




Tema III

*Orçamentos e Sistemas de Informação sobre a
Administração Financeira Pública*

*Francisco Hélio de Sousa**



*O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária
Anual e seus Efeitos no Sistema de
Planejamento Orçamentário*

** Graduação em Administração pela Universidade de Brasília (UnB) e Pós-Graduação em Gestão Pública pela Faculdade Projeção (Brasília/DF). Técnico Judiciário do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em exercício no Conselho de Justiça Federal (CJF).*

Agradecimentos



À professora Diana Vaz Lima pela grande contribuição no que se refere à orientação e revisão do trabalho.

Resumo

O Orçamento é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo no âmbito da Administração Pública brasileira. Sua formalização se dá por meio de lei, constitucionalmente prevista, denominada Lei Orçamentária Anual (LOA), na qual é estimada a receita e fixada a despesa para um exercício financeiro. Como tem sido o instrumento mais utilizado pelo governo para organizar os recursos financeiros, a LOA tem evoluído da intenção inicial de controle para incorporar novas instrumentalidades, suscitando a discussão sobre a necessidade de apresentar caráter impositivo. Considerando que o eventual caráter impositivo da LOA pode provocar efeitos no sistema de planejamento orçamentário e que as discussões em torno do Orçamento devem ser mais abrangentes do que o tornar impositivo ou o deixar autorizativo, o presente estudo buscou discutir como tem sido aplicada a LOA e sua evolução como instrumento legal que disciplina o orçamento público federal. O objetivo foi analisar a necessidade ou não de atribuir-lhe um caráter impositivo como forma de garantir a execução orçamentária tal qual aprovada pelo Congresso Nacional, bem como verificar sua adequação como materializadora do Sistema de Planejamento e Orçamento, delimitado pela Constituição Federal de 1988. A metodologia utilizada para tal foi o método dedutivo, utilizando-se a pesquisa bibliográfica e documental. Os estudos demonstraram que apenas determinar a execução obrigatória da LOA não resolve os problemas orçamentários, e que os gestores públicos, parlamentares e a população precisam ter consciência da importância do orçamento como ferramenta de transformação social. Faz-se necessária uma reforma orçamentária em que se discutam a lei de finanças públicas prevista constitucionalmente e as regras de integração entre planejamento e orçamento.

Palavras-chave: Orçamento público. Orçamento impositivo. Sistema de Planejamento Orçamentário.

Sumário

1 INTRODUÇÃO, 7

2 ASPECTOS CONCEITUAIS E LEGAIS DO ORÇAMENTO, 9

2.1 Ciclo, processo e sistema orçamentários, 9

2.2 O sistema PPA/LDO/LOA e o processo orçamentário, 11

2.3 A integração entre o planejamento e o orçamento, 13

2.4 A preferência pela LOA em detrimento da LDO e do PPA, 13

2.5 O planejamento e o processo decisório, 15

2.6 Participação dos Poderes Legislativo e Executivo no processo orçamentário, 16

2.7 A relação institucional entre o Executivo e o Legislativo em matéria orçamentária, 18

2.7.1 O conflito político em torno do orçamento, 19

3 A LRF E O SISTEMA PPA/LDO/LOA, 21

3.1 A LRF e o orçamento impositivo, 22

4 AS CONSEQUÊNCIAS DO CARÁTER IMPOSITIVO DA LOA, 24

4.1 As propostas de implantação do orçamento impositivo, 27

4.2 Os efeitos do orçamento impositivo, 31

5 ALGUNS ENTRAVES À ADOÇÃO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO, 32

5.1 Questões conceituais: ausência de abordagens ou argumentos que levem em consideração os aspectos técnico, legais e políticos, simultaneamente, 34

5.2 A necessidade de atuação mais responsável do Congresso Nacional, 36

5.3 Revisão dos normativos orientadores do orçamento público, 37

5.4 Procedimentos operacionais, 38

5.5 Dilema quanto ao cumprimento de metas fiscais, 40

5.6 Interferência do Poder Judiciário, 41

5.7 Implantação de estrangeirismo e fatores culturais, 41

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS, 44

REFERÊNCIAS, 47

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 delineou o modelo orçamentário atual ao instituir o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). A intenção do constituinte foi estabelecer um processo de planejamento no qual o PPA daria os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Caberia à LDO desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as nos padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA, por sua vez, seria a execução prática daquelas prioridades.

No entanto, o sistema de planejamento e orçamento tal qual delineado pela Constituição Federal (CF) ainda não se tornou efetivo, razão pela qual a elaboração e a execução do orçamento têm sido marcadas por uma relação institucional conflituosa entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. De um lado, o Executivo lança mão da discricionariedade orçamentária para definir seus objetivos e prioridades. Por outro lado, o Legislativo exige o cumprimento do orçamento na forma estrita da LOA em detrimento do seu atual caráter autorizativo.

O debate sob a atribuição do caráter impositivo à LOA recai sobre esse contexto, tendo sido objeto de diversas propostas de alteração da legislação orçamentária. De acordo com as propostas, o Poder Executivo perderia a discricionariedade sobre o orçamento e seria obrigado – e não apenas autorizado – a cumpri-lo tal qual aprovado pelos parlamentares.

Busca-se demonstrar neste estudo que o processo orçamentário não pode ser visto como autossuficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente – a elaboração da proposta orçamentária – é, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez, detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento. Daí a crescente preocupação, tanto nas áreas governamentais quanto acadêmicas em reforçar a necessidade de fortalecer a função de planejar o orçamento.

Parte-se do entendimento de que se tem dado grande importância ao caráter impositivo da LOA, bem como ao enfoque imediatista que recai sobre essa lei de meios¹, em detrimento de questões mais relevantes que envolvem o sistema de planejamento e orçamento, materializado na tríade PPA/LDO/LOA, tais como: a regulamentação orçamentária exigida pela Constituição Federal de 1988 (art. 165) e a maior integração do orçamento com o planejamento, utilizando-se a lei de meios como viabilizadora dos planos de médio e longo prazo.

¹ O orçamento público é um instrumento político, cuja execução é de competência da Administração Pública e, por princípio, toda a Administração Pública serve de meio. Assim, a LOA deve servir de meio para a execução dos planos de médio e longo prazo (daí a LOA ser chamada de lei de meios).

Em termos gerais, busca-se discutir como tem sido aplicada a LOA e a sua evolução como instrumento legal que disciplina o orçamento público federal como um todo. Assim, o problema a ser levantado é se a LOA deve ser autorizativa ou impositiva, e quais os reflexos dessa escolha no sistema de planejamento orçamentário.

O objetivo é analisar a necessidade ou não de implantação do orçamento impositivo como forma de garantir a execução do orçamento federal, tal como aprovado pelo Congresso Nacional, bem como a adequação da LOA como materializadora do sistema de planejamento orçamentário.

Justifica-se o estudo em tela, bem como lhe atribui relevância, em função da contribuição que traz para os debates sobre a atual modelagem que se dá à elaboração e à execução da LOA e aos efeitos da sua imposição ou não no sistema de planejamento, visto que envolve questões técnicas, legais e políticas, incidindo diretamente sobre a elaboração de políticas públicas e a gestão de recursos públicos como um todo.

Para o alcance dos fins pretendidos neste estudo, são definidos os aspectos conceituais e legais do orçamento público, adentrando-se no ciclo, no processo e no sistema orçamentário federal brasileiro para contextualizar a LOA no sistema integrado de planejamento orçamentário, bem como visualizar os instrumentos orçamentários e a integração entre planejamento e orçamento. Descreve-se a preferência pela LOA em detrimento da LDO e do PPA e como se dá a relação do planejamento com o orçamento. A seguir, descreve-se a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento, o relacionamento institucional entre os Poderes Executivo e Legislativo em matéria orçamentária e o conflito político em torno do orçamento. Observam-se as considerações sobre a imposição contida na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e adentra-se nas consequências de se adotar o caráter impositivo à LOA. Depois, apresenta-se um levantamento das propostas de emenda à Constituição Federal visando à adoção do orçamento impositivo e verificam-se seus efeitos sobre o orçamento, para, finalmente, elencar os entraves à implantação do orçamento impositivo e apresentar as considerações finais com base na bibliografia utilizada. Como metodologia, recorreu-se ao método dedutivo, utilizando-se a pesquisa bibliográfica e documental.

2 Aspectos conceituais e legais do orçamento

Para Filellini (1994, p. 161), o orçamento do governo representa um sumário dos planos de receita e gastos para determinado ano. É uma lista exaustiva dos custos da atividade governamental e das respectivas fontes de financiamento. Em seus vários estágios de preparação, o orçamento constitui uma ferramenta para a atividade de planejamento e controle desenvolvida pelos Poderes Executivo e Legislativo. Teoricamente, o processo orçamentário também constitui um sistema pelo qual as preferências do eleitorado são traduzidas em projetos e programas que visam satisfazer as demandas por bens públicos.

Segundo Noblat (2007, p. 5), além da clássica função de controle político, o orçamento apresenta outras funções mais contemporâneas, quais sejam: administrativo, gerencial, contábil e financeiro. No Brasil, a função incorporada mais recentemente foi a de planejamento, que está ligada à técnica de orçamento por programas. De acordo com essa ideia, o orçamento deve espelhar as políticas públicas, propiciando sua análise pela finalidade dos gastos. Do ponto de vista macroeconômico, os orçamentos podem ser entendidos como uma expressão da situação fiscal dos governos.

O orçamento público é objeto de interesse social, por retratar o que será realizado pelo Estado em favor de toda coletividade; de interesse do Parlamento, que é responsável pelo conjunto de ações que aprova e sobre as quais deve exercer controle; e de interesse da Administração (Poder Executivo), que realizará a gama de ações aprovadas, desde a regular arrecadação de todas as receitas à legítima contratação de cada despesa (SILVA, 2006, p. 187).

2.1 Ciclo, processo e sistema orçamentários

Para que se possa entender melhor as questões referentes ao orçamento público, bem como tratar de forma mais elucidativa o caráter mandatário da LOA, faz-se necessário contextualizá-la como instrumento legal que compõe o sistema de planejamento orçamentário (art. 165 a 169 da CF/88), que também abrange o PPA e a LDO.

Para Ramos (2004, p. 27), o sistema e o processo de planejamento devem assumir duas características importantes para sua eficiência, que são aquelas próprias de sistema e de processo.

O SISTEMA tem a ver com a organização, os prazos, os níveis programáticos, o espaço coberto e a amplitude institucional do planejamento, e o PROCESSO se relaciona com a vigência permanente do planejamento que envolve etapas ininterruptas que se sucedem, interalimentam e aperfeiçoam mutuamente (NASCIMENTO, 2002 apud RAMOS, 2004, p. 27, grifos do autor).

Conforme Vieira (2001, p. 1), “o processo orçamentário engloba etapas de elaboração técnica e de negociação política em torno do orçamento público e de seus programas de gastos”. Quanto ao ciclo – Vieira continua –, “em termos genéricos, ciclo orçamentário é o nome dado ao processo contínuo pelo qual os gastos para projetos e programas governamentais são propostos, aprovados e, finalmente, executados”. Já Ramos (2004, p. 28), complementa a conceituação afirmando que “identificam-se, basicamente, quatro etapas no ciclo ou processo orçamentário: elaboração da proposta orçamentária; discussão e aprovação da Lei de Orçamento; Execução Orçamentária e Financeira; e Controle”. Esse fluxo pode ser observado no diagrama 1, a seguir:

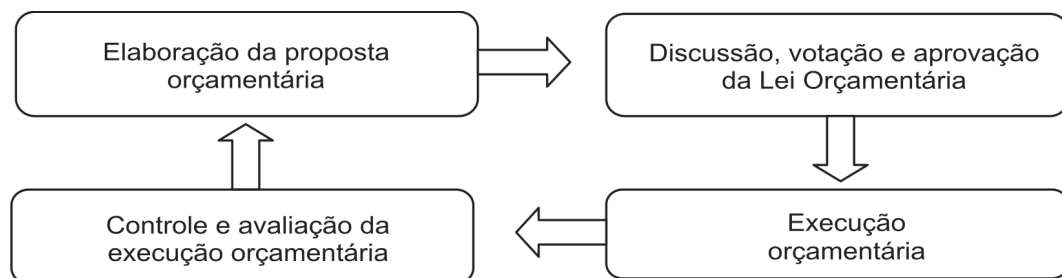


DIAGRAMA 1
O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

Fonte: Giacomoni (2007, p. 207)

O processo articulado, ou ciclo orçamentário, resulta da singular natureza do orçamento, que, desde sua mais remota origem – verificada ao final da primeira metade do último milênio –, tem sido entendido como um instrumento político, por estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que esta defere ao Estado (SANCHES, 1993, p. 63).

O ciclo orçamentário no governo federal é elaborado da seguinte maneira: o mesmo processo é traçado para o PPA, LDO e LOA, tendo a participação dos ministérios e órgãos dos demais poderes que, com base nas orientações políticas do governo, encaminham suas propostas ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Este reúne tudo em uma proposta, apresentada à Presidência da República. O chefe do Poder Executivo, então, apresenta o projeto da Lei Orçamentária ao Congresso Nacional. No Congresso, o projeto é examinado por integrantes de uma comissão. Esta comissão, por meio de um processo de tramitação especial que inclui audiências públicas e propostas de emendas dos parlamentares, faz modificações ao texto original e o submete à votação: primeiro na própria comissão, depois no Congresso Nacional em sessão conjunta, e, após votação em plenário, deverá seguir para sanção presidencial.

Ao presidente caberão então três possibilidades: aprovar, vetar parcialmente ou vetar integralmente. As razões do veto devem ser comunicadas ao presidente do Senado, e sua apreciação deverá ocorrer em sessão conjunta da Câmara e do Senado, que podem acatar o veto ou rejeitá-lo. Nesta última opção, o projeto em questão será submetido ao presidente da República para promulgação (NOBLAT, 2007, p. 12).

Votada no Congresso e sancionada a LOA pelo presidente, o Executivo decreta normas que deverão reger a execução do orçamento naquele determinado exercício (Decreto de Execução Orçamentária). A partir da publicação do Decreto de Execução, tem início o processo de realização das receitas e das despesas, por parte dos órgãos da Administração, o que constitui a execução do orçamento propriamente dita.

Finalmente, na fase de avaliação e controle, parte da qual ocorre concomitantemente com a de execução, são produzidos os balanços – segundo as normas legais pertinentes à matéria –, que serão apreciados e auditados pelos órgãos auxiliares do Poder Legislativo (Tribunal de Contas e assessorias especializadas), e suas contas serão julgadas pelo Parlamento. Integram também esta fase, as avaliações realizadas pelos órgãos de coordenação e pelas unidades setoriais com vistas à realimentação dos processos de planejamento e de programação.

2.2 O Sistema PPA/LDO/LOA e o processo orçamentário

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Poder Executivo a responsabilidade pelo Sistema de Planejamento e Orçamento, assim como a iniciativa dos projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA. A concepção de planejamento associada ao orçamento foi reforçada pela Constituição Federal ao instituir os três instrumentos básicos para o exercício do planejamento e para a formulação dos orçamentos públicos. Para Matta (1998, p. 15), “parece clara a idéia de que os três instrumentos propostos pretendem uma vinculação das ações de governo, de longo, médio e curto prazo, garantindo assim maior coerência na sua execução”. Na mesma linha, Mendes (2008, p. 4) afirma que “a Constituição Federal fixou uma organização geral para o processo orçamentário baseado em uma hierarquia de três leis ordinárias”.

Para Giacomoni (2007, p. 202), o documento orçamentário (a lei do orçamento com seus anexos) é a expressão mais clara que se pode denominar de sistema orçamentário. O autor entende que “o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas dos quais emergem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária”. A noção de sistema estaria associada à “estrutura”, enquanto o processo especificaria o “funcionamento”.

O processo orçamentário compreende as fases de elaboração e execução das leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA. Cada uma dessas leis tem ritos próprios de elaboração, aprovação e implementação pelos Poderes Legislativo e Executivo. Entender esses ritos é o primeiro passo para a participação da sociedade no proces-

so decisório, fortalecendo, assim, o exercício do controle social na aplicação dos recursos públicos.

Uma representação estática das várias etapas do que se poderia denominar processo integrado de planejamento e orçamento é apresentada por Giacomoni (2007, p. 209), no diagrama 2, em que o autor adiciona os planos nacionais, regionais e setoriais dos artigos 21, IX e 165, § 4, da Constituição Federal à estrutura do sistema PPA/LDO/LOA.

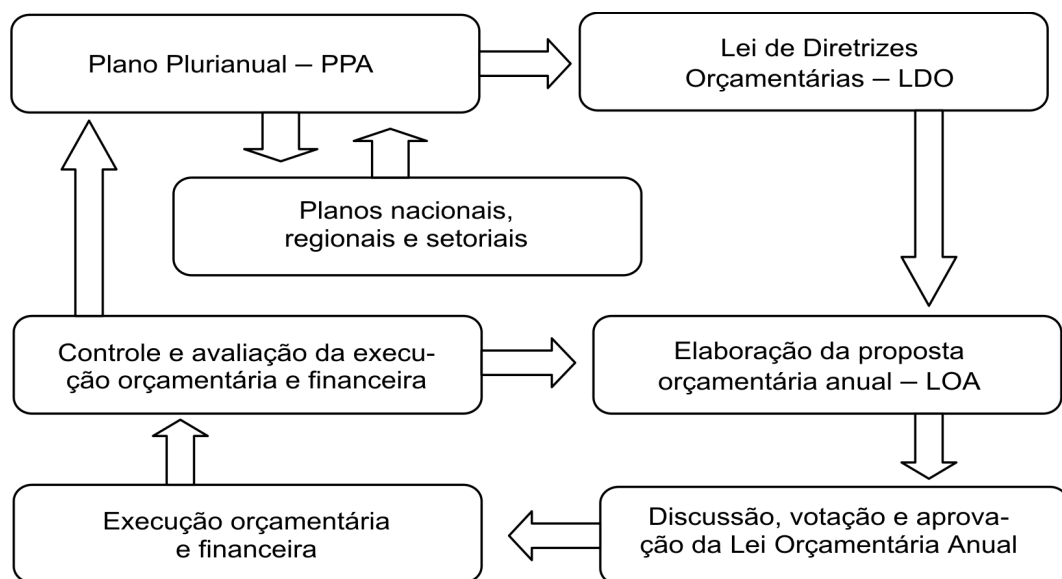


DIAGRAMA 2

O PROCESSO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Fonte: Adaptado – James Giacomoni – UnB (FACE/CCA), STJ/TST (2008) – Slide 7, Color. – e Giacomoni (2007, p. 209)

O processo começa com o planejamento de médio prazo (PPA), coordenado pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), que estabelece metas e prioridades do governo para os próximos quatro anos. O projeto é concebido durante o primeiro ano de mandato presidencial, enquanto ainda vigora o PPA e o orçamento elaborados pela equipe econômica antecessora. Na etapa seguinte, são estabelecidas as diretrizes orçamentárias por meio da LDO, as quais são apresentadas em termos monetários na LOA. A LDO, elaborada a cada ano, tem por objetivo fazer o elo entre o PPA e a LOA, definindo metas e prioridades a serem seguidas pelo orçamento do exercício subsequente e orientando a elaboração da LOA.

Por sua vez, a LOA (conforme o disposto no art. 165 da Constituição Federal de 1988), compreende: a) o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades das administrações direta e indireta, até mesmo fundações instituídas e mantidas pelo poder público; b) o orçamento da seguridade social,

abrangendo todos os órgãos e entidades das administrações direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público, com atribuições nos setores da saúde, previdência social e assistência social; c) o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

2.3 A integração entre o planejamento e o orçamento

Em seu produto final, o processo orçamentário representa os problemas, a informação apropriada para soluções e a estrutura administrativa mediante a qual se executariam, controlariam, observariam e avaliariam as decisões. O planejamento, na sua forma mais simples, pode ser definido como um pensamento racional e, como tal, é difícil separar o planejamento e o orçamento (KHALID, 1983 p. 27).

Ramos (2004, p. 12) acredita que as modernas teorias político-administrativas do Estado Democrático de Direito consolidaram o orçamento como o mais importante instrumento de planejamento, o qual deve espelhar os planos e as prioridades da sociedade. Segundo o autor, “chega a ser um retrato de corpo inteiro, onde se podem vislumbrar as intenções de crescimento e desenvolvimento, as políticas econômicas e sociais e, até mesmo, a própria filosofia de atuação do governo”.

Numa visão econômica desse contexto, Ramos (2004, p. 47-48) – usando as lições de Castro (1996) – afirma que o orçamento público representa o mais importante instrumento de política fiscal no Brasil, por meio do qual o Estado executa as três funções econômicas clássicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. Trata-se, portanto, de instrumento de planejamento que reflete as decisões políticas com vistas ao atendimento das demandas sociais.

Dessa forma, entende-se que o planejamento é obrigatório por ser base para que os agentes privados organizem seus investimentos e seus processos de industrialização e comercialização e será fixado para o período de quatro anos, por meio do PPA, conforme dispõe o art. 166, § 3º, da Carta Magna. Verifica-se, pois, a importância de tal planejamento orçamentário na organização econômica da nação, tanto que o legislador constituinte determinou que tais planos e programas inseridos no PPA sejam apreciados pelo Congresso Nacional (art. 165, § 4º, da CF/88).

Isto posto, resta por evidente a preocupação do constituinte originário em interligar o planejamento e o orçamento, sendo aquele representado pelo PPA e este pela LDO e pela LOA.

2.4 A preferência pela LOA em detrimento da LDO e do PPA

Após a Constituição de 1988, vários desafios vêm sendo encontrados na elaboração, na aprovação e na execução das três normas (PPA/LDO/LOA), cuja maior

exigência é se integrarem como partes de um mesmo sistema. Conforme Greggianin (2005, p. 12), o sistema de planejamento e orçamento ainda não foi tornado efetivo. Para o autor, há uma série de inconsistências que devem ser superadas para que o conjunto de leis ordinárias e temporárias que o compõem permita uma gestão fiscal e orçamentária adequada e eficaz.

Segundo Matta (1998, p. 9), a maioria das observações sobre a integração planejamento/orçamento parte de uma situação ideal, ou seja, do que deveriam ser o planejamento e o orçamento, em termos de seus reais objetivos e funções, para constatar que, na realidade, eles são a negação prática da sua concepção ideal. Ou seja, a conclusão geralmente alcançada é que a atividade prática do planejamento e do orçamento está em inteiro desacordo com as finalidades para as quais estes instrumentos foram concebidos.

Dentre as inconsistências, podem ser citados os prazos de tramitação das leis que compõem o sistema que, por vezes, quebram a hierarquia constitucional que atribui ao PPA o caráter supraordenador e à LDO o caráter de orientadora da elaboração da LOA, sendo esta última vinculada tanto a LDO quanto ao PPA.

Os artigos 165, 166 e 167 da Constituição Federal de 1988 proíbem que o Congresso aprove emendas ao orçamento incompatíveis com o plano em andamento. Entretanto, a lógica sequencial do PPA e do orçamento não tem sido observada. Verifica-se que tem sido dada maior ênfase à proposta da LOA, sendo esta apreciada antes da proposta do PPA, demonstrando o interesse maior do Congresso nos detalhes dos gastos da LOA.

Mendes (2008, p. 10) acredita que, apesar do legítimo poder do Congresso para alterar o orçamento, a aparente troca das prioridades entre o PPA, a LDO e a LOA aprovados infere o fracasso do PPA como instrumento de aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamento para fornecimento de diretrizes estratégicas e para que se atinja uma eficiente alocação dos escassos recursos públicos. O autor lembra que, na tramitação dos dois últimos PPA (2000-2003 e 2004-2007), o sistema político simplesmente ignorou as exigências da lei e aprovou a LOA antes de aprovar o PPA ao qual a LOA estaria subordinada. Com isso, em 2000, o PPA só foi aprovado em julho, com o orçamento a ele subordinado já sendo executado desde janeiro daquele ano; e, em 2004, a aprovação do PPA ocorreu apenas em agosto.

Além do não cumprimento dos prazos, também se atribui inconsistência ao fato de que os agentes políticos têm dado pouca importância ao sistema de planejamento orçamentário. Conforme entendimento de Gomes (1994, apud MATTA 1998, p. 27), “o PPA tornou-se instrumento que a cidadania ignora, tamanho o descaso com que é tratado por aqueles que o elaboram”. Ademais, Sanches (1996 p. 70) vê grande esforço no sentido da “recuperação da credibilidade do processo de planejamento”, bem como no sentido de enfrentar as dificuldades de interpretação da Constituição Federal de 1988 no tocante ao papel e ao conteúdo do PPA, da LDO e da LOA. Embora o autor acredite que a conexão mais precisa entre

esse três instrumentos aguarde definições maiores a serem estabelecidas por lei complementar (art. 165 da CF/88).

2.5 O planejamento e o processo decisório

O sistema de planejamento governamental tem sido deslocado do processo de decisão. Cada vez mais o sistema de orçamento foi assumindo seus espaços e a prática de orçar primeiro para depois planejar foi se institucionalizando, levando Matta (1998, p. 24) a afirmar que o planejamento fica a reboque do orçamento e este, por sua vez, permanece à mercê das disposições da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelecendo-se o paradoxal “planejamento de boca de caixa”.

Para Lichtler (2003, p. 24), não seria exagero afirmar que a tradição governamental do Brasil não é a do planejamento, mas da reatividade. Ou seja: reage-se – de forma mais ou menos competente de acordo com os governantes – aos problemas e aos desafios momentâneos. Os projetos de longo prazo, vistos como pouco catalisadores de votos, são muitas vezes deixados de lado em benefício de obras e ações mais imediatas.

O resultado é que as decisões sobre o orçamento são confusas e refletem o conflito imediatista entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, que passam a dar excessiva atenção ao orçamento anual, em detrimento dos planos de médio e longo prazo. Refletem uma certa crise quanto aos métodos utilizados nas decisões orçamentárias, geralmente tomadas para se adequar à situação.

Ainda sobre a visão imediatista, Mendes (2008, p. 8) afirma que o sistema político brasileiro induz prioridade para a LOA. O autor chama a atenção para os seguintes aspectos do *modus operandi* do sistema político brasileiro.

- Os bônus e os ônus eleitorais da estabilidade fiscal (e consequente estabilidade de preços) recaem sobre o presidente da República e os ministros da área econômica, sendo menor (ou inexistente) a preocupação dos parlamentares e demais ministros com o equilíbrio fiscal;
- Há significativa fragmentação de interesses político-eleitorais no Legislativo, fazendo com que as decisões orçamentárias emanadas deste Poder representem a soma de interesses individuais dos parlamentares e dos ministros da base aliada do governo; interesses estes que se concentram no atendimento de bases eleitorais e grupos de interesse mediante expansão da despesa;
- A dificuldade enfrentada pelo Poder Executivo para formar maiorias no Legislativo transforma a execução das dotações orçamentárias em moeda de troca na compra de apoio aos projetos do Executivo (MENDES, 2008, p. 8).

O que se tem, a partir dessas características – explica Mendes –, é um jogo no qual o presidente da República e a equipe econômica priorizam o equilíbrio fiscal e, ao mesmo tempo, executam o máximo possível das preferências de gastos dos parlamentares e ministros da base de apoio, como forma de manter a maioria

no Parlamento. Como resultado, ficam em segundo plano os aspectos de racionalidade do processo orçamentário (planejamento e análise de custo-benefício das ações públicas). Se tentar assegurar, ao mesmo tempo, equilíbrio fiscal e qualidade na execução orçamentária, o presidente e a equipe econômica podem perder uma ferramenta de conquista de apoio político. Ao ter de escolher dois, entre três objetivos (equilíbrio fiscal, apoio político e racionalidade orçamentária), a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal), tem dado prioridade ao equilíbrio fiscal e ao apoio político.

É por isso que praticamente não se analisa a relação custo-benefício das emendas parlamentares ao orçamento (tanto no Legislativo quanto no Executivo). Se houver recursos disponíveis e apoio político parlamentar aos projetos de governo, simplesmente se executa o dispêndio. O impacto dessa realidade sobre o sistema orçamentário idealizado na Constituição Federal de 1988 é que a LOA passa a ser a peça mais importante do processo, deixando de ser um desdobramento natural de um processo de planejamento que se inicia no PPA e passa pela LDO. O efetivo interesse do sistema político está na execução do orçamento e não na realização de planejamento via PPA. “O rabo (LOA) abana o cachorro (PPA)”. (MENDES, 2008, p. 9).

2.6 Participação dos Poderes Legislativo e Executivo no processo orçamentário

A Constituição Imperial de 1824 estabelecia que o Ministério da Fazenda era responsável pela elaboração e encaminhamento à Assembleia-Geral para aprovação dos orçamentos de “todas as despesas” e “rendas públicas”. A iniciativa de lei sobre impostos cabia à Câmara dos Deputados. Longo e Troster (1993, p. 31) lembram que com a Constituição de 1891, que se seguiu à Proclamação da República, transferiu-se para o Congresso também a competência para elaborar o orçamento. A Câmara assumiu, então, a iniciativa de preparar a proposta orçamentária, mas, na prática, o ministro da Fazenda, por meio de entendimentos extraoficiais, continuava a orientar os encaminhamentos da Lei de Meios. Era o que dispunha o § 1º do art. 34 da Constituição de 1891. O dispositivo não vingou na prática, porque quem preparava a proposta era sempre o ministro da Fazenda, mediante entendimento com os parlamentares. Contudo, a previsão constitucional foi mantida até a Constituição de 1934, tendo durado, portanto, 45 anos (SILVA, 2006, p. 198).

Ainda de acordo com Longo e Troster (1993, p. 81), “a revolução de 30 tirou autonomia do Congresso”, pois a Constituição de 1934 – como também entende Silva (2006, p. 199) – fez retornar a competência da elaboração da proposta ao Poder Executivo. Ao Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, cabia a aprovação do projeto e o julgamento das contas. A partir de 1937, o país enfrenta

crises políticas que o jogam num processo de autoritarismo profundo, o qual duraria até 1946. Nesse período, o orçamento é obra praticamente solitária do Poder Executivo (elaboração e aprovação), tendo o Poder Legislativo ficado praticamente afastado das tarefas orçamentárias, com a mera missão de apenas cancelar os orçamentos elaborados e executados pelo Executivo. Em 1946, os ventos democráticos voltaram a soprar, e foi promulgada uma nova Carta Política. O orçamento retoma o caminho da competência conjunta, cabendo ao Executivo a elaboração e ao Legislativo a aprovação. Com a redemocratização do país, na Constituição de 1946, o Executivo continuou a elaborar o projeto da lei orçamentária, passando, porém, a encaminhá-lo para discussão e votação às duas casas legislativas, que tinham o direito de emendá-lo (LONGO; TROSTER, 1993, p. 82). Foram também redigidas de modo mais claro as atribuições do Tribunal de Contas e aberta a possibilidade de emendas ao projeto orçamentário (SILVA, 2006 p. 199/200).

Essa retomada do poder de emendar o orçamento, por parte do Legislativo, mostrou-se exagerada, levando Core (1992, p. 13) a afirmar que pela Constituição de 1946, “a permissividade para apresentação de emendas ao orçamento era de tal ordem que a proposta orçamentária do Executivo era totalmente mutilada na fase de aprovação legislativa”.²

A partir de 1964, o país volta a sofrer novo período de autoritarismo. As Constituições de 1967 e 1969 limitaram as prerrogativas do legislador ao proibir a iniciativa de leis ou propor emendas que criassem ou aumentassem despesas (§ 1º do art. 67 da CF/67). A Constituição de 1967, com a redação dada pelas Emendas Constitucionais de nºs 1 a 25 e na forma do art. 65, § 1º, reservou para o Legislativo um papel meramente homologatório, e a severa restrição à apresentação de emendas impedia o Congresso de até mesmo aperfeiçoar os projetos do Executivo, uma vez que teria de ficar limitado apenas a sugestões quanto a títulos ou denominações de projetos e atividades (CORE, 1992, p. 13).

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, procurou atingir o equilíbrio entre essas duas posições extremadas quanto ao papel do Poder Legislativo em matéria orçamentária. No capítulo orçamentário, a Carta Magna procurou encontrar o meio caminho entre a Constituição de 1946, que permitiu um comportamento irresponsável por parte do Congresso, e as constituições autoritárias, que vedaram a sua participação. O Poder Legislativo não apenas recuperou as atribuições em matéria orçamentária que tinha no período anterior à ditadura, mas adquiriu novas competências. Retomou a prerrogativa de emendar o orçamento em qualquer de suas partes, embora em alguns casos somente possa fazê-lo baseado em argumentos de erros ou omissões. Adquiriu também a competência para aprovar as diretrizes para a elaboração do orçamento de cada ano, com o advento da LDO.

² Com esse mesmo entendimento, Mailson da Nóbrega chega a afirmar que “no experimento democrático de 1946-1964 as emendas parlamentares eram verdadeiros desastres fiscais”. Ex-ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, 03/06/2007. **O Orçamento já é impositivo**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?cod_post=60567&a=112>. Acesso em: 14 mar. 2008.

Segundo Core (1992, p. 13), a ampliação do papel do Legislativo em matéria orçamentária se deu, sobretudo, no que se refere ao conteúdo dessa participação, que antes era circunscrita, praticamente, à aprovação da lei orçamentária. A partir da Constituição de 1988, a participação legislativa estende-se por quase todo o ciclo, com destaque para o papel do Congresso Nacional no que se refere à elaboração. Com isso, a participação legislativa na fase da elaboração orçamentária está materializada na Lei de Diretrizes Orçamentárias que, conforme estabelece a Constituição, entre outras atribuições, orientará a elaboração da lei orçamentária. Assim, o Poder Executivo, para elaborar sua proposta orçamentária, precisa, antes, de uma série de definições constantes de uma lei.

2.7 A relação institucional entre o Executivo e o Legislativo em matéria orçamentária

Ao atribuir ao Congresso Nacional mais poderes relacionados à aprovação e à fiscalização dos orçamentos, a Constituição de 1988 promoveu a recuperação das prerrogativas históricas do Poder Legislativo em relação ao orçamento. Contudo, é bom não esquecer que essas condições, ainda que constitucionais, por si só não se traduziram numa participação eficiente do Congresso Nacional em matéria orçamentária, que depende, em muito, de uma maior vivência parlamentar.

Como se pôde perceber, entre 1964 e 1988, o Poder Executivo elaborava unilateralmente o orçamento. A partir de 1989, com a recuperação das prerrogativas do Congresso Nacional em matéria orçamentária, surgiram sérios conflitos entre os Poderes Executivo e Legislativo. A solução encontrada foi atribuir ao Executivo a prerrogativa exclusiva de definir o total de gastos, impedindo o Congresso de alterá-los sem fundamento.

Também se viu que a Constituição de 1988 tentou evitar que o restabelecimento da prerrogativa de emendar o orçamento ao Poder Legislativo, restaurasse aquele ambiente de excessiva permissividade de 1946, especificando no art. 166, § 3º, que as emendas somente podem ser aprovadas se resultarem de anulação de despesa, excluídas as relativas a dotações de pessoal, serviço da dívida e transferências constitucionais a estados e municípios. No entanto, o dispositivo também estabeleceu que a proposta de lei orçamentária pudesse ser corrigida caso houvesse “erros e omissões”.³ E é por meio dessa brecha constitucional que, desde a promulgação da nova Constituição, o Congresso tem lançado mão com frequência da possibilidade de revisar receitas, tendo sido criticado pela atuação nem sempre racional com que interfere no orçamento público.

³ Para Mailson da Nóbrega, essa brecha é grande causadora de conflito com relação às emendas parlamentares. “Foi por aí que se perdeu a guerra”, diz ele. “Sistematicamente, os relatores do projeto usam essa norma para reestimar inapropriadamente as receitas, de modo a fugir das regras e abrigar o máximo de emendas parlamentares, geralmente de cunho paroquialista” (Ex-ministro da Fazenda, Mailson da Nóbrega, 03/06/2007. **O Orçamento já é impositivo**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?cod_post=60567&a=112>. Acesso em: 14 mar. 2008).

Mendes (1999, p. 8-9) vê nas reestimativas do orçamento pelo Legislativo um “espaço significativo para que os parlamentares “pendurem” despesas de caráter estadual e municipal no orçamento federal. [...] A atividade parlamentar preocupa-se, basicamente, em emplacar emendas que favoreçam suas bases eleitorais”. Holanda (1994, apud MATTA, 1998, p. 27) também vê exagero parlamentar na definição orçamentária. Segundo o autor, quando a peça orçamentária chega ao Congresso Nacional, “os parlamentares federais se transformam em vereadores municipais” e chegam a apresentar milhares de emendas, e “quase todas versam sobre pedidos específicos de obras nas suas bases eleitorais, sem nenhuma preocupação com o planejamento e a compatibilização deste com o todo”.

Nesse mesmo sentido, Core (1992, p. 14) ressalta que, apesar das limitações (do art. 166, § 1º ao 4º), tem sido bastante significativa a apresentação de emendas à proposta orçamentária do Executivo. Convém também não esquecer que essas limitações quanto à apresentação de emendas não conflitam com o princípio de assegurar ao Legislativo um papel maior em matéria orçamentária, uma vez que, por meio da LDO, o Congresso participa da própria elaboração do orçamento. Portanto, em tese, não haveria razões para a excessiva quantidade de emendas que têm sido apresentadas ao orçamento nas duas últimas décadas.

Core (1992, p. 18) acredita que tal conflito se deve à inexperiência dos atores diretamente envolvidos, diante do longo período de tempo em que inexistiam condições políticas para tal exercício, o que tem “transformado as negociações no Congresso Nacional a respeito da Lei Orçamentária em, às vezes, meras disputas entre interesses eleitorais”.

2.7.1 O conflito político em torno do orçamento

O Poder Executivo é dotado de amplas prerrogativas legais que lhe conferem a capacidade de influir decisivamente na definição do resultado final em matéria orçamentária. Na análise de Vieira (2001, p. 43), “o Legislativo, nesse caso, seria sempre irresponsável, incapaz de prever os efeitos de sua ação ao emendar o orçamento e unicamente interessado em obter benefícios para os seus eleitores ampliando os gastos”. A questão seria saber até que ponto isso é verdadeiro e a sua relevância para o debate da adoção de um orçamento impositivo.

O conflito político se estabelece a partir da apresentação da proposta orçamentária ao Congresso Nacional. Como o montante total de recursos disponíveis para as emendas provém da elevação da estimativa de receita ou corte de algumas despesas, um ponto fundamental da tramitação do orçamento é a reestimativa das receitas feita pela Comissão de Orçamento do Congresso. Assim que inicia a tramitação do projeto de LOA, um relator da receita é nomeado para checar a estimativa feita pelo Poder Executivo. “O Congresso sempre considera que o Executivo subestimou a receita e a reestima para cima; abrindo espaço para que os parlamentares introduzam no orçamento mais

despesas, via emendas” (MENDES, 2008, p. 13). Para Mendes, a fixação da receita pelo Executivo e a sua reestimativa pelo Legislativo são um ponto central do jogo que envolve o processo decisório do orçamento. Sabendo que o Legislativo vai reestimar para cima a receita, o Executivo tem incentivos para enviar ao Congresso uma receita subestimada. Isso – acredita Mendes – atende aos seguintes propósitos do Executivo:

- minimiza o risco de descumprimento da meta fiscal, pois a reestimativa feita pelo Congresso vai efetivamente se realizar;
- a reestimativa pelo Congresso dá justificativa política para que o Executivo bloqueie a liberação dos recursos logo após a aprovação do orçamento, sob a alegação de que as receitas estão superestimadas: isso coloca o controle do resultado fiscal nas mãos do Ministério da Fazenda e o controle político dos parlamentares na mão da Presidência da República (MENDES, 2008, p. 13).

O que parece efetivamente ocorrer é que o Executivo subestima a receita porque sabe que o Legislativo a reestimar para cima. Assim, o autor defende que o principal objetivo dos parlamentares, ao reestimar a receita, é dispor de recursos para aumentar a despesa de investimentos, quase sempre aqueles de interesse das suas bases eleitorais ou de seus financiadores de campanha (MENDES, 2008, p. 14).

Seguindo a lógica descrita por Mendes, o Executivo envia um orçamento ao Legislativo com poucos investimentos, pois sabe que o Legislativo vai ampliá-los. Depois o Executivo faz o contingenciamento das verbas, para controlar a base de apoio e manter o equilíbrio fiscal, mas executa parcialmente as demandas do Legislativo. Ao final do ano, a execução dos investimentos fica no meio termo entre a proposta do Executivo e o desejo do Legislativo.

A partir dessa relação de Poderes, passa-se a visualizar o que Greggianin (2005, p. 12) chama de “equilíbrio de posições”, ou seja,

de um lado o poder de iniciativa e veto e do outro o poder de aprovação e apreciação de veto. Esse equilíbrio de posições pode ser alterado em favor de um ou de outro poder. Em favor do Executivo face à existência de elevada margem de discricionariedade na execução orçamentária ou em favor do Legislativo porque existe a possibilidade de melhor valer-se dos mecanismos constitucionais e legais de controle, acompanhamento e fiscalização das leis orçamentárias à sua disposição (GREGGIANIN, 2005, p. 12).

Na verdade, existe sempre uma boa dose de desconfiança recíproca entre o Executivo e o Legislativo, no que se refere à previsão de receita inerente à peça orçamentária. O Legislativo considera o Executivo excessivamente conservador nesse particular e, portanto, é levado a crer que as receitas foram subestimadas para aumentar a margem de manobra na fase posterior de execução orçamentária, quando o Executivo pode abrir créditos suplementares com fundamento no excesso de arrecadação. Já o

Executivo, por duvidar do comprometimento do Legislativo com os objetivos da gestão fiscal responsável, procura “esconder” as receitas ao elaborar a proposta orçamentária, com o objetivo de criar um colchão de segurança que lhe permita depois reagir contra eventuais imprevistos e evitar o descontrole fiscal (PINTO JR., 2005, p. 84).

3 A LRF e o Sistema PPA/LDO/LOA

A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), resgatou o orçamento público como peça de planejamento e controle e introduziu progressos importantes no processo orçamentário. Reforçou o papel da LDO como instrumento de imposição de equilíbrio fiscal.

A partir da LRF, o planejamento assume papel fundamental na gestão pública. O PPA, a LDO e os orçamentos anuais não mais podem ser elaborados apenas para cumprir formalidade legal. Com isso, os orçamentos públicos deverão ser compatíveis com a situação financeira presente, assim como a futura de cada órgão e entidade, e representar com transparência a definição da política econômico-financeira da Administração Pública e os programas de trabalho do governo. Assim, a LRF resgata a necessidade de planejamento na Administração Pública.

Machado (2005, p. 63) observa que, a partir do final da década de 1990, surgiram duas inovações no sistema de planejamento e orçamento. Uma relacionada ao conjunto de decretos e portarias da União, que estabeleceram normas para elaboração e gestão do PPA/2000 do governo federal, demonstrando “a crescente preocupação, nas áreas tanto governamentais quanto acadêmicas, em fortalecer a função do planejamento”. E a outra, relacionando a LRF, como uma inovação de impacto significativo no sistema de planejamento e orçamento brasileiro, segundo ele:

Os objetivos da LRF são impactar o modelo de gestão do setor público na direção de: fortalecer o controle centralizado das dotações orçamentárias, na medida em que exigem o estabelecimento de limites totais de gasto e definem limites específicos para algumas despesas; estreitar os vínculos entre PPA, LDO e LOA, criando mecanismos para que a fase da execução não se desvie do planejamento inicial; fortalecer os instrumentos de avaliação e controle da ação governamental (MACHADO, 2005, p. 62).

Nessa linha de raciocínio de que “o ponto de partida da LRF é o planejamento”, Fauro e Romano (1997, p. 2) encampam as ideias de que

[...] a lei em várias passagens encarece a necessidade do administrador de PLANEJAR, no sentido de prever ações, projetar situações, diagnosticar com precisão o que deseja, o que dispõe, inclusive em termos de recursos públicos, e como deverá concretamente alcançar as metas delineadas (FAURO; ROMANO, 1997, p. 2, grifo do autor).

Para a elaboração da LOA, nos termos do artigo 5º da LRF, o Poder Executivo deve, obrigatoriamente, observar se possui previsão no PPA e LDO, mantendo a compatibilidade entre as peças do planejamento. Os indicadores das metas devem estar previstos na forma monetária para a realização de um exercício financeiro. A programação das dotações orçamentárias permitirá que se tenha um “detalhamento das despesas previstas no processo de planejamento”. Portanto, a LRF exige a compatibilidade entre o PPA, a LDO e a LOA, deixando-os de tal forma interligados que, quando houver sua aplicação, a gestão dos recursos públicos certamente será efetivada com maior eficiência. A Constituição de 1988, em seu artigo 165, prevê as citadas leis, e a LRF promoveu mudanças significativas em todas estas, podendo-se concluir que a LRF e o orçamento público estão totalmente interligados. É impossível pensar em elaborar o orçamento sem observar as normas da LRF. Diante disso, pode-se afirmar que o orçamento público correlaciona-se com a LRF que guarda estreita relação com o planejamento (FAURO; ROMANO, 1997, p. 4).

3.1 A LRF e o orçamento impositivo

Ramos (2004, p. 57) acredita que antes mesmo da elaboração da LRF, havia grande preocupação com a ênfase excessiva dada ao orçamento e com o fato de o PPA apresentar objetivos e diretrizes gerais, não quantificadas e difíceis de serem acompanhadas e controladas. Para o autor, “a existência de metas físicas veio contribuir para evitar que se induza o cidadão a pensar que gastar mais é necessariamente melhor”.

A LRF permite, pois, o acompanhamento da execução financeira, obrigando que sejam procedidas as publicações das metas de arrecadação bimestral e da programação financeira mensal para o exercício. Assim, sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, devem ser realizados cortes de gastos.

Segundo Ramos (2004, p. 58-59), a LRF apresenta as regras para a geração de despesas a partir da compreensão de que existe um conceito de “despesa autorizada”, entendendo que vários aspectos importantes devem ser considerados na geração dessas e de outras despesas, dentre eles, a preservação do patrimônio público, o cumprimento dos limites mínimos para gastos com educação e saúde e as regras de final de mandato.

Contrariando tal conceito de despesa autorizada, Mendes (2008, p. 16) acredita que o que a LRF fez foi tentar racionalizar e diminuir o poder discricionário do Executivo para fazer contingenciamentos e conclui que a LRF fez surgir o debate sobre o orçamento impositivo.

É a existência do contingenciamento que faz surgir o debate sobre o chamado “orçamento obrigatório”. Tornar obrigatória a execução do orçamento nada mais é do que proibir o poder Executivo de contingenciar a liberação das verbas: o que estiver escrito no orçamento deve ser cumprido, liberando-se 100% dos recursos previstos para gastos. (MENDES, 2008, p. 16).

Nesse mesmo sentido, Lima (2003, p. 10) afirma que com o advento da LRF uma frustração de receita ou um aumento inesperado de despesas obrigatórias que dificultassem a obtenção das metas de *superavit* primário ou de *superavit* nominal, estabelecidas na LDO, poderiam justificar a não realização de determinada despesa. Essa não realização, contudo, envolveria certo controle do Parlamento, pois seria necessária a explicação das razões para o contingenciamento orçamentário. Com esse raciocínio, Lima observa “haver aqueles a defender que, com esse mecanismo, a LRF introduziu o orçamento impositivo no Brasil, pois o único caso que justificaria a não implementação integral do orçamento seria o da dificuldade com o alcance das metas fiscais”. Nas demais situações, segundo o autor, a execução dos créditos orçamentários seria obrigatória.

No entanto, retomando o posicionamento de Ramos (2004, p. 54), de que a LRF trabalha com a compreensão que existem “despesas autorizadas”, tem-se que essa lei também se direciona no sentido de “abrir caminho para uma maior participação da sociedade na elaboração e na fiscalização do cumprimento da legislação orçamentária”. Ainda segundo o autor, essa abertura social pode se dar por uma outra forma de controle e avaliação da execução orçamentária, como também defende Vieira (2001, p. 69), ao tratar do controle orçamentário e da ideia do orçamento participativo.

No caso do controle e avaliação da execução orçamentária do tipo *ex ante*⁴ – afirma Vieira –, a discussão mais recente se assenta sobre a obrigatoriedade de execução das programações orçamentárias, conhecido como orçamento impositivo (ou mandatório). “Tem também cada vez mais obtido espaço o debate sobre o orçamento participativo, que vem a ser a solicitação de opinião dos cidadãos sobre os projetos que devem ser implementados” (VIEIRA, 2001, p. 69).

O que se tira desse apanhado de opiniões é que a LRF (a despeito de introduzir a discussão do orçamento de caráter impositivo, como defendem alguns autores) não estabelece preferências entre o caráter autorizativo ou impositivo, o que exige é que se tenha responsabilidade fiscal, por esse ou por aquele método. O que a lei impõe é a observância ao planejamento inicial e à integração planejamento/orçamento, além de fomentar o controle social, que tem sua expressão máxima – em matéria orçamentária – no orçamento participativo (que, diga-se de passagem, é antagônico ao orçamento mandatório).

4 As consequências do caráter impositivo da LOA

O orçamento público sempre foi motivo de conflito entre o Executivo e o Legislativo e, entre outros motivos, este conflito pode estar relacionado com o caráter autorizativo da lei orçamentária. Junqueira (1995, apud MATTÁ, 1998, p. 31) visualiza o orçamento como uma autorização para que o governo possa gastar, e não como um

⁴ Vieira também trabalha o conceito de controle *ex-post* da execução orçamentária, no entanto, afirma que tal controle ainda é pouco difundido. “No que se refere ao controle *ex post* do processo alocativo, pouco se tem comentado ou sugerido. O aprimoramento dessa parte passa necessariamente pelo reforço dos sistemas de fiscalização interburocrática e pela participação popular no processo de fiscalização da gestão pública” (VIEIRA, 2001, p. 69).

compromisso do governo para a realização dos programas e gastos previstos, o que, aliado a outros fatores, tem dado ao Executivo a possibilidade de alterar as prioridades de gastos governamentais no momento da execução orçamentária.

O orçamento aprovado pelo Congresso é considerado apenas como autorizativo, isto é, um documento [...] autoriza os tetos máximos dos gastos governamentais. O governo, no entanto, não é obrigado a gastar até atingir estes tetos, podendo priorizar algumas rubricas (classificação dos gastos pelas naturezas de despesa) em detrimento de outras. (JUNQUEIRA, 1995 apud MATTA, 1998, p. 31).

A argumentação para a existência desse caráter (autorizativo) baseia-se no fato de que o orçamento é apenas uma previsão de receitas e despesas, não podendo, assim, obrigar algo que só é previsto e não se tem certeza de quanto será arrecadado, por exemplo. Dessa forma, o Legislativo apenas autoriza o Executivo a fazer a cobrança das receitas e a realizar as despesas públicas.

Dentre as diversas propostas de alteração da legislação orçamentária, tanto aquelas pretendidas em nível constitucional por meio das emendas à Constituição Federal quanto àquelas infraconstitucionais, destacam-se as propostas que visam a adoção do orçamento impositivo como forma de exigir o cumprimento do orçamento na forma estrita da LOA, em detrimento do seu atual caráter autorizativo. Pelas propostas apresentadas, o Poder Executivo seria obrigado – e não apenas autorizado – a cumprir o orçamento tal qual aprovado pelos parlamentares. No modelo atual, também conhecido como orçamento autorizativo, o governo reavalia periodicamente as contas públicas e, com base na arrecadação de impostos e contribuições, reprograma os gastos até o final do ano. Se adotado o orçamento impositivo, o governo perderia essa discricionariedade.

Para aqueles que o defendem, o orçamento impositivo tornaria mais balanceadas as ações dos Poderes Legislativo e Executivo, tendo em vista que, atualmente, observa-se a preponderância do último, em detrimento das deliberações do primeiro. Argumentam que se pretende instituir, com o denominado “orçamento impositivo” que o Poder Executivo – na hipótese de determinadas programações encontrarem óbice de natureza técnica, econômica, financeira ou jurídica para serem executadas – solicite ao Poder Legislativo, com a devida fundamentação, autorização para proceder ao cancelamento ou ao contingenciamento dessas programações.

A referência à necessidade de uma legislação disciplinadora dos “mecanismos de liberação dos recursos” remete-se ao grau de liberdade encontrado pelo Poder Executivo em fazê-lo, atualmente, a partir de critérios próprios, pela ausência de determinações legais a serem seguidas.

Embora seja regido por uma série de normativos, que vão de disposições constitucionais a portarias ministeriais, e por se tratar de um instrumento dinâmico de planejamento, o orçamento público tem parte da legislação que o rege alterada regularmente, como é o caso da LDO e do Manual Técnico do Orçamento (MTO). O detalhamento do

orçamento público, contudo, foi deixado aos cuidados de lei complementar, à qual cabe dispor sobre o exercício financeiro a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, assim como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta (art. 165, § 9º, CF/88).

Ocorre que tal lei complementar não foi aprovada até hoje, e sua ausência é suprida de três formas: a) parte da Lei nº 4.320/64 foi recepcionada pela nova Constituição, mantendo-se o uso de alguns dos princípios ali estabelecidos; b) a LDO tem sido usada para suprir a falta de regras permanentes, repetindo-se, em seu texto, ano após ano, dispositivos de definição genérica, que deveriam estar contidos em lei complementar; c) a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou regras importantes no âmbito do processo orçamentário (MENDES, 2008, p. 6-7).

Já se tentou resolver a questão da impositividade, ou não, do orçamento investigando a natureza jurídica da lei de meios. As principais discussões havidas foram iniciadas especialmente por Paul Laband, no final do século XIX, na Alemanha, e se circunscriviam a verificar se o orçamento se afeiçoa ao conceito de lei formal ou de lei material. Aquela não seria propriamente lei, ao contrário desta, pois não conteria regra de direito, ordem ou proibição. Não seria hábil, portanto, para criar direitos subjetivos e modificar as leis financeiras e tributárias.⁵ Nessa perspectiva, o orçamento seria um ato administrativo, ou apenas uma lei formal.

Contrariando este ponto de vista, outros juristas não aceitam a distinção entre leis materiais e leis formais e para estes o orçamento seria uma lei ordinária e como tal capaz de alterar a legislação financeira existente.

Saindo da discussão jurídica, até mesmo porque o orçamento público tem implicações de outras naturezas, Giacomoni (2007, p. 286) assevera que cabe observar a questão, talvez com maior proveito, segundo as recomendações da boa lógica. Para o autor, são duas as alegações principais comumente colocadas a respeito da controvérsia sobre o caráter autorizativo da lei orçamentária. A primeira alegação é que parte dos créditos autorizados na lei orçamentária não é executada, o que se constata ser verdadeiro. No entanto, não se pode esperar que haja sempre a integral execução dos créditos autorizados, pois os créditos distinguem-se entre si quanto à obrigatoriedade de sua realização, em consequência da existência, ou não, de leis – e da natureza destas – criadoras de direitos e obrigações para o Estado. Outro ponto a ser considerado – ainda com relação à primeira alegação – é a flexibilidade própria da natureza de toda a programação de trabalho ou plano administrativo. Também há situações que impedem o início ou atrasam o prosseguimento e a conclusão de obras e serviços. Nas atividades governamentais, são muitas as providências desenvolvidas entre a fase da autorização orçamentária e a realização propriamente dita da despesa. Podem-se apontar algumas: elaboração de projetos, orçamentos e memoriais de execução, desapropriação, fase licitatória com frequentes

⁵ De acordo com Paul Laband, a ideia do governo e do Parlamento, tomada com a concordância de ambos e declarada por meio da lei orçamentária, de que um gasto determinado é necessário e oportuno, não implica forçosamente que tal gasto, na realidade, resulte necessário. O governo e o Parlamento podem coincidir num erro de forma inevitável para ambos, já que, com a fixação do orçamento, em certos casos, se trata de ponderar condições futuras e incertas (LABAND, 1979 apud GIACOMONI, 2007, p. 287).

atrasos diante das querelas judiciais, elaboração de contratos, entre outras.

A segunda alegação descrita por Giacomoni está relacionada à crítica de que o orçamento é uma “peça de ficção”, por não ser executada parte dos créditos orçamentários autorizados, à qual ele refuta afirmando que “a lei orçamentária seria uma ficção caso o Poder Executivo efetivasse despesas sem a necessária autorização legislativa”, o que não ocorre. Além do mais,

Visto em sua lógica interna, o orçamento é um conjunto de contas devidamente articuladas, inclusive no nível mais sintético, ou seja, na receita e na despesa total. Na fase da execução orçamentária, ocorrem algumas situações de interesse para a presente discussão. Numa delas, a receita total pode não se realizar integralmente, devendo se cogitar, caso não recomendável o endividamento, no correspondente cancelamento de créditos da despesa. Tal quadro, por si só, coloca em cheque a hipótese [...] de que todo o crédito autorizado deveria ser compulsoriamente executado (GIACOMONI, 2007, p. 288).

Observa-se que, quando não ocorre a execução, apesar de a receita se realizar integralmente, o resultado gera saldo financeiro que, como qualquer outra fonte de receita, só poderá atender as despesas que, como as demais, obtenham a necessária autorização legislativa. Como o Poder Executivo somente pode executar as despesas autorizadas, Giacomoni (2007, p. 288) conclui que “de nada adiantaria deixar de executar, hoje, determinada despesa de interesse do Poder Legislativo, pois este poderia voltar a renovar, amanhã, a mesma autorização”.

Assim, o Poder Legislativo teria garantida sua participação nas definições sobre a aplicação dos recursos governamentais, mesmo sem precisar recorrer ao orçamento mandatário.

Mesmo entre os que defendem o orçamento mandatário, não há consenso quando à sua forma de imposição. Nas palavras do ex-senador Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA), autor da PEC nº 22/2000, visando à adoção do orçamento impositivo, “o orçamento não deve ser simplesmente autorizativo, mas também não pode ser simplesmente obrigatório. Temos que reconhecer a existência de uma série de fatores que podem impedir o Poder Executivo de implementar esta ou aquela programação”.⁶

Lima (2003, p. 8) defende haver diversas versões que o orçamento impositivo pode adquirir. Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Poder Executivo decidir sobre a implementação ou não. O autor ressalta que o modelo extremo é improvável, pois, segundo esse modelo, quem detém o poder de autorizar a realização de determinado

⁶ Justificativas do ex-senador Antônio Carlos Magalhães à Proposta de Emenda Constitucional de sua autoria (PEC nº 22/2000). Anexada à Dissertação de Mestrado em Economia do Setor Público de Laércio Mendes Vieira (VIEIRA, 2001, p. 115 – anexo 8).

gasto – o Congresso – não detém o poder de desautorizá-lo. A versão intermediária, que segundo o autor é seguida pelo governo americano, desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável por permitir alguma flexibilidade orçamentária.

4.1 As propostas de implantação do orçamento impositivo

Pelo Congresso Nacional já tramitaram ou tramitam várias propostas de emenda ao texto constitucional com o objetivo de tornar a LOA – ou pelo menos parte dela – de execução obrigatória. Os quadros nºs 1 e 2 resumem algumas propostas de emendas à Constituição (PEC) apresentadas a partir das três últimas legislaturas (1999 a 2002; 2003 a 2006; e 2007 a 2010). São apresentadas, em ordem cronológica, as PECs com iniciativa no Senado Federal ou na Câmara dos Deputados, independentemente de estarem arquivadas ou em tramitação, e elencados os dispositivos que objetivam a imposição orçamentária.⁷

Origem	Proposta	Dispositivo
SENADO FEDERAL	PEC nº 77/1999	Imprime força cogente à lei orçamentária anual, acrescentando dispositivos ao art. 165 e alterando o inciso VI do art. 167, ambos da Constituição Federal. Estabelece a obrigatoriedade na execução da lei orçamentária e impõe a realização de, pelo menos, 80% das dotações orçamentárias, até o nível de projeto, ressalvando as anulações previamente autorizadas mediante lei.
	PEC nº 02/2000	Veda o contingenciamento das dotações decorrentes das emendas dos parlamentares.
	PEC nº 22/2000	Obriga o Poder Executivo a pedir autorização ao Congresso para não realizar determinada despesa fixada na Lei Orçamentária. Trata-se, portanto, de um modelo intermediário entre o que está em vigor atualmente no Brasil.
	PEC nº 28/2000	Dá nova redação ao inciso I do § 9º do art. 165; ao <i>caput</i> do art. 166 e acrescenta novo parágrafo ao mesmo artigo da Constituição Federal. Dispõe sobre a previsão de instituição de leis (além das já existentes) para o PPA, LDO e LOA, para créditos adicionais e para anulação de créditos.
	PEC nº 09/2002	Altera dispositivos dos arts. 70, 165, 195 e 198 da Constituição Federal, dispondo sobre a criação, execução e fiscalização do orçamento social. Permite que o Executivo proponha o contingenciamento ao Congresso após 120 dias da publicação da LOA, desde que justificado, ou a qualquer tempo, em caso de calamidade pública ou de crise que afete a arrecadação.
	PEC nº 19/2003	Altera o art. 165 da Constituição Federal, instituindo a Carta de Responsabilidade Econômico-Social.
	PEC nº 24/2003	Acrescenta-se o inciso XII ao art. 167, da Constituição Federal. Orçamento da seguridade de caráter obrigatório e “bloqueio ou contingenciamento de dotações do orçamento da seguridade social”.
	PEC nº 85/2003	Altera o art. 167 da Constituição Federal para vedar limitação de empenho e movimentação financeira de dotações consignadas ao orçamento das Forças Armadas.

QUADRO 1

PROPOSTAS DE EMENDAS VISANDO ALTERAR DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A PROGRAMAÇÃO CONSTANTE NA LOA, APRESENTADAS AO SENADO FEDERAL

Fonte: Elaboração do autor.

⁷ Todas as Propostas de Emendas Constitucionais estão disponíveis para consulta nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (<www.camara.gov.br> e <www.senado.gov.br>, respectivamente).

Origem	Proposta	Dispositivo
CÂMARA DOS DEPUTADOS	PEC nº 301/2000	Acrescenta o inciso XII ao s arts. 167 e 169 da Constituição Federal, e art. 76 ao ADCT, proibindo o uso de recursos provenientes de receitas de capital para pagamento de juros e estabelecendo o limite de 10% da receita corrente líquida da União para despesa com juros e encargos da dívida pública mobiliária federal.
	PEC nº 419/2001	Inclui os incisos XII e XIII no art. 167 da Constituição Federal. Proíbe o contingenciamento de dotação orçamentária sem autorização legislativa e a exclusão da programação financeira, até o último mês do exercício, das dotações consignadas na lei orçamentária anual.
	PEC nº 421/2001	Altera os arts. 49, 57, 165, 166 e 167 da Constituição Federal. Impõe caráter mandatário à lei orçamentária anual e dá outras providências.
	PEC nº 527/2002	Acrescenta o § 10 ao art. 165 e o inciso XII ao art. 167 da Constituição. Estabelece percentuais mínimos de execução orçamentária ao longo do exercício: 20% de janeiro a março; 30% de abril a julho; e 50% de agosto a dezembro; incluindo a proibição do bloqueio, do contingenciamento e do cancelamento de dotações orçamentárias e créditos adicionais.
	PEC nº 164/2003	Dá nova redação ao inciso XI do art. 167 da Constituição Federal. Proíbe a utilização dos recursos das contribuições sociais urbanas para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios concedidos à clientela urbana do Regime Geral de Previdência Social.
	PEC nº 169/2003	Inclui o art. 165 -A à CF/88. Obriga o Poder Executivo a implementar integralmente a programação orçamentária e estabelece que, em caso de frustração da receita prevista ou outra impossibilidade de execução da despesa, o Poder Executivo encaminhe ao Congresso, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro, proposta de alteração da LOA.
	PEC nº 481/2003	Acrescenta inciso XII ao art. 167 da Constituição Federal, proibindo o bloqueio ou contingenciamento de dotação orçamentária relativa às emendas aprovadas pelos parlamentares ao projeto de lei orçamentária. Não estabelece necessidade de autorização, mas, sim, a vedação completa de que se limitem empenhos ou se cancelem emendas parlamentares.
	PEC nº 385/2005	Acrescenta o art. 165 - A à Constituição Federal, tornando obrigatória a execução dos créditos constantes da Lei Orçamentária Anual oriundos de emendas parlamentares.
	PEC nº 486/2005	Acrescenta parágrafo ao art. 168 da CF/88. Fixa até o dia 25 de cada mês a liberação de recursos orçamentários aos órgãos do Poder Executivo.
PEC nº 550/2006	Altera os arts. 166 e 167 e acrescenta o art. 169-A à CF/88. Proíbe a apresentação de emendas de caráter individual ao PLOA; exige a identificação das emendas parlamentares, por meio de sistema eletrônico e determina que a abertura de crédito extraordinário seja exclusivo para situações de guerra, comoção interna ou calamidade pública.	

QUADRO 2

PROPOSTAS DE EMENDAS VISANDO ALTERAR DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS PARA TORNAR OBRIGATÓRIA A PROGRAMAÇÃO CONSTANTE NA LOA, APRESENTADAS À CÂMARA DOS DEPUTADOS

Fonte: Elaboração do autor.

Uma simples leitura dos dispositivos contidos nas propostas de emendas constitucionais permite tecer alguns comentários. Vê-se, por exemplo, que a PEC 02/2002 de origem no Senado Federal, e as PECs nº 481/2003, nº 385/2005 e nº 96/2007, de origem na Câmara dos Deputados, vedam o bloqueio ou contingenciamento das emendas de autoria dos parlamentares, revelando uma

preocupação do Congresso Nacional com o cancelamento das dotações oriundas de emendas parlamentares.

Ademais, algumas propostas permitem visualizar o reconhecimento do excesso de intervenção dos parlamentares no orçamento e propõem a redução das emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária, como é o caso das PECs nº 55/2006 e nº 574/2006. Outras reconhecem a vinculação de recursos como prejudicial ao orçamento e vedam a existência de receitas condicionadas nas leis orçamentárias (PEC nº 565/2006). Há, ainda, as propostas que tratam de prazos orçamentários (PECs nº 419/2001, nº 69/2003 e nº 486/2005). Já as PECs nº 77/99, 301/2002 e nº 527/2002 versam sobre percentuais mínimos de execução orçamentária. Há uma que cria novo orçamento (o orçamento social – PEC nº 09/2002), outra que institui mais leis orçamentárias além das já existentes (PEC nº 28/2000) e outra, ainda, exige apenas que se institua uma carta de responsabilidade econômico-social em relação ao orçamento (PEC nº 19/2003).

Pelas versões do orçamento impositivo apresentadas por Lima (extremas, intermediárias e flexíveis), percebe-se que algumas das propostas de emendas apresentadas podem ser enquadradas na versão extremada como, por exemplo, a PEC nº 2/2000, a PEC nº 481/2001 e a PEC nº 24/2003, na medida em que não estabelecem qualquer forma de contingenciamento, nem mesmo com a participação do Congresso – o que pode ser necessário em certas ocasiões. As PECs nº 2/2000 e nº 481/2001 vedam o contingenciamento das dotações decorrentes das emendas dos parlamentares, enquanto a PEC nº 24/2003 inclui novo inciso ao art. 167 da Constituição, vedando o bloqueio de dotações da parte do orçamento que trata da seguridade social.

As PECs nº 28/2000, nº 419/2001 e nº 9/2002, mesmo abrindo espaço para o contingenciamento, têm seus comandos um pouco confusos. A primeira não trata dos prazos para sua apreciação, além do mais prevê a obrigatoriedade somente de parte da LOA – o orçamento social (enquadrando-se, portanto, na versão mais flexível). A segunda se mostra de redação confusa quando “veda a exclusão da programação financeira, até o último mês do exercício, das dotações consignadas na lei orçamentária”, o que, segundo Graça (2003, p. 18), só é compreensível se entendido a partir da justificativa da proposta, segundo a qual “a exclusão da programação não poderá permanecer até o final do exercício. De qualquer modo, os recursos terão de estar disponíveis pelo menos no mês de dezembro, para evitar que, artificialmente, a despesa não possa sequer ser empenhada”. Com relação à PEC nº 28/2000, alguma confusão poderia surgir caso a expressão crédito orçamentário fosse tomada em sentido estrito (é comum o emprego das expressões crédito orçamentário e dotação como sinônimos, o que deve ser evitado).⁸

⁸ Na realidade, o crédito orçamentário é constituído pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e as operações autorizadas pela lei orçamentária. [...] Por seu turno, dotação é o montante de recursos financeiros com que conta o crédito orçamentário (GIACOMONI, apud GRAÇA, 2003, p. 18).

Há propostas em que, mesmo permitido o contingenciamento – autorizado pelo Parlamento –, se esqueceram de regulamentá-lo, não fornecendo os detalhes da forma de operacionalização do comando. Assim, não fica claro se, em caso de não apreciação pelo Congresso, o Executivo estaria automaticamente autorizado a contingenciar (PEC nº 169/2003).

A PEC nº 22/2000, que se enquadra na versão intermediária de imposição, traz consigo a inconveniência de criar mais uma etapa legislativa (art. 165-A, *caput* e § 1º), quando se sabe que o Parlamento já anda por demais assoberbado, sem contar que embates políticos frequentemente emperram a pauta e nada se vota. Além do mais, conforme entende GRAÇA (2003, p. 20), a PEC nº 22/2000 também implica a revogação do art. 9º da LRF (contingenciamento), pela força que o artigo pretendido terá, pois estabelecido em norma hierarquicamente superior. O risco que se corre, na ausência do dispositivo legal que regulamenta o contingenciamento, é que este, passando a ser regulado exclusivamente pelo Congresso Nacional, possa vir a se transformar em mecanismo de inviabilização do governo.

Na versão mais flexível, encontram-se a PEC nº 85/2003 e a PEC nº 09/2003, ambas de origem no Senado Federal, que determinam a obrigatoriedade apenas de parte do orçamento (do orçamento social e das dotações orçamentárias destinadas às forças armadas, respectivamente).

Além das PECs elencadas nos quadros 1 e 2, duas propostas, de origem na Câmara dos Deputados, vão no sentido oposto à imposição e propõe o acréscimo de inciso ao § 9º do art. 165 da Constituição Federal para instituir o “orçamento participativo nacional”. Por meio do orçamento participativo, a população, junto com o governo, definiria as prioridades para investimentos e serviços, ajudando a construir as políticas públicas necessárias ao desenvolvimento em todas as regiões e a melhoria da condição de vida de todos. Assim, as PECs nº 454/2001 e nº 162/2003 propõem a “participação direta dos cidadãos brasileiros ou entidades civis legalmente constituídas, no processo de elaboração, aprovação e controle da execução do PPA, da LDO e dos orçamentos anuais (LOA)”.

Em nível infraconstitucional, também há iniciativas no sentido de tornar impositiva a LOA, como bem se nota nas Propostas de Leis Complementares (PLC) nº 87/2003 e, mais recentemente, pela PLC nº 39/2007, ambas de conteúdo semelhante ao que já se viu anteriormente, visando à implantação do orçamento impositivo.

Todavia, cabe ressaltar, que o esforço político para aprovação das propostas de leis complementares citadas, por se tratar de assunto ainda não pacificado no Poder Legislativo e rejeitado pelo Poder Executivo, seria tão grande, ou até maior do que aquele que se poderia despendar para a aprovação da lei complementar exigida pelo § 9º do art. 165 da Constituição Federal (esta sim de grande relevância, pois sua aprovação resolveria parte das questões que fomentam o debate sobre a imposição orçamentária).

Como se pode observar, as questões que se apresentam sobre o orçamento impositivo são controversas e parecem estar longe de um consenso no atual cenário político brasileiro.

Sabe-se – diz Vieira (2001, p. 2) – que “o Executivo usa o contingenciamento como instrumento de imposição de suas preferências”. Além disso, é notório que os recursos, muitas vezes, não chegam ao seu destino e que é muito comum não serem bem utilizados. O autor também entende que “o Executivo e o Legislativo se relacionam de maneira clientelista e que são muitas as soluções normativas que proliferam na literatura”. No entanto, tornar o orçamento impositivo implicaria uma modificação ainda mais profunda do que a simples exigência de implementação integral da programação aprovada. Implicaria mudança sobre quem decide a programação, passando o eixo de decisão para o Parlamento, com os bônus, mas também com os ônus que lhe são inerentes.

4.2 *Os efeitos do orçamento impositivo*

Cabe ressaltar que, sobre a execução da despesa, propriamente, a nova fórmula não significa nenhum processo revolucionário, como querem fazer crer seus defensores. Embora a aprovação do orçamento impositivo tenda a implicar substancial aumento do poder do Congresso Nacional, tal poder está longe de definir a totalidade do orçamento ou mesmo a maior parte dele, pois, pela atual sistemática, o Poder Executivo também tem o poder de alocação de recursos públicos extremamente reduzido.

Além do mais, trata apenas da programação e execução das despesas “discricionárias”, pois, quanto às demais, há leis ou normas específicas que as impõem como obrigatórias, sendo o orçamento federal brasileiro já bastante impositivo, por sua grande rigidez orçamentária (vinculações, despesas obrigatórias e transferências subnacionais). O que pode ser observado na tabela 1, onde se classificam as despesas orçamentárias em *Despesas primárias* (pessoal, previdência social, outros custeios, investimentos) e *Despesas financeiras* (juros, encargos, amortização da dívida e concessão de empréstimos).

TABELA 1
DESPESAS PRIMÁRIAS, OBRIGATORIAS E DISCRICIONÁRIAS

Em R\$ bilhões

Discriminação	Exerc. 2005		Exerc. 2006		LOA 2007		PLOA 2008	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Despesas Primárias	369,0	100,0	397,7	100,0	459,3	100,0	497,8	100,0
Obrigatórias	282,7	76,6	343,6	86,4	379,3	82,6	417,5	83,9
Discricionárias	86,3	23,4	54,1	13,6	80,0	17,4	80,3	16,1

Fonte: Nota Técnica Conjunta nº 6, de 2007. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal – adaptado de James Giacomoni – Curso UnB – GDF (2008) – slide 10, color. Observação: não inclui as transferências tributárias constitucionais aos estados e aos municípios.

Conforme se visualiza na tabela 1, tem havido decréscimo das despesas discricionárias, para 2007 foram de apenas 17,4% e a previsão para 2008 de apenas 16,1% do total das despesas primárias. Portanto, a grande maioria dos recursos orçamentários já tem destinação obrigatória, o que não deixa muita margem para quem faz a programação orçamentária.

Parte significativa dos créditos orçamentários é obrigatoriamente executada, tais como: pagamento do pessoal ativo, encargos com inativos, despesas com o serviço da dívida e transferências constitucionais dos recursos tributários aos estados e aos municípios. Resta a parcela da programação orçamentária que não tem amparo em legislação específica alguma, quais sejam: os créditos autorizativos, que poderão ou não vir a ser executados.

É importante ressaltar que a margem de manobra de alocação das despesas discricionárias sofre limitação também pela vinculação de determinadas receitas – ou percentuais de receitas – a áreas ou tipos de despesas específicas, o que poderia dar ensejo a outra discussão de largo alcance, sobre a maior ou a menor rigidez orçamentária.

5 Alguns entraves à adoção do orçamento impositivo

Uma vez visualizados os procedimentos característicos da lei orçamentária, bem como sua importância no sistema de planejamento e orçamento (PPA/LDO/LOA), observa-se que o debate sobre o orçamento impositivo se intensificou por causa da ausência de regulamentação (lei de finanças públicas), da importância excessiva dada à LOA em detrimento da LDO e do PPA, do relacionamento conflituoso entre os Poderes Legislativo e Executivo e da ausência de integração entre o planejamento e o orçamento, sendo relevante, também, a limitação ao contingenciamento imposta pela LRF.

O constituinte originário achou por bem interligar o planejamento e o orçamento, sendo aquele representado pelo PPA e este pela LDO e pela LOA. Definido

fundamentalmente na Constituição da República de 1988, nos arts. 165 a 169, o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, atribuindo, pois, ao orçamento o caráter autorizativo.

Em termos programáticos e finalísticos, o orçamento é a materialização do planejamento, dentro de uma visão integrada, pois o orçamento constitui a especificação, o detalhamento dos objetivos, as diretrizes, as prioridades e as metas da programação governamental.

Contudo, é impossível prever com exatidão de detalhes as necessidades de gastos futuros, por causa, em grande parte, do fato de que as condições econômicas e as circunstâncias em que se desenvolvem as atividades têm variações. Essas variações e os erros normais nas estimativas podem ter como resultado maiores ou menores gastos que os previstos no orçamento, e é por esta razão que, na execução do orçamento, devem ser introduzidos critérios de flexibilidade. A flexibilidade é própria da natureza de toda a programação de trabalho ou plano administrativo. “Produto da mente humana, qualquer objetivo, plano, programa ou meta deve poder ser revisado, a partir do momento em que se comprove inadequado ou não mais necessário” (SILVA, 1973 apud GIACOMONI, 2007 p. 287).

Com relação às despesas discricionárias, que não decorrem de disposições constitucionais e legais – e é delas que se trata quando se fala em orçamento impositivo –, dependem, em maior grau, da disponibilidade adicional ou residual de recursos e de certa flexibilidade orçamentária. Tais despesas traduzem, de uma maneira geral, as metas e as prioridades de cada administração.

Cabe ao governante, consagrado nas urnas, a responsabilidade de elaborar o seu plano de ação governamental, promovendo o direcionamento de despesas públicas para setores reputados prioritários e dentro da plataforma de campanha, sob pena de faltar legitimidade para governar. Nesse contexto, torna-se imprescindível a flexibilidade orçamentária, já que “os planos podem falhar quando são implementados, mas a implementação não pode ser tentada sem que as necessárias alocações de recursos sejam efetivadas no processo orçamentário” (CASTRO 1993, apud RAMOS, 2004 p. 23). Conforme visualizado por Castro, o orçamento é de especial interesse para os planejamentos, porque eles necessitam de dinheiro para tornar seus planos operacionais.

Enquanto toda a atenção do sistema político estiver voltada para a disputa em torno da execução das despesas a curto prazo, não há chance de se estabelecer um sistema de planejamento plurianual que não seja uma mera formalidade burocrática. É necessário que se planeje a despesa por mais de um exercício, e as discussões em torno do orçamento público devem ser mais abrangentes do que torná-lo impositivo ou deixá-lo autorizativo.

Diante das discussões apresentadas sobre as consequências advindas da adoção do orçamento impositivo, tem-se elencado, a seguir, o que se entende como os maiores entraves à sua implementação.

5.1 Questões conceituais: ausência de abordagens ou argumentos que levem em conta os aspectos técnicos, legais e políticos, simultaneamente

O orçamento público dá margem a várias argumentações e, para além delas, a múltiplos entendimentos. O ponto de partida dos estudos sobre orçamento público costuma ser a análise das disposições legais sobre o tema. Como se consubstancia em lei, possuindo *status* constitucional, é bastante lógica a evidência deste enfoque orçamentário. Porém, a abordagem legal é, de certa forma, parcial (como também são parciais as abordagens que enfatizam separadamente os argumentos técnicos ou políticos) tendo em vista a multiplicidade de funções e nuances que o orçamento público apresenta. Assim, quaisquer considerações sobre o orçamento público devem observar, pelo menos, três abordagens ou argumentos em conjunto, quais sejam: o argumento legal, o argumento técnico e o argumento político.

Para Sanches (1996, p. 66), quando se trata de matéria orçamentária, um dos principais problemas com que todos se defrontam hoje, seja no Legislativo, seja no Executivo, é o que trata das modificações introduzidas pela Constituição de 1988, cuja falta de regulamentação amplifica o espaço para divergências, gera incertezas – nos planos técnico, legal e político – e retarda a articulação do instrumental metodológico apropriado. À ausência de regulamentação se soma – continua Sanches – “o elevado conjunto de discordâncias, até mesmo entre os membros dos órgãos técnicos de cada Poder, sobre a interpretação dada a determinados dispositivos constitucionais” ou, quando não raro, complementa Matta (1998, p. 10), as argumentações “ficam presas a determinados aspectos relativamente mais formais – como, por exemplo, as definições quanto ao carácter autorizativo, em vez de mandatório da lei orçamentária”, o que limitaria sua eficácia, em termos do seu poder de direcionamento das ações empreendidas pelo Executivo.

Matta (1998, p. 20) acredita que o próprio objeto orçamento público, por possuir múltiplas facetas, requer análises que congreguem as três abordagens (técnica, legal e política). O autor alerta, no entanto, que, assim como muitas outras tipologias, esta também não apresenta “tipos puros”, o que torna improvável o uso de argumentos exclusivamente legais ou unicamente técnicos por exemplo.

Assim, um mesmo argumento poderia ter conotação mais fortemente de carácter legal, preferencialmente técnico, ou, ainda, marcadamente político.

A definição clássica do orçamento é a de instrumento legal e de controle formal. Originalmente, é por meio das leis de orçamento que o Poder Legislativo exerce seu controle sobre a ação do Executivo. Numa segunda visão, mais moderna, o orçamento pode ser visto também como um eficiente instrumento auxiliar das atividades e decisões gerenciais (argumento técnico). Por condensar informações sobre programas, atividades e projetos, suas necessidades e seu custo, quando ade-

quadamente utilizado, permitem o acompanhamento das ações empreendidas pelas organizações governamentais, constituindo uma base bastante sólida para a tomada de decisões por parte dos seus gestores. Por último, do ponto de vista político, na aceção mais exata do termo, o orçamento público é a mais clara e concreta manifestação das intenções de governo. “É a peça orçamentária que contém e expressa as definições para a alocação dos recursos pelas diferentes vertentes das políticas. Os valores nele dispostos demonstram as prioridades políticas de uma determinada esfera de poder” (MATTA, 1998, p. 11).

Sob o ponto de vista do argumento técnico, as soluções para os problemas orçamentários se dariam por meio da criação e/ou adequação dos instrumentos institucionais às dificuldades detectadas com relação às questões colocadas pelo orçamento público. O que se espera, sobre o ponto de vista da abordagem técnica, é que a vinculação explícita entre planeamento e orçamento contida nos preceitos constitucionais force a revisão de conceitos, procedimentos e abrangência dos instrumentos orçamentários.

Como argumento político, Matta (1998, p. 26) destaca as questões pertinentes aos Poderes de Estado, suas inter-relações, as relações destes com a sociedade civil, bem como o envolvimento de cada uma destas instâncias com os processos relativos ao orçamento público.

É nessa última abordagem que - segundo Matta – se enquadra o debate sobre o carácter autorizativo ou impositivo do orçamento público, o qual

tem sido um dos temas mais visados por aqueles que, de algum modo, estão envolvidos com a matéria orçamentária e, ainda, pelo fato de ser um tipo de argumento que apesar de num primeiro momento aparentar se enquadrar numa discussão de ordem legal, quer parecer que, em verdade, esta questão se situa na fronteira entre as abordagens legais e mais propriamente políticas (MATTA, 1998, p. 20).

Diferentemente das vertentes que procuram abordar os problemas por meio de argumentos predominantemente técnicos, ou pelo enfoque formal das questões, o que se percebe é que aqueles que defendem o estabelecimento do carácter impositivo preferem identificar os problemas encontrados no processo de elaboração e execução do orçamento como de origem em possíveis causas políticas.

No entanto, abordá-lo por meio da tipologia política (autorizativo ou impositivo) é demonstrar visão parcial sobre a complexidade do processo orçamentário. É necessário que as propostas visando à implantação do orçamento impositivo levem em consideração, concomitantemente, as abordagens ou os argumentos técnicos, legais e políticos.

Uma das formas de se visualizar a utilização de abordagem parcial sobre o orçamento é que, em vez de se exigir a lei complementar, prevista no § 9º do art. 165, que disciplina o mecanismo orçamentário criado pela Constituição Federal de 1988 (abordagem legal), exige-se a implantação do carácter impositivo do orça-

mento (abordagem eminentemente política). Para Matta (1998, p. 22), “é óbvia a conclusão de que depender de critérios não normatizados é, de fato, dar margem ao discricionarismo na ação pública”. Discricionarismo este tão criticado por aqueles que defendem o caráter mandatório do orçamento.

Assim, a ausência de ênfase em uma abordagem legal (lei complementar) estaria relevando a segundo plano um argumento técnico (ênfase no planejamento de médio e longo prazos e na integração entre o planejamento e o orçamento) e priorizando aspectos mais imediatistas da LOA por meio de sua tipologia eminentemente política do caráter mandatório.

5.2 *A necessidade de atuação mais responsável do Congresso Nacional*

A principal argumentação daqueles que defendem o orçamento impositivo recai sobre o contingenciamento promovido pelo Executivo. No entanto, não se pode descuidar da motivação da utilização desse instituto que, por vezes, encontra respaldo na atuação do próprio Poder Legislativo durante as fases de elaboração e aprovação do orçamento. Infelizmente, o Congresso Nacional tem sido lembrado, em matéria orçamentária, quase sempre pelas emendas parlamentares em excesso, pelos atrasos rotineiros na aprovação do projeto e pelas reestimativas de receita.

Com a adoção do orçamento impositivo, teria de haver uma mudança profunda de enfoque. Não há muito sentido em se falar de orçamento impositivo sem mudar a responsabilidade pela programação. Um Congresso que não faz a programação não tende a ter muito interesse em obrigar que ela seja integralmente cumprida. É natural que o Poder Executivo possa não cumprir a LOA integralmente por alguma razão superveniente (LIMA, 2003, p. 12).

Conforme lembra Santa Helena (2000, p. 3-4), a experiência orçamentária histórica de participação do legislativo não se revelou muito adequada tendo em vista que “os parlamentos, em toda parte, são mais sensíveis à criação de despesas do que ao controle do *deficit*”. Tal raciocínio é acompanhado por Kalid (1983, p. 28), para quem

Ao planejador se costuma considerar como um grande esbanjador que estaria disposto a gastar qualquer quantia para alcançar as taxas de crescimento necessário [por outro lado se considera], a quem elabora o orçamento, como alguém que estaria mais inclinado a reduzir os gastos (KALID, 1983 p. 28).

Com efeito, adotar o orçamento impositivo implicaria, essencialmente, transferir maior responsabilidade de programar o orçamento para o Congresso. Seria de se esperar, portanto, que quem programe o orçamento venha a exigir que ele seja cumprido. Também exigiria maior rigor do Poder Legislativo no acréscimo de

novas programações e na reestimativa da receita, de forma que o que venha a ser aprovado seja compatível com os parâmetros e projeções que indiquem as possibilidades de dispêndio e de realização dos acréscimos de receita.

No que tange à conquista do apoio dos parlamentares aos projetos do governo, o uso da execução orçamentária parece ter entrado em um processo de fadiga. Os recentes escândalos políticos mostraram forte evidência da utilização de emendas parlamentares como instrumento de desvio de recursos. É antiga a história de escândalos envolvendo os parlamentares e as emendas ao orçamento. Em 1993, foram “os anões do orçamento”; em 1994, a “CPI do orçamento”; em 2004, o esquema dos “vampiros” montado por lobistas e servidores do Ministério da Saúde para fraudar licitações de aquisição de medicamentos, envolvendo deputados federais; em seguida, vieram os “sanguessugas” com a participação de parlamentares na compra superfaturada de ambulâncias (em 2004), e a “operação navalha” que, em 2007, apurou o esquema de fraude em licitações e desvio de verbas públicas envolvendo diferentes ministérios e alguns deputados federais. Mais recentemente, o caso do “mensalão” que apontou a venda de apoio político.

Portanto, tornar o orçamento público vinculado a interesses de maus políticos – o que, diga-se de passagem, não são todos, mas existem – ainda é um pouco temerário. Embora seja perceptível o aperfeiçoamento do Poder Legislativo, o histórico parlamentar de atuação orçamentária recomenda cautela.

5.3 Revisão dos normativos orientadores do orçamento público

De acordo com o observado, a adoção do caráter impositivo do orçamento também está relacionada com a ênfase que se tem dado à LOA em detrimento dos planejamentos de médio e longo prazos. No entanto, uma análise despreziosa do processo orçamentário comprova que não há sustentação para a adoção do orçamento impositivo, quando considerado o arcabouço legal de forma mais ampla. Quando analisam-se os normativos geralmente utilizados pelos defensores do orçamento impositivo, percebe-se que os argumentos não se restringem à impositividade do orçamento, mas que são ampliados para considerar a importância do planejamento orçamentário. A começar pela Constituição Federal (art. 174) nota-se que a imposição ali contida é a de planejamento para o setor público, atribuindo-lhe a característica de “determinante” para o Estado. Já a legislação infraconstitucional, mais especificamente as disposições da Lei nº 4.320/64, do DL nº 200/67 e da Lei nº 8.666/93, bem como da LRF – principal pivô nas discussões sobre o orçamento impositivo –, também conduzem à valorização do sistema orçamentário, do qual a LOA é apenas um dos instrumentos.

A preocupação da Lei nº 4.320/64 com o conteúdo programático dos orçamentos, sem descuidar dos princípios clássicos das finanças públicas, torna-se patente em seu art. 2º, ao afirmar que a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa para evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho

do governo. Relativamente ao DL nº 200/67, o art. 7º – no qual se tem enfatizado a obrigatoriedade do orçamento – também estabelece que a ação governamental deve obedecer a um planeamento que vise promover o desenvolvimento econômico-social do país, compreendendo a elaboração e a atualização do orçamento-programa anual, programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual, entre outros.

Quanto à Lei nº 8.666/93, ela afeta aos procedimentos técnicos, visualiza a necessidade de haver flexibilidade para executar o orçamento, pois admite que não faz sentido pretender que se execute sempre na totalidade cada uma das ações fixadas, tendo em vista que, em determinados casos, a despesa não faz mais sentido, seu montante real está desatualizado, ou que os devidos procedimentos licitatórios não se tenham completado, que os meios materiais não o permitam, que a arrecadação não se tenha verificado da forma estimada etc. Também foge ao bom senso querer que o governo transfira a outros entes da Federação recursos além dos que efetivamente cabem a estes, apenas para cumprir o montante fixado na LOA; do mesmo modo, não se pode pretender o pagamento de juros em montante superior aos efetivamente devidos, ou a transferência de valores correspondentes a convênios que não foram firmados. Não se pode, por exemplo, licitar obras, serviços de engenharia e outros itens de despesa que extrapolem o exercício financeiro se não estiverem contemplados no PPA (arts. 7º e 57. da Lei nº 8.666/93).

A própria LRF que, segundo alguns autores, introduziu o orçamento impositivo no Brasil, apresenta as regras para a geração de despesa a partir da compreensão de que existe um conceito de “despesa autorizada”, segundo o qual – diz Ramos (2004 p. 58-59) – vários aspectos importantes devem ser considerados na geração dessas e de outras despesas, entre eles a preservação do patrimônio público, o cumprimento dos limites mínimos para gastos com educação e saúde e as regras de final de mandato. Tanto é assim que, na prática, não se observam alterações – desde o advento da LRF – no modo de proceder do Poder Executivo quanto à implementação ou não de determinados créditos orçamentários. Ou seja, prevalece, em síntese, a interpretação de que o orçamento, por todas as suas especificidades já tratadas, é autorizativo.

Como se pode observar, a não ser que se direcione as argumentações ou se considere a literalidade de parte de alguns normativos, focalizando as atenções na LOA em detrimento da LDO e do PPA (imediatismo *versus* planeamento de médio e longo prazos), não há respaldo para a adoção do orçamento impositivo.

5.4 Procedimentos operacionais

Caso seja levada adiante a implantação do orçamento impositivo, além da revisão dos atuais normativos teriam de ser aprimorados também alguns procedimentos de ordem técnica, não considerados nas propostas de emendas à

Constituição Federal de 1988 analisadas neste estudo. De nada adiantaria tornar o orçamento impositivo sem definir, por exemplo, o significado da obrigatoriedade de execução da programação orçamentária, já que a execução da programação constante da lei orçamentária corresponde a um processo com vários estágios. Tendo em vista que o descumprimento resultaria em crime de responsabilidade, torna-se imprescindível definir o momento do processo de execução que caracterizaria o cumprimento do novo mandamento constitucional que o tornaria obrigatório. Nesse sentido, Oliveira (2005, p. 3) faz as seguintes indagações: a) a execução obrigatória da programação estará caracterizada quando houver sido empenhada toda a dotação autorizada?⁹ ou b) “por ‘execução obrigatória da programação’ dever-se-á entender muito mais do que isso, como, por exemplo, cumprir concretamente as metas das ações programadas na lei orçamentária?”. Tais questionamentos não encontram respostas em nenhuma das PECs analisadas.

É bom lembrar que a adoção do orçamento impositivo constitui maior transferência de poderes do Executivo para o Legislativo, e que o primeiro buscaria outras formas de manter seu poder discricionário, utilizando conceituações mais apropriadas ao seu interesse. Por exemplo, o entendimento da STN, exposto nas notas explicativas do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de janeiro de 2005, no qual “considera-se como execução orçamentária da despesa, a ocorrência do estágio da liquidação, efetivado ou não seu respectivo pagamento”.¹⁰ Desta forma, caso seja considerada a liquidação como o estágio que caracteriza a execução efetiva da despesa, a consequência lógica decorrente desse entendimento é que a execução obrigatória da programação orçamentária implicará o empenho da despesa em tempo hábil para que os serviços, bens e obras possam ser prestados, fornecidos ou executados dentro do exercício financeiro e a despesa, então, liquidada antes do encerramento do exercício financeiro.

Note-se que, se a execução obrigatória fosse caracterizada somente pelo empenho total da dotação orçamentária – como bem lembra Oliveira – não seriam inibidas práticas orçamentárias amplamente criticadas, como a de empenhar a toque de caixa o saldo da dotação ao final do ano, mesmo sabendo que a ação somente se concretizaria em exercício financeiro posterior, apenas para “não perder” o orçamento, ou, ainda, consideradando-se a obrigatoriedade de execução, para que não se concretize o descumprimento constitucional. Sempre é bom lembrar que as ações empenhadas podem não se concretizar no exercício seguinte e dessa forma nada teria adiantado o cumprimento da norma impositiva. Seria uma questão de ordem técnica a ser melhor trabalhada.

⁹ As verbas orçamentárias aprovadas são distribuídas às unidades beneficiadas em parcelas trimestrais. Não é dado nenhum dinheiro, mas uma autorização de gastos chamada de “empenho”. O empenho é o reconhecimento formal de uma despesa pública, que será paga pelo Tesouro. Uma verba “empenhada”, portanto, é apta ser apropriada e gasta (FILELLINI, 1994, p. 163).

¹⁰ Conforme observa Oliveira, o estágio de liquidação está definido no art. 63 da Lei nº 4.320/64, “A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Alcança-se esse estágio após terem sido prestados os serviços ou fornecidos os bens contratados. O autor recorre a Sanches, para concluir que “é nesse estágio que, de fato, se materializa a realização da despesa, sendo o pagamento (estágio seguinte) uma mera decorrência” (OLIVEIRA, 2005, p. 3).

5.5 Dilema quanto ao cumprimento de metas fiscais

Outro ponto a ser levantado é com relação ao cumprimento das metas fiscais. Trata-se da compatibilização da execução obrigatória do orçamento com a obrigatoriedade de cumprimento de metas fiscais, atualmente estabelecidas na LRF e que a Presidência da República, desde 1999 (ano do início do ajuste fiscal), tem tido como prioridade.

Estas metas fiscais estão associadas à política fiscal que os governos implementam. Em relação aos orçamentos, os resultados podem variar de equilibrado, deficitário e superavitário. No caso do governo federal, a tônica tem sido a busca de resultados primários positivos (*superavits*) com o objetivo de estabilizar a relação dívida/PIB (NOBLAT, 2007, p. 36).

Mendes (2008, p. 3) acredita que a combinação de características do sistema político brasileiro tem resultado em um regime fiscal de equilíbrio precário, focado a curto prazo, no qual o Executivo, ao mesmo tempo em que tenta cumprir metas fiscais, precisa executar o máximo possível de despesas de interesse da base parlamentar de apoio do governo.¹¹ Nesse sentido, “dois instrumentos principais têm sido utilizados pelos gestores das finanças públicas para manter esse equilíbrio: o contingenciamento de despesas [...] e a elevação da carga tributária, principalmente através da expansão das contribuições sociais”.

Assim, a força cogente da LOA, caso se adote o orçamento impositivo, deve levar em conta a importância que tem o contingenciamento no tipo de política fiscal a ser adotado pelos governos federais em função de sua relevância no processo orçamentário. Silva (2006, p. 212) considera o contingenciamento “um mecanismo ágil e eficaz no regramento da execução, em caso de perda de arrecadação”.

Deve-se observar que o cumprimento de metas fiscais tornou-se obrigatório a partir da publicação da LRF, conforme lembra Santa Helena (2006, p. 5):

A LRF tornou obrigatório o estabelecimento de meta de resultado primário, a ser alcançado durante a execução do orçamento, e instituiu processo operacional de viabilização do cumprimento dessa meta fiscal, art. 9º: reavaliação bimestral das projeções de receitas e despesas e limitação de empenho, no denominado contingenciamento, instrumento de controle orçamentário que reduz temporária ou definitivamente o montante das autorizações de despesas constantes da lei orçamentária anual.

Adotando-se o orçamento impositivo, caso ao longo do ano novas projeções bimestrais de receitas indiquem a necessidade de redução de despesas para viabilizar o cumprimento de meta de resultado, o presidente da República terá de encaminhar ao Congresso Nacional uma solicitação de cancelamento de dotações, no montante

¹¹ O sistema de planejamento e execução orçamentária não consegue se impor a duas características fundamentais do sistema político brasileiro: fortes incentivos político-eleitorais à expansão do gasto público corrente e dificuldade do Poder Executivo para formar maiorias no parlamento (MENDES, 2008, p. 3).

necessário para garantir o alcance da meta. O grande risco que aqui se visualiza é que o Congresso pode rejeitar a solicitação alegando não haver acordo político sobre as programações a serem contingenciadas. Nesse caso, não haveria amparo legal infraconstitucional que permitisse ao Executivo equacionar o dilema.¹² Neste caso, o governo deveria abrir mão da meta de resultado fiscal, cumprindo os rigores do orçamento mandatório, por ausência de acordo com o Legislativo? Oliveira (2005, p. 5) vê nesse dilema “uma fissura na consistência e na credibilidade dos instrumentos de controle fiscal instituídos na LRF”. Seria preciso disciplinar essa questão, para que seja possível, ao mesmo tempo, dar eficácia à execução obrigatória e ao cumprimento de metas fiscais, estabelecendo em lei complementar soluções normativas adequadas.

5.6 Interferência do Poder Judiciário

Uma questão pouco levantada, mas de grande importância com relação à adoção do orçamento mandatório no Brasil é a interferência do Poder Judiciário na execução orçamentária. A decisão judicial que impõe condutas ativas à Administração Pública não tem compromisso com as limitações orçamentárias. Na prática, acaba subvertendo as prioridades de alocação do gasto público contidas no orçamento, que, por definição, são reflexos da vontade conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo. Diante da escassez de recursos para atender a todas as necessidades da coletividade, o orçamento deve fazer opções políticas, que implicam satisfação de alguns interesses, em detrimento de outros.

O fato de o Poder Judiciário interferir fortemente na execução orçamentária, impondo a realização de despesas autorizadas ou – o que é mais grave – também de despesas não autorizadas, ante a falta de adequada inclusão no orçamento, embora motivada por razões juridicamente meritórias, constitui fator preocupante, na medida em que desconsidera as limitações inerentes às finanças públicas (PINTO Jr. 2005, p. 93-94).

5.7 Implantação de estrangeirismo e fatores culturais

Muitos dos que defendem a imposição orçamentária o fazem com base principalmente na experiência norte-americana, por ser uma República Federativa, com regime presidencialista, tal qual o brasileiro. Enumeram as duas figuras de que se pode valer o Chefe do Poder Executivo para deixar de executar determinadas programações: o *deferral* e o *rescission*. No caso do *deferral*, o presidente pode solicitar que dotações aprovadas pelo Congresso sejam tornadas indisponíveis para comprometimento por determinado período de tempo. É algo parecido com o nosso

¹² Nos termos da PEC nº 22/2000, por exemplo, seria necessário modificar, por Lei Complementar, a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois não seria mais admissível promover o “contingenciamento” sem prévia anuência do Congresso.

contingenciamento, com a marcante diferença de que, lá, quem na verdade contingencia é o Congresso, quando aprova a solicitação do presidente. Pelo *rescission*, o chefe do Poder Executivo propõe ao Congresso o cancelamento – total ou parcial – de dotações incluídas no orçamento, que se tornaram desnecessárias para o atingimento de certos objetivos ou para viabilização de programas. Se, no prazo de 45 dias, ambas as Casas do Congresso não se manifestarem pela homologação da proposta de cancelamento, os recursos bloqueados serão tornados, de imediato, disponíveis (RIBEIRO, 2003, p. 3-4).

No entanto, as experiências estrangeiras de imposição orçamentária devem ser vistas com cautela quando trazidas para o contexto brasileiro. O tipo de processo orçamentário – em que se incluem as questões quanto ao orçamento impositivo – depende do regime político e da organização social ou cultural próprios de cada sociedade.

Mesmo Wildavsky, que difundiu a teoria do incrementalismo orçamentário, na segunda edição revisada de **Budgeting**,¹³ apresenta – conforme observado por Silva (1988, p. 202) – uma teoria cultural para explicar a coexistência de riqueza e incerteza em governos nacionais e o crescimento do setor público nas sociedades democráticas modernas. Em resenha ao texto de Wildavsky, Silva demonstra que, a partir das variáveis riqueza e capacidade de previsão, são definidos cinco tipos de processo orçamentários, dos quais três tipologias são voltadas para as sociedades ricas (EUA, Reino Unido, França e Japão) e duas voltadas para as sociedades pobres (países de baixa renda da Ásia, África e América do Sul, dentre os quais cita o Brasil). Quais sejam: “[...] b) o processo de determinação do gasto em função da receita, próprio das sociedades pobres, mas com alta capacidade de previsão” e “c) o processo repetitivo comum às sociedades pobres e com elevado grau de incerteza nas previsões”.

Em sua hipótese cultural, Wildavsky define quatro regimes políticos primários: hierárquico, de mercado, sectário e fatalista.

Os regimes hierárquicos lutam para exercer a autoridade, gastam e tributam em níveis elevados para manter o *status quo*. Todavia, os regimes de mercado gastam e tributam o mínimo possível, pois preferem reduzir a necessidade de autoridade. Os regimes igualitários ou sectários, cujo objetivo é a redistribuição de renda, gastam o máximo possível, embora sejam incapazes de arrecadar receita suficiente, dada a sua rejeição à autoridade. Os regimes fatalistas seguem orientações recebidas de fora do seu grupo. Assim, o equilíbrio orçamentário seria função do regime e ocorreria apenas nos regimes fatalistas e por imposição legal, visto que as estratégias adotadas pelos demais regimes resultam em gastos superiores às receitas (WILDAVSKY, 1986 apud SILVA, 1988 p. 201).

¹³ WILDAVSKY, Aaron. **Budgeting: a comparative theory of budgetary processes**. Second Revised Edition. New Brunswick (USA) and Oxford (U.K), Transaction Books, 1986. 403 p.

Com isso, o modelo americano, por exemplo (regime político ou cultura política de mercado), tende a manter um setor público pequeno e um poder coercitivo fraco por parte do governo.

Também nesse sentido, de atribuir tipologias ao processo orçamentário em função de fatores culturais, Longo e Troster (1993, p. 84) classificam os orçamentos em função do regime político e da organização social subjacente. Afirmam que existem quatro tipos de organização social ou cultural: autoritária, individualista, hierárquica e cooperativa. Avaliam que a maioria dos países desenvolvidos do ocidente são democracias pluralistas. Isto significa que essas sociedades têm elementos de, pelo menos, três culturas apontadas, em que as forças de mercado são fortes, as hierarquias são dominantes e a participação do Estado na economia é elevada (e.g. Alemanha, Inglaterra e França).

Em uma cultura fortemente hierárquica, e voltada para princípios de igualdade, como nos países escandinavos, observa-se que a participação do Estado na economia é ainda maior. A cultura norte-americana combina elementos de igualdade social com acentuada tendência individualista, herdada dos pioneiros, o que sugere um Estado mantido sob controle. Igualmente contidos são os orçamentos no Japão, uma sociedade que combina elementos do sistema competitivo e hierárquico com grande coesão social. “O Brasil, com baixa coesão social e cultura historicamente hierarquizada e autoritária, sugere elevada participação do Estado na economia” (LONGO; TROSTER, 1993, p. 85).

Além dos entraves à adoção do orçamento impositivo atribuídos às tipologias do processo orçamentário em função do regime político e da organização social ou cultural, também é necessário que se observem as críticas à adequação dos processos orçamentários naqueles países. A versão intermediária de imposição orçamentária que, segundo Lima (2003, p. 8), “é seguida pelos Estados Unidos desde meados dos anos 1970”, também enfrenta uma crise de métodos a respeito das decisões orçamentárias, conforme descrevem Graham e Steven Junior:

National budget decision are now more uncertain and confused, more limited and weaker. It does not take an expert to recognize that the federal budget is in crisis. Established budgeting methods have collapsed and president and the Congress are at odds. The expected roles of major legislative and executive participants in budget decisions are unstable and the budget is largely created by methods made up to the fit situation (GRAHAM; STEVEN JR. apud MATTA, 1998, p. 14).¹⁴

¹⁴ As decisões sobre o orçamento nacional estão agora mais incertas e confusas, mais limitadas e enfraquecidas. Não é preciso ser um *expert* para reconhecer que o orçamento federal está em crise. Reputados métodos de orçamentação entraram em colapso, e o presidente e o Congresso andam se estranhando. Os papéis esperados da maioria dos participantes, do Executivo e do Legislativo, nas decisões do orçamento são instáveis e o orçamento é amplamente criado por métodos feitos para se adaptar à situação – tradução de Jairo Luis Jacques da Matta (MATTA, 1998, p. 14).

Cabe ressaltar que – como afirmam Longo e Troster (1993, p. 82) – em muitos países não é por meio do orçamento que se concretiza a maioria das despesas públicas. “Por exemplo, metade das despesas públicas norte-americanas, e mais ainda na Europa, não passam pelo processo orçamentário tradicional, e são autorizadas diretamente pelo Tesouro”.

Finalmente, deve-se ter em mente que, pelas particularidades que lhe são próprias (descritas nos capítulos anteriores), o processo orçamentário brasileiro não se identifica com orçamentos estrangeiros. Não se enquadraria, por exemplo, no modelo do regime parlamentarista francês – descrito por Sanches (1996, p. 65) como “dotado de uma estrutura de administração pública consolidada” em que “todas as instrumentalidades do orçamento estarão mais presentes”. Tampouco no modelo americano (de mercado ou individualista), no qual Sanches considera que “existe uma certa suspeição ideológica em relação ao planejamento do Estado e uma forte orientação para o exercício de estreito controle sobre a execução do orçamento na forma deliberada pelo Poder Legislativo”.

Em resumo, pelo que se observou com relação aos entraves elencados, a implantação do orçamento impositivo não se mostra tão simplória como apregoado por seus defensores. É bom lembrar que, mesmo com a adoção do orçamento mandatório, ainda existiriam outras formas de contornar a execução orçamentária obrigatória não abordadas pelas propostas em tramitação no Congresso Nacional. Uma delas poderia ser o cancelamento de dotações para suplementação autorizada no texto da lei orçamentária (art. 165, § 8º, da Constituição).¹⁵ Mediante a possibilidade de a própria lei orçamentária autorizar a abertura de créditos suplementares por decreto, com a utilização de diversas fontes de recursos, entre as quais a anulação parcial (e até mesmo total) das dotações de determinadas ações, seria possível ao Poder Executivo cancelar dotações sem apresentar ao Congresso a solicitação específica, como acontece atualmente nas leis orçamentárias de alguns municípios brasileiros.

6 Considerações finais

Uma questão que se coloca em relação às discussões sobre o caráter do orçamento diz respeito à efetividade da LOA autorizativa como mecanismo de planejamento. A lei de meios, na sua origem, surgiu como forma de justificar e limitar, ante a população interessada, o recolhimento de tributos pelo Estado. Estabelecia-se, dessa forma, um tipo de controle social, por meio de representações legislativas, sobre os dinheiros públicos. A experiência orçamentária, entretanto, não se limitou ao aspecto da legitimidade da arrecadação e dos gastos dos governos, mas evoluiu para servir de ferramenta de planejamento estatal.

¹⁵ Art. 165, § 8º, da CF/88: “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

A LOA é a parte politicamente mais relevante do sistema orçamentário (PPA/LDO/LOA), é nela que se concentra o conflito de Poder entre o Executivo e o Legislativo, fomentando debates sobre a adoção do orçamento impositivo em detrimento do seu atual caráter autorizativo.

A ideia do “orçamento impositivo” surge do desejo de conferir maior efetividade ao orçamento, mas a verdadeira mudança, como se viu, envolve até mesmo aspectos culturais. Os gestores públicos, os parlamentares e a população precisam tomar consciência da importância do orçamento como ferramenta de transformação social: “instrumento de cidadania”. De nada vale a Constituição assegurar educação, saúde, justiça, segurança, dentre outros direitos, se as dotações orçamentárias para tanto não estiverem prioritária e responsabilmente planejadas no orçamento.

O presente estudo conclui que o orçamento impositivo, nas versões apresentadas ao Congresso Nacional, não parece trazer melhorias ao processo da execução efetiva, pois apenas determinar a execução na forma da lei não resolve os problemas orçamentários brasileiros. É preciso apresentar mecanismos que se afeiçoem à necessidade de cumprir a lei, ao mesmo tempo em que não imobilizem o governo em situações contingentes, nem criem procedimentos que só servem à burocracia.

Não se está aqui defendendo o caráter autorizativo da lei orçamentária, uma vez que são meritosas as opiniões de alguns defensores do orçamento impositivo, pois não se pode aceitar que a execução da lei orçamentária padeça da vontade de um só interessado. Ainda mais que a lei, na sua fase de elaboração, passa por complexos e demorados processos de negociação entre os diversos órgãos orçamentários e, na sua fase de aprovação, por etapas legal, regimental e constitucionalmente estabelecidas que envolvem, por cerca de quatro meses, audiências públicas, debates diversos, acordos entre lideranças, bancadas e comissões. O que se defende com este estudo é que qualquer discussão visando à adoção do orçamento impositivo considere o conjunto de abordagens, argumentos técnicos, legais e políticos, bem como os demais entraves mencionados, sob pena de ser confundida com proposição oposicionista com a finalidade de inviabilizar o governo, seja ele qual for.

Além disso, muitas das “soluções mágicas” apresentadas pelos que defendem o orçamento impositivo poderiam ser implementadas pela sistemática atual de forma mais eficiente. Com relação ao contingenciamento, um dos principais motivadores dos debates sobre o orçamento impositivo, uma parte das questões podem ser solucionadas por meio da LDO, com a participação do Poder Legislativo.

A LDO pode dispor sobre limites e condições de cancelamento de dotações, até mesmo ressaltando despesas do cancelamento, reduzindo a discricionariedade do Poder Executivo (§ 2º do art. 9º da LRF exclui da aplicação daquele ajustamento as despesas que forem ressaltadas na LDO).

No que se refere à LOA, há espaço para várias mudanças, nem todas dependentes de alterações constitucionais, bastando, em muitos casos, que se efetive a

produção da lei complementar a que se refere à Constituição Federal de 1988. É desejável, num momento político propício, debater uma verdadeira “reforma orçamentária”, que deveria se dar por ocasião da votação da lei de finanças públicas, que nunca foi votada a despeito de haver previsão constitucional para tanto (art. 163, I; e art. 165, § 9º). Entende-se que a ausência dessa lei é um dos motivos pelos quais o sistema de planejamento e orçamento, instituído pela Constituição Federal de 1988, nunca foi plenamente consolidado. Falta, portanto, apreciar a lei que, dentre outros pontos, definirá as regras de integração entre o planejamento e o orçamento público.

No atual sistema político-eleitoral brasileiro, com os problemas de ausência de fidelidade partidária, de excesso de partidos políticos com representação no parlamento, entre outras dificuldades elencadas neste estudo, o orçamento impositivo poderia ser um fator de imobilismo, de obstáculos para a implementação de uma agenda para o país.

A despeito de todas as considerações apresentadas, um orçamento público, mesmo que flexível, com regras claras e constantes, reduziria os riscos de fraudes e potencializaria a capacidade de ação do governo. No entanto, sem uma ampla reformulação de procedimentos, não há como implantar o orçamento impositivo, entendendo-se que o Brasil não está preparado para esse tipo de orçamento.

Referências

CORE, F. G. O Processo orçamentário Brasileiro. **Revista ABOP**, Brasília, v. 13 (32) n. 2, p. 7-20, maio/set. 1992.

FAURO, L. D.; ROMANO, C. A. **A lei de responsabilidade fiscal serve como ferramenta para o planejamento da gestão pública municipal?** Congresso Internacional de Administração: Gestão Estratégica para o Desenvolvimento Sustentável – 17 a 21 de setembro de 2007 – Ponta Grossa/PR. 2007. Disponível em: <www.admpg.com.br/cadastro/ver_artigo.php?sid=98>. Acesso em: 27 maio 2008.

FELELLINI, A. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1994.

GIACOMONI, J. Orçamento Impositivo! É possível torná-lo realidade? **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, Curitiba: n. 145 jan./mar. 2003.

_____. PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. coletânea. Brasília: Enap, 2006. v 2.

_____. **Orçamento Público**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRAÇA, L. O. B. **Orçamento Impositivo: uma análise à luz da Economia Política**. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público)–Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

GREGGIANIN, E. Reforma Orçamentária: propostas de ajustes no sistema de planejamento e orçamento (Orçamento Plurianual). **Cadernos Aslegis/Associação dos Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados**, Brasília, v. 8, n. 25, jan./abr. 2005.

KHALID, R. O. O planejamento e o Processo Orçamentário. **Revista ABOP**, Brasília, v. 7 (17), n. 1, p. 25-32, jan./abr. 1983.

LICHTLER, A. **Proposta Orçamentária: A base para a execução do PPA**. (Monografia de Especialização em Gestão Pública/Enap). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2003. 54 p.

LIMA, E. C. P. **Algumas observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas/Ipea. Brasília, n. 26. jun./dez. 2003.

LONGO, C. A.; TROSTER, R. L. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas. 1993.

MACHADO, N. **Sistema de Informação de Custo: diretrizes para integração ao Orçamento Público e à Contabilidade Governamental**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2005.

MATTA, J. L. J. da. **O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira**. 61 p. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp)–Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público – Fesp, 1998.

MENDES, J. M. **Lei de Responsabilidade Fiscal: análise e alternativas**. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial/Fundação Armando Álvares Penteando (FAAP), 1999. p. 17. Disponível em: <<http://www.braudel.org.br/pesquisas/pdf/respfiscal.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2008.

MENDES, M. J. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Consultoria Legislativa do Senado Federal. Brasília: Senado Federal, jan. 2008. 45 p. (Textos para Discussão, n. 38)

NOBLAT, P. L. D.; BARCELOS, C. L. K.; SOUZA, B. C. G. de. **Elaboração e Execução de Orçamento Público**. (Apostila de Apoio ao Treinamento *on-line*). Brasília: Escola Nacional de Administração Pública – Enap, 2007.

NÓBREGA, M. da. **O Orçamento já é impositivo (03/06/2007)**. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/post.asp?cod_post=60567&a=112>. Acesso em: 14 mar. 2008.

OLIVEIRA, J. C. de; TACCA JR., L.; SILVA, P. F. Aspectos Relevantes do Orçamento da União. Brasília: **Revista ABOP**, Edição Especial, 1996, v. 15, n. 37, p. 89-131, 1994/1995.

OLIVEIRA, W. de. **Subsídios para formulação de emendas à PEC nº 22, de 2000**. Que “altera disposições da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal. Nota Técnica n. 12. 2005. 31 p.

PASCOAL, V. Orçamento Impositivo. **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, Recife, n. 14, p. 143-144, 2003.

PINTO Jr., M. E. Desafios para a adoção do Orçamento Impositivo. São Paulo: **Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo**. v. 161/62, p. 75-95. jan./dez. 2005.

PISCITELLI, R. B. **Orçamento Autorizativo x Orçamento Impositivo. Estudo/ Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006. 8 p.

RAMOS, A. S. F. **A evolução do Processo Orçamentário Brasileiro: da ingerência burocrática à transparência atual**. Monografia (Especialização em Gestão Pública/ Enap)–Escola Nacional de Administração Pública – Enap, Brasília 2004.

RIBEIRO, A. A. B. **Informações e elementos em defesa da tese do orçamento impositivo**. (Nota Técnica n. 243, de 9/3/2003). Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Brasília: Senado Federal, 2003. 4 p.

SANCHES, O. M. O Ciclo Orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e Orçamento governamental**. Coletânea. Brasília: Enap, 2006. v. 2.

SANTA HELENA, E. Z. **Controle dos gastos com pessoal pelo Congresso Nacional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 1140, 15 ago. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8805>>. Acesso em: 27 maio 2008.

SILVA, J. R. P. da. **Lei Orçamentária Impositiva: uma determinação da Constituição Federal**. Monografia (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas/ ABOP-UnB)–Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

_____. Lei Orçamentária Impositiva: uma determinação da Constituição Federal. **Revista ABOP**, Brasília, v. 24, n. 48, p. 185-218. jan./abr. 2006.

SILVA, M. C. Budgeting: a comparative theory of budgetary processes. Resenha Bibliográfica. **Revista de Pesquisa e Planejamento Econômico (PPE)**, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Ipea, v. 18 (1), p. 199-206. abr. 1988.