de restos a pagar no orçamento do ano seguinte, conforme trata o art. 36 da Lei n. 4.320/64. Pelo princípio da continuidade dos serviços públicos, as obrigações ainda não pagas transferem-se ao exercício seguinte e oneram, em certa medida, o próximo orçamento. Isso do lado da despesa. No âmbito das receitas, também elas não se costumam comportar como o previsto, podendo ser lançadas em determinado exercício financeiro, mas nele não efetivamente recebidas. Nesse caso, são inscritas como dívida ativa (art. 39, Lei n. 4.320/64). Observa-se, assim, a característica flutuante do ambiente orçamentário, submetido às variações conjunturais da realidade econômica e à adaptação da programação administrativa a elas. Nesse sentido, o princípio da anualidade também não é compreendido em termos absolutos, mas admite que receitas e despesas de um exercício tenham seus efeitos prolongados sobre outros. A inclusão dos restos a pagar e da dívida ativa no orçamento, porém, reforça a necessidade de que haja transparência quanto a tais informações, para que se saiba quanto do orçamento de um ano está comprometido pela inexecução do orçamento anterior: a flexibilidade existe aí, como se nota, para preservar o conhecimento e o controle parlamentares sobre a atividade financeira pública. Do contrário, caso o tema da execução fosse assunto restrito exclusivamente ao Poder Executivo, não seria necessário que despesas e receitas aprovadas em um ano fossem novamente conduzidas à apreciação parlamentar. Fosse o orçamento nada mais que uma autorização conferida, problema algum haveria em seu não cumprimento efetivo, desde que uma vez aprovado.

¹⁶⁹ GIACOMONI, J., *cit.*, p. 296 e ss.

2.1.2.2 *A especialidade material: aspectos quantitativo e qualitativo*

A partir dessas considerações, e no interesse da especialidade material do orçamento público, as previsões das despesas orçamentárias devem ser, tanto quanto à destinação como quanto ao montante, observadas pelos órgãos encarregados de executar o orçamento. Qualitativamente, a especialidade significa a definição das finalidades. Quantitativamente, refere-se aos créditos orçamentários, isto é, às verbas estabelecidas para cada programa.

2.1.2.2.1 Especialidade qualitativa

O princípio da especialidade qualitativa do orçamento público, ocasionalmente também referido como princípio da dotação, prescreve que os objetivos definidos pelo orçamento apenas podem receber os recursos a eles alocados. É inadmissível, por consequência, que um crédito orçamentário se destine, total ou parcialmente, a despesa não prevista, ou que tenha aplicações em finalidades diferentes daquelas às quais foi designado.

Esse princípio tem grande significado tanto em sentido financeiro como político. De nada adiantaria ser o orçamento completo e transparente, estimado com a maior precisão possível, aprovado regularmente e assim por diante, se os órgãos responsáveis por sua execução tivessem toda liberdade de empregar os meios previstos em programas diferentes daqueles aprovados, assim como mover livremente eventuais saldos e economias, ou de transferir sobras de despesas anuladas ou suficientemente cobertas para outros títulos, como bem lhes aprouvesse. As chances de o orçamento atingir os fins para os quais ele foi aprovado estariam, nesse caso, seriamente comprometidas e o rito de aprovação parlamentar não teria qualquer função. Politicamente, o parlamento não teria influência sobre o orçamento. Sob o ponto de vista financeiro, esse processo de sucessivas alterações arbitrárias teria o resultado de que o planejamento orçamentário seria substituído pela aleatoriedade das decisões ocasionais.

No que concerne às condições de realização desse princípio, tem-se que ele depende de condições objetivas e subjetivas, conforme exposto por Neumark.¹⁷⁰

Como condição objetiva, os créditos orçamentários devem ser altamente delimitados. Dado que existe uma estreita conexão entre a especialidade qualitativa e a transparência, essa depende decisivamente do grau de aplicação daquela. Mas isso não significa que, no interesse da transparência, deve-se seguir até as últimas consequências

¹⁷⁰ NEUMARK, F. *Der reichshaushaltsplan: ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1929, p. 299 e ss.

as minudências de cada programa, ficando os agentes encarregados por ela impossibilitados de realizar os detalhes não previstos. Antes disso, o princípio significa que se tornam juridicamente vinculantes apenas as partes dos créditos orçamentários que sejam suficientes para esclarecer, de maneira clara, sua finalidade.

Exigência subjetiva é que o Poder Executivo não se afaste da finalidade dos créditos orçamentários. O cumprimento voluntário dessa condição é, na prática, raro, porque cada órgão da burocracia administrativa apresenta a tendência de querer agir tão autonomamente quanto possível. Como as administrações dificilmente têm o poder de aprovar um orçamento apenas com dotações globais ou fundos conjuntos, sistemas de flexibilidade são, em alguns sistemas, pensados para permitir transferências entre programas, abrindo-se uma exceção ao princípio da especificação (tais como os tradicionais *virements* do direito orçamentário francês).

De qualquer maneira, a especialidade qualitativa apenas tem alguma utilidade prática se sua observância é garantida por instituições de controle. Sem normas e órgãos encarregados de verificar sua aplicação, a aplicação voluntária dos recursos da maneira como aprovados é uma expectativa irreal.

2.1.2.2.2 Especialidade quantitativa

De acordo com o princípio da especialidade quantitativa do orçamento, as despesas apenas podem ser realizadas com o montante de recursos previstos para elas. Consequentemente, por esse princípio não se admitem despesas que extrapolem ou que criem novas dotações orçamentárias. Seria ilógico que essa formulação caracterizasse apenas o último ato do processo de realização da despesa, que é seu pagamento, como ilegítimo, se ele ultrapassasse ou se fizesse por dotação nova. Portanto, estende-se a todos os atos administrativos anteriores pelos quais se processa o dever jurídico de pagamento, tais como o empenho e a liquidação, a seguir expostos.

Ao se abrirem créditos adicionais ao orçamento, sob a modalidade de suplementação ou de criação de novo programa, frequentemente os documentos governamentais fazem referência a alterações quantitativas e qualitativas, respectivamente. Desse modo, os créditos suplementares seriam alterações quantitativas, ao passo que os especiais seriam qualitativas. Essa diferenciação se baseia na ideia de que, no primeiro caso, somente a especialidade do montante de recursos dotados é afetada, ao passo que, no outro, trata-se de uma alteração na natureza da finalidade definida. Neumark afirma que o cerne dessa separação conceitual é correto, mas a classificação não parece ser útil. Nos dois casos, será criada uma despesa adicional, representando sempre uma maior carga ao orçamento público.¹⁷¹ Ocorre que essa não

¹⁷¹ NEUMARK, *Der reichshaushaltplan: ein Beitrag zur Lehre vom öffentlichen Haushalt, cit.*, p. 311.

é uma consideração generalizável. Em sistemas jurídico-orçamentários tais como o brasileiro, que especificam não apenas a modalidade de crédito, mas também a origem dos recursos, nem sempre se pode afirmar que as despesas aumentam com a abertura de crédito adicional, pois que em alguns casos os recursos admitidos são aqueles provenientes da anulação de outras despesas. O mais provável é que o caso a que se refere o jurista alemão não seja exatamente aquele enquadrado no conceito de crédito adicional, mas de transferências, remanejamentos e transposições.

Esse princípio tem significativa importância para a manutenção das prerrogativas parlamentares de aprovação do orçamento, também dependendo de significativo controle para sua concretização, para controlar eventuais tentações do Poder Executivo. Em razão disso, as alterações na quantidade dos créditos apenas podem ser feitas em conformidade com o que disciplinem as normas aplicáveis. No sistema brasileiro, há tanto normas constitucionais como legais a respeito. Se as próprias normas constitucionais, porém, estabelecem possibilidades tão largas de flexibilização, como a previsão de uma autorização prévia para aberturas de créditos adicionais em limites não definidos, não é possível esperar que o respeito democrático ao orçamento aprovado seja feito por boa vontade do administrador, quando lhe é dada a legítima possibilidade de lançar mão dos mais diversos expedientes de mudá-lo sem qualquer ameaça de devido contrapeso do parlamento. Nesse caso, é de se esperar normas mais restritivas para contornar este quadro.

Uma das alternativas apontadas é que as necessidades impostergáveis de despesas adicionais sejam de alguma forma incorporadas ao orçamento, por exemplo, por meio da previsão de uma reserva de contingência. A finalidade não é apenas política, mas também econômica, pois permite maior comparação entre despesas e receitas. De um lado, é impossível planejar em cada caso concreto uma estimativa orçamentária para despesas imprevistas. Isso seria um grande encargo tanto ao parlamento como à administração, sem que se garantissem resultados palpáveis. Em vista dessas considerações, as necessidades não previstas no orçamento original e que não podem esperar sua satisfação até o próximo exercício financeiro devem ser estimadas e aprovadas por lei. Para tanto, há principalmente duas alternativas à disposição de um sistema jurídico orçamentário, que são: a revisão completa do orçamento público no decorrer do exercício financeiro; as alterações específicas, feitas caso a caso. À primeira denomina-se comumente orçamento retificativo; as outras correspondem aos créditos adicionais. Ambos são meios juridicamente legítimos, na medida em que previstos pelas normas jurídicas de um dado sistema.

2.2 A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO BRASILEIRO: DO REGISTRO DOS CRÉDITOS AO PAGAMENTO

Será feita, nesse ponto, uma descrição das formas jurídicas mais relevantes para os procedimentos administrativos da execução da despesa pública, dando-se destaque

para algumas etapas anteriores, referentes à especificação dos créditos orçamentários. A finalidade é estabelecer a relação entre a execução da despesa e o crédito que a prevê, assim como o caráter especial dos instrumentos de flexibilidade, que devem vir a ser adotados diante de circunstâncias específicas, e não são, pois, uma prerrogativa geral dos órgãos responsáveis pela execução, como se houvesse alguma forma de direito subjetivo público do Poder Executivo a alterar o orçamento.

2.2.1 O orçamento analítico como expressão da especialidade orçamentária

A expressão “orçamento analítico” costuma ser usada, no Brasil, para se referir à maneira de inclusão das receitas e despesas no orçamento e a seu grau de especialidade. Abrange, portanto, o princípio da especialidade, embora não distinga, claramente, entre seus aspectos qualitativo e quantitativo anteriormente apontados. Sob o ponto de vista jurídico, falar em orçamento analítico significa fazer referência às normas que determinam o detalhamento e a extensão do orçamento, conforme a legislação específica que discipline a matéria em cada unidade da federação. A especificação e o modo de sua organização contábil são fundamentais para a execução, determinando a forma de seu exercício. Normalmente, também diz respeito a quadros que discriminam, como for possível e conveniente, a classificação das despesas e das receitas. Representada no art. 5º da Lei n. 4.320/64, que repugna as despesas globais, essa ideia traduz, no sistema orçamentário brasileiro, ora a previsão de que as dotações se destinem apenas à finalidade para a qual foram previstas (aspecto qualitativo), ora a que apenas sejam executadas nos montantes autorizados (aspecto quantitativo). Embora não seja feita essa discriminação, o objetivo é inequívoco: que haja condições ideais de fiscalização pelo parlamento, além do fato de que essa especificação inibe que as atividades governamentais se expandam muito além dos créditos detalhadamente aprovados.¹⁷² O problema mais sério, diagnosticou José Afonso da Silva,¹⁷³ é “saber qual o limite da discriminação, pois não deverá haver descrição minuciosa nem globalização. Na técnica do orçamento-programa, a especialização se traduz, em primeiro lugar, na classificação dos recursos e das despesas, e, depois, dentro de cada classe é que se realiza a discriminação.”

Nesse ponto, é relevante destacar a existência da preocupação com uma especificação paralisante da execução orçamentária, apontada no excerto anteriormente e desenvolvida por Giacomoni:¹⁷⁴ “não cabe transformar as unidades executoras em

¹⁷² GIACOMONI, *cit.*, p. 82.

¹⁷³ SILVA, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 255.

¹⁷⁴ GIACOMONI, *cit.*, p. 263-264.

reféns de uma programação orçamentária excessivamente detalhada, especialmente quando a retificação desta programação depende de demorados procedimentos burocráticos e legais.”

A especialização se traduz, no orçamento-programa, pela classificação de receitas e das despesas, e esses são discriminados dentro de cada classe. O art. 11 da Lei n. 4.320/64 determina a classificação de receitas em correntes e de capital e o art. 12 o faz quanto às despesas, também classificadas em despesas correntes (despesas de custeio e transferências correntes) e despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital). Cada um desses itens, que constituem a respectiva classe, encontra sua definição na legislação. Essas são as chamadas categorias econômicas de classificação. Dentro de cada uma delas é feita a discriminação da despesa “por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão de Governo” (art. 13, Lei n. 4.320/64), conforme o extenso esquema delineado neste dispositivo. De acordo com o art. 15 da mesma lei, a discriminação deve ser feita, no mínimo, por elementos, admitindo-se, porém, especificações mais minuciosas.

Cumpre ressaltar que a classificação de receitas e despesas em categorias econômicas não basta para que se atenda ao princípio da especificação, devendo-se discriminá-las dentro das instituições, no nível global das diversas categorias orçamentárias (programa, subprograma, atividade, projeto e obra) e, em muitos casos, segundo uma distribuição geográfica ou regional.

Dizendo de maneira ampla, o conhecimento dos resultados da gestão patrimonial depende da classificação das contas. A classificação contribui para a efetiva execução do orçamento, facilita a formulação de programas e a prestação de contas e torna possível a análise dos efeitos econômicos das atividades governamentais.

2.2.2 Registro dos créditos e dotações

O modelo analítico de orçamento opera por meio registro dos créditos orçamentários e das dotações, para que se possa acompanhar o andamento de seus saldos e, mais amplamente, da programação do governo.¹⁷⁵ Aqui, também a disciplina do registro serve tanto a fins quantitativos (pois permite conhecer a classificação e o título apropriado em que cada despesa deve ser lançada) como qualitativos (com a possibilidade de que os montantes de cada uma das dotações fiquem evidenciados).

Como ressalva prévia ao tema, aponta-se uma comum confusão terminológica entre créditos orçamentários e dotações. Giacomoni¹⁷⁶ e Machado Jr. e Heraldo

¹⁷⁵ Cf. GIACOMONI, *cit.*, p. 265.

¹⁷⁶ GIACOMONI, *cit.*, p. 265.

Reis¹⁷⁷ os distinguem, dizendo que dotação “deve ser a medida, ou quantificação monetária do recurso aportado a um programa, atividade, projeto, categoria econômica ou objeto de despesa”.¹⁷⁸ O crédito orçamentário é “a autorização através da lei de orçamento ou de créditos adicionais para a execução de programa, projeto ou atividade ou para o desembolso de quantia aportada a objeto de despesa, vinculado a uma categoria econômica, e, pois, a um programa”. Portanto, o crédito orçamentário contém uma dotação.

A Lei n. 4.320/64 apresenta as seguintes categorias classificatórias que constituem o crédito orçamentário: elemento, subcategoria econômica, categoria econômica, projeto ou atividade, subprograma, programa, função, unidade orçamentária e órgão. Dada a relevância da concepção de orçamento-programa para o sistema orçamentário vigente, convém destacar a incorporação, pela referida lei complementar, por meio de seu Anexo n. 5, da classificação funcional-programática, que havia sido adotada pelo orçamento federal a partir de 1968. Essa classificação é o antecedente da classificação por programas, adotada nos orçamentos federais a partir de 1999. Absorvida pela lei complementar, a classificação funcional-programática valeu como norma geral que se deve aplicar aos orçamentos das diversas entidades federativas. São cinco as categorias por ela escorçadas: função, programa, subprograma, projeto e atividade, em ordem crescente de especialidade. A Portaria n. 9/74 (que acabou transformada no citado Anexo 5) define projeto e atividade. Projeto é o “instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto final que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação do governo.” De outro lado, a atividade é “um instrumento de programação para alcançar os objetivos de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, necessárias à manutenção da ação do governo”. Daí se entende que se o programa, que compreende projetos, atividades e operações especiais, é o objetivo a se atingir com a execução do orçamento, acaba sendo ele também definido como a categoria mais importante. Além disso, “funções são, então, constituídas pela divisão, em grandes linhas, das áreas de atuação do governo. Os subprogramas são partes dos programas; representam objetivos parciais buscados pelo governo por meio do orçamento”.¹⁷⁹

A partir dessa orientação normativa, adotou-se a classificação por programas, que tem o objetivo de vincular as despesas aos resultados pretendidos. Essa classificação

¹⁷⁷ MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 20.

¹⁷⁸ MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 20.

¹⁷⁹ GIACOMONI, *cit.*, p. 100.

é exigência legal no Brasil desde que a Lei n. 4.320 determinou que a lei orçamentária “conterá a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo” (art. 2º).

A partir de 1990, conforme determinação da Lei de Diretrizes Orçamentárias então vigente, alterou-se a noção de classificação conforme a natureza da despesa, que envolvia a obrigatoriedade de discriminar a despesa até o nível de elementos. Tal determinação foi estendida a outras unidades da federação a partir do exercício de 2002, por meio de Portaria Interministerial, que pôde introduzir tal norma geral a partir do disposto no art. 50, § 2º, da Lei Complementar n. 101/2000.¹⁸⁰ Mantiveram-se as categorias econômicas e criaram-se grupos de despesa e o conceito de modalidade de aplicação. O art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, entretanto, permitiu excluir o item “elementos” da lei orçamentária, dispondo que, nela, a discriminação da despesa será feita, quanto à sua natureza, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. Trata-se de norma cujo teor é claramente contrário ao art. 15 da Lei n. 4.320/64, que prevê a classificação da despesa, segundo sua natureza, no mínimo por elementos. Como essa é uma lei complementar, não é possível que seja alterada por portaria, mesmo que se trate do exercício de competência prevista pelo art. 50, § 2º, da LRF.

Esse dispositivo da Lei n. 4.320/64 é um ponto crítico da lei geral do orçamento, exatamente por sua rigidez. Com um sistema classificatório que esmiúça a despesa no orçamento até o nível dos elementos, ficam esses indissociáveis da subcategoria econômica, item mais abrangente no qual se incluem, podendo-se vislumbrar dificuldades quanto à discriminação adequada na elaboração e no acompanhamento da execução orçamentária.

A Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001, modificada por sucessivas portarias, teve a finalidade de resolver dificuldades como estas, combinando categorias econômicas, grupos, modalidades de aplicação e elementos. Permitiu que esses últimos estivessem presentes em diversos grupos. Um problema, porém, permanece: despesas com pessoal devem ainda ser classificadas como pessoal e encargos sociais, vinculando-se necessariamente às despesas correntes.

Relacionando o registro dos créditos com a ideia de orçamento analítico, expressões do princípio da especificidade, o detalhamento orçamentário se costumava

¹⁸⁰ Esse artigo dispõe que “a edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67”. A STN exerce a competência temporária de “órgão central de contabilidade da União”.

realizar por meio do Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD), que cada Poder e o Ministério Público elaboravam no seu respectivo âmbito de atuação. Feita a citada reorganização da classificação da despesa conforme a natureza, adotando-se as categorias econômicas, grupo, modalidade de aplicação e elemento, apenas os grupos de despesa constavam da lei orçamentária. As demais vinham no QDD, o que conferia ao Executivo grande poder de disposição sobre os créditos orçamentários, pois a aprovação do orçamento pelo Congresso se dava em termos mais genéricos e era o governo que elaborava o quadro de detalhamento. Por emendas à Lei n. 9.692/98 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 1999), o Congresso Nacional determinou que apenas a categoria “elementos” não constasse da lei orçamentária. Todas as outras deveriam estar ali referidas. Há, assim, maior transparência na lei orçamentária.

Por outro lado, e antes da alteração citada anteriormente, o QDD apresentara certos inconvenientes ao Poder Executivo, que o alterou em alguns aspectos. Os inconvenientes alegados se resumem à falta de agilidade da execução da despesa quando se tem que elaborar e publicar constantemente o QDD, além de ser necessário fazer constar nele as alterações da classificação verificadas durante o exercício. Tentando afastar tais empecilhos, a LDO para o exercício de 1997 (Lei n. 9.293/96, art. 56, *caput*, e art. 3º) determina que apenas o QDD inicial seja publicado. As alterações necessárias devem ser feitas diretamente no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), em que ocorre o procedimento de detalhamento do orçamento.

Revela-se, por isso, que o registro dos créditos orçamentários, ainda que deva atender ao princípio da especificidade, classificando a despesa em diversas categorias e níveis de detalhamento, depara-se com certo grau de maleabilidade da classificação. É evidente, entretanto, que a necessidade de flexibilidade na fase de execução do orçamento se deve coadunar com o princípio da legalidade, bem como do controle parlamentar. Os créditos devem ser tão específicos quanto o possam. Por outro lado, não tão específicos a ponto de não admitir qualquer alteração.¹⁸¹ Nesse sentido, a iniciativa do SIAFI é adequada por permitir que na lei orçamentária conste classificação suficiente, de maneira que chegue à cognição parlamentar o conteúdo correto da despesa apreciada, e, ao mesmo tempo, por possibilitar que detalhamentos maiores, no patamar de elementos, sub-elementos e itens, dispensáveis de tomar grande tempo do processo político de aprovação do orçamento, sejam feitos diretamente em um sistema ágil, de toda forma transparente e aberto ao controle.

¹⁸¹ *Le Gouvernement doit être lié mais non ligoté* (GAUDEMET, P.-M.; MOLINIER, J. *Finances publiques*. 7. ed. Paris: Montchrestien, 1996, v. 1, p. 100).

2.2.3 Programação financeira e cronograma de desembolso

A previsão orçamentária das receitas e despesas, de acordo com o princípio da anterioridade, não tem por consequência que a execução das operações de arrecadação e dispêndio fique submetida a uma obrigação de conformidade absoluta, o que seria impossível. Essa obrigação é mais restritiva quanto às receitas, mas não por força da previsão orçamentária, que há muito não vige o princípio da anualidade tributária, e, sim, por decorrência do princípio da legalidade: o ato de arrecadação que não encontre seu fundamento em norma válida é reputado nulo. Além disso, como a instituição de tributo é matéria de competência legislativa, a administração não pode, no momento da execução, modificar a lei tributária ou apreciar a conveniência e a oportunidade da arrecadação, pelo que o tributo, conforme a dicção do art. 3º do Código Tributário Nacional, é cobrado mediante atividade administrativa plenamente vinculada. No que concerne não ao tipo, mas ao montante da previsão do tributo, o orçamento fornece uma estimativa. Nesse ponto, a autorização orçamentária é ainda menos constritiva, porque é uma autorização ilimitada, o Estado pode arrecadar mais do que o volume previsto, desde que exerça suas competências nos termos das normas em vigor.

Em relação à estrita obrigação de execução que prevalece quanto às receitas, a qual não decorre da previsão orçamentária, mas de outras normas jurídicas, a execução da despesa tem uma margem de apreciação significativamente maior. A lei orçamentária institui faculdades de utilização de créditos, estabelecendo limites máximos nas suas dotações, visto que a Constituição proíbe a concessão de créditos ilimitados (art. 167, VII). A inscrição de créditos na lei orçamentária é uma condição necessária para que a despesa seja regularmente executada; é necessário, no entanto, relacionar a despesa à arrecadação.

Especificadas as despesas que deverão ser executadas no exercício financeiro posterior àquele de sua inclusão na proposta orçamentária, a administração se depara com uma questão essencial à adequada gestão dos recursos: o ritmo em que esses deverão ser gastos. O planejamento do tempo de liberação do dinheiro público é instrumentalizado pela programação financeira e pelo cronograma do desembolso, que serão estabelecidos pelo Poder Executivo, nos termos do art. 8º da Lei Complementar n. 101/2000, após 30 dias da publicação dos orçamentos, de acordo com o que disponha a LDO. Trata-se de disposição paralela às quotas trimestrais da despesa previstas pela regra anterior, contida nos arts. 47 a 50 da Lei n. 4.320/64. O Decreto-Lei n. 200/67, no art. 7º, *d*, trata a programação financeira do desembolso como instrumento básico do planejamento da ação governamental.

Essa programação tem a função de “ajustar o ritmo de execução do orçamento-programa ao fluxo provável de recursos”, de maneira a “assegurar a liberação automática e oportuna dos recursos necessários à execução dos programas anuais de trabalho” (art. 17, Dec.-Lei 200/67). Somente em consonância com a programação financeira do desembolso é que compromissos financeiros poderão ser assumidos (art. 18, *idem*).

Em linhas gerais, a programação de desembolso existe porque a entrada de receitas e o pagamento das despesas não ocorrem nem ao mesmo tempo, nem no volume necessário para as diferentes ocasiões. Cabe ao governo planejar seus gastos de acordo com o fluxo dos recursos que ingressam em sua contabilidade. É um importante instrumento de racionalização da liberação, às unidades orçamentárias, dos recursos necessários à execução dos programas de trabalho. Essa programação se caracteriza por três objetivos fundamentais:

ajustar o ritmo de execução do orçamento ao fluxo provável de recursos, assegurar a entrega automática às unidades orçamentárias, em tempo hábil e dentro dos limites previamente estabelecidos, da soma de recursos financeiros necessários e suficientes à execução dos seus programas, e manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.¹⁸²

O desembolso deve ocorrer de forma a considerar o fluxo das receitas. Cabe ao Poder Executivo elaborar o cronograma mensal de desembolsos (art. 8º, Lei Complementar n. 101/2000), incluindo, na fixação das quotas mensais, também os créditos adicionais e as operações extra orçamentárias, particularmente os restos a pagar (art. 49, Lei n. 4.320/64). Com esse dispositivo de inclusão na programação de outras operações de natureza financeira, procurou-se disciplinar o fluxo de caixa tomando em consideração

as disponibilidades existentes; a afluência provável da receita própria e de receitas transferidas; o orçamento aprovado, com a discriminação por unidades orçamentárias; outros débitos ou compromissos, como os oriundos de créditos especiais abertos nos últimos quatro meses do exercício recém-encerrado; os restos a pagar; os compromissos da dívida pública e outros dessa natureza; e outros compromissos e circunstâncias que possam influir no comportamento efetivo das receitas e na realização da despesa.¹⁸³

Com essa extensão se refere o dispositivo legal aos créditos adicionais e operações extra orçamentárias.

¹⁸² SILVA, *Orçamento-programa no Brasil*, cit.

¹⁸³ MACHADO Jr., J. T.; REIS, H. C. *A Lei n. 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002/2003, p. 126.

Faz parte desse dispositivo a ideia de que a programação é um processo contínuo da administração. Feita a programação inicial no orçamento, que é aprovada como determinado plano de trabalho, ela deve começar a ser executada também de forma planejada. Para evitar que a administração atue de modo a concentrar todas as despesas nos primeiros meses do ano, quando a tesouraria arrecadou apenas pequena parte dos recursos, adotava-se anteriormente o regime dos duodécimos como medida central para planejar o ritmo da execução, pelo qual a despesa era dividida em doze partes iguais, correspondentes a cada mês do ano. Em cada período mensal se poderia utilizar 1/12 da dotação prevista. Distribuíam-se a despesa ao longo do ano. É o modo de execução atualmente vigente, por exemplo, em Portugal.¹⁸⁴ Esse tipo de programação, todavia, é problemático por estabelecer limites mensais para a execução do programa da administração: o sistema funciona bem com relação às despesas fixas, notadamente de pessoal, mas é inoportuno para, por exemplo, a compra de materiais ou outra despesas que não se executam de forma uniformemente distribuída no tempo.¹⁸⁵ É mais adequado que as cotas mensais sejam estabelecidas conforme um programa, atendendo-se à peculiaridade de cada tipo de despesa.

O art. 13 da LRF prescreve, ainda, que no prazo de trinta dias após a publicação dos orçamentos, as receitas previstas sejam desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado e quando cabível, das medidas de combate à sonegação e à evasão da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Em suma, a programação é flexível e pode ser alterada durante o exercício financeiro, o que, demais, se prevê no art. 50 da Lei n. 4.320/64. As cotas mensais poderão ser alteradas durante o exercício, desde que observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária. De modo a contornar os problemas do rígido sistema dos duodécimos, preparou-se, então, um sistema flexível de execução apto a atender às circunstâncias reais que se apresentem conforme o desenvolvimento da relação entre receita e despesa.

Vê-se que as cotas de desembolso são fixadas conforme evolua a arrecadação de receitas, que é elemento variável. É necessário que exista a possibilidade, então, de alterar a programação financeira estabelecida, como menciona José Afonso da Silva.¹⁸⁶ E não é apenas o comportamento da entrada de recursos que pode justificar a alteração da programação, senão, também, as modificações nas prioridades

¹⁸⁴ RIBEIRO, J. J. T. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 117.

¹⁸⁵ Cf. MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 122.

¹⁸⁶ SILVA, *Orçamento-programa no Brasil, cit.*, p. 328.

políticas expressas no orçamento,¹⁸⁷ definidas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Ademais, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal dá comandos para a revisão da programação do desembolso, que deve ocorrer: no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, recompondo-se as dotações cujos empenhos foram limitados de forma proporcional às reduções efetivadas; e ao final do bimestre, se for verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Nesse caso, os Poderes do Estado e o Ministério Público promoverão por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação de receita (o chamado contingenciamento de recursos), segundo critérios fixados pela LDO.

2.2.4 Estágios da despesa: empenho, liquidação e pagamento

Definido o empenho no art. 58 da Lei n. 4.320/64 como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição, há algumas outras funções por ele cumpridas no controle da execução do orçamento. Trata-se do ato administrativo ao qual cabe enquadrar a despesa em determinado crédito orçamentário, deduzindo-a. Funciona, além disso, como uma garantia ao credor de que os valores empenhados têm respaldo orçamentário.¹⁸⁸

Como ato cuja finalidade principal é reservar recursos para posterior pagamento, o empenho se mostra uma das etapas mais importantes pela qual passa a despesa pública. Ele evita que o pagamento seja frustrado por falta de verba e ao mesmo tempo possibilita aos diversos órgãos do governo conhecer as diversas parcelas empenhadas da despesa. Ressalta-se, todavia, que a prática administrativa brasileira muitas vezes adota o empenho *a posteriori*, apenas a pretexto de cumprir formalmente a legislação pertinente. Trata-se de um problema de planejamento e de deficiências de programação.¹⁸⁹

Por outro lado, o art. 68 estabelece o chamado regime de adiantamento, ao qual o art. 65 se referia como aplicável a casos excepcionais. Conforme o art. 68, o regime de adiantamento é aplicável aos casos expressamente definidos em lei e consiste na entrega de numerário a servidor, sempre precedida de empenho na dotação própria, para o fim de realizar despesas que não possam subordinar-se ao processo

¹⁸⁷ SILVA, *Orçamento-programa no Brasil*, cit., p. 265.

¹⁸⁸ GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 270.

¹⁸⁹ MACHADO Jr.; REIS, cit., p. 144.

normal de aplicação. Há casos em que os recursos destinados a determinada despesa são empenhados antes que a própria despesa seja pactuada, desde que haja previsão expressa em lei. A previsão desse regime em caráter de exceção confirma, porém, a necessidade de empenho *ex ante*, mesmo em casos de despesas especiais.

Processado o empenho, segue-se à liquidação. De acordo com o art. 63 da Lei n. 4.320/64, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. É a verificação de que a despesa anteriormente empenhada é legítima, com a finalidade de apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação (art. 63, § 1º, I, II e III).

Se a liquidação é ato de verificação do direito adquirido pelo credor ao recebimento da prestação, não se pode falar, ainda, que é com esse ato que se cria à administração a obrigação de pagar. As cláusulas contratuais devem ter se verificado cumpridas.¹⁹⁰ Por esse motivo, contratos de obras e de prestação de serviços em que se estipula o adiantamento de pagamentos devem ser feitos com cuidado, de modo a evitar que a obra ou o serviço sejam implementados fora das condições exigidas ou que, simplesmente, não sejam realizados de modo algum. Nesse sentido, a liquidação não é simplesmente ato formal de verificação do direito adquirido pelo credor, mas deve refletir a realidade:

[h]á um ponto central a considerar: é [a liquidação] a verificação objetiva do cumprimento contratual. A fase de liquidação deve comportar a verificação *in loco* do cumprimento da obrigação por parte do contratante. Foi a obra, por exemplo, construída dentro das especificações contratadas? Foi o material entregue dentro das especificações estabelecidas no edital de concorrência ou de outra forma de licitação? Foi o serviço executado dentro das especificações? O móvel entregue corresponde ao pedido? E assim por diante. Trata-se de uma espécie de auditoria de obras e serviços, a fim de evitar obras e serviços fantasmas. (...) O documento de liquidação, portanto, deve refletir uma realidade objetiva.¹⁹¹

As condições previstas na licitação, no contrato, no empenho ou em outro ato administrativo fundamental da relação jurídica em questão, devem ser observadas.

Verificado, pela liquidação, o direito adquirido pelo credor, a autoridade competente exara, por despacho, a ordem de pagamento. Por esse se determina que a despesa seja paga (art. 64, Lei n. 4.320/64). Apenas documentos processados pelos serviços de contabilidade podem exarar a ordem de pagamento (parágrafo único do art. 64).

¹⁹⁰ SILVA, *Orçamento-programa no Brasil*, cit., p. 342.

¹⁹¹ MACHADO Jr.; REIS, cit., p. 149-150.

A execução da despesa encerra-se com o pagamento. Esse só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação (art. 62, Lei n. 4.320/64). O art. 74 do Decreto-lei n. 200 estabelece que o pagamento se faça mediante ordem bancária ou cheque nominativo contabilizado pelo órgão competente, e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro. Esse dispositivo legal derroga, assim, o art. 65 da Lei n. 4.320/64, que estabelecia a efetuação do pagamento por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos bancários credenciados e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

2.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

O exame do regime de contabilidade pública no que toca o registro dos créditos e dotações, como desdobramento técnico do princípio da legalidade serve para expor uma preocupação de índole político-constitucional: se há alguma incompatibilidade entre o cumprimento do orçamento votado pelo parlamento e a necessidade de sua adaptação às circunstâncias que se apresentem no momento da execução, ela é aparente. Os objetivos de eficiência da execução não podem ser compreendidos como uma etapa extra normativa ou alheia à legalidade do ciclo orçamentário. Executa-se o orçamento para cumprir o orçamento. Da mesma forma, muda-se o orçamento para que se torne possível cumprir seus objetivos.

De certa forma, a classificação das despesas apenas até um ponto em que não comprometa a eficiência administrativa, evitando previsões a tal ponto detalhadas que reduzam significativamente a discricionariedade administrativa, mostra que o orçamento público concede ao Poder Executivo margem para promover a adaptação do orçamento às necessidades mais específicas da administração. Contudo, ajustes maiores, que atinjam níveis mais amplos da classificação da despesa, afetando as próprias dotações, devem retornar à apreciação parlamentar – o que é feito, na fase de execução, pela submissão de propostas de lei que criam créditos adicionais ou transferem recursos de uma dotação para outra.

Nota-se a preocupação da ordem jurídica com a manutenção de certo grau de flexibilidade também nas fases técnicas de execução da despesa, em que se procura ajustar o ritmo do empenho à existência de recursos suficientes. O contraste entre empenho e dotação orçamentária mostra, por si, que o sistema orçamentário reconhece a necessidade de cumprimento do orçamento aprovado, por meio da obediência ao que foi ali especificado. Essa é a lógica que deve presidir o regime de execução da despesa. A programação financeira e o cronograma do desembolso destinam-se a objetivos específicos: ajustar o ritmo da execução à conjuntura. De

modo algum são um instrumento de planejamento descolados do sistema orçamentário, com prerrogativas autônomas à decisão parlamentar.

Se é possível identificar na flexibilidade da execução orçamentária o objetivo de permitir a realização dos programas orçamentários por meio de indispensáveis adaptações que surjam do ambiente econômico e social, é também possível supor que os instrumentos de flexibilização devam atender a tais objetivos. E caso surja necessidade de novo programa, não previsto, que se siga o processo legislativo. Há alguns meios de alteração dos créditos orçamentários, todavia, que fogem a essa orientação.

A HETEROGENEIDADE DOS INSTRUMENTOS DE FLEXIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA

Se o propósito específico desse trabalho é identificar dessemelhanças de estruturação normativa entre os instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária, convém iniciar sua análise jurídica a partir de uma distinção que leva em conta o grau de participação do Poder Legislativo em sua aprovação. Há, assim, instrumentos de flexibilidade em que a intensidade da participação parlamentar é potencialmente:

- a) *Forte*: créditos suplementares que ultrapassam os limites de autorização prévia da lei orçamentária; créditos especiais; transferências, transposições e remanejamentos.
- b) *Fraca*: créditos suplementares abertos dentro dos limites de autorização prévia da lei orçamentária; créditos extraordinários.
- c) *Fraquíssima*: limitação de empenho e movimentação financeira.

Chama-se aqui de forte a aprovação de medidas de flexibilização da execução que dependem de aprovação *prévia e específica* do Poder Legislativo. De outra parte, essas medidas são, para os propósitos desta obra, consideradas fracas se a aprovação parlamentar ou não é prévia, como no caso dos créditos extraordinários, ou não é específica, como no caso dos créditos suplementares cuja abertura é previamente autorizada pela lei orçamentária anual. Há, ainda, os instrumentos de flexibilidade em que não há, ainda que pudesse haver, participação parlamentar, como a limitação de empenho e movimentação financeira.¹⁹²

¹⁹² Optou-se aqui pela denominação que a legislação dá a cada uma destes casos, ainda que o uso

Se a execução orçamentária tem por finalidade cumprir os objetivos da lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, seria de se supor que a utilização de instrumentos de flexibilidade por parte do Poder Executivo tivesse igualmente que se submeter, por paralelismo, à aprovação do parlamento. Há casos, conforme exposto nessa classificação, que escapam a tais fundamentos da execução orçamentária, com insuficiente controle parlamentar. Esses instrumentos serão caracterizados a seguir.

3.1 CONTROLE PARLAMENTAR FORTE

Conforme exposto anteriormente, o tópico se dedicará aos mecanismos de aprovação de algumas modalidades de créditos adicionais, bem como alguns outros instrumentos de menor relevância. Sob um mesmo gênero de créditos adicionais, portanto, se encontram formas variadas de exercício de controle parlamentar. As considerações inicialmente feitas sobre créditos adicionais não devem, desse modo, implicar que haja alguma uniformidade entre tais créditos. Será procedida unicamente com o propósito de delimitar melhor suas espécies para partir às distinções necessárias.

3.1.1 Créditos adicionais suplementares e especiais

Uma das alternativas possíveis para modificar o orçamento seria alterá-lo em bloco, no curso do próprio exercício financeiro. Tais orçamentos retificativos são instrumentos adicionais à realização da transparência. Essa vantagem, entretanto, é acompanhada de outras desvantagens que surgem principalmente do fato de que a elaboração de um orçamento retificativo no curso da execução orçamentária faz com que o orçamento original não seja levado suficientemente a sério pelo Executivo e o Legislativo. O governo, ao apresentar o projeto de orçamento, pode sentir-se livre da pressão de realizar estimativas precisas, contando com a possibilidade de realizar as correções posteriormente, e o corpo legislativo encarregado de aprová-lo terá incentivos para dedicar à atividade de apreciação da proposta orçamentária apenas uma atenção superficial.

Se os orçamentos retificativos originalmente servem para garantir o princípio da especialidade quantitativa do orçamento, assim como o fazem os créditos adicionais regularmente aprovados, e se têm a virtude de não afetar a unidade e a transparência orçamentárias, muitos países decidiram evitar os efeitos negativos de

do jargão político ou jornalístico pudesse facilitar a compreensão. Estes termos, porém, serão introduzidos nos itens respectivos.

leis orçamentárias de retificação. Para isso, é comum que os Estados que adotam esse sistema façam com que o orçamento retificativo substitua o orçamento inicial não *in toto*, mas apenas o complete.

Tais orçamentos retificativos não estão previstos no Brasil, que preferiu adotar um sistema de alterações específicas, principalmente por meio de créditos adicionais. Em muitos casos, porém, a distinção não é tão clara, visto que um mesmo ato normativo de abertura de crédito adicional contém alterações de inúmeras dotações orçamentárias.

As referências históricas aos créditos adicionais não são elogiosas. Frequentemente foram apontados como os piores inimigos do equilíbrio orçamentário, em razão do abuso em sua utilização. A legislação do Império procurou, em diversos momentos, reduzir a competência do Executivo em seu uso e houve caso de ministro que aconselhasse sua extinção.¹⁹³

Foi a lei de 9 de setembro de 1850 a primeira a regular o uso de créditos adicionais. Antes desse diploma, sua abertura não era autorizada sequer no caso de ausência de parlamento. A prática, contudo, destoava da previsão jurídica. Para o exercício de 1828, o governo pediu suplementação de despesas destinadas à Corte do Rio de Janeiro (o único orçamento que havia sido votado pelo parlamento até 1830) e sofreu, por isso, forte oposição entre os políticos e juristas da época, pois essa seria a medida “capaz de inutilizar o orçamento, a principal arma do povo contra os excessos do poder”.¹⁹⁴ O art. 4º da lei regulamentadora dispunha, então, que os créditos suplementares poderiam ser abertos apenas para atender a despesas variáveis e flutuantes, devendo o ministro da Fazenda juntar à proposta de orçamento da despesa uma tabela com a nomenclatura dos serviços suplementáveis. Esse anexo ao orçamento anual ficou conhecido como Tabela B, forma pela qual ela será adiante referida. A Tabela B, antecedente histórico das atuais margens de remanejamento, acompanhava o orçamento com a enumeração das dotações para as quais o governo poderia abrir créditos suplementares. Além disso, a lei de 1850 estabeleceu que os créditos suplementares somente poderiam ser utilizados pelo Executivo enquanto as câmaras não estivessem funcionando e no caso de despesa tão urgente que não pudesse esperar nova reunião do parlamento.

¹⁹³ Cf. extensa referência ao tema em ROURE, A. *Formação do direito orçamentário brasileiro*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1916.

¹⁹⁴ VEIGA FILHO, J. *Manual da sciencia das finanças*. 3. ed. São Paulo: Secção de Obras d'O Estado, 1917, p. 287.

Algumas leis orçamentárias posteriores¹⁹⁵ trouxeram, também, uma limitação temporal, que se tornou tradicional nas legislações do período e que constitui prática relativamente incomum no direito orçamentário estrangeiro, que é a limitação temporal de abertura de crédito adicional. Nenhum crédito suplementar poderia ser aberto antes do nono mês do exercício financeiro, como uma medida para que o governo se cingisse às dotações orçamentárias aprovadas e tivesse que ao menos esperar que as consequências de deficiências na arrecadação efetivamente se sentissem antes de modificar o orçamento. Ademais, previram um limite quantitativo de 4 mil contos às suplementações.

A República manteve, inicialmente, a exigência de que se esperasse até o nono mês para modificar os créditos orçamentários. Na verdade, criou ainda uma condição: a de que o presidente do Tribunal de Contas se manifestasse sobre a legalidade da proposta de crédito suplementar (lei de 12 de dezembro de 1892). As manifestações do presidente do Tribunal de Contas, porém, acabaram por se dar no sentido de que a abertura de créditos poderia ocorrer em qualquer mês.

A apreciação desse tema sempre foi crítica, tanto na doutrina como em setores do meio político. Em 1862, o visconde do Rio Branco, ministro da Fazenda, afirmou que os créditos suplementares poderiam ser dispensados ou reduzidos se os serviços fossem convenientemente dotados. Apontou que o que impulsionava o alto volume de modificações no orçamento era a falta de sinceridade orçamentária. Nessa esteira, outro ministro da Fazenda, Silveira Martins, organizou proposta supressora da malfadada Tabela B, que “concorria para alterar os orçamentos e nulificar a fiscalização do Parlamento”.¹⁹⁶ Nessa ocasião, Silveira Martins defendeu as prerrogativas do parlamento, em um movimento contrário ao que posteriormente se verificaria de concentração de poderes orçamentários no Executivo.

Os créditos suplementares não funcionaram senão como um corolário da falta de transparência, clareza e sinceridade da proposta orçamentária, notando-se seu crescimento constante ao longo do tempo. Tudo em razão de verbas insuficientemente dotadas, despesas irrefletidamente cortadas pelo parlamento, ou propostas fictícias elaboradas pela administração. Problema ainda grave se tornou outra tabela, a Tabela A: contendo a relação dos créditos suplementares abertos no exercício anterior, servia de base para a elaboração da Tabela B, em um processo incremental que pouco observava as características conjunturais que efetivamente demandavam

¹⁹⁵ Leis de 9 de setembro de 1862, de 20 de outubro de 1877, de 30 de outubro de 1882 e de 3 de setembro de 1884.

¹⁹⁶ SILVEIRA MARTINS *apud* ROURE, *cit.*, p. 167-168.

alterações orçamentárias. O procedimento supunha descaso com a importância do orçamento público. Verificou-se, igualmente, que os créditos suplementares funcionavam, nesse ciclo de incrementalismo, como motor do aumento das despesas, em razão do impacto que tinham em orçamentos futuros. Não eram os únicos responsáveis, é verdade; para isso concorriam também os créditos extraordinários, criados para os serviços novos.

As tentativas de limitação dessa conduta vieram expressas em importantes documentos do direito orçamentário do início do período republicano, nomeadamente o Projeto do Código de Contabilidade de Didimo da Veiga, de 1903, apresentado como substitutivo ao projeto de Código do deputado Alfredo Varela. Apontavam-se como casos justificadores da suplementação aqueles em que:

- a) As rubricas orçamentárias não fossem suficientes para prover às despesas a que se destinavam.
- b) Houvesse inadiável necessidade.
- c) A rubrica estivesse compreendida na tabela de verbas suplementáveis (Tabela B).
- d) A cifra não excedesse a 8 mil contos durante o exercício.
- e) A utilização do crédito suplementar não importasse ampliação do serviço dotado no orçamento.
- f) Houvesse manifestação do presidente do Tribunal de Contas por sua legalidade.
- g) O Congresso não estivesse reunido.

Nota-se, aí, a exclusão do limite temporal do nono mês para o pedido do crédito. O Projeto de Didimo da Veiga tinha, nesse aspecto, poucas diferenças do anterior, do deputado Alfredo Varela: este, diferentemente daquele, apontava a necessidade de prévio assentimento do ministro da Fazenda, determinava a observância do prazo de nove meses e traçava limite quantitativo de 2 mil contos (ampliado para 10 mil em caso de guerra).

O conjunto desses expedientes teve suas consequências expressas por Agenor de Roure: “o perigo e o mal do crédito suplementar está exatamente nisto – na certeza que tem o Executivo de ver atendidos os seus pedidos de suplementação de créditos para verbas fixas, originando abusos na aplicação dos dinheiros públicos.”¹⁹⁷ Para promover um equilíbrio orçamentário fictício na proposta orçamentária, recorria-se

¹⁹⁷ ROURE, *cit.*, p. 172.

às alterações da lei, criando volume tal de créditos adicionais que se falava em “orçamento paralelo”. Sendo, porém, utópico esperar que um governo administre sem recorrer a créditos adicionais, o desafio seria extinguir a “mentira orçamentária”.¹⁹⁸

Parece ainda prevalecer a certeza do Executivo de ver aprovadas suas propostas de créditos adicionais. Esse traço político do sistema orçamentário brasileiro contrasta com amplas prerrogativas parlamentares conferidas no plano constitucional para o exame e aprovação de sua abertura.

3.1.1.1 *Classificação*

Há três tipos de créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários.

Suplementares são aqueles abertos para o reforço de dotações orçamentárias que, ao longo da execução, se mostraram insuficientes. Na dicção simples do art. 41, I, da Lei n. 4.320/64, são créditos suplementares os “destinados a reforço de dotação orçamentária”. Suprem as deficiências de créditos orçamentários, mas também de créditos especiais, se a lei que os autorizou contiver autorização expressa nesse sentido.

Rigorosamente, a suplementação não é dos programas orçamentários em si, mas dos recursos financeiros que os atenderão. Nesse sentido, considerando-se que cada programa é o resultado de uma decisão política aprovada pelo parlamento, melhor seria que não fosse possível a anulação de um programa para o reforço de outro, mas tão somente a anulação de determinados objetos de custo de cada programa, transferindo-se seus recursos para outra categoria prioritária. Isso em um cenário de orçamento-programa tecnicamente adequado.

A seu turno, créditos especiais são aqueles que atendem a despesas que não tenham dotação orçamentária específica (art. 41, II, Lei n. 4.320/64). São abertos para um novo programa, projeto ou atividade, servindo para destinar-lhe os recursos para finalidades tais como pessoal, material e outras, que possibilitarão a concretização de seu produto, e também para a despesa propriamente dita. Dessa forma, presta-se essa espécie ao aprimoramento do planejamento estatal inicialmente realizado.

Ainda, conforme o art. 167, § 1º, da Constituição Federal, se o programa tiver duração superior a um exercício financeiro, é necessária a inclusão deste crédito no Plano Plurianual, por lei específica, sob pena de crime de responsabilidade.

Os créditos extraordinários, de acordo com o art. 167, § 3º da Constituição, têm sua abertura admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como

¹⁹⁸ ROURE, *cit.*, p. 172.

as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Como o processo legislativo de sua criação é diferente dos demais, serão tratados em tópico apartado. Isso porque, conquanto as três modalidades de crédito adicional atendem a despesas não previstas, o crédito extraordinário é cabível em relação a fatos imprevisíveis pelo texto constitucional. Isto é, aqueles que não podem ser previstos de acordo com os meios e as técnicas disponíveis, do que posteriormente se tratará. Ressalte-se que a Constituição fala em imprevisibilidade e urgência, sendo esses dois requisitos indispensáveis para caracterizar o caráter extraordinário da medida. Não basta, deste modo, que a situação seja urgente, porém pudesse ter sido prevista. Por esta razão, sua abertura é autorizada por meio de medida provisória.

3.1.1.2 Recursos disponíveis

Os recursos dos créditos suplementares e especiais devem ser indicados na lei que os autoriza. Além disso, “a abertura de créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa” (art. 43, Lei n. 4.320/64).

Assinale-se que o *caput* do art. 43 da Lei n. 4.320/64 diz ser necessário haver recursos disponíveis. Isso significa que no momento de efetivação da despesa deve existir a possibilidade de serem dispostos pela administração.¹⁹⁹ E, de acordo com o § 1º desse artigo, os recursos que atendam às finalidades do *caput* não podem estar comprometidos, pois, evidentemente, nesse caso não são recursos disponíveis. Assim, por recursos comprometidos, deve-se entender aqueles que em razão de contratos, convênios ou leis atenderão a despesas obrigatórias, tais como pessoal, amortizações de empréstimos, juros, inativos (aposentados) e pensionistas, bem como receitas vinculadas a caixas especiais (fundos especiais) institucionalizados para o atendimento de obrigações resultantes da execução de programas especiais de trabalho, que têm, assim, receitas e despesas comprometidas com os respectivos objetivos específicos.²⁰⁰

Os recursos que cobrirão os créditos adicionais, segundo os incisos do art. 43, § 1º, são:

- O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior.
- Os provenientes de excesso de arrecadação.
- Os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei.

¹⁹⁹ MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 114.

²⁰⁰ MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 114.

- O produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.

Fica claro que estas espécies de recursos são *numerus clausus*, vedando-se que sejam apontados outros tipos.

3.1.1.2.1 Superávit financeiro

O art. 43, § 2º, da Lei n. 4.320/64 entende por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

Ativo financeiro e passivo financeiro são elementos constitutivos do patrimônio financeiro, devendo conjugar-se a eles os saldos de créditos adicionais transferidos e as operações de créditos vinculadas para que se possa apurar um superávit líquido. O art. 105, § 1º, da Lei n. 4.320/64 define que o ativo financeiro é composto dos créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários, ao passo que o passivo financeiro (art. 105, § 3º) compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamentos independentes de autorização orçamentária. Havendo saldo nesse balanço, poderão os recursos ser utilizados para cobrir créditos adicionais.

A apuração da existência de superávit financeiro é feita com o balanço patrimonial, no dia 31 de dezembro de cada ano.

A Lei Complementar n. 101/2000, no art. 1º, § 1º, estabelece como um de seus objetivos a busca do equilíbrio das contas públicas, portanto, uma compensação entre receitas e despesas. Também o art. 4º, I, a, dessa lei dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias trate do equilíbrio entre receitas e despesas. No geral, os recursos utilizados para abertura de créditos adicionais provêm de situações que envolvem as receitas (por exemplo, excesso de arrecadação e operações de crédito), ou então a diminuição de outras despesas (anulação de dotações). Aumenta-se, pois, a despesa, por meio de uma contrapartida da receita ou da diminuição de outras despesas, mantendo-se o equilíbrio. Pode-se diagnosticar, entretanto, que aqueles créditos adicionais abertos com recursos do superávit financeiro autorizam novas despesas sem alterar as receitas. Por esse motivo, tais créditos poderiam comprometer a situação fiscal do governo, o que exige esforço adicional para demonstrar, na justificativa e na apreciação do projeto, que a utilização do superávit financeiro será suficiente para evitá-lo.

3.1.1.2.2 Excesso de arrecadação

Pelo art. 43, § 3º, da Lei n. 4.320/64, “entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre

a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.” Exige-se, dessa forma, o acompanhamento do comportamento das receitas, evitando-se a má prática de subestimar a previsão das entradas justamente para obter mais facilmente este excesso. Os métodos dos órgãos encarregados da contabilidade devem ser criteriosos para que, ao apurar esse excesso, não seja ele distorcido. Cálculos subestimados ocasionam o déficit no final do exercício financeiro.²⁰¹ Naturalmente que quanto mais aperfeiçoado o sistema de orçamento-programa, maior a tendência de que essa fonte de recursos tenha sua importância diminuída.²⁰²

Permite-se considerar, ainda, a “tendência do exercício” para apurar o excesso de arrecadação, o que deve ser entendido em consonância com o que dispõe o art. 4º, § 1º, da Lei Complementar n. 101/2000, segundo o qual o Anexo de Metas Fiscais estabelecerá as metas anuais, em valores correntes e constantes, das receitas. De qualquer forma, não é possível vedar a utilização da tendência para apurar o excesso. Se assim não fosse, isto é, se fosse necessário o efetivo recebimento do excesso nos cofres do Tesouro, os créditos adicionais com esses recursos só poderiam ser abertos no final do exercício financeiro. Por outro lado, a justificativa da tendência do exercício requer maior cuidado na sua elaboração, demonstrando a possibilidade efetiva de sua ocorrência, não só em termos estatísticos, mas também se apreciando os vários fatores que podem influenciá-la.

Estabelece, ainda, o § 4º do art. 43, que, “para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.”

É importante a ressalva de que o excesso deve ser apurado no conjunto das receitas, e não com relação a uma delas, isoladamente. Se as demais receitas estão se comportando aquém do previsto, não faria sentido usar-se o excesso de apenas uma delas para abrir o crédito adicional.

3.1.1.2.3 Anulação parcial ou total de dotações

Se determinadas dotações são parcial ou totalmente anuladas, o recurso restante pode ser utilizado para modificar outras dotações, incrementando-as ou criando outras novas. Nesse caso, não há aumento da importância das despesas totais do orçamento, não sendo afetado, portanto, seu equilíbrio. Note-se que o art. 43, § 1º, III, refere-se à possibilidade de utilização dos recursos da anulação de créditos orçamentários ou adicionais autorizados por lei. Não sendo o crédito extraordinário

²⁰¹ GIACOMONI, J. *cit.*, p. 274.

²⁰² MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 116.

autorizado por lei, sua anulação não pode fazer com que seus recursos sejam usados para cobrir outros créditos adicionais.

A escolha das despesas que serão abandonadas, como uma escolha política, deve levar em consideração que de nada adianta anularem-se “dotações consignadas para despesas essenciais, somente com o fito de criar recursos. Seria cobrir um santo, descobrindo outro.”²⁰³

3.1.1.2.4 Operações de crédito

As operações de crédito compõem as receitas de capital (art. 11, § 4º, da Lei n. 4.320/64, com redação dada pelo Decreto-lei n. 1.939/82). São operações rigorosamente controladas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Seu art. 29, III, as define como o “compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.”

O art. 43, IV, da Lei n. 4.320/64 é expresso ao prescrever que os recursos provenientes de operações de crédito somente poderão ser utilizados para a abertura de créditos adicionais “em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las”, evitando-se a utilização de operações de crédito sem base legal, econômica ou financeira. Nesse sentido, é preciso que as operações de crédito sejam autorizadas de tal modo que os compromissos possam ser satisfeitos sem que o crédito público fique abalado.

Uma questão que se coloca é se o produto da operação de crédito precisa ter sido obtido no momento da abertura do crédito adicional. A respeito, o art. 7º, § 2º, da Lei n. 4.320/64, diz que “o produto estimado de operações de crédito e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.”

Portanto, a operação deve ser viável e a realização possível no exercício, sucedendo-se naquele ano. Outros impedimentos, por exemplo, que inviabilizariam as operações de crédito, são aqueles trazidos pela Resolução n. 43/2001 do Senado Federal, a respeito do endividamento dos estados e municípios. A expectativa de recursos provenientes dessas operações inviáveis não ensejaria a abertura dos créditos adicionais, ainda que não se exija, categoricamente, que primeiro deve haver o recurso para depois abrir o crédito.

²⁰³ MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 115.

3.1.1.3 *Compatibilidade dos créditos adicionais com as leis orçamentárias*

A necessária compatibilidade entre todas as leis orçamentárias e os créditos adicionais se destina a evitar a criação de orçamentos paralelos, alheios a um contexto de planejamento anterior e à decisiva manifestação da vontade parlamentar. A participação dos diferentes órgãos administrativos e legislativos se submete às determinações das leis orçamentárias, que geram efeitos na administração. A elaboração da proposta é decidida em diferentes níveis hierárquicos administrativos, que devem ter por norte a consecução da decisão expressa no plano de médio prazo (Plano Plurianual), nas diretrizes específicas para o orçamento (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e na Lei Orçamentária Anual.

Na organização dos orçamentos públicos no Brasil, os programas orçamentários devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (art. 165, § 7º, da Constituição). Com isso, pode haver interesse não apenas em alterar a lei orçamentária, mas também alguma das metas, objetivos ou diretrizes do próprio plano plurianual. Nesse caso não se tratará de crédito adicional, porque o PPA não quantifica dotações orçamentárias. É possível, contudo, que, em hipótese específica, a lei que abra crédito adicional preveja alteração do plano plurianual, além do fato de que uma alteração em algum dispositivo desse plano muito provavelmente acarretará a necessidade futura de alteração da lei orçamentária – e seja feita exclusivamente com tal propósito. Todas essas ações orçamentárias estão, portanto, mutuamente implicadas.

As leis que instituem os planos plurianuais costumam prever hipóteses de sua modificação, que pode acontecer pela via legislativa ou por decreto do chefe do Poder Executivo, nas hipóteses em que estabeleça. Sendo por lei, a alteração por ocorrer por duas vias principais: projeto de lei de revisão anual do plano ou lei específica, ambos de iniciativa do chefe do Poder Executivo.²⁰⁴ Está aí reconhecida a possibilidade de alteração em bloco ou caso a caso do Plano Plurianual.

Na hipótese de lei de revisão anual, sua proposta deve ser encaminhada ao congresso até o dia 31 de agosto e pode ter três finalidades distintas: incluir, alterar ou excluir um programa.

Para incluir um programa, tem-se tornado recorrente nos planos plurianuais a exigência de que haja diagnóstico sobre a situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se deseja atender e a indicação dos recursos que financiarão o programa proposto. Ao passo que, tratando-se de alteração ou exclusão, devem-se expor as razões que motivam a proposta.

²⁰⁴ Para exemplificar aquilo que, daqui por diante, for tratado sobre as alterações do PPA, cf. art. 15 da Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008 (PPA 2008-2011).

É no caso de alteração e de inclusão de programa do PPA que as relações dessa lei com a dos créditos adicionais ficam mais claras. Por alteração entende-se: a modificação da denominação, do objetivo ou do público-alvo do programa; a inclusão ou exclusão de ações orçamentárias; e alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias. Nessa última situação (alteração do título, do produto e da unidade de medida das ações orçamentárias), a lei orçamentária anual ou leis que abram créditos adicionais podem promover a modificação do programa do PPA, desde que não modifiquem a finalidade da ação ou sua abrangência geográfica e mantenham a mesma codificação (§ 4º do art. 15 da Lei n. 11.653, de 7 de abril de 2008). Por sua vez, a inclusão de um programa pode ser realizada mediante lei de abertura de crédito especial desde que ela apresente, em anexo específico, as informações referentes às projeções plurianuais e aos atributos constantes do Plano.

Fica o Poder Executivo autorizado, ainda, a modificar o PPA por ato próprio nos casos de:

- Alteração do órgão responsável por programas e ações.
- Alteração dos indicadores dos programas e seus respectivos índices.
- Inclusão, exclusão ou alteração de ações e respectivas metas, no caso de ações não orçamentárias.
- Adequação da meta física de ação orçamentária para compatibilizá-la com alterações no seu valor, produto, ou unidade de medida, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual.
- Incorporação das alterações decorrentes da lei orçamentária; e incorporação da relação de obras inacabadas, observando as decisões do Tribunal de Contas da União sobre o assunto.

A LDO traz diretrizes específicas sobre as alterações orçamentárias, sendo as principais delas:

Se faz necessário informar o número de beneficiados nas respectivas metas quando for necessário incluir recursos na LOA e em seus créditos adicionais para atender a despesas com auxílio-alimentação ou refeição, assistência pré-escolar e assistência médica e odontológica, inclusive das entidades da administração indireta.

Os recursos aprovados na LOA e em seus créditos adicionais para contrapartida nacional de empréstimos internos e externos, bem como para o pagamento de amortização, juros e outros encargos, somente poderão ser remanejados para outras categorias de programação por meio da abertura de créditos adicionais propostos

por intermédio de projetos de lei, com a exceção de poderem sê-lo por meio de decreto se estiverem contidos nos limites de créditos suplementares da LOA, desde que mantida a mesma finalidade.

Os recursos alocados na LOA, destinados ao pagamento de precatórios judiciais e de débitos judiciais periódicos vincendos e ao cumprimento de débitos judiciais transitados em julgado considerados de pequeno valor, incluídos os decorrentes dos juizados especiais federais, somente poderão ser cancelados para a abertura de créditos adicionais com outra finalidade mediante autorização específica do Congresso Nacional.

Na abertura de créditos extraordinários é vedada a criação de novo código e título para ação existente.

A reabertura dos créditos especiais e extraordinários, conforme disposto no art. 167, § 2º, da CF, será efetivada, se necessária, mediante ato próprio de cada Poder e do Ministério Público da União, até 31 de janeiro de 2011.

Na estimativa das receitas do projeto de lei orçamentária anual e da respectiva lei, poderão ser considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária e das contribuições, inclusive quando se tratar de desvinculação de receitas, que sejam objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que esteja em tramitação no Congresso Nacional. Caso as alterações propostas não sejam aprovadas, ou o sejam parcialmente, até sessenta dias após a publicação da LOA, de forma a não permitir a integralização dos recursos esperados, as dotações à conta das referidas receitas serão canceladas, em função da aplicação de diferentes percentuais sobre determinadas dotações, mediante decreto, nos trinta dias subsequentes.

A elaboração e a execução da LOA 2011 e de seus créditos adicionais obedecerão aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência na administração pública, não podendo ser utilizadas para influir na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.²⁰⁵

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, é mais diretamente afetada pela abertura de créditos adicionais, em razão de sua função específica de reforçar ou criar novos programas. Entretanto, em razão do art. 165, § 8º da Constituição, não está vedada pelo princípio da exclusividade orçamentária a prévia autorização, na própria lei de orçamento, para abertura de créditos suplementares, nos limites percentuais que forem ali traçados. É o que se chama de margem de remanejamento – assunto

²⁰⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário 2011*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2011 (5ª versão), p. 91-92.

a ser mais explorado posteriormente. Os orçamentos anuais, corriqueiramente, dispõem que essa abertura, feita por decreto presidencial, no âmbito federal, é autorizada desde que as alterações promovidas na programação orçamentária sejam compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício fiscal referente, e que corram à conta dos recursos de excesso de arrecadação, estabelecendo destinações específicas.²⁰⁶

3.1.1.4 Fases administrativa e legislativa dos créditos adicionais

O estudo do processo orçamentário tende a levar em consideração, predominantemente, o processo legislativo orçamentário. Boa parte dele, porém, está propenso a se passar antes que as alterações sejam levadas ao Congresso Nacional e nos respectivos órgãos legislativos estaduais e municipais, pelo que é de grande relevância observar também a fase administrativa de elaboração das propostas de abertura de créditos adicionais.

Uma primeira distinção é, porém, fundamental. Os créditos adicionais alteram uma situação jurídica pré-existente: ou dão nova quantificação a créditos orçamentários anteriormente previstos, ou criam novos programas e ações. Ou seja, trata-se da modificação de uma lei em vigor (a lei orçamentária anual). Desse modo, a fase legislativa dos créditos adicionais não se confunde com a fase legislativa dos créditos orçamentários, ainda que essa tenha grande influência sobre aquela (assim como o tem a lei de diretrizes orçamentárias), porque a regulamentação do procedimento de modificação do orçamento pelo órgão competente, no plano administrativo, tem como base a legislação orçamentária vigente. A fase administrativa dos créditos adicionais encontra-se entre essas duas fases legislativas, que não hão de confundir-se, tendo por fundamento a lei orçamentária naquele exercício financeiro vigente, com vistas a iniciar outro processo legislativo, agora distinto, para alterá-la.

Essa sequência de procedimentos significa que a abertura de créditos adicionais é um conjunto articulado de ações – e por isso mostra-se tarefa bastante complexa. Assim é que se torna possível falar aqui, verdadeiramente, em “processo” de criação de tais créditos, pois se trata de uma sequência encadeada de atos que se concluem com um resultado final.²⁰⁷ Esse resultado final é a elaboração do decreto de abertura de créditos suplementares, no caso daqueles previstos em prévia autorização da lei

²⁰⁶ Cf. arts. 4º e 5º da Lei n. 12.214 de 26 de janeiro de 2010.

²⁰⁷ Utilizam-se aqui as noções sobre processo administrativo expostas por Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 480).

orçamentária anual, de medida provisória sobre créditos extraordinários, ou de projeto de lei, apto a cada uma das espécies de créditos adicionais.

Ao ser iniciado o processo legislativo de abertura de crédito adicional, não se está diante de uma extensão ou prorrogação da fase de elaboração do orçamento. Essa se encerrou, seguindo os prazos constitucionais. A particularidade da aprovação dos créditos adicionais ocorre na fase de execução orçamentária, da qual o Poder Legislativo é chamado a participar. Conquanto a decisão parlamentar não seja de execução da despesa em si, mas de autorização para execução de determinada dotação acima dos montantes anteriormente previstos, trata-se de uma participação constitucionalmente indispensável. Isso por si só indica que o parlamento continua ativo durante a fase de execução, não havendo qualquer forma de hibernação entre as fases de aprovação e de controle, nas quais comumente as explicações sobre o ciclo orçamentário costumam restringir suas competências.

3.1.1.4.1 Fase administrativa: alterações quantitativas e qualitativas

Esta fase desenvolve-se, em um primeiro momento, em três planos: o órgão central, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias.²⁰⁸ O órgão central é, na esfera federal, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a matéria é normatizada anualmente em atos administrativos, que regulamentam os procedimentos e os prazos.

As alterações propostas podem ser qualitativas ou quantitativas. Serão qualitativas se envolverem a criação de um novo programa. Esta alteração significa o surgimento de uma nova ação, com a consequência de ser necessário um novo subtítulo no orçamento. A proposta dessa alteração pode partir tanto das unidades orçamentárias como dos órgãos setoriais ou da própria SOF. Caso não parta do órgão central (isto é, se provier das unidades orçamentárias ou dos órgãos setoriais), a solicitação deve seguir o procedimento explicado a seguir, no que couber: cada unidade menor encaminha-a à instância superior, que a apreciará nos limites de suas atribuições. No caso de alterações qualitativas, porém, as propostas federais não são encaminhadas apenas à SOF, mas também à Secretaria de Planejamento e Investimentos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Se ambas então estiverem de acordo, o novo programa de trabalho será criado e disponibilizado no Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor) para, posteriormente, atender suas necessidades específicas.

²⁰⁸ O mesmo foi observado por CONTI a respeito da fase administrativa de elaboração da lei orçamentária anual. Cf. CONTI, J. M. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 77.

Por serem quantitativas, tais alterações destinam-se a possibilitar a efetiva realização dos programas orçamentários por meio da alocação de recursos, cuja correta identificação é uma responsabilidade comum das unidades orçamentárias, dos órgãos setoriais e do órgão central. A primeira identificação da necessidade pode partir de qualquer um desses órgãos. Em qualquer caso, iniciando-se nas unidades orçamentárias ou nos órgãos setoriais, devem cumprir os objetivos, procedimentos e prazos estabelecidos nas Portarias da SOF, mediante acesso ao Sidor. Porém, caso a alteração quantitativa proceda a uma alteração qualitativa (isto é, se envolver a abertura de crédito especial ou extraordinário), é necessário utilizar, antes, o Processo de Proposta e Análise de Alterações Orçamentárias, no qual será cadastrado o novo Programa de Trabalho e obtido seu código.²⁰⁹

Por sua vez, no menor dos três planos administrativos mencionados, as unidades orçamentárias desempenham importante papel na identificação de exigências de suplementação de verbas ou de criação de novas dotações orçamentárias porque são elas que fazem as primeiras solicitações. Elas veiculam, em seu âmbito, as necessidades ali presentes. São as menores unidades responsáveis pela administração de recursos públicos, às quais o orçamento designa verbas específicas para seus programas,²¹⁰ ainda que não sejam as menores unidades administrativas. Revela-se, nessa tendência, um processo de elaboração administrativa das propostas de créditos adicionais “de baixo para cima”.

A função que as unidades orçamentárias assumem é a de coordenação do processo de alterações orçamentárias no seu âmbito de atuação, articulando as necessidades das unidades administrativas que as compõem.²¹¹ As propostas apresentadas referem-se às alterações vistas como necessárias tanto em termos qualitativos (criando um novo programa) como quantitativos (viabilizando a execução de um programa existente).

Como é possível perceber, o início dessa fase se mostra complexo, pois cada uma das unidades orçamentárias terá realizado um longo trabalho de averiguação das necessidades em seu âmbito de atuação (a partir das requisições das unidades administrativas), cada uma delas estabelecendo as suas próprias diretrizes. O início dessa fase é, portanto, altamente atomizado e diversificado. Compete às unidades

²⁰⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário 2011*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal, 2011 (5ª versão), p. 94-96.

²¹⁰ É o que estatui o art. 14 da Lei n. 4.320/64, segundo o qual “constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias.”

²¹¹ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário 2011*, cit., p. 93.

orçamentárias, além de fixar estas diretrizes, realizar estudos de adequação da estrutura programática do exercício. Igualmente, devem formalizar a sua proposta a ser enviada ao devido órgão setorial, coordenar o processo de atualização e aperfeiçoamento das informações constantes do cadastro de atualizações orçamentárias e analisar e validar as solicitações das respectivas unidades administrativas.²¹²

Mas essa tendência “de baixo para cima” não é absoluta porque as propostas elaboradas pelas unidades orçamentárias devem ser compatíveis com os objetivos de médio e longo prazo das demais leis orçamentárias. Em razão disso, costumam as portarias da SOF estabelecer uma tabela em que constam diversos tipos de alterações do orçamento, nos quais se identificam tanto o fundamento legal da alteração como a forma (a espécie normativa adequada) para sua abertura, além da fonte dos recursos. Esse processo de tipificação, que submete as alterações orçamentárias às determinações anteriormente feitas, com suas diretrizes especificadas, também permite identificar no processo administrativo dos créditos adicionais momentos “de cima para baixo”, embora, até aí, esses funcionem apenas como um limite dentro do qual podem ser feitas livremente as sugestões “de baixo para cima”.²¹³ Cabe, além disso, aos órgãos setoriais verificar a exatidão das informações que lhe são enviadas pelas unidades orçamentárias.²¹⁴

Os órgãos setoriais têm funções bastante semelhantes àquelas das unidades orçamentárias, coordenando e articulando as propostas em seu âmbito, analisando-as e validando-as. Também estabelecem diretrizes, avaliam a adequação das alterações aos programas, formalizam ao órgão central do Ministério do Planejamento as propostas de sua área, coordenam e atualizam seu cadastro de programas e ações e definem suas instruções.²¹⁵

Essa etapa do ciclo orçamentário é realizada por meio de sistema informatizado (o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP), mediante o qual se encaminham as propostas, feitas por acesso *online*, ao órgão setorial do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal, ou equivalente, dos respectivos órgãos.

²¹² BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário 2011*, cit., p. 93-94.

²¹³ Há outros momentos “de cima para baixo” na formação dos créditos adicionais, como quando, por exemplo, exigências conjunturais exigem alterações orçamentárias. O tema será desenvolvido, porém, em tópico específico, dispensando-se seu maior esclarecimento nesta etapa.

²¹⁴ Foram analisadas as seguintes Portarias da SOF: n. 7, de 1 de março de 2011; n. 2, de 12 de janeiro de 2009; n. 7, de 28 de março de 2008; n. 4, de 02 de fevereiro de 2007; n. 6, de 29 de maio de 2006; e n. 3, de 16 de março de 2005. Estas portarias, embora se renovem anualmente (afinal, as leis de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias são anuais), costumam apresentar sempre teor semelhante, identificando-se aí a constância do método de encaminhamento das propostas de alteração orçamentária.

²¹⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário 2011*, cit., p. 93.

Os pedidos feitos pelas unidades orçamentárias interessadas são analisados pelos órgãos setoriais aos quais foram encaminhadas, que, então, avaliam globalmente a necessidade dos créditos solicitados e a possibilidade de compensação de recursos que serão utilizados em sua cobertura, incluindo-se essa análise na solicitação iniciada na unidade orçamentária.

Como já dito, as unidades orçamentárias devem enquadrar seus pedidos em uma das modalidades admitidas de créditos adicionais, de acordo com o art. 41 da Lei n. 4.320/64 – suplementares, especiais ou extraordinários. Não há, porém, um processo legislativo comum para a abertura destes créditos, cada qual passível de ser introduzido no sistema jurídico por espécies normativas diferentes, conforme o caso: decretos, leis ou medidas provisórias. Esse tema será tratado com maior pormenorização em tópico posterior, mas nesta fase administrativa ele é relevante em razão dos prazos estabelecidos para os órgãos setoriais encaminharem as propostas ao órgão central.

Conforme o veículo introdutor admitido para cada tipo de crédito adicional, estabelece-se um prazo distinto para que os órgãos centrais enviem a consolidação de suas propostas ao órgão central. No exercício de seu poder de coordenação, os órgãos setoriais podem estabelecer prazos específicos para as unidades orçamentárias de seu âmbito. Ainda, as portarias da SOF que regulam a matéria não raro trazem prazos especiais para determinadas despesas. Entende-se que a dilatação do prazo seria necessária para despesas imprevistas que podem surgir em qualquer período do ano, e que não poderiam ser calculadas senão por grosseira estimativa, ou então outras despesas que não podem deixar de ser feitas por imposição legal. Admite-se, então, que os créditos adicionais previstos na LOA possam ser encaminhados até data bem próxima do final do exercício financeiro (comumente em fins de novembro), destinando-se, por exemplo, a despesas decorrentes de sentenças judiciais, de concessão de benefícios da seguridade social ou de encargos e despesas com pessoal.²¹⁶ Ressalta-se que, a partir de 2008, a SOF passou a incluir nesses prazos especiais as despesas com anistiados políticos, dando mais flexibilidade à sua cobertura, que com habitualidade vê a abertura de créditos suplementares que a elas se destinam autorizada pelas sucessivas leis orçamentárias anuais nos limites da margem de remanejamento – mediante decreto, portanto.

O órgão central, além de definir as diretrizes para o processo de alterações orçamentárias, assume posição de comando, supervisão e orientação técnica dos

²¹⁶ Cf. Portarias da SOF n. 7, de 1 de março de 2011; n. 2, de 12 de janeiro de 2009; n. 7, de 28 de março de 2008; n. 4, de 2 de fevereiro de 2007; n. 6, de 29 de maio de 2006; e n. 3, de 16 de março de 2005.

órgãos setoriais e unidades orçamentárias. Compete-lhe, também, consolidar e formalizar as propostas de alterações orçamentárias da União. Isso significa que a SOF prepara os atos destinados a abrir créditos adicionais. Esses atos podem ser decreto do Poder Executivo para os créditos suplementares previstos na lei orçamentária anual, projeto de lei para os créditos suplementares dependentes de autorização legislativa e para os créditos especiais, medida provisória para os créditos extraordinários e portaria da própria SOF quando se tratar de alterações de fontes de recursos, de identificador de uso ou de identificador de resultado primário.

Nota-se, pois, que muitas as alterações orçamentárias resolvem-se nessa fase administrativa, desde que contenham autorização legal para tanto.

A abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo se dá nos limites da autorização prevista na Lei Orçamentária Anual, com fundamento no art. 165, § 8º da Constituição. Uma apreciação crítica deste tópico será feita em item posterior, mas vê-se que os decretos preparados pela SOF ocupam grande parte das normas administrativas referentes a créditos adicionais. Nos limites traçados pela Lei n. 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 (Orçamento para 2011), nota-se, por exemplo, que são 32 as modalidades de eventos (algumas das quais se desdobram em outras) cuja suplementação é autorizada por decreto do Executivo. Além daquelas incluídas na margem de remanejamento normalmente de 10% (descrita como Tipo 100 nas Portarias da SOF), há outras tantas em que o limite é bem maior, tais como a autorização para anulação de até 50% das dotações de mesmo Grupo de Natureza de Despesa (GND), que podem ser dentro deste limite remanejadas, por exemplo, nas dotações do Instituto Nacional de Educação dos Surdos e do Colégio Pedro II (LOA 2011, art. 4º, XII, *a*, item 1).

Mas muitas dessas alterações sequer chegam a ser feitas pelo Presidente da República. Basta, para elas, portaria do Ministro do Planejamento ou do próprio Secretário do Orçamento Federal, o que mostra o grau de importância de órgãos do Executivo na execução orçamentária. Essas alterações, que não se incluem entre os créditos adicionais, destinam-se a alterar as fontes de financiamento do orçamento de investimento e as fontes de recursos, as modalidades de aplicação e os identificadores de uso e de resultado primário, as metas, os produtos, as unidades de medida e as esferas orçamentárias das ações constantes da lei de orçamento e dos créditos adicionais, inclusive os reabertos no exercício. O ato do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão destina-se às alterações das fontes de recursos, indicadores de uso e modalidades de aplicação do orçamento de investimentos, ao passo que as outras são realizadas por ato da SOF. A LDO para 2011 (art. 66), por exemplo, autoriza que o decreto do Poder Executivo transponha dotações orçamentárias de

uma unidade orçamentária para outra, no caso de reestruturação organizacional do Poder Executivo ou de transferência de atribuições de unidade, órgão ou entidade extintos, transformados, transferidos, incorporados ou desmembrados. Chama a atenção, ainda, que os recursos abertos por crédito extraordinário também podem, atualmente, ser remanejados por decreto, caso se destinem a outras despesas decorrentes de calamidades públicas (LDO 2011, art. 58, § 2º).

Após a publicação desses atos no *Diário Oficial da União*, a SOF procederá à efetivação dos créditos publicados no SIDOR e transmitirá as informações à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que as disponibilizará no SIAFI e gerará as notas de dotação para as unidades gestoras que poderão utilizar os créditos adicionais.

3.1.1.4.2 Iniciativa da fase legislativa

A expressão processo legislativo refere-se ao “conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos”.²¹⁷ A elaboração de leis financeiras (planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias, leis orçamentárias anuais e créditos adicionais) segue procedimento legislativo especial, conforme enuncia o art. 166 da Constituição Federal.

O art. 42 da Lei n. 4.320/64 dispõe que “os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.” Faz parte das competências do Congresso Nacional analisar projetos de lei relativos a créditos adicionais, conforme o art. 166 da Constituição Federal. Cabe a uma comissão mista permanente de senadores e deputados “examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo [o que inclui aqueles sobre créditos adicionais] e sobre as contas anualmente apresentadas pelo Presidente da República” (art. 166, § 1º, I, CF).

A Constituição, porém, não define expressamente a competência para iniciar o processo legislativo de créditos suplementares e especiais. A questão da iniciativa legislativa em matéria financeira tem se mostrado mais complexa do que a tendência geral de imaginar o orçamento como atividade material do Executivo permitiria supor. Em vista da primazia do Poder Legislativo na atividade legiferante, a falta de previsão expressa de competência do Poder Executivo nessa matéria apenas pode conduzir à conclusão, bem expressa por Conti, de que a iniciativa legislativa nos projetos de lei de créditos suplementares e especiais não é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Seguem a iniciativa geral do Poder Legislativo nos casos em que não há expressa disposição constitucional em contrário.²¹⁸ Todavia, uma interpretação

²¹⁷ SILVA, *Curso de direito constitucional*, cit., p. 524.

²¹⁸ CONTI, Iniciativa legislativa em matéria financeira, cit., p. 296.

constitucional sistemática não deve permitir que o Poder Legislativo possa alterar dotações orçamentárias, na fase de execução, em casos nos quais não poderia fazê-lo na fase de elaboração. As limitações materiais às emendas parlamentares previstas no art. 166, § 3º da Constituição, se aplicam, portanto, também aos créditos suplementares e especiais, que devem ser compatíveis com o PPA e a LDO e indicar os recursos necessários, admissíveis àqueles provenientes da anulação de despesas. Evita-se, dessa maneira, que surjam iniciativas desarticuladas de créditos adicionais, comprometedoras do equilíbrio orçamentário e do planejamento.

3.1.1.5 *Período de vigência*

A vigência dos créditos adicionais fica adstrita ao exercício financeiro em que foram abertos, salva expressa disposição legal em contrário a respeito dos especiais e extraordinários (art. 45, Lei n. 4.320/64). A expressa disposição em contrário, todavia, ocorre no plano constitucional: de acordo com o art. 167, § 2º da Constituição, “os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao Orçamento do exercício financeiro subsequente.”

Vê-se, então, que a vigência dos créditos suplementares vai até o dia 31 de dezembro do respectivo exercício financeiro, independentemente da data em que tenham sido abertos; os créditos especiais e extraordinários poderão ter vigência superior à do exercício financeiro se o ato de sua autorização (lei, no caso dos especiais, e medida provisória, no caso dos extraordinários) for promulgado durante os últimos quatro meses do exercício. Serão, portanto, incorporados à execução orçamentária do exercício financeiro subsequente.

Essa vigência plurianual do crédito especial é justificada pelo fato do projeto de Lei Orçamentária Anual ser encaminhado ao congresso quatro meses antes do fim do exercício financeiro (art. 35, § 2º, III, ADCT). Abrindo-se crédito especial nesse período, que vai de agosto e dezembro, fica claro que a despesa imprevista que se pretende criar não encontra dotação no orçamento subsequente, enviado ao congresso e em tramitação. Para garantir sua execução, portanto, admite-se sua reabertura.

3.1.2 **Transferências, remanejamentos e transposições**

As transferências de verbas entre dotações orçamentárias foram introduzidas no Brasil, a partir de inspiração legislativa francesa, para limitar o uso de créditos suplementares. Há alguma divergência, no entanto, quanto às origens. Castro Carreira

datou a existência do estorno de verbas (isto é, a transferência entre dotações) em lei de 8 de outubro de 1843, do que discorda Agenor de Roure ao constatar que o orçamento para o exercício de 1833-1834 previa as transferências de recursos utilizando as sobras.²¹⁹ Um dos instrumentos para isso era, tanto em período monárquico como no início do republicano, a chamada Tabela B, bastante comum nos orçamentos, que previa uma lista com autorização prévia para abertura de créditos suplementares (antecessora das atuais “margens de remanejamento”, das quais posteriormente se tratará). Caso também estas suplementações não fossem suficientes, o governo ficaria proibido de abrir créditos suplementares, ainda que pudesse, de início, recorrer ao estorno. A prática foi depois vedada.²²⁰

Quando o sistema orçamentário brasileiro admitia largamente despesas globais, o estorno podia ser livremente feito pelo governo, independentemente de previsão legislativa, porque o responsável pela execução da despesa dificilmente ultrapassava o limite de recursos que lhe havia sido traçado em linhas tão gerais. De fato, as dotações orçamentárias podiam ser vagas a ponto de possibilitar o atendimento das mais diferentes finalidades sob uma mesma rubrica.

O problema é antigo. O recurso ilimitado ao estorno desapareceu em 1878 (na França, os *virements de crédit* foram suprimidos em 1871), mas permaneceram os créditos suplementares depois de então. Acreditava-se, tanto no Brasil como na França, que a possibilidade de estornar verbas evitaria o uso de créditos adicionais e manteria o Executivo nos limites da dotação aprovada. Quando os *virements de crédit* se introduziram na legislação francesa, tinham semelhante finalidade de proibir o uso de créditos suplementares para cobrir despesas variáveis, mas a prática era diferente. O Brasil manteve-se crédulo por mais tempo a respeito dessa tese. O fracasso do estorno na França fez lá surgir o recurso aos orçamentos de retificação, criados por lei de 31 de Maio de 1862. Tratava-se de um segundo orçamento que modificava, de acordo com as necessidades, as previsões e autorizações contidas na lei orçamentária anual. Nova tentativa de substituir o abuso aos créditos suplementares, ficando em recurso na França até o fim do império de Napoleão III. Adotava-se esse sistema de retificação também na Itália sob a denominação de “orçamento definitivo”.²²¹ Diversos foram os remédios, assim, para substituir os créditos suplementares. O uso do estorno sem autorização legal passou a ser no Brasil considerado crime contra a lei orçamentária, de acordo com o art. 10 da Lei n. 1.079,

²¹⁹ ROURE, *cit.*, p. 204.

²²⁰ ROURE, *cit.*, p. 203.

²²¹ ROURE, *cit.*, p. 204.

de 10 de abril de 1950, que tipifica os crimes de responsabilidade do Presidente da República.

A atual Constituição deixou de prever explicitamente, dentre as vedações orçamentárias, a proibição do estorno de verbas. Incluiu, entretanto, a vedação da transposição, do remanejamento e das transferências de uma categoria da programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI). Em muitos sentidos não fica claro se esses instrumentos de flexibilidade têm natureza distinta dos créditos adicionais. Como a Constituição, porém, os tratou em item específico, separados das normas que regulam aqueles créditos, é necessário perquirir se há finalidades específicas, diferentes daquelas abrangidas pelos créditos adicionais, que devem ser por eles atendidas.

Para Machado Jr. e Teixeira Reis, algumas necessidades de alteração orçamentária não ensejam a abertura de créditos adicionais, mas a utilização de outros meios de flexibilização do orçamento. Reforma administrativa, repriorização das ações governamentais e repriorização de gastos produzem a necessidade de transposição, transferência ou remanejamento de recursos, respectivamente, e não provocam a alteração orçamentária por meio de créditos adicionais. Esses autores justificam sua posição argumentando que a ocorrência dos referidos fatos provoca alterações nos três níveis da programação orçamentária: institucional, programático e de gastos. No âmbito da organização (plano de programação institucional) há possibilidade de remanejamento de recursos. Assim, por exemplo, se ocorre reforma administrativa que extingue um órgão e cria outro em seu lugar, remanejam-se os recursos remanescentes daquele para esse. No plano programático podem ocorrer transposições, repriorizando-se programas de trabalho e deslocando-se recursos de programas entre si. Em termos de gastos, podem-se transferir recursos da categoria das despesas, no caso da prioridade dessa ser revista. São alterações orçamentárias, como se nota, que ocorrem por mudanças significativas no planejamento orçamentário.²²² A diferença central entre os dois institutos estaria, portanto, no fato de que os créditos adicionais são abertos porque há necessidade de recursos até então inexistentes; no caso da transposição do remanejamento e da transferência está em realce a reprogramação por repriorização das ações.

É preciso esclarecer a que se refere a locução “categoria da programação” trazida pelo referido art. 167, VI, da Constituição. Trata-se, segundo a Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da função, da subfunção, do programa, do projeto/atividade/operação especial e das

²²² MACHADO Jr.; REIS, *cit.*, p. 108.

categorias econômicas de despesas. Vedando-se a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria da programação para outra ou de um órgão para o outro, realiza-se o princípio da vedação do estorno de verbas.

A diferença entre as três categorias estaria, portanto, na extensão da alteração que promovem: para alterações no nível institucional, remanejamentos; no nível da programação, transposições; no nível dos gastos, transferências. E essas formas jurídicas seriam diferentes dos créditos adicionais porque estes, ao contrário daquelas, não produzem alterações de maior relevância e impacto. Por isso é que deveriam ser utilizados com menos frequência e ser sempre precedidos de exposição justificativa.²²³

O argumento de que a diferença entre os créditos adicionais e as transferências aqui consideradas (para utilizar genericamente o termo, abrangendo também os remanejamentos e transposições) está no fato de que apenas essas últimas alteram significativamente o planejamento parece extrair conclusões demais. Ainda que as suplementações de verbas fossem fato de menor importância e impacto no orçamento, não fica claro em que a suplementação decorrente da anulação de outras dotações orçamentárias se diferenciaria das transferências em sentido estrito – aquelas que procedidas no plano dos gastos. A própria perspectiva de que alterar montantes orçamentários não é medida de maior relevância deve ser repensada: a especialidade do orçamento desdobra-se não apenas na definição dos programas, mas também em seus montantes, que são a medida da consecução dos programas.

Ademais, ao tentar distinguir estes institutos dos créditos adicionais, os critérios adotados se preocupam em fazer comparações com as suplementações, isto é, com os créditos suplementares. Não abordam, entretanto, o aspecto dos créditos especiais, que fazem despesa nova. Não se trata aí, obviamente, de mero incremento na dotação (o que, repita-se, não é medida de impacto tão desprezível assim no planejamento), mas de criação de nova despesa. E isso não é decorrência necessária de emergências, calamidades, comoções etc., que ensejariam a abertura de créditos extraordinários, mas da própria repriorização de ações, de programas e de gastos, com atribuição de novos encargos a determinados órgãos incumbidos de realizar o novo gasto.

As margens de remanejamento orçamentárias, além disso, indicam frequentemente a possibilidade de usar recursos de outras dotações para cobrir as suplementações, que serão feitas por decreto do chefe do Executivo.²²⁴

²²³ Cf. Consulta n. 742.472/ TC-MG. rel. Min. Wanderley Ávila, 7/5/2008.

²²⁴ Cf. as tabelas indicadoras dos recursos das portarias da SOF que regulam a abertura de créditos adicionais (Portarias n. 7, de 1 de março de 2011; n. 2, de 12 de janeiro de 2009; n. 7, de

Por tudo isso, a diferença entre transposições, remanejamentos e transferências e créditos adicionais não é evidente, e caberia à legislação complementar prevista no art. 165, § 9º, conferir densidade ao texto constitucional. Na forma atualmente prevista, em que a Lei n. 4.320/64 trata dos créditos adicionais, mas não dispõe das transferências, remanejamentos e transposições, não é possível identificar diferenças substanciais entre ambos os institutos. Os dois são utilizados para atingir o mesmo objetivo: cobrir despesas não previstas no orçamento, ou por meio da criação de novo programa, ou mediante o reforço da dotação anterior. Da mesma maneira, transferir, remanejar ou transpor recursos de uma dotação para outra necessariamente significará a diminuição de uma dotação para o aumento de outra: o incremento da dotação pode ser feito também por crédito adicional. Isso se reforça pelo argumento histórico, a introdução de modalidades de estorno de verbas no ordenamento jurídico brasileiro foi justificada com o fim de restringir o uso de créditos adicionais por meio da permissão de que despesas variáveis fossem atendidas pelas transferências ou pelo estorno. Atualmente, porém, essa restrição às despesas variáveis não encontra mais fundamento.

Da mesma forma, ambos os tipos de instrumentos de flexibilidade do orçamento seguem o processo legislativo similar. É preciso que haja autorização legislativa específica tanto para a abertura de créditos suplementares e especiais como para as transferências, remanejamentos e transposições.

Um comentário *de lege ferenda* merece ainda ser feito. Há muito se desviando da finalidade de atender exclusivamente despesas variáveis, encontram-se hoje procedimentos técnicos de estimativa e execução adequados ao seu bom atendimento, sem que sejam permitidas dotações globais ou créditos ilimitados. É, portanto, de se perguntar sobre a necessidade de permanência de institutos diversos dos créditos adicionais, visto que as necessidades de reprogramação mais profundas podem ser atendidas por esses sem prejuízo para a transparência das contas. Isso vem sido dito há algum tempo, e a conclusão não é nem nova nem original. Aproveitando-se de uma sugestiva ilustração, Agenor de Roure observava que, inseridos o sistema das transferências autorizadas por lei no sistema orçamentário para diminuir os créditos adicionais, ocorreu o mesmo que quando se colocou no país a formiga cuiabana para combater a saúva. Introduzida a primeira para combater a segunda, ficaram ambas.²²⁵

28 de março de 2008; n. 4, de 2 de fevereiro de 2007; n. 6, de 29 de maio de 2006; e n. 3, de 16 de março de 2005).

²²⁵ ROURE, *cit.*, p. 204.

3.2 CONTROLE PARLAMENTAR FRACO

3.2.1 Créditos extraordinários

Conquanto a Constituição vede a edição de medidas provisórias sobre matérias relativas a orçamento e a “créditos adicionais e suplementares”²²⁶ (art. 62, § 1º, *d*), seu art. 167, § 3º aponta ser aquela espécie normativa a adequada para a abertura de créditos extraordinários, que são aqueles destinados a despesas imprevisíveis e urgentes. O uso de medida provisória em matéria orçamentária exige, pois, além dos característicos de urgência e relevância dessa espécie, o requisito da imprevisibilidade que justifica a ação excepcional por crédito extraordinário. Nesse sentido, a norma constitucional de 1988 revogou o art. 44 da Lei n. 4.320/64, que previa o decreto do Poder Executivo para sua abertura. A edição de ato administrativo próprio do chefe do Poder Executivo fazia parte da tradição orçamentária brasileira referente à matéria. A nova norma parece vir em um contexto de valorização do Poder Legislativo no processo orçamentário, pelo que esse deve se manifestar, ainda que posteriormente, mas de maneira definitiva, sobre norma introdutora de créditos extraordinários.

Embora a referência à submissão dos créditos extraordinários à forma e ao procedimento de medida provisória seja, no art. 167, § 3º da Constituição, feita em redação confusa,²²⁷ sem referência direta a esta espécie normativa, não há como prosperar a posição de que a interpretação que vem sendo feita do dispositivo é equivocada.²²⁸ O art. 62, § 1º, *d*, ao vedar medida provisória em matéria de créditos adicionais, ressalva explicitamente o disposto no art. 167, § 3º, que se refere aos créditos extraordinários. Não bastasse, seria necessário indicar que outra espécie normativa ou ato administrativo seriam adequados para abrir esse tipo de crédito, no caso de ser inapta a medida provisória. O retorno ao sistema dos decretos não encontra mais respaldo no texto constitucional – contraria o esquema de prerrogativas parlamentares na aprovação de mudanças no orçamento público. Em nenhum momento a Constituição autoriza o decreto em matéria orçamentária, que

²²⁶ Note-se a imprecisão terminológica do legislador constituinte neste dispositivo, como se os créditos suplementares não fossem espécies de créditos adicionais.

²²⁷ **Art. 167, § 3º:** A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, *observado o disposto no art. 62.* (Grifo nosso).

²²⁸ Para negar a possibilidade de abertura por medida provisória, cf. SANCHES, O. M., Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, p. 146-7, jul.-set. 1995.

se assemelharia a um decreto autônomo por inovar a lei. É indispensável, portanto, a autorização legislativa, ainda que, neste caso, se dê apenas em momento posterior. Por tudo isso, a medida provisória é medida cabível.

A necessidade de fazer com que necessidades públicas urgentes possam ser dispensadas da aprovação por lei, mais demorada, para seu pronto atendimento, existe também em outros sistemas constitucionais. A Constituição alemã foi mais detalhada em seu art. 112 ao admitir a adoção de despesas que ultrapassem ou estejam fora do orçamento, com o requisito de que se trate de uma necessidade imprevista (*unvorhergesehen*) e inevitável (*unabweisbar*). O Tribunal Constitucional Federal, em decisão de 25 de maio de 1977,²²⁹ determinou que a imprevisibilidade não pode ser exclusivamente interpretada em seu sentido objetivo. Assim, imprevista não é apenas a necessidade objetivamente imprevistível, mas também aquela que, de fato e independentemente do motivo, não foi prevista pelo governo ou pelo parlamento na aprovação do orçamento. Ou então aquela despesa cuja crescente urgência, que entrementes se originou de mudanças nas circunstâncias, tampouco foi prevista.²³⁰ Ainda que por erro do planejamento do governo, ou desatenção do legislativo, ou menosprezo do risco de mudanças conjunturais, é admitida a adoção destas alterações orçamentárias (*über- und außerplanmäßige Ausgabe*, art. 112, GG). Combinadas, porém, com o outro requisito: o da inevitabilidade.

Na mesma decisão da corte constitucional alemã, definiu-se o requisito da inevitabilidade em função da urgência da despesa, tanto em termos materiais (a relevância da matéria) como temporais (sua impostergerabilidade). Somente se qualifica como inevitável o gasto que não possa ser deixado para frente sem prejuízo de sérios interesses políticos, econômicos e sociais do Estado. Essa barreira à competência do ministro das finanças significa que apenas abre-se espaço para a observação da inevitabilidade se a despesa adicional for tão urgente que não possa aguardar um orçamento adicional ou um orçamento complementar ou simplesmente sua inclusão no orçamento do próprio exercício financeiro subsequente.²³¹ Com base

²²⁹ BVerGE 45, 1 (1977).

²³⁰ No original: “Unvorhergesehen ist nicht nur ein objektiv unvorhersehbares Bedürfnis, sondern jedes Bedürfnis, das tatsächlich, gleich aus welchen Gründen, vom Bundesminister der Finanzen oder der Bundesregierung bei der Aufstellung des Haushaltsplans oder vom Gesetzgeber bei dessen Beratung und Feststellung nicht vorhergesehen wurde oder dessen gesteigerte Dringlichkeit, die es durch Veränderung der Sachlage inzwischen gewonnen hat, nicht vorhergesehen worden ist.” (BVerGE 45,1[98]).

²³¹ No original: “Nur wenn eine Ausgabe ohne Beeinträchtigung schwerwiegender politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Staatsinteressen nicht mehr zeitlich aufgeschoben werden kann, besteht für sie ein unabweisbares Bedürfnis. Diese Schranke für die Kompetenz des Bundes-

nesse entendimento, o Tribunal Constitucional Federal alemão não tem se furtado a declarar nulas essas despesas não contidas no orçamento e mesmo orçamentos adicionais inteiros (*Nachtragshaushaltsgesetze*), nos quais as incompletudes e insuficiências nas estimativas iniciais tornem inaplicáveis os princípios constitucionais da transparência, da exatidão e da sinceridade orçamentárias, destinando-se os orçamentos do meio de exercício a promover o endividamento público em limites significativamente maiores que aqueles informados no orçamento inicial.²³²

Ambas as definições reforçam que os instrumentos de flexibilidade orçamentária não estão à disposição do chefe do Executivo para mudar o orçamento quando e como ele quiser; está autorizado a alterá-lo em razão de necessidades circunstanciais imprevistas, urgentes e impostergáveis.

Inobstante a participação do Poder Legislativo, ela se dá em momento posterior, seguindo os prazos para aprovação de medida provisória, quando uma ocasional rejeição pode ser inócua: a despesa pode ter sido realizada, criando-se um fato consumado. Isso é agravado pela falta de clareza quanto às hipóteses em que é cabível a abertura do crédito extraordinário.

A disciplina constitucional dos créditos extraordinários, que o direito brasileiro não tratou a questão das alterações orçamentárias da mesma maneira como é feito na Alemanha, cuja Constituição Financeira serviu de modelo à organização das leis orçamentárias brasileiras. A diferença está na interpretação do que significa a imprevisibilidade. No direito alemão, como visto, a norma constitucional não se cinge à imprevisibilidade objetiva, podendo ser cobertas por créditos extraordinários mesmo aquelas despesas que podiam ser perfeitamente previstas, mas não o foram, independentemente do motivo. A Constituição brasileira, porém, fornece elementos para que se entenda a imprevisibilidade em termos mais objetivos, embora não o diga expressamente. Isso porque o art. 167, § 3º exemplifica situações que serão atendidas por essa medida orçamentária emergencial, fala em situações “como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. A Carta indica sua preferência por situações graves, marcadas pela imperiosidade de seu atendimento. A urgência e imprevisibilidade se tornam requisitos mutuamente dependentes para caracterizar a legitimidade constitucional da abertura de créditos extraordinários,

ministers der Finanzen bedeutet: Erst wenn eine Mehrausgabe so eilbedürftig ist, dass die Einbringung eines Nachtragshaushaltsplans oder eines Ergänzungshaushaltsplans oder schließlich ihre Verschiebung bis zum nächsten regelmäßigen Haushalt bei vernünftiger Beurteilung der jeweiligen Lage als nicht mehr vertretbar anerkannt werden kann, liegt ein Fall der Unabweisbarkeit vor.” (BVerGE 45,1[102])

²³² BVerfG, 2 BvF 1/2004, de 9/7/2007, parágrafos 1-220.

não podendo ser atendidos por esse instrumento aqueles casos em que a despesa não prevista está despida da nota da emergência. Os exemplos constitucionais não permitem que se equipare o erro de planejamento do governo, que não previu despesas corriqueiras, a casos de relevante magnitude e comoção social. Por isso, a imprevisibilidade não é uma medida em si, mas é qualificada pela urgência.

O abuso no uso dos créditos extraordinários tem suscitado o interesse da jurisprudência constitucional, chamada a se pronunciar sobre a inconstitucionalidade dessas medidas provisórias. O controle de constitucionalidade dos requisitos dos créditos extraordinários não encontrou, senão recentemente, guarida no Supremo Tribunal Federal. Uma série de decisões negava a possibilidade desse controle, escorando-se em argumentos que reforçavam a execução orçamentária como competência exclusiva do Poder Executivo. Repetia-se que:

Os atos orçamentários têm a natureza meramente de lei formal, de efeitos concretos e limitados, portadores de normas individuais (ADI 1.716/DF, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

O requisito da previsibilidade não decorre objetivamente do ato atacado, isto é, do crédito extraordinário aberto por medida provisória, mas de outra lei – a lei orçamentária anual, cujo exame seria indispensável, mas impossível (ADI 1.496/DF, rel. Min. Moreira Alves);

A jurisprudência da corte estava suficientemente consolidada no sentido das leis orçamentárias serem atos administrativos revestidos simplesmente da forma de lei (ADI 2.925/DF, rel. Min. Ellen Gracie).

O art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal diz ser impróprio o controle abstrato de constitucionalidade sobre matéria desprovida de generalidade, abstração e impessoalidade (ADI 3.487/DF, rel. Min. Ellen Gracie).

Não caberia ao STF, por obediência ao princípio da separação de poderes, aferir a substância mesma da despesa, o que é indispensável para verificar sua imprevisibilidade (ADI 3.709/DF, rel. Min. Celso Peluzo; ADI 3.712/DF, idem).

A Corte experimentou recentemente uma alteração nesses paradigmas de controle de constitucionalidade de medidas provisórias e de matéria orçamentária. De início, na ADI 3.891/DF, cujo relator foi o ministro Ricardo Lewandowski, caminhava-se à aplicação da jurisprudência da Casa, em um caso em que a Medida Provisória n. 364, de 18 de abril de 2007, abriu crédito extraordinário em favor de diversos ministérios (Educação, Justiça, Transportes, Esportes, Integração Nacional e Cidades) no valor de R\$ 1.717.041.026,00, destinado ao apoio ao desenvolvimento da educação básica, complementação ao Fundef, obras de infraestrutura

para os Jogos Pan-americanos de 2007, conservação de rodovias federais, construção da Ferrovia Norte-Sul, entre outros. Mais se assemelhava a um orçamento reformativo que a um crédito extraordinário, em razão da diversidade de seus objetivos. O Partido Popular Socialista (PPS), autor da ação, alegou inexistência do binômio urgência-imprevisibilidade, denunciando a falta de planejamento. Segundo o Ministro Gilmar Mendes, a reiteração de decisões pretéritas do STF estava colocando a salvo do controle de constitucionalidade um sem-número de leis, o que provocava enorme insegurança jurídica. Afirmou, ainda, que não se discute a impossibilidade de que atos sem caráter de generalidade se submetam ao controle abstrato das normas, mas situação diversa é a de atos editados sob a forma de lei. A Constituição não fez distinção entre leis conformadas com ou sem o atributo da generalidade e da abstração. Assim, se o constituinte preferiu que determinados atos, ainda que de efeitos concretos, fossem submetidos à forma de lei, não cabe ao intérprete debilitar a garantia constitucional e isentar inúmeras leis do controle de constitucionalidade. Confirmou entendimento exposto pela doutrina constitucional, e que se lê em Manoel Gonçalves Ferreira Filho,²³³

[a] lei ordinária é um ato legislativo típico. É um ato normativo primário. Em regra, edita normas gerais e abstratas, motivo por que, na lição usual, é conceituada em função da generalidade e da abstração. Não raro, porém, edita normas particulares, caso em que a doutrina tradicional a designa por lei formal, para sublinhar que lei propriamente dita só é aquela, a que tem matéria de lei, por isso chamada de “lei material”. Essa distinção, contudo, não traz vantagens, além de não ser, muita vez, fácil de marcar. De fato, quanto ao momento de sua instauração e, sobretudo, quanto à eficácia (que é o mais importante), a lei dita material e a lei dita formal estão num só e mesmo plano.

Não se pode deixar de dizer que o encaminhamento dessa questão encontrava eco na ADI 2.925, anteriormente citada, em que não se acompanhou o voto da relatora, ministra Ellen Gracie. Aí, embora se afirmasse a impossibilidade do controle concentrado em normas de efeitos concretos, permitiu-se o controle da parte da Lei de Diretrizes Orçamentárias que contivesse dispositivo genérico. Com esse caráter entendeu-se a regulação prevista na LDO dos limites para abertura de créditos suplementares previamente autorizados pela LOA, especificamente quanto ao remanejamento de recursos da CIDE-Combustíveis. Haveria, então, um desvio das finalidades traçadas pelo art. 177, § 4º da Constituição para essa espécie tributária. No limite, a indenidade das margens de remanejamento ao controle de constitucionalidade permitiria o afastamento das vinculações constitucionais de recursos públicos, livremente transitáveis dentro do orçamento.

²³³ FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 204.

Decisão paradigmática, ainda, foi proferida na ADI 4.048/DF, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, proposta pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contra a Medida Provisória n. 405/2007, que abriu crédito extraordinário em favor da Justiça Eleitoral e de diversos órgãos do Poder Executivo, no valor global de R\$ 5.455.677.660,00. Embora não seja um elemento juridicamente relevante para tornar admissível o controle de constitucionalidade, o crédito impressionava pelo volume, contribuindo para que aquele exercício de 2007 alcançasse o maior montante de recursos abertos por créditos extraordinários em uma série de dez anos (cf. Gráfico 1). Afirmo o relator que o requisito da imprevisibilidade não se submete apenas ao juízo político, mas apresenta, na Constituição, feição de maior objetividade que os elementos de relevância e urgência, reconhecendo a tese da característica objetiva da imprevisibilidade. Da análise da exposição de motivos da Medida Provisória 405/2007, porém, não se depreende serem as despesas que se pretendem atender imprevisíveis e urgentes. Ainda que se reconheça a intenção de evitar situações de crise decorrentes dos problemas apontados, não se pode dizer que essas circunstâncias eram inesperadas. Ademais, em muitos dos casos, trata-se de requerer despesas para prevenir situações, o que indica, por si só, sua previsibilidade. Outro aspecto relevante, segundo o relator,²³⁴ é que “[i]mpressiona a quantidade elevada de medidas provisórias editadas, no último ano, pelo Presidente da República, para abertura de créditos suplementares ou especiais travestidos de créditos extraordinários. Desde o início do ano de 2007, se podem contar mais de vinte medidas provisórias destinadas à abertura de créditos de duvidosa natureza extraordinária.”

A análise dessas ações levadas ao STF e a nova orientação imprimida a tais casos pela Corte têm demonstrado que os requisitos constitucionais para a abertura de créditos extraordinários não são cumpridos e que a discriminação estabelecida entre créditos suplementares, especiais e extraordinários não tem assumido grande significação na prática, tomando-se um pelo outro de acordo com a conveniência e a ocasião. Não menos importante é que tais decisões mostraram que esses vícios podem ser arguidos em controle concentrado de constitucionalidade.

Outro aspecto a ser analisado a respeito dos créditos extraordinários é que, sendo eles próprios instrumentos de flexibilidade, são também passíveis de flexibilização pelo contingenciamento de recursos. Isso demonstra uma incongruência entre os diversos instrumentos de flexibilidade orçamentária: Se o crédito extraordinário foi aberto para atender a uma despesa urgente, que sentido faz suspender sua execução? Nota-se que em alguns exercícios financeiros há uma cunha entre os créditos extraordinários previstos e sua quantia executada, notadamente a partir de 2004.

²³⁴ ADI – MC/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, de 15 de maio de 2008, p. 88.

Percebe-se que o índice mais baixo de execução em determinados intervalos de tempo (de 2004 a 2008) traz ao menos duas delicadas questões. De um lado, é altamente questionável a obediência ao requisito da urgência para os créditos extraordinários, visto que os montantes previstos não foram gastos. De outro, podem-se supor deficiências do atual sistema de planejamento orçamentário, pois, sendo apenas em pequena parte executada, é duvidoso que a despesa fosse tão relevante que não pudesse esperar sua inclusão no orçamento do próximo ano. Esses dados quantitativos podem apontar para o descumprimento do requisito constitucional da imprevisibilidade – e o insuficiente controle que vem sendo exercido pelo Poder Legislativo a esse respeito.

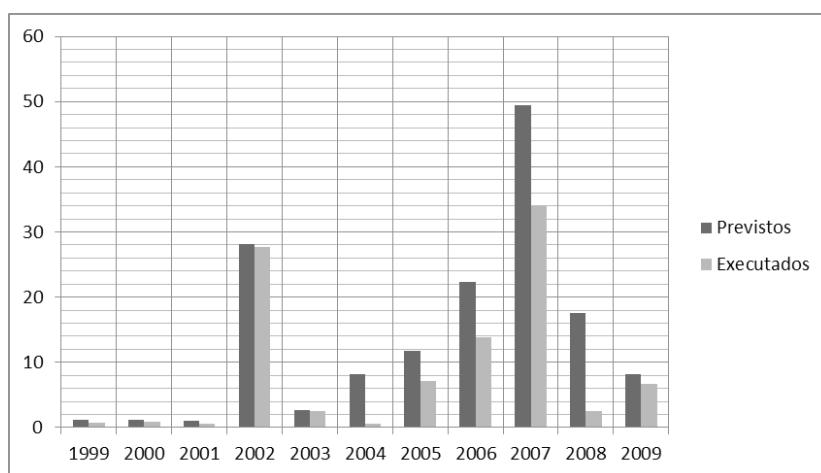


Figura 3.1 Créditos Extraordinários Autorizados e Executados de 1999 a 2009.

3.2.2 Créditos suplementares autorizados na LOA

O parlamento tem fracas condições de participar da abertura de créditos extraordinários, pois sua participação ocorre em momento posterior, no qual o gasto pode até mesmo se ter efetuado. Torna-se prejudicial, portanto, a previsão de que esse controle não seja prévio. Em outros casos de créditos adicionais, porém, o problema está em que a atuação do Poder Legislativo, além de não ser prévia, sequer é específica. Trata-se dos créditos suplementares cuja abertura é autorizada previamente na lei orçamentária anual, por decreto do Poder Executivo.

O comando do art. 165, § 8º da Constituição repetiu, sem alteração do texto, preceito que ininterruptamente tem feito parte das constituições brasileiras desde a Reforma Constitucional de 1926, que acrescentou § 1º ao art. 34 da Constituição

de 1891. Essa reforma destinava-se a eliminar as chamadas caudas orçamentárias, afirmando o princípio da exclusividade de modo a evitar que dispositivos sem conteúdo orçamentário fossem incluídos na lei de orçamento. Disso se extrai a existência de um conceito constitucional de matéria orçamentária (isto é, matéria própria da lei de orçamento), que, no seu sentido constitucional, apenas pode ser a previsão de receitas e a fixação de despesa. A vedação, entretanto, não é absoluta e o texto constitucional previu duas exceções: além da matéria orçamentária propriamente dita, a lei orçamentária poderá conter autorização prévia para a abertura de créditos suplementares, comumente denominada de margem de remanejamento, e a autorização para contratação de operações de crédito. São duas exceções que, como visto, não inovam a tradição orçamentária brasileira: a previsão da autorização para abertura de créditos suplementares reaviva a velha Tabela B dos primeiros orçamentos brasileiros. Embora as atuais margens de remanejamento não contenham exatamente uma lista específica de serviços cujas dotações são suplementáveis, elas trazem hipóteses bastante detalhadas de sua utilização, apontando suas fontes de recursos e os limites percentuais remanejeáveis de diferentes dotações. Pode-se dizer, assim, que a atual Seção III da lei de orçamento substitui a tão atacada e debatida Tabela B, com algumas diferenças.

A reforma de 1926 tinha um propósito, porém, específico: que os créditos suplementares previamente autorizados se destinassem apenas às despesas variáveis, que não puderam ser exatamente quantificadas. Sua finalidade seria somente autorizar que serviços passíveis de estimação aproximativa não necessitassem de autorizações legislativas para cada caso, e o governo poderia atender às diferenças transferindo recursos dentro do próprio orçamento. Pontes de Miranda, ao comentar dispositivo idêntico da Constituição de 1934, manifestou-se favoravelmente a tais margens por esta razão: eram medidas afins “às verbas orçamentárias e à economia dos orçamentos”. Ressalvou, entretanto, que “[t]udo aconselha que, no caso dos créditos suplementares, se determinem de antemão os serviços para os quais podem ser abertos e a quanto podem montar de per si e em quais condições”,²³⁵ reforçando a necessidade de alguma tipificação para evitar abusos da parte do Poder Executivo.

A prática tem se sofisticado nas sucessivas leis orçamentárias federais e se tornado um poderoso instrumento para alterar a lei orçamentária. É também na prática que se tem colocado tal instrumento à disposição do governo. Essa sofisticação decorre do detalhamento cada vez maior das hipóteses em que a administração pública federal pode utilizar-se dos recursos previstos para a abertura de créditos

²³⁵ PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936, p. 547-548, t. I.

suplementares para atender às hipóteses previstas para essa modalidade, que seriam aquelas provenientes da necessidade de reforço da dotação prevista.

A importância de tais margens de remanejamento para a gestão orçamentária pode ser indicada pela atenção cada vez maior que as leis orçamentárias dão ao assunto, criando cada vez mais hipóteses de sua aplicação e reforçando a plena institucionalização do procedimento na prática política orçamentária. Habitualmente fixada em 10% do valor de cada subtítulo, o orçamento de 2011 foi pródigo em expandir a abrangência da autorização, que passou a ser de 25% para investimentos (art. 4º, II, da Lei n. 12.381, de 9 de fevereiro de 2011), o que é abertamente medida destinada a conferir maior maleabilidade à gestão do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). O percentual proposto pelo governo era ainda maior, de 30%, mas as negociações para aprovação deste orçamento o reduziram.²³⁶ Pelo *caput* do art. 4º da lei orçamentária para 2011, não é difícil antever um dos itens desta pauta de negociação entre parlamentares e governo, pois ficaram expressamente excluídos da margem de remanejamento os recursos destinados ao atendimento de emendas parlamentares individuais e coletivas.

Essa situação denota as deficiências do sistema de planejamento, incluindo-se espaços de livre disposição no orçamento, os quais chegam a um quarto das verbas de investimentos no caso federal. De outra parte, demonstra também que a atuação política parlamentar tende a ignorar as questões públicas gerais de planejamento e políticas públicas, atendo-se à aprovação de emendas que lhe tragam as vantagens político-eleitorais que a discussão abstrata sobre programas de governo e condições macroestruturais do país dificilmente traria.

A situação pareceria mais grave não houvesse países nos quais a execução orçamentária tem sido inegavelmente entregue apenas ao Executivo em uma intensidade ainda mais forte que a brasileira. Na Argentina, a margem de remanejamento orçamentária constitui instrumento tão usual que, para sua utilização, não é sequer necessário decreto presidencial. Nesse país, tem-se operado um processo de delegação das competências orçamentárias do próprio chefe do Executivo para outros órgãos administrativos e é suficiente ato do chefe do gabinete de ministros para modificar dotações orçamentárias.²³⁷

²³⁶ Informações divulgadas pelo órgão oficial de comunicação do Senado Federal dão conta de que o acordo partidário que permitiu a aprovação do referido orçamento teve como um dos pontos de negociação a redução desta margem de remanejamento (Orçamento assegura ao governo flexibilidade para usar verba do PAC. *Jornal do Senado*, Brasília, 23 de dezembro de 2010, p. 3).

²³⁷ ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *El Sistema Presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Gobierno Federal, 2008, p. 150.

Chama a atenção, também, que a competência para autorizar genérica e anteriormente a abertura de créditos suplementares é do Poder Legislativo, mas os termos desta autorização vêm colocados pelo Executivo – que tem determinado o modo de exercício da competência privativa de outro Poder. Embora o mesmo ocorra quanto às leis orçamentárias, não se pode esquecer que a margem de remanejamento é um acréscimo ao orçamento, uma “cauda”, e não se trata propriamente de matéria orçamentária, pois não contém previsão de receita nem fixa despesa. É, antes, uma autorização para modificar o orçamento, que adere à LOA como um rabilongo, um *rider*, *bepackung* ou *cavalier budgétaire*, tais como denominados em outros sistemas.

A posição proeminente do Poder Legislativo no quadro da separação de funções orçamentárias, contudo, leva a questionar, novamente, a forma como lhe cabe participar da execução orçamentária na hipótese aqui considerada. Pois compondo apenas formalmente a lei orçamentária, visto que não prevê receitas nem fixa despesas, trata-se tão somente de um acréscimo cuja inclusão naquela lei a Constituição autorizou, por razões de celeridade e de uma certa aproximação de conteúdo. Se pode estar ali incluída (e claro está a tratar de uma permissão e não de um dever), nada impede que não esteja. E no caso de se optar por veicular tais margens de remanejamento por outra espécie normativa que não a lei orçamentária, cabe indagar qual seria ela.

Sinteticamente, trata-se de uma autorização prevista em lei para que essa mesma lei possa ser alterada por decreto. Ocorre uma autorização genérica do Poder Legislativo ao Executivo para que esse regule situações orçamentárias específicas de utilização de recursos para fins diversos daqueles aprovados, por ato próprio. Não é possível, porém, dizer que se trata de um caso de delegação constitucionalmente autorizada (por norma constitucional originária) de competência legislativa, como propôs o ministro Nelson Jobim na discussão da ADI 2925-8/DF.²³⁸ A única hipótese expressamente prevista para delegação de competência legislativa é a das leis delegadas, de raro uso na prática constitucional brasileira. Da mesma forma, seu procedimento é significativamente diverso daquele previsto para as margens de remanejamento. Conforme estatui o art. 68 da Constituição, a delegação é solicitada pelo Presidente da República ao Congresso, que a outorga por meio de resolução que especifica seu conteúdo e os termos de seu exercício. Os créditos suplementares previstos na margem de remanejamento são abertos, por sua vez, não por lei

²³⁸ Cf. STF. ADI 2925-8/DF. Relatora Ministra Ellen Gracie. Julgamento em: 11.12.2003, publicado no *DJ* em 4 de março de 2005, p. 157. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em 12 fev. 2012.

delegada, mas por decreto do presidente da República. É patente a inadequação de enquadrar as autorizações prévias de abertura de créditos suplementares como hipótese de delegação legislativa, prevista pelas normas constitucionais que regulam o processo legislativo federal.

Cabe, em primeiro lugar, indagar da competência para autorizar previamente a abertura de créditos suplementares. Esta só pode ser do Poder Legislativo, do contrário sequer necessitariam ser previstas na lei de orçamento: bastaria ato do chefe do Poder Executivo. Seria, neste sentido, um contrassenso que o presidente da República, no caso federal, necessitasse autorizar a si próprio. Logicamente, portanto, trata-se de competência parlamentar. Mais do que isso, tem-se que tal autorização constitui competência exclusiva do Poder Legislativo, que não a poderia delegar a outro Poder sob pena de renunciar a suas prerrogativas constitucionais. Sua veiculação pode dar-se, portanto, por meio de decreto legislativo, pois é essa a espécie normativa destinada a veicular matéria de competência exclusivamente parlamentar. Embora os temas a ele sujeitos estejam basicamente previstos no art. 49 da Constituição, esse rol não é exaustivo.

A lei orçamentária frequentemente contém, assim, matéria de decreto legislativo unida a outros preceitos orçamentários, aderente à lei e a seu procedimento específico, como verdadeira “cauda orçamentária”. Isso implica que eventual veto apostado pelo chefe do Executivo ao orçamento não se estende, de forma automática, à margem de remanejamento, pois não há participação do Executivo na edição de decretos legislativos. Esses se incluem no orçamento não como dispositivo orçamentário, mas como acessório àquela lei, por uma exclusiva questão de celeridade. É o que percebeu Aureliano Leal, um dos poucos constitucionalistas a se dedicar mais profundamente ao tema a respeito de dispositivo idêntico da Constituição de 1891, a ela adicionado em 1926. Ao discorrer sobre a natureza jurídica da lei de orçamento, observou que ela continha diversos dispositivos de conteúdo material (entenda-se, com sentido de lei material), dentre os quais este de conteúdo não orçamentário: a autorização prévia para a abertura de créditos suplementares. E, por se tratar de competência exclusiva do congresso autorizá-la, “a autorização para abrir créditos suplementares também não pode deixar de ser considerada um decreto legislativo.”²³⁹

Uma consequência importante dessa ideia para as negociações entre o governo e parlamento, além de reforçar a extensão das competências parlamentares na fase de execução orçamentária, é que as dificuldades para atingir um acordo sobre os

²³⁹ LEAL, A. *Theoria e prática da constituição federal brasileira*. Rio de Janeiro: F. Briguiet e Cia. Editores, 1925, p. 501.

limites da margem de remanejamento não devem, necessariamente, impedir a aprovação da lei orçamentária em si, permitindo evitar o prejuízo de uma lei orçamentária tardia. A solução é destacar a seção de seu texto referente a tais autorizações, que podem ser concedidas posteriormente por decreto legislativo, pois essa é seu veículo próprio.

O problema da qualificação jurídica da margem de remanejamento não esgota, porém, a discussão sobre a necessidade de sua permanência no sistema constitucional orçamentário. Hipótese rara de encontrar no direito orçamentário estrangeiro, a autorização prévia para ampla suplementação de receitas é exceção ao princípio da especificação (à medida em que se autoriza a transferência de recursos entre programas sem autorização legislativa específica) que compromete o controle parlamentar e confere poucos incentivos ao planejamento da ação governamental. Isso é feito sem que muitas vezes se dê conta de outras possibilidades interpretativas presentes no texto constitucional, decorrentes de uma sistemática apreciação das possibilidades de participação parlamentar na execução do orçamento.

3.3 CONTROLE PARLAMENTAR FRAQUÍSSIMO: LIMITAÇÃO DE EMPENHO E MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000) atribuiu novas funções à Lei de Diretrizes Orçamentárias, dentre as quais a necessidade de que ela confira parâmetros à programação financeira e ao cronograma de execução mensal de desembolso. Isso é previsto em seu art. 8º.

Essa programação é instrumento de planejamento, como já visto, por meio da qual se ajusta o ritmo de execução orçamentária ao fluxo de recursos financeiros disponíveis. Compete-lhe permitir a liberação de recursos aos programas orçamentários. Para tanto, o cronograma opera de acordo com as metas do Anexo de Metas Fiscais, outra inovação trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e incorporada à Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 9º). A medida tem o objetivo claro de vincular a administração ao maior controle sobre os gastos públicos, indicando tanto o equilíbrio orçamentário como a transparência dos compromissos governamentais com a dívida pública.²⁴⁰

O monitoramento do cumprimento das metas fiscais primárias e nominais previstas no Anexo de Metas Fiscais é feito de forma contínua, durante todo o processo de execução orçamentária. O cálculo das Necessidades de Financiamento

²⁴⁰ BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário para 2011*, cit., p. 83.

do Governo Central (NFGC) serve como referência para evidenciar a trajetória das receitas e das despesas. Os fatos supervenientes que impliquem alteração nas alocações orçamentárias têm repercussão sobre todo o processo de execução, tornando necessária a revisão dos limites orçamentários e da programação financeira.

Diante de limitações ao poder de gastar, o governo deixa de executar parte do orçamento, promovendo o chamado contingenciamento das despesas empenhadas. Cabe ao chefe de cada Poder publicar ato que contenha o montante indisponível, estabelecendo quanto seus órgãos terão como limite de movimentação financeira e empenho, nos termos do art. 9º. O Poder Executivo também comunicará esses limites aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público. O § 3º do citado artigo estatui que, no caso destas três esferas não promoverem a limitação no prazo estabelecido, o Poder Executivo fica autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela LDO.

Como a finalidade da limitação de empenho é ajustar o ritmo de execução da despesa à arrecadação, assim que for restabelecida a receita prevista, mesmo que de maneira parcial, as dotações contingenciadas devem ser recompostas proporcionalmente àquilo que foi reduzido em face dos critérios estabelecidos pela LDO.

Algumas despesas, porém, não se submetem a essas regras. São aquelas que configuram obrigações legais e constitucionais de responsabilidade dos entes federativos, assim como aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida pública e outras expressamente ressalvadas na lei de diretrizes, conforme a opção do legislador.

Nota-se que esse quadro normativo prevê a limitação de empenho como recurso para não comprometer a política fiscal e garantir a formação de superávit primário ou nominal, cumprindo os objetivos do Anexo de Metas Fiscais. O diferimento do pagamento da despesa, porém, está longe de cumprir apenas estes objetivos.

Essa disciplina normativa poderia vir a indicar que a Lei de Responsabilidade Fiscal expandiu as possibilidades de que o Executivo contingencia recursos – tanto mais que estabeleceu até mesmo a possibilidade de limitação de empenho realizado por outros poderes. As possibilidades ainda são amplas, mas algo parece indicar que a referida lei, ao tratar do assunto, acabou por reprimir, e não por expandir, as possibilidades de que o Poder Executivo lance mão deste recurso.

Antes da previsão normativa, a decisão governamental de não gastar se fundamentava, evidentemente, no caráter autorizador da lei de orçamento. Como o orçamento estabelece tetos, e executar a despesa é uma decisão administrativa tomada apenas e tão somente pelo governo, deixar de realizar despesas não obrigatórias não constituía senão uma faculdade inerente aos poderes do Executivo. Se o Executivo se visse na iminência de realizar determinada política fiscal restritiva dos

gastos, bastava-lhe bloquear a liberação dos recursos com fundamento nestas prerrogativas. O que a Lei de Responsabilidade Fiscal fez, porém, foi introduzir o dever de promover a limitação de empenho conforme a programação da execução financeira, referindo-se apenas a essa possibilidade. Negados tais poderes governamentais imanescentes, a limitação de empenho afigura-se impossível fora dos casos de ajuste fiscal, porque não expressamente autorizada, na atual sistemática legal.

Sempre se poderia argumentar a esse respeito que tal restrição comprometeria o interesse público, por inviabilizar a necessária agilidade da parte do Executivo para responder a pressões contingentes do ambiente econômico. Confrontado com passivos contingentes, porém, nada impede que o governo adote as medidas necessárias para conter gastos: isso é o que lhe impõe a Lei de Responsabilidade Fiscal. O que não se justifica, porém, é a decisão imotivada de deixar de cumprir os objetivos orçamentários sem que se tenha evidenciado algum risco à estabilidade econômica.

A questão que se depreende, então, é: A quem tal necessidade deve ser evidenciada? A qual crivo deve ser submetido a decisão do Executivo? Parece que exatamente ao Poder Legislativo, que aprovou não apenas a lei orçamentária, mas também a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os Anexos nela contidos. Não obstante, esse controle fica reduzido a quase nada se tudo que o Poder Legislativo pode fazer é esperar o relatório da execução orçamentária para averiguar a decisão tomada pelo Poder Executivo. Em razão dessa dificuldade, são diversas as propostas que vêm abrigadas no rótulo do “orçamento impositivo”.

3.3.1 Dois casos: Alemanha e Estados Unidos

A possibilidade de que o parlamento participe de decisões na fase de execução orçamentária não é, de modo algum, desconhecida, e se observa tanto em sistemas parlamentaristas como presidencialistas. O notável é que se trata de provisão encontrada em regimes orçamentários tão diversos como aqueles da Alemanha e dos Estados Unidos, em que por tantas vezes se observou a defesa mais consolidada das prerrogativas governamentais na execução orçamentária, ainda que essas formas de participação se apresentem com significativas distinções.

É comum que em orçamentos alemães se encontre o seguinte dispositivo em diversas dotações: “[a] anulação do bloqueio requer o consentimento da Comissão de Orçamento do Parlamento Alemão”.²⁴¹ Se na lei de orçamento enviada pelo

²⁴¹ “Die Aufhebung der Sperre bedarf der Einwilligung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages” (cf. ALEMANHA. *Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 2011*. Dispõe sobre o orçamento do exercício de 2011).

governo algumas das despesas foram anotadas como suspensas (*sperrvermerke*), em alguns casos qualificados na própria lei é necessário o consentimento da Comissão de Orçamento do Parlamento para seu desbloqueio. O mecanismo se denomina contingenciamento qualificado (*qualifizierte Sperrvermerke*). Em outros casos, ainda, é preciso que haja duplo consentimento, tanto da Comissão de Orçamento como de outro comitê técnico parlamentar (*doppelt qualifizierte Sperrvermerke*).²⁴² O contingenciamento qualificado (e também o duplamente qualificado) conduz a que o Executivo, antes da liberação de recursos consentida pela Comissão de Orçamento, tenha que obter seu parecer e negociar politicamente. Tem-se, então, que um comitê parlamentar deve amparar decisões governamentais técnicas, o que faz cair por terra o argumento puramente formal de que, como o orçamento constitui uma autorização, a decisão de gastar ou pertence à livre disposição do Executivo.²⁴³ Cabe, desse modo, à própria lei orçamentária definir quais as despesas que, por determinadas razões, não poderão ser conduzidas ou cuja execução não é obrigatória, especificando os casos em que se exigirá autorização de um ou mais comitês parlamentares para o levantamento da suspensão.²⁴⁴

Há, também, instituto semelhante ao da limitação de empenho brasileira: o contingenciamento por razões econômicas (*hauswirtschaftliche Sperre*),²⁴⁵ segundo o qual, se o comportamento das receitas ou das despesas assim o exigirem, cabe ao Ministério das Finanças, com o consentimento do ministro competente pela despesa, definir se o gasto pode ser executado. A Lei de Estabilidade, em vigor desde 1967, ainda define outra forma de bloqueio de recursos, de caráter conjuntural, para situações de aumento na demanda proveniente de superaquecimento econômico. Essa circunstância permite que o ministro das Finanças, com autorização do governo, tenha livre disposição sobre alguns recursos previstos no orçamento, o que quer dizer, especialmente, que o início de obras e a inclusão de futuras despesas obrigatórias em orçamentos seguintes dependam de seu consentimento.²⁴⁶ Embora, nesse caso, não se preveja a necessidade de autorização parlamentar, a prática

²⁴² Cf. MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug*: ein Beitrag zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.: Peter D. Lang, 1980, p. 32-33.

²⁴³ MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug*: ein Beitrag zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.: Peter D. Lang, 1980, p. 34.

²⁴⁴ § 22 BHO (Bundeshaushaltsordnung).

²⁴⁵ § 41 BHO.

²⁴⁶ § 1 StabG (Stabilitätsgesetz)

estabeleceu que esses contingenciamentos político-conjunturais devem ser autorizados pela Comissão de Orçamento.²⁴⁷

Finalmente, preveem-se também outras possibilidades de suspensão do gasto para obras em que as fundações ainda não foram concluídas. Interessante notar que, também nesses casos, a legislação faz referência apenas ao necessário consentimento do ministro das Finanças. Não obstante, a atuação da comissão parlamentar de orçamento tem sido mantida.²⁴⁸

Há fundamentações diversas para a previsão normativa de que o parlamento, ainda que tenha aprovado o orçamento, entenda que essa autorização não foi suficiente e é necessário que se manifeste novamente. A opinião esposada por Kewenig, de que o contingenciamento qualificado é previsto para os casos de relevantes implicações políticas, indica indubitavelmente um fator relevante.²⁴⁹ Entretanto, importante também é o fator temporal, muitas decisões relativas ao orçamento precisam ser tomadas em curto espaço de tempo. O projeto de orçamento precisa ser aprovado com relativa urgência, e decide-se postergar a discussão sobre determinadas dotações, levando-a a um momento futuro em que o orçamento está aprovado e vigente para outras matérias relevantes. O parlamento pode, então, discutir com mais calma casos específicos de despesas, e para isso se prevê o contingenciamento qualificado.²⁵⁰ A aprovação orçamentária não significa, por si só, um *laissez dépenser* generosamente concedido ao governo, à medida que as matérias não completamente debatidas pela pressão do tempo têm sua discussão transferida para depois, marcando-se, assim, gastos que ainda merecem atenção e debate. O sistema parece bastante interessante em situações nas quais os parlamentares discutem efetivamente todas as políticas orçamentárias, e não apenas a parte relativa aos gastos para suas zonas eleitorais, ao mesmo tempo em que se preocupam com a viabilidade da política econômica ao não atrasar a entrada em vigor do orçamento em razão de dúvidas sobre dotações específicas. O contingenciamento é, portanto, uma decisão parlamentar, e a divisão do ciclo orçamentário em duas fases para o Poder Executivo e duas fases para o Poder Legislativo se mostra de pouco valor elucidativo.

²⁴⁷ MANDELARTZ, H. *Das Zusammenwirken von Parlament und Regierung beim Haushaltsvollzug*: ein Beitrag zum parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt a.M.: Peter D. Lang, 1980, p. 36.

²⁴⁸ § 24 Abs. 3 Satz 3 BHO.

²⁴⁹ KEWENIG, W. *Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse*. Bad Homburg v.d.H.: Gehlen, 1970, p. 35.

²⁵⁰ MANDELARTZ, cit., p. 37.

O caso alemão indica a participação parlamentar na fase de execução orçamentária por meio da necessidade específica de que consinta, prévia e especificamente, com o pagamento de algumas despesas depois do orçamento aprovado. O fato de o governo decorrer do parlamento, e, portanto, a execução orçamentária ser, no limite, o exercício de uma competência conferida pelo Poder Legislativo, poderia indicar que essa forma de participação parlamentar na execução seria própria de sistemas parlamentaristas. O caso dos Estados Unidos, paradigma do sistema presidencialista, o desmente: mesmo a força da tradição do orçamento do Executivo culminou, após o governo Nixon, na necessidade de que o congresso aprove mesmo a decisão de não gastar. Isto é, a decisão de executar uma despesa abaixo do teto orçamentário.

Se o Presidente dos Estados Unidos decide gastar menos do que foi aprovado pelo congresso para uma despesa específica, há dois caminhos a seguir: ou esses gastos são cancelados ou atrasados. Tais ações, denominadas *impoundments* e que se assemelham aos contingenciamentos, eram tipicamente uma maneira de expressar a insatisfação presidencial com o trabalho do Legislativo.²⁵¹ Isso mudou desde o *Control Act* de 1974, quando presidente e congresso passaram a ter atribuições conjuntas na decisão de não gastar.

O contingenciamento orçamentário nos Estados Unidos representava um modo de contenção de recursos nas situações em que não fosse necessário gastar todo o volume de recursos previstos para determinada finalidade. Traduzia uma prática com a economia de recursos e a eficiência do gasto. Essa tradição, que tinha o significado profundo de um acordo tácito entre Executivo e Legislativo a propósito da inutilidade de se ter de recorrer a um moroso processo legislativo para tomar uma decisão positiva para as finanças públicas, começou a ser alterada durante o governo Nixon. Esse presidente tentou mudar a tradição de entendimentos informais, esforçando-se por inserir o contingenciamento no campo de prerrogativas presidenciais, que poderia gastar somente onde quisesse.²⁵² Procedeu-se, a partir de então, a um massivo bloqueio de recursos. Schick²⁵³ formula-o com clareza:

²⁵¹ WLEZIEN, C. The politics of impoundments. *Political Research Quarterly*, v. 47, n. 1, mar. 1994, p. 59.

²⁵² WILDAVSKY; CAIDEN, *cit.*, p. 74.

²⁵³ SCHICK, A. *Congress and money*. Washington: The Urban Institute, 1980, p. 46-8. No original: “[f]ar from administrative routine, Nixon’s impoundments in late 1972 and 1973 were designed to rewrite national policy at the expense of congressional power and intent. Rather than the deferment of expenses, Nixon’s aim was the cancellation of unwanted programs. (...) When Nixon impounded for policy reasons, He in effect told Congress, ‘I don’t care what you appropriate; I will decide what will be spent.’”

[L]onge de ser uma rotina administrativa, os contingenciamentos no final de 1972 e 1973 foram concebidos para reescrever a política nacional às custas dos poderes e intentos parlamentares. Em vez de postergar despesas, o objetivo de Nixon era o cancelamento de programas indesejados. (...) Quando Nixon realizou contingenciamentos por objetivos políticos, ele, na verdade, disse ao Congresso: “Eu não me importo com as suas dotações; Eu decidirei o que será gasto”.

Wildavsky e Caiden analisam que nenhum outro presidente havia tão diretamente ignorado as competências parlamentares sobre o orçamento, a não ser em casos emergenciais de guerra. Formularam, então, aquelas que parecem ser as mais decisivas questões sobre a execução orçamentária em qualquer sistema ou regime de governo: Se o chefe do governo pode passar impune depois de contingenciamentos massivos, o que ele não pode fazer? Se o *power of the purse* for tão abertamente desafiado, o que sobra para o congresso?²⁵⁴

Nos Estados Unidos, as prerrogativas parlamentares sobre o orçamento tiveram que ser tão defendidas em 1974 como o foram em 1774. Mas pela razão oposta: duzentos anos antes, o congresso conquistara suas competências orçamentárias para se contrapor às ameaças de um Executivo que poderia gastar demais. O desafio contemporâneo, porém, era o de criar condições de contrabalançar o poder de um chefe de governo que quer gastar pouco e que desafia o Poder Legislativo (ou, como diriam os próprios parlamentares, o povo por ele representado). Os remédios, portanto, teriam que ser diferentes. A ênfase passaria a ser dada nos instrumentos parlamentares de participação na execução do orçamento, e não apenas na fase de elaboração, o que criou uma nova divisão de funções no ciclo orçamentário. O instrumento de tal alteração foi o Congressional Budget and Impoundment Act de 1974, que seguiu a tradição política americana de fazer uma espécie de “bricolagem” institucional, acrescentando novos procedimentos e instituições, reinterpretando as anteriores.

A formalização dos contingenciamentos presidenciais passou a depender de algumas etapas. Caso não deseje gastar o total dos fundos previstos para determinada despesa, o presidente necessita propor ao congresso a rescisão da dotação (*rescission*). Se, ao contrário, quiser apenas atrasar o gasto, deveria propor seu diferimento (*deferral*). O congresso deve aprovar a proposta de rescisão em até 45 dias. Se não o fizer, a proposta é considerada rejeitada – isto é, o dinheiro deve ser gasto como previsto no orçamento. O diferimento, a seu turno, tem efeitos automáticos a partir da decisão presidencial, mas não pode ultrapassar o exercício fiscal. A despeito disso, a qualquer tempo qualquer uma das casas parlamentares poderia rejeitá-lo

²⁵⁴ WILDAVSKY; CAIDEN, *cit.*, p. 74.

em votação específica de desaprovação. Se o presidente não reportar ao congresso que não gastou o total dos recursos, o controlador-geral (chefe do *General Accounting Office*) deverá avisar o parlamento. A comunicação do controlador-geral tem o mesmo efeito jurídico da proposta presidencial de rescisão ou diferimento. Se o Presidente ignora a rejeição parlamentar, o controlador-geral é legitimado a propor uma ação civil judicial. É claro que sempre fica à disposição do Presidente a opção de provocar uma crise constitucional, o que é, no entanto, improvável.²⁵⁵

Essas formas de participação parlamentar na execução orçamentária norte-americana têm sido especuladas constantemente como o réquiem do orçamento do Executivo: uma ideia ambígua exatamente em razão das dúvidas sobre a obrigatoriedade de gastar os montantes previstos no orçamento. Havia certa vagueza a respeito da posição do presidente como chefe do Executivo no sistema norte-americano de separação de poderes.²⁵⁶ Até o governo Nixon, o sistema havia servido, mas a contraposição frontal desse às competências parlamentares expôs todas as ambiguidades da relação entre administração pública e agenda política. A polarização entre um presidente republicano e um parlamento democrata rompeu a política de acomodação que havia a respeito dos gastos públicos. A fragilidade das concepções orçamentárias de 1921, com um congresso atuante, começou a ser exposta.²⁵⁷ Como bem destaca Pitsvada,²⁵⁸ “[p]residentes e congressos normalmente têm visões diferentes sobre as necessidades nacionais corporificadas nos programas e prioridades orçamentárias. Ambas as visões são legítimas e devem ser resolvidas mediante processo político em que o poder político conte mais que questões de eficiência administrativa.”

Ficou perceptível que o contingenciamento de recursos como ato unilateral não ofereceu um procedimento nítido para resolver os impasses orçamentários entre os dois poderes, mas, ao contrário, incitou à sua paralisação e protraimento.²⁵⁹ A insuficiência do orçamento do Executivo como modelo de relações orçamentárias

²⁵⁵ Cf. WILDAVSKY; CAIDEN, *cit.*, p. 75.

²⁵⁶ CAIDEN, N. Paradox, Ambiguity, and Enigma: the Strange Case of the Executive Budget and the United States Constitution. In: RUBIN, I. (Ed.). *Public budgeting: policy, process and politics*. Nova York: ASPA Classis, 2008, p. 51.

²⁵⁷ CAIDEN, *cit.*, p. 51.

²⁵⁸ PITSVADA, B. T. The Executive Budget: an idea whose time has passed. In RUBIN, I. (Ed.). *Public Budgeting: policy, process and politics*. Nova York: ASPA Classis, 2008, p. 66. No original: “Presidents and Congresses often have differing views on national needs as embodied in budgetary programs and priorities. Both views are legitimate and must be resolved through the political process where political power counts more than questions of administrative efficiency.”

²⁵⁹ SCHICK, *cit.*, p. 48.

entre governo e parlamento pode ser destacada na sua inaptidão para solucionar os conflitos entre visões políticas divergentes.

3.3.2 O orçamento impositivo e a revisão das relações de poder

No caso brasileiro, as competências orçamentárias do chefe do Executivo têm sido interpretadas, tradicionalmente, de maneira bastante ampla. Sob a orientação predominante de que o orçamento é uma autorização de gasto conferida irrevogavelmente no momento em que o parlamento o aprova, a execução orçamentária costuma ser compreendida como uma atividade em que gastar ou não gastar faz parte das prerrogativas governamentais.

Nota-se, porém, uma certa tendência: sucessivas propostas de emenda à Constituição e de alteração legislativa têm sido feitas para conferir ao Poder Legislativo instrumentos técnicos adequados para participar da decisão executória do orçamento. Seu produto é comumente denominado orçamento impositivo, ou um orçamento cujos montantes são de execução obrigatória. Com tais ideias, que não são uniformes e apresentam variações, não se pretende, evidentemente, excluir a atividade administrativa de execução da despesa do campo material de atividades do Poder Executivo, mas possibilitar ao parlamento maiores condições de determinar o poder que tem o governo de alterar uma política por ele decidida. A atividade administrativa governamental fica, desse modo, preservada, pois o que se observa nessas tentativas não é mais que dar maior eficácia à muito bem conhecida subordinação da administração à lei. Conferir maior eficácia à decisão política parlamentar, portanto.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer a necessária adequação do gasto às metas fiscais, criou uma forma de orçamento impositivo, pois a suspensão da despesa fica condicionada a uma única hipótese, que é a frustração do fluxo de receitas. Não obstante, essa interpretação deixa de prevalecer diante das facilidades com que se utiliza o contingenciamento de recursos para outros fins, como as negociações políticas com o Poder Legislativo. Em vista deste quadro, formularam-se diversas proposições para alterar a disciplina constitucional e legal do assunto.

Recebeu bastante destaque a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n. 22/2000, de autoria do senador Antônio Carlos Magalhães, aprovada pelo Senado e encaminhada à câmara como a PEC n. 565/2006. A ela será dada maior atenção, mas antes deve ser mencionado o conteúdo de outras iniciativas.

Partindo da câmara, a PEC n. 313/2000, de autoria do deputado Clementino Coelho, propôs a execução obrigatória das emendas parlamentares destinadas à

saúde e à educação. Atualmente, encontra-se arquivada. Em 2001, foram duas as propostas de Emenda Constitucional n. 421/2001 (dep. Miro Teixeira) e n. 481/2001 (dep. Wellington Dias), as quais, respectivamente, propunham incluir na Constituição um dispositivo que tornaria o orçamento de execução obrigatória, a não ser quando o Congresso aprovasse solicitação presidencial para não gastar, e impedir que se suspendessem recursos destinados a emendas parlamentares. Por sua vez, a PEC n. 527/2002 (dep. Euler Moraes) propõe que se estabeleçam percentuais mínimos de execução obrigatória das despesas. O Projeto de Lei Complementar (PLP) n. 87/2003 (dep. Reginaldo Germano) visa a alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, para que a LOA contenha projetos, designados na LDO, cujas dotações devam ser obrigatoriamente executadas. Sem maiores sutilezas, a PEC n. 169/2003 (dep. Jaime Martins) torna o orçamento impositivo, conforme os planos anteriormente elaborados. O PLP n. 218/2004 (dep. Yeda Crusius) pretende alterar a LRF para tornar o orçamento impositivo, salvo caso de frustração da receita, caso em que caberia à CMO decidir definitivamente se o governo fica autorizado a não gastar. A PEC n. 385/2005 (dep. Marcondes Gadelha) também obriga à execução das emendas parlamentares, salvo aquelas cuja anulação foi previamente aprovada pelo Congresso. Finalmente, o PLP n. 15/2007 (dep. Onyx Lorenzoni) tem por objetivo tornar os gastos com segurança pública obrigatórios, reduzindo-se as despesas correntes em 0,1% do PIB ao longo de dez anos.

Com início da tramitação no senado, a PEC n. 2/2000 (sen. José Alencar) propunha a execução obrigatória das emendas parlamentares. A PEC n. 28/2000 (sen. Pedro Simon e outros) obrigaria o presidente a enviar ao congresso mensagem em que constassem os créditos que não seriam totalmente gastos no exercício. Foi apensada à PEC n. 22/2000, que será considerada destacadamente em razão de sua importância. Em 2002, foi proposta a PEC n. 9 (sen. Marina Silva), que mudaria a organização da LOA, a qual passaria a compreender o orçamento fiscal, o orçamento social e o orçamento previdenciário. As despesas do orçamento social seriam de execução obrigatória. A PEC 24/2003 (sen. Paulo Paim) propôs a vedação do contingenciamento de recursos do orçamento da seguridade social. O Projeto de Lei do Senado Federal (PLS) n. 84/2006 (sen. Antônio Carlos Valadares), também sem maiores distinções e condições de flexibilidade, estabelece a execução obrigatória do orçamento, conforme a LDO. O PLS n. 134/2006 (sen. Álvaro Dias) propugnava a alteração da LRF para proibir a limitação de empenho de despesas destinadas à segurança pública, criando uma hipótese de crime de responsabilidade do Presidente da República no caso de seu descumprimento.

Muitas das propostas visavam, inicialmente, coibir as chamadas emendas parlamentares “guarda-chuvas”, que deveriam ser mais bem especificadas de forma a

atender um dos objetivos da programação. Quanto ao chamado orçamento impositivo, vislumbrava-se em algumas delas a possibilidade de obrigar o Poder Executivo a realizar o orçamento da maneira como foi aprovado pelo Poder Legislativo. O instrumento que seria utilizado para isso seria a necessidade de que o presidente da República tivesse que solicitar ao Congresso Nacional autorização para não gastar, total ou parcialmente, os recursos de determinada dotação, justificando a medida em termos econômicos, técnicos, operacionais ou jurídicos. Até aí, tudo pareceria o sistema norte-americano de contingenciamento de recursos, mas com diferenças específicas, como, por exemplo, a necessidade de que o pedido governamental fosse feito em até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa, e a previsão de que o silêncio parlamentar implicasse a aprovação automática da solicitação. O descumprimento da vontade parlamentar caracterizaria crime de responsabilidade por parte do presidente. Os prazos estabelecidos tampouco prevalecem no caso de frustração da receita ou de situações emergenciais (como guerras e calamidades públicas), quando a solicitação pode ser feita a qualquer momento.

Em relação às variações que as propostas de execução obrigatória das emendas parlamentares assumiram em sua fase de discussão parlamentar, o contraste do produto final é nítido. A mutação constitucional resultante configurou-se de forma distinta. Imediatamente decorrente da Proposta de Emenda Constitucional n. 358/2013, que ficou conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo, a Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, alterou os arts. 165 e 1.655 da Constituição para fazer com que os recursos destinados pelas emendas parlamentares a projetos de seu interesse incluídos no orçamento não poderiam ter sua execução suspensa pelo Poder Executivo, salvo alguns impedimentos, tais como o descumprimento de metas de resultado fiscal. Pode-se dizer que essa emenda conferiu maior estabilidade à execução das emendas parlamentares, por meio da procedimentalização da forma de liberação de recursos. Previram-se limites máximos para o montante total das emendas em relação à receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária, assim como escusas constitucionais ao cumprimento da impositividade, diante de “impedimentos de ordem técnica” inerentes a qualquer fase de execução orçamentária. Essa necessária flexibilidade da execução exige agora, porém, a necessidade de justificativa para o contingenciamento dos recursos empenhados para as emendas, nos prazos constitucionalmente especificados, o que será feito por projeto de lei encaminhado pelo Executivo ao Legislativo, e não mais por ato administrativo próprio daquele Poder. Assim se configura o “orçamento impositivo à brasileira”.²⁶⁰

²⁶⁰ A expressão é de SCAFF, F. F. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela emenda constitucional 86. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – CONJUR*, publicada em 24 de março de 2015.

O momento político de discussão de uma proposta com potencial para melhorar a qualidade da gestão orçamentária não foi suficientemente bem aproveitado em favor de uma medida que reforçasse as prerrogativas parlamentares gerais nas discussões orçamentárias; ao contrário, centrou-se na destinação de recursos a suas circunscrições eleitorais. Não que as emendas parlamentares sejam um problema em si. Ao contrário, potencialmente tais emendas poderiam ser um instrumento importante de democratizar a destinação de recursos públicos para atender a necessidades locais bem percebidas pelos seus representantes. Mas restringir o orçamento impositivo à questão das emendas na forma como elas estão configuradas não contribui para contornar uma dificuldade considerável do processo orçamentário brasileiro, que é a focalização dos debates parlamentares quase que exclusivamente em projetos de específico interesse local, e não em questões estruturantes de interesse nacional.

Cabe perguntar, então, se não haveria formas melhores de proceder a uma reforma de tal importância, sob o risco de passar-se a entender por “orçamento impositivo” apenas o conceito restrito positivado pela Emenda Constitucional n. 86, na forma da obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares individuais. Uma transformação desse tipo envolve uma série de aspectos considerados a seguir sob os ângulos jurídico-político, referente à possibilidades constitucionais de atuação do Poder Legislativo na fase de execução do ciclo orçamentário e econômico, e econômico-financeiro, relacionado às características peculiares das finanças públicas brasileiras que condicionam as possibilidades e os objetivos de uma reforma orçamentária.

Sob um ponto de vista jurídico-político, trata-se de estender à limitação de empenho e movimentação financeira alguma forma de participação parlamentar que existe com relação a outros instrumentos de flexibilidade orçamentária. É a Constituição Federal, dessa forma, que prevê a necessidade de autorização parlamentar para a abertura de créditos adicionais ou sua ratificação, bem como para a transferência de recursos entre dotações orçamentárias. A participação do Poder Legislativo na execução orçamentária existe na ordem jurídico-orçamentária brasileira. O que se pretende com o chamado orçamento impositivo é ampliar essa atuação conjunta também à decisão governamental de não gastar, na qual se observa com nitidez a extensão dos poderes atribuídos ao Poder Executivo – poderes que, dada a própria disciplina constitucional da execução orçamentária, podem ser reduzidos, criando-se restrições para os gastos abaixo do teto que existem em outras decisões executórias do orçamento.

A maneira como se distribui a competência decisória sobre o dinheiro público faz parte de combinações institucionais de maior abrangência. Muito se pode questionar

para além da viabilidade jurídica ou do sentido constitucional da medida. O poder acachapante do presidente da República, do qual o poder financeiro é uma das maiores expressões, tem implicações políticas de monta, e não é exagerado supor que uma mudança substancial nas relações entre os poderes na fase de execução orçamentária significaria um rearranjo institucional historicamente significativo. Que o congresso brasileiro tivesse o mesmo grau de participação na decisão de execução do orçamento que tem o norte-americano, é algo que dependeria de condições objetivas no campo político. A viabilidade do orçamento impositivo impõe considerar algumas alterações nas relações de poder.

É possível imaginar que como uma decisão unilateral passaria a ser negociada o Executivo veria seu poder de barganha enfraquecido, ao passo que o Poder Legislativo se fortaleceria. A prática da liberação ou bloqueio de recursos antes de votações importantes do Congresso tenderia a ser modificada.²⁶¹ A oposição também seria beneficiada, pois haveria maiores dificuldades para que o Executivo liberasse discricionariamente recursos para obras locais de acordo com o apoio manifestado pelo parlamentar. As emendas individuais poderiam ser implementadas independentemente do partido do autor, pois todos os parlamentares, atualmente, recebem uma quantidade fixa de recursos. Paralelamente, as vantagens que os parlamentares da situação têm em relação a parlamentares da oposição se veriam diminuídas. Um orçamento impositivo, desse modo, “não seria neutro dentro do parlamento”.²⁶² A instituição parlamentar como um todo atingiria um grau de participação no processo orçamentário, ao menos em sua potencialidade, nunca anteriormente alcançado. Esse quadro permite antever dificuldades fundamentais para alterações com essa profundidade nas relações de poder entre Executivo e Legislativo, bem como entre governo e oposição: Por que aqueles que se beneficiam do atual modelo de execução orçamentária se esforçariam para alterá-lo?

Encontra-se na literatura, ainda, a dúvida a respeito do esforço da opinião pública e da pressão social para uma alteração desse tipo, ainda que se trate de um problema diacrônico no Brasil. O hermetismo da linguagem e o fato de os ganhos não serem imediatamente perceptíveis para a população, como ocorreria com a reforma tributária ou previdenciária, fazem com que a discussão sobre uma reforma

²⁶¹ Para uma análise detalhada sobre o funcionamento do orçamento público como instrumento de barganha, cf. PEREIRA, C.; MÜLLER, B. Comportamento estratégico em coalizões presidenciais: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, 2002.

²⁶² LIMA, E. C. P. Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas – PPP*, Brasília, n. 26, 2003, p. 11.

orçamentária não encha a praça e fique restrita a especialistas.²⁶³ A mobilização social pela construção de maiores prerrogativas parlamentares na execução orçamentária parece difícil de antever, com certo grau de realismo. Em um cenário em que pesquisas de opinião apontam o descrédito com o Congresso Nacional, cuja aprovação social é menor que a do governo ou da figura pessoal do Presidente da República, a legitimidade de uma mudança que favorecesse o Legislativo em detrimento do Executivo pode ser questionada. Há dificuldades políticas de peso, portanto, para uma reforma da execução orçamentária.

Não é possível perder de vista, ainda, que diversas das características atuais da execução orçamentária existem também em razão de disfunções das finanças públicas. O sistema orçamentário brasileiro apresenta uma série de inconsistências que poderiam ser agravadas com a obrigatoriedade de execução dos montantes orçamentários, fosse essa medida implementada isoladamente. Um orçamento composto em sua grande parte de despesas obrigatórias, que o tornam bastante rígido, acantona as possibilidades de uma política fiscal eficiente ao corte da parte discricionária dos gastos públicos, identificada predominantemente com os investimentos. São esses que oferecem possibilidades de corrigir desequilíbrios fiscais pelo corte de despesas, dadas as dificuldades de cortar gastos fixos. De outro lado, quanto ao aumento da receita, o sistema tributário brasileiro produz fortes incentivos para que o governo federal aumente sua arrecadação utilizando-se das contribuições, não repartidas entre os entes da federação. A vinculação das contribuições à seguridade social foi parcialmente contornada com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), segundo a qual 20% das receitas vinculadas podem ser manejadas para outros fins. Os outros 80%, porém, ficam referidos a um fim específico. A rigidez orçamentária, assim, gera uma dificuldade de ordem estrutural: a geração de superávits orçamentários por meio do aumento das contribuições faz com que cresçam simultaneamente as vinculações. O financiamento do superávit tende, nesse modelo, a aumentar a rigidez do orçamento. Em um momento seguinte, porém, para continuar a política do superávit é necessário aumentar ainda mais as contribuições, em uma situação em que se torna extremamente difícil recuar. Esse efeito, batizado de “efeito cremalheira”, é acompanhado ainda de outro, o “efeito bumerangue”. Para atenuar o impacto do crescimento de despesas obrigatórias, a saída é impor restrições aos gastos na execução orçamentária, promovendo contingenciamentos e transferências para exercícios seguintes, mediante os restos a pagar. A baixa qualidade da gestão orçamentária, que na prática acaba se voltando para garantir condições de formação de superávit, e não a consecução de políticas e

²⁶³ REZENDE, F. *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal*. Brasília: Ipea, 2009, p. 29 e ss.

programas orçamentários, decorre de problemas mais amplos das finanças públicas a serem resolvidos, aqui apenas delineados. Parte do problema da flexibilidade, pois, se origina no excesso de rigidez do orçamento.²⁶⁴

Isso não deve, em si, impedir a ampliação dos poderes parlamentares na execução orçamentária, pois não se deve entender que os mecanismos para alteração do orçamento ficariam extintos com a criação do orçamento impositivo. Um orçamento impositivo radicalizado a esse ponto seria certamente pernicioso, e as possibilidades de ajuste fiscal devem ser mantidas. Isto é, no mais, previsto pela LRF, que vincula o contingenciamento ao cumprimento de metas fiscais. É inegável, porém, que restrições ao contingenciamento de recursos devem levar em consideração a importância que eles adquiriram para a gestão macroeconômica do país. Nesse sentido, uma reforma orçamentária deve ser amplamente compreendida. Todo seu potencial para conferir maior qualidade às finanças públicas depende não só da construção de instrumentos para assegurar o cumprimento dos programas orçamentários, favorecendo o planejamento, mas também para garantir a racionalização do orçamento no Estado brasileiro, que habitualmente recorre à vinculação de receitas, ao artifício dos restos a pagar, ao desvio de finalidade dos programas, dentre outras práticas. O orçamento impositivo deve ser pensado como mais uma das modificações necessárias nas finanças públicas, que, entretanto, não são poucas e demandam uma solução articulada.

²⁶⁴ A descrição de ambos os efeitos é amplamente descrita em REZENDE, F. *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal*. Brasília: Ipea, 2009, p. 9 e ss.

CONCLUSÃO

A análise mais detida dos instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária permite apontar uma espécie de indecisão normativa a respeito de suas finalidades. Se alguns deles são dotados de procedimento que garante, ao menos potencialmente, o exercício de competências parlamentares nesta etapa do ciclo orçamentário, outros não contam com esta disciplina mais rígida.

Se no momento de executar o orçamento o Poder Executivo se depara com insuficiência de recursos em alguma dotação destinada a determinado programa, há alguns instrumentos colocados pela ordem jurídica à sua disposição. É possível que abra créditos suplementares ou especiais, e situações excepcionais ainda lhe autorizam recorrer ao crédito extraordinário. No caso daqueles dois primeiros, deve apresentar a devida justificativa ao Poder Legislativo, que decidirá a respeito. No caso do terceiro, fica autorizado a se valer de ato próprio para cobrir a despesa imprevista e urgente, mas, pelo procedimento próprio das medidas provisórias, cabe ao parlamento aceitá-lo ou não, ainda que em momento posterior. Há, ainda, a possibilidade de transferir, remanejar ou transpor recursos de uma dotação para outra, também por meio de lei específica, mesmo que não seja possível ver com nitidez a necessidade dessas transferências, sendo possível abrir um crédito adicional. Situação ainda a ser considerada é a autorização concedida pelo Poder Legislativo, por meio de um decreto legislativo incorporado à lei de orçamento, para que o presidente da República abra créditos suplementares dentro de determinados limites.

Aqueles instrumentos em que o Poder Legislativo autoriza o gasto previamente e de maneira específica lhe conferem um elevado grau de participação na execução

orçamentária, pois é de seu consentimento que depende o Poder Executivo. Em se tratando dos créditos extraordinários ou suplementares abertos nos limites das margens de remanejamento, essa interferência é menor, porque ou não é prévia, ou não é específica. Há maior espaço de liberdade para que o Executivo tome decisões a esse respeito. O Legislativo se pronunciará sobre a medida provisória que instituiu o crédito extraordinário quando muitas vezes o gasto foi realizado, inviabilizado sua rejeição. E as decisões sobre os créditos suplementares previamente autorizados ficam submetidas apenas a um controle político, quando divulgados os relatórios e balanços da execução orçamentária.

De maneira mais intensa ou atenuada, o parlamento é chamado a participar da decisão do governo quando é necessário superar a autorização inicial ou, ainda, criar autorização nova. Tais institutos se destinam, de forma clara, a assegurar o cumprimento da vontade parlamentar, manifestada no orçamento aprovado. Objetivam a um maior controle sobre o cumprimento das políticas definidas em conjunto entre Executivo e Legislativo. É para o cumprimento dessas políticas que se destina a etapa de execução, que, por seu caráter administrativo, não poderia inovar a lei.

Quando se trata da decisão de não gastar, porém, o problema é mais delicado porque é nesse momento que o silêncio da disciplina constitucional (que fala muito de créditos adicionais e transferências, mas nada de bloqueio de recursos) estimula o surgimento de posições que consagram a fase de execução como uma prerrogativa eminentemente governamental. Sem que haja suficiente fundamentação constitucional para tanto, a ideia de que a lei de orçamento tem caráter de autorização surge com grande força para afastar as possibilidades de participação parlamentar. Nisso há uma incoerência: o Poder Legislativo não fica inerte durante a fase de execução orçamentária. Em diversos momentos é chamado a participar, como ficou demonstrado no processo legislativo de diversos instrumentos de flexibilização do orçamento. A execução orçamentária como uma prerrogativa governamental apenas tem algum sentido se se entende que cabe, efetivamente, ao Poder Executivo tomar as decisões administrativas para executar o orçamento aprovado. A natureza administrativa de sua atividade orçamentária não lhe permite, porém, modificar os objetivos orçamentários.

O orçamento é a expressão de uma política veiculada por lei. Trata-se de uma característica historicamente recente incorporada às funções do orçamento público, mas que lhe confere um traço fundamental: se destina a atingir objetivos. Para alcançar esses objetivos existem os créditos orçamentários. A necessidade de que esses créditos sejam aprovados pelo Poder Legislativo não pode ter por sentido apenas que o parlamento, e o povo por ele representado, simplesmente tomem conhecimento das políticas adotadas, mas também que delas participem, decidindo-as.

Ato conjunto entre Executivo e Legislativo, a previsão de que o orçamento se trata ainda de lei o situa no campo em que é o Poder Legislativo o órgão dotado de primazia constitucional. Alterar o orçamento significa, desse modo, alterar uma lei que define políticas e isso não pode ser feito sem a participação parlamentar.

Não deve subsistir, assim, a prática de conferir ao contingenciamento de recursos a característica de um instrumento autônomo de flexibilidade, que serve para modificar substancialmente os programas orçamentários, não os cumprindo. A disciplina legal do tema, conferida atualmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, autoriza a limitação de empenho e movimentação financeira em uma hipótese específica, destinada a permitir o ajuste fiscal no caso de frustração da receita. Seu uso indiscriminado tem se firmado mais como um elemento das relações de poder existentes entre Executivo e Legislativo do que como uma ocorrência fundamentada na lei e na sistemática constitucional das atribuições parlamentares no orçamento público.

Tem-se falado sobre a necessidade de um orçamento impositivo para resolver a situação. A tendência é que tais propostas reconheçam a necessidade de flexibilizar o orçamento, mas a condicionem à manifestação parlamentar. Como essa autorização deve existir no caso de diversos outros instrumentos, de acordo com a Constituição Federal, instituir um orçamento impositivo, na prática, atingiria objetivamente os contingenciamentos de recursos. Não se trata, assim, de um orçamento absolutamente impositivo, mas de algo que pode ser alterado com o consentimento parlamentar, também no que toca ao descumprimento dos tetos das dotações. Conferiria maior efetividade ao princípio orçamentário da especialidade quantitativa, desdobramento da legalidade.

A relativização de uma rígida separação de fases do ciclo orçamentário é uma das propostas deste livro. A ideia de equilíbrio conferida pela atribuição de duas fases para o Executivo e duas para o Legislativo não cumpre bem seu objetivo, justamente porque a execução orçamentária comportaria uma série de medidas que, atribuídas exclusivamente ao governo, poderiam anular a função orçamentária do parlamento. E encontram-se na ordem constitucional vigente diversos elementos que preveem a participação parlamentar na execução, de forma ora mais, ora menos intensa. O orçamento impositivo, portanto, não seria uma inovação constitucional, mas uma efetivação concreta e específica de seus contornos mais fundamentais, levando à valorização do planejamento e da decisão político-legislativa no campo orçamentário.

No entanto, há sérias dificuldades para concretizar esse tipo de orçamento, que ultrapassam apenas o elemento constitucional. Ou melhor, que ultrapassam a

consideração constitucional formal e tocam nas efetivas relações de poder, tanto no campo político quanto na condução das finanças públicas. O contingenciamento de recursos adquiriu enorme importância para as negociações políticas entre governo e parlamento, e também para a gestão macroeconômica, ao se tornar um dos instrumentos por excelência do ajuste fiscal. Corrigir uma distorção consistente no desequilíbrio favorável ao Executivo, em detrimento da posição do Legislativo, envolve, portanto, uma série de outras medidas necessárias a uma maior racionalidade do processo orçamentário. Uma maior participação do parlamento na decisão de não gastar seria um avanço relevante, mas, nesse caso, cumprir a Constituição formal parece esbarrar na Constituição real, aquela que efetivamente rege as relações entre governo, parlamento e sociedade no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, H. C. *The science of finance*. Nova York: Henry Holt & Co., 1898.
- ALMEIDA, C. O. F. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F.F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- AMARAL, D. F. *Curso de direito administrativo*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2004. v. 2.
- ARGENTINA. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *El sistema presupuestario en la administración nacional de la República Argentina*. Buenos Aires: Governo Federal, 2008.
- AUTEN, G.; BOZEMAN, B.; CLINE, R. A sequential model of congressional appropriations. *American Journal of Political Science*, v. 28, n. 3, p. 503-523, ago. 1984.
- AXELROD, D. *Budgeting for modern government*. Nova York: St. Martin's Press, 1988.
- BALEEIRO, A. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- BASTOS, C. *Curso de direito financeiro e tributário*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- BAYBROOKE, D.; LINDBLOM, C. *A strategy of decisions: policy evaluation as a social process*. Nova York: Free Press of Glencoe, 1963.
- BENETON, M. A. H. *O processo legislativo financeiro*. 2007. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- BERRY, W. The confusing case of budgetary incrementalism: too many meanings for a single concept. *The Journal of Politics*, v. 52, n. 1, p. 167-196, fev. 1990.
- BEZERRA, M. O. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1999.

BILFINGER, C. *Der streit um das panzerschiff a und die reichsverfassung*. Archiv des öffentlichenrechts (AöR), Tübingen, v. 55, 1929.

BLANKART, C. B. *Öffentliche finanzen in der demokratie: eine einföhrung in die finanzwissenschaft*. 7. ed. Munique: Vahlen, 2008.

BOBBIO, N. *Estado, governo e sociedade: para uma teoria geral da política*. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

BÖCKENFÖRDE, E.-W. *Die organisationsgewalt im bereich der regierung: eine untersuchung zum staatsrecht der bundesrepublik deutschland*. Berlim: Duncker & Humblot, 1964.

BOITEAU, P. Budget Général de l'Etat. In: SAYS, L. *Dictionnaire des finances*. Paris: Berger-Levrault, 1889. v. 1.

BONAVIDES, P. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BOUVIER, M.; ESCLASSAN, M.-C.; LASSALE, J.-P. *Finances publiques*. 7. ed. Paris: LGDJ, 2004.

BOZEMAN, B.; STRAUSSMAN, J. Shrinking budgets and the shrinkage of budget theory. *Public Administration Review*, v. 42, n. 6, p. 509-515, 1982,

BURKHEAD, J. *Government budgeting*. Nova York: Wiley, 1956.

BRASIL. Ministério do Planejamento. *Manual técnico orçamentário 2011*. Secretaria de Orçamento Federal, Brasília, DF, 2011.

BUEHLER, A. G. *Public finance*. 3. ed. Nova York: Mc. Graw-Hill Book Co., 1948.

BURKHEAD, J. *Government budgeting*. Nova York: John Wiley & Sons, 1956.

CAIDEN, N. Paradox, ambiguity, and enigma: the strange case of the executive budget and the United States constitution. In: RUBIN, I. (Ed.). *Public budgeting: policy, process and politics*. Nova York: ASPA Classis, 2008.

CARDOSO Jr., J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e qualificar o Estado*. Brasília: Ipea, 2011.

CAREY, J.; SHUGART, M. *Executive decree authority*. Nova York: Cambridge University Press, 1998.

CARREIRA, L. C. *História financeira e orçamentária do império do Brazil desde a sua fundação*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1880.

CAVALCANTI, A. *Elementos de finanças: estudo teórico-prático*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1896.

CHATEAUBRIAND, F.-R. *De la monarchie selon la charte*. Paris: Normant, 1826.

CIRNE LIMA, R. *Princípios de direito administrativo*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

CLEVELAND, F. A.; BUCK, A. E. *The budget and responsible government*. Nova York: Macmillan, 1888.

- CONTI, J. M. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.
- CONTI, J. M. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F.F. (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011.
- CONTI, J. M. (Coord.). *Orçamentos públicos: a Lei n. 4.320/64 comentada*. São Paulo: RT, 2009.
- COSCIANI, C. *Scienza delle finanze*. 8. ed. Torino: UTET, 1977.
- COUTO, C. G. *O avesso do avesso: conjuntura e estrutura na recente agenda política brasileira*. Perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 32-44, out./dez. 2001.
- COWART, A.; HANSEN, T.; BOFOSS, K. Budgetary strategies and success at multiple decision levels in the norwegian urban setting. *American Political Science Review*, v. 69, p. 543-558, 1975.
- DAHL, R. A.; LINDBLOM, C. *Politics, economics and welfare*. Nova York: Harper and Row, 1953.
- DAVIS, O. A.; DEMPSTER, M. A. H., WILDAVSKY, A. A Theory of the budgetary process. *The American Political Science Review*, v. 60, n. 3, p. 529-547, set. 1966.
- DIAMOND, J. *From program to performance budgeting: the challenge for emerging market economies*. Washington: International Monetary Fund (Working Paper), jun. 2003.
- DI FABIO, U. Gewaltenteilung. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004.
- DUARTE, M. *Questões financeiras*. Coimbra: Francisco Amado, 1893.
- DUVERGER, M. *Finances publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1975.
- DUVERGER, M. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. 11. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.
- FALCÓN Y TELLA, R. *Introducción al derecho financiero y tributario de las comunidades europeas*. Madri: Civitas, 1988.
- FENNO, R. *The power of the purse: appropriations politics in congress*. Boston: Little Brown, 1966.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Comentários à Constituição brasileira*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1984.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Curso de direito constitucional*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERREIRA FILHO, M. G. *Do processo legislativo*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FITZPATRICK, E. A. *Budget making in a democracy*. Nova York: Macmillan, 1918.
- FÖLSCHER, A. Budget methods and practices. In: SHAH, A. (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.

- FONROUGE, C. M. G. *Derecho financiero*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1970. v. 1.
- FRIAUF, K. *Der Staatshaushaltsplan im Spannungsfeld zwischen Parlament und Regierung*. Bad Homburg; Berlim; Zurique: Gehlen, 1968. v. 1.
- GAUDEMET, P.-M.; MOLINIER, J. *Finances publiques*. 7. ed. Paris: Montchrestien, 1996, t. 1.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. *Finanças públicas*. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- GIANNINI, A. D. *Elementi di diritto finanziario*. Milano: Giuffrè, 1945.
- GNEIST, R. *Budget und gesetz*. Berlim: Springer, 1867.
- GOODNOW, F. *Politics and administration: a study in government*. New Brunswick; NJ: Transaction Publishers, 2003.
- GÖTZ, V. *Recht der wirtschaftssubventionen*. Munique: Beck, 1966.
- GRIZIOTTI, B. *Principios de ciencia de las finanzas*. 6. ed. Buenos Aires: Roque Depalma Editor, 1959.
- HÄNEL, A. *Studien zum deutschen staatsrechte*. Leipzig: Hässel, 1873. v. 2.
- HECKEL, J. Die legitimation des grundgesetzes durch das deutsche volk. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999. v. 2.
- HEINIG, K. *Das budget*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1949. v. 1.
- HETTLAGE, K. *Die finanzverfassung im rahmen der staatsverfassung*. Veröffentlichung der vereinigung der deutschen staatsrechtslehrer, Berlim, n. 14, 1956.
- HIRSCH, J.; SCHRÖDER, A.; ELLWEIN, T.; GÖRLITZ, A. *Haushaltsplanung und haushaltskontrolle in der bundesrepublik deutschland*. Stuttgart; Berlim; Köln; Mainz: Kohlhammer, 1968.
- HOFFMAN, R. *Haushaltsvollzug und parlament*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), 1972.
- HÖPKER-ASCHOFF, H. *Das finanzwesen der bundesrepublik*: bemerkungen zu dem buch von G. Wacke. finanzarchiv, Tübingen, v. 12, n. 4, p. 725-729, 1950-1951.
- HOPPE, W. P. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Code of good practices on fiscal transparency*. Washington: IMF, 2007.
- ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des Staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004.
- JARACH, D. *Finanzas publicas y derecho tributario*. Buenos Aires: Cangallo, 1985.

- JELLINEK, G. *Gesetz und verordnung*. Freiburg i. B.: Mohr, 1887.
- JESCH, D. *Gesetz und verwaltung*. 2. ed. Tübingen: Mohr Siebeck, 1968.
- JÈZE, G. *Cours de science des finances et de législation financière française*. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922.
- KELSEN, H. *Teoria geral do direito e do estado*. Tradução Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- KEWENIG, W. *Staatsrechtliche probleme parlamentarischer mitregierung am beispiel der arbeit der bundestagsausschüsse*. Bad Homburg v.d.H.: Gehlen, 1970.
- KIEWIET, R.; McCUBBINS, M. *Appropriations decisions as a bilateral bargaining game between president and congress*. *Legislative Studies Quarterly*, v. 10, n. 2, p. 181-201, maio 1985.
- KIEWIET, R.; McCUBBINS, M. Congressional appropriations and the electoral connection. *The Journal of Politics*, v. 47, n. 1, p. 59-82, fev. 1985.
- KIEWIET, R.; McCUBBINS, M. Presidential influence on congressional appropriations decisions. *American Journal of Political Science*, v. 32, n. 3, p. 713-736, ago. 1988.
- KISKER, G. Staatshaushalt. In: ISENSEE; KIRCHHOF (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 2. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 1999.
- KRÜGER-SPITTA, W.; BRONK, H. *Einführung in das haushaltsrecht und die haushaltspolitik*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1973.
- LABAND, P. *Das budgetrecht: nach den bestimmungen der preussischen verfassungs-urkunde unter berücksichtigung der verfassung des norddeutschen bundes*. Berlim: Verlag von J. Guttentag, 1871.
- LASSALLE, F. *Que es una constitución?* Tradução W. Roces. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1946.
- LAUFENBURGER, H. *Traité d'économie et de législation financières*. 3. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1948.
- LABAND, P. *Das budgetrecht: nach den bestimmungen der preussischen verfassungs-urkunde unter berücksichtigung der verfassung des norddeutschen bundes*. Berlin: Verlag von J. Guttentag, 1871.
- LEE, R. D. *Public budgeting systems*. 8. ed. Gaithersburg: Jones and Bartlett, 1998.
- LELOUP, L. *The myth of incrementalism: analytical choices in budgetary theory*. *Polity*, v. 10, n. 4, p. 488-509, 1978.
- LIENERT, I. *Who controls the budget: the legislature or the executive?* Washington: International Monetary Fund (Working Paper), 2005.
- LIMA, E. C. P. *Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, Brasília, DF, n. 26, 2003.

LINDBLOM, C. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959.

LUCARELLI, A. *Teorie del presidenzialismo: fondamento e modelli*. Verona: Grafiche Fiorini, 2000.

MACHADO Jr., J. T.; REIS, H. C. *A Lei n. 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal*. 31. ed. Rio de Janeiro: Ibam, 2002-2003.

MANDELARTZ, H. *Das zusammenwirken von parlament und regierung beim haushalts-vollzug: ein beitrag zur parlamentarischen regierungssystem der bundesrepublik deutsch-land*. Frankfurt a.M.: Peter D. Lang, 1980.

MAYER, O. *Kleine Schriften zum öffentlichen recht*. Berlim: Duncker & Humblot, 1981. v. 1.

MELLO, C. A. B. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, J. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004, t. V.

MORAES, A. *Presidencialismo*. São Paulo: Atlas, 2004.

MUßNUG, R. Der haushaltsplan als gesetz. In: *Forschungsgesellschaft für staats-und kommunal wirtschaft*. Studien der forschungsgesellschaft für staats-und kommunalwirts-chaft e.V. 1. ed. Frankfurt a.M.: Schwartz, 1976. v. 6

NEUMARK, F. *Der reichshaushaltplan: ein beitrag zur lehre vom öffentlichen haushalt*. Jena: Verlag von Gustav Fischer, 1929.

NEUMARK, F. Theorie und Praxis des Budgetgestaltung. In: GERLOFF, W.; NEU-MARK, F. *Handbuch der finanzwissenschaft*. 2. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1952. v. 1.

NISKANEN, W. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton, 1971.

NUNES, S. P. *Reforma orçamentária: riscos e oportunidades*. Brasília, DF: Instituto de Estudos Socioeconômicos, n. 96, abr. 2005.

OLIVEIRA, R. F. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: RT, 2006.

OLIVEIRA, R. F. A Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (Lei Geral do Orçamento). *Revista Tributária e de Finanças Públicas*, São Paulo, ano 12, p. 146-154, nov.-dez. 2004.

OLIVEIRA, R. F. *Receitas não tributárias: taxas e preços públicos*. 2. ed. São Paulo: Ma-lheiros, 2003.

PARSONS, T. On the concept of influence. *The Public Opinion Quarterly*, v. 27, n. 1, p. 37-62, 1963.

PEREIRA, C.; MÜLLER, B. *Comportamento estratégico em coalizões presidenciais: as re-lações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro*. Dados, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, 2002.

PITSVADA, B. T. The executive budget: an idea whose time has passed. In RUBIN, I. (Ed.). *Public budgeting: policy, process and politics*. Nova York: ASPA Classis, 2008.

- PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1936, t. 1.
- REZENDE, F. *A reforma orçamentária e a eficiência fiscal*. Ipea: Brasília, 2009.
- RIBEIRO, J. J. T. *Lições de finanças públicas*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.
- RODRÍGUEZ, B. A. *Introducción al estudio del derecho financiero*. Madri: IEF, 1976.
- RÖNNE, L. *Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie*. 4. ed. Leipzig, 1884. v. 4, p. 743;
- ZORN, P. *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*. 2. ed. Berlin-Leipzig: Guttentag, 1895. v. 1.
- ROURE, A. *Formação do direito orçamentário brasileiro*. Rio de Janeiro: Jornal do Comércio, 1916.
- RUBIN, I. (Ed.). *Public budgeting: policy, process and politics*. Nova York: ASPA Classis, 2008.
- RUBIN, I. (Ed.). *The authorization process: implications for budget theory*. In: RUBIN, I. (Ed.). *New Directions in Budget Theory*. Albany: ed. I. S. Rubin, 1988.
- RUBIN, I. (Ed.). *The politics of public budgeting: getting and spending, borrowing and balancing*. 6. ed. Washington: CQ Press, 2010.
- RUBINSTEIN, F. Notas sobre a transparência fiscal no direito financeiro. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F.F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011
- RÜRUP, B. *Die programmfunktion des bundeshaushaltsplanes*. Berlim: Duncker & Humblot, 1971.
- SANCHES, O. M. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 3, jul.-set. 1995.
- SANTA HELENA, E. et al. *Orçamento impositivo e despesas obrigatórias continuadas: introdução do orçamento impositivo no ordenamento brasileiro e crescimento das despesas obrigatórias continuadas*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2010.
- SCAFF, F. F. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela emenda constitucional 86. *Revista Eletrônica Consultor Jurídico – CONJUR*, 24 mar. 2015.
- SCHICK, A. *Congress and money*. Washington: The Urban Institute, 1980.
- SCHICK, A. The battle of the budget. *Proceedings of the Academics of Political Science*, v. 32, n. 1, p. 51-70, 1975.
- SCHICK, A. *The federal budget: politics, policy, process*. 3. ed. Washington: Brookings Institution Press, 2007.
- SENF, P. Budget. *Handwörterbuch der sozialwissenschaften*. Stuttgart: Fischer, 1959, p. 427-437, v. 2.
- SHAH, A. (Coord.). *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.

SHEPARD, W. J. The german doctrine of the budget. *The American Political Science Review*, v. 4, n. 1, p. 52-62, fev. 1910.

SILVA, J. A. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

STEIN, L. *Lehrbuch der finanzwissenschaft*. 5. ed. Leipzig: F. A. Brockhaus, 1885. v. 1.

SUNDELSON, J. W. Budgetary principles. *Political Science Quarterly*, v. 50, n. 2, p. 236-263, jun. 1935.

TORRES, R. L. *A ideia de liberdade no estado patrimonial e no estado fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

TORRES, R. L. *Curso de direito financeiro e tributário*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TORRES, R. L. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na constituição*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. v. 5.

TROTABAS, L.; COTTERET, J. *Droit budgétaire et comptabilité publique*. 5. ed. Paris: Dalloz, 1995.

VEIGA FILHO, J. P. *Manual de sciencia das finanças*. 2. ed. São Paulo: Espíndola e Comp., 1906.

VIALON, F. *Haushaltsrecht*. 2. ed. Berlim; Frankfurt a. M.: Franz Vahlen, 1959.

VIDIGAL, G. *Fundamentos do direito financeiro*. São Paulo: RT, 1973.

VILLEGAS, H. *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*. 9. ed. Buenos Aires: Astrea, 2007.

VOGEL, K. Der Finanz-und Steuerstaat. In: ISENSEE, J.; KIRCHHOF, P. (Ed.). *Handbuch des staatsrechts*. 3. ed. Heidelberg: C. F. Müller Verlag, 2004.

VON HAGEN, J. Budgeting institutions for better fiscal performance. In: SHAH, A. (Ed.) *Budgeting and budgetary institutions*. Washington: The World Bank, 2007.

WACKE, G. *Das Finanzwesen der bundesrepublik: die einwirkungen der finanzfunktion auf gesetzgebung, verwaltung und rechtssprechung im bonner grundgesetz*. Tübingen: J. C. B. Mohr, 1950.

WALDO, D. *The administrative state*. Nova York: Ronald Press, 1948.

WALLACE, R. A. Congressional control of the budget. *Midwest Journal of Political Science*, v. 3, n. 2, p. 151-167, maio de 1959.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. Tradução Régis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa. 4. ed. Brasília: UnB, 2004. v. 1.

WILDAVSKY, A. Planning-programing-budgeting: rescuing policy analysis from PPBS. *Public Administration Review*, Washington, v. 29, n. 2, p. 169-202, 1969.

- WILDAVSKY, A. *The politics of the budgetary process*. Boston: Little Brown, 1964.
- WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The new politics of the budgetary process*. 5. ed. Pearson Longman, 2004.
- WILLOUGHBY, W. F. *The national budget system*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1927.
- WILLOUGHBY, W. F. *The problem of a national budget*. Nova York: D. Appleton and Co. 1918.
- WILSON, W. *Congressional government: a study in american politics*. Boston: Houghton Mifflin, 1895.
- WLEZIEN, C. The political economy of supplemental appropriations. *Legislative Studies Quarterly*, v. 18, n. 1, p. 51-76, fev. 1993.
- WLEZIEN, C. The politics of impoundments. *Political Research Quarterly*, v. 47, n. 1, p. 59-84, mar. 1994.
- ZIMMERMANN, H.; HENKE, K-D.; BROER, M. *Finanzwissenschaft*. 10. ed. Munique: Vahlen, 2009.

