

Orçamento Impositivo no Brasil: Mais uma Peça de Ficção

Carlos Eduardo Gasparini¹

Em junho de 2019 foi aprovada a Emenda Constitucional nº 100, que teria inaugurado o orçamento impositivo no Brasil. Pode parecer estranho que tenha sido necessária uma emenda à Constituição para que o orçamento se tornasse impositivo, já que ele é aprovado por meio de uma lei. Afinal, se toda lei deve ter seus comandos respeitados, porque então a necessidade de se afirmar a tal impositividade na Constituição?

O que pode parecer uma discussão bizarra esconde, na verdade, uma antiga frente de batalha política, não apenas no Brasil, mas em qualquer país onde exista democracia e separação entre Poderes: a disputa por protagonismo no orçamento, definidor que é das receitas e despesas públicas e que confere indubitável destaque a quem o controla.

O processo de implementação da coercitividade orçamentária no Brasil revela inúmeras particularidades interessante. A sua discussão pode nos ensinar muito a respeito da dinâmica política e de como lidamos com as finanças públicas no País. Como se discutirá ao longo do trabalho, a impositividade à brasileira embute certas contradições que nos levam à dúvida exposta no título do artigo: será que estamos criando apenas mais uma “peça de ficção” ou finalmente a questão orçamentária será tratada com a seriedade que o tema merece?

Natureza do orçamento: impositivo, autorizativo ou nem uma coisa nem outra?

As discussões acerca da natureza do orçamento remontam ao século XIX, na esteira dos trabalhos de Laband², precursor na defesa do orçamento como lei apenas autorizativa. O contexto histórico onde a temática surge é marcado pelo conflito constitucional ocorrido nos anos de 1861 a 1866 na Alemanha, com a recusa do Parlamento em aprovar os orçamentos propostos.

Os defensores do orçamento autorizativo embasam seus argumentos na separação de Poderes. Segundo essa corrente, o Poder Executivo deve possuir autonomia e independência para exercer as responsabilidades governamentais, a exemplo da execução orçamentária. Ao Poder Legislativo, por seu turno, caberia a aprovação, o controle e a fiscalização dos orçamentos.

Além disso, sustentam que não depende exclusivamente do governo gerar o nível de arrecadação previsto no orçamento, já que a receita oscila ao sabor de ciclos econômicos de difícil previsão. Portanto, não se poderia exigir a realização de despesas nos exatos montantes aprovados.

Essa corrente defende ainda que o orçamento deve refletir um plano de trabalho governamental. Dado que é impossível prever com exatidão as futuras condições

¹ Doutor em Economia pela UFPE, é Analista de Planejamento e Orçamento (APO) do Ministério do Planejamento, atualmente lotado na Defensoria Pública da União, e Professor Titular do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP.

² Ver Lochagin (2016) para mais detalhes.

políticas e econômicas, bem como os condicionantes que impactam o andamento e a conclusão de obras e serviços públicos, a flexibilidade, própria de todo programa ou plano de trabalho, deveria ser uma característica inerente ao orçamento, que precisa ser revisto sempre que necessário.

Assim, por se constituir em instrumento de planejamento, num plano de trabalho, a Lei Orçamentária assemelhar-se-ia a um ato administrativo e possuiria apenas *status* de lei no sentido *formal*, por seguir ritos e formalismos legais, mas não no sentido *material*, já que o conteúdo próprio de uma lei, ou sua matéria, deve tratar de tema de caráter geral e abstrato. O orçamento, pelo contrário, seria ato concreto, de caráter materialmente administrativo, pertencente ao conjunto de atribuições do Poder Executivo.

Nesse contexto, o orçamento é entendido como uma permissão para que determinada programação seja executada. Dito de outra forma, o Poder Executivo não pode implementar programação diversa da aprovada pelo Congresso, já que cabe a este *autorizar* a despesa. No entanto, após a aprovação do orçamento, a execução orçamentária seria competência exclusiva do Poder Executivo. Assim, não existiria a obrigatoriedade de execução dos créditos aprovados, ficando a cargo do Poder Executivo decidir sobre a sua oportunidade e conveniência. Além disso, o Executivo, tendo a faculdade de não agir, não precisaria prestar contas ao Parlamento a respeito da inexecução das programações não realizadas.

Os opositores dessa visão sustentam que o modelo autorizativo confere uma discricionariedade exacerbada ao Poder Executivo e diminui a importância e a participação do Poder Legislativo na execução das políticas públicas. E criaria uma indesejável falta de transparência na programação orçamentária, após os ajustes realizados pelo Executivo. O controle e a fiscalização por parte do Congresso ficariam comprometidos, o que poderia resultar em atuação arbitrária e não republicana. Pederiva (2008), por exemplo, sustenta que a não execução do orçamento fere o princípio republicano, uma vez que uma República se respaldaria no dever prestar contas, tanto do que faz, como também do que deixa de fazer.

Finalmente, o modelo autorizativo permitiria o uso da execução orçamentária como instrumento de barganha na busca por apoio político, uma vez que a decisão de executar o orçamento ficaria a critério exclusivo do Poder Executivo, que pode condicioná-la à realização de acordos políticos. No Brasil, essa parece ter sido uma estratégia largamente utilizada para ajudar a gerenciar o nosso chamado “presidencialismo de coalizão”³.

O modelo impositivo defende, portanto, que a programação orçamentária aprovada deve ser necessariamente executada, ou seja, sua realização não é opcional, exceto por questões específicas, definidas em lei. Dito de outra forma, o orçamento deve ser rigorosamente cumprido. Segundo os defensores dessa corrente, a imperatividade orçamentária traria mais previsibilidade e segurança jurídica, tanto para a administração pública, como para prestadores de serviços e cidadãos. Assim, o modelo teria o poder de fortalecer e aperfeiçoar a governança pública, tornando-a mais transparente e potencializando sua *accountability*.

Os defensores do orçamento autorizativo, por sua vez, reiteram que não há sentido em impor obrigatoriedade de gastos quando a sua fonte de financiamento é incerta. Assim, o orçamento impositivo poderia impedir ajustes fiscais necessários, em

³ Configuração política em que o Presidente da República faz alianças com diversos partidos, a fim obter maioria no Congresso e aprovar suas propostas.

virtude de flutuações econômicas, e impor metas e programas inexecutáveis. Além disso, alegam que a flexibilidade é inerente ao processo de execução orçamentária e imprescindível à governabilidade e que a impositividade da lei orçamentária engessa a política econômica e esvazia o papel do Poder Executivo na elaboração e execução do orçamento.

E as discussões parecem não ter fim. Mas será que o regramento jurídico nacional permitiria concluir quem é o vencedor dessa disputa? De início, é importante ressaltar que essa dicotomia entre orçamento impositivo e autorizativo resvala necessariamente para a discussão de teses duais, binárias, em que um ou outro Poder deve prevalecer. A verdade é que o desenho orçamentário não precisa ir necessariamente numa direção ou na outra. Esta parece mesmo ter sido, pelo menos até meados de 2019, a opção nacional, que não se inclinou exclusivamente nem para um modelo nem para o outro. É possível encontrar elementos de ambos em nosso sistema. O caminho aparentemente trilhado em nosso regramento é o de que os Poderes tenham papéis distintos, porém complementares.

Nossa Constituição se assenta em um sistema de freios e contrapesos, no qual um poder controla a atuação do outro. O objetivo seria gerar um equilíbrio de forças, em que nenhum deles se sobreponha. Para isso, a Carta Magna definiu instrumentos específicos. Do ponto de vista orçamentário, pode-se destacar, por exemplo, a prerrogativa de iniciativa e o poder de veto dados ao Executivo. Por outro lado, temos a aprovação e o controle atribuídos ao Legislativo.

Nesse desenho, o Executivo tem a prerrogativa de proposição, por meio da qual apresenta e formaliza seu plano de governo. Já o Legislativo tem a atribuição de apreciar os projetos apresentados, podendo modificá-los. Com isso, o Legislativo tem a faculdade de participar das grandes questões de governo, podendo reformular políticas e estabelecer novas diretrizes para realização de gastos. Tem-se, assim, uma coautoria nas escolhas orçamentárias⁴.

Sendo assim, o aprofundamento das disputas acerca da natureza do orçamento pode se mostrar uma involução, não um aprimoramento. No final das contas, se há uma adequada divisão de tarefas, o que realmente importa é indagar se cada Poder está exercendo bem o seu respectivo papel.

Nessa seara, uma particularidade do caso brasileiro merece destaque. Em toda proposta orçamentária enviada ao Congresso, existe uma reserva pré-definida cuja finalidade exclusiva é financiar emendas introduzidas pelo Legislativo. Essas emendas são voltadas para atender demandas dos parlamentares, que geralmente as direcionam para as suas bases eleitorais.

Na visão de alguns autores⁵, este montante reduziria o interesse do Parlamento no orçamento público como um todo. A partir desse mecanismo, exceto quanto à cota de emendas, os parlamentares pouco ou nada influenciariam no conjunto da proposta, limitando sua atuação orçamentária à inclusão de despesas de caráter paroquial e localizado. Além disso, essas emendas comporiam engrenagens de um sistema de trocas para angariar base de apoio ao Executivo no Congresso. A execução de emendas individuais seria uma moeda de troca entre eleitores, legisladores e governo.

⁴ Discussão mais profunda acerca das atribuições específicas de cada Poder no orçamento do Brasil, bem como sobre outros pontos associados a esse assunto podem ser encontrados em Santos e Gasparini (2020).

⁵ Ver, por exemplo, Conti (2012).

Orçamento Impositivo no Brasil

A despeito do desenho orçamentário compartilhado vigente no Brasil, o fato é que o uso exacerbado dos mecanismos de gestão das coalizões, em especial o contingenciamento de emendas parlamentares, reacendeu no Congresso o debate acerca da natureza do orçamento público brasileiro. Essa discussão resultou na promulgação das Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019, conhecidas como emendas do orçamento impositivo. A primeira prevê como sendo de execução obrigatória as emendas parlamentares individuais; a segunda estende o dispositivo para as emendas de bancada, ambas integrantes do sistema de reservas parlamentares.

A última dessas alterações, no entanto, foi além e estabeleceu que “a administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Esse dispositivo tem sido visto como um divisor de águas em relação à questão, tendo finalmente inaugurado a coercitividade orçamentária no Brasil.

Mas os novos dispositivos constitucionais revelam também várias contradições em relação ao que seria de fato um orçamento impositivo, onde o Parlamento passa a assumir maiores responsabilidades orçamentárias. O principal impulsionador do movimento no Brasil foi a não execução de emendas parlamentares por meio do contingenciamento. No entanto, as novas normas mantiveram a possibilidade de se bloquear recursos, sem a necessidade de apreciação do Congresso. Além disso, parte das emendas parlamentares aprovadas não será sequer executada, seja em função da base de cálculo, de impedimentos técnicos ou pela possibilidade de utilização de restos a pagar para fins de cumprimento da norma.

O próprio foco desses dispositivos, as emendas parlamentares reservadas no orçamento, já sugere um possível desinteresse do Congresso Nacional em atuar de forma mais presente nas questões orçamentárias amplas, em troca de suprir interesses específicos dos parlamentares. Esses dispositivos tornaram o orçamento efetivamente mais rígido, ao vincular parte extra dos já escassos recursos discricionários à disposição do Poder Executivo. Ao direcioná-los a um sistema de “cotas” para os Parlamentares, alimenta um instituto muitas vezes visto como clientelista.

Ademais, essas mudanças não têm o condão de influenciar de forma relevante a relação entre os Poderes, pois não alteraram as demais disposições constitucionais acerca das competências de cada um. Continuam à disposição do Executivo mecanismos que podem ser utilizados para influenciar o Congresso. Ainda está sob a faculdade do Legislativo o uso de suas prerrogativas em matéria orçamentária.

Ainda é cedo para afirmar se o novo contexto vai alterar ou não a forma como se elabora e executa o orçamento no País. Caso as Casas Legislativas demonstrem, a partir desse movimento de auto empoderamento, disposição renovada em participar mais efetivamente da definição de políticas públicas relevantes ao País, é possível que a sociedade brasileira venha a colher frutos benéficos da mudança. Caso tenha sido uma mera demonstração de força, diante de um Executivo enfraquecido em suas bases de apoio e o Congresso se mostre acomodado diante da garantia de receitas para emendas, pode-se vislumbrar que nada mudou, apenas mais burocracia desnecessária foi criada. Nessa hipótese, a impositividade terá sido mais uma peça de ficção em nosso orçamento.

Referências

CONTI, José Maurício. Emendas ao Orçamento e o Desequilíbrio de Poderes. Revista Consultor Jurídico, São Paulo, jul. 2012. Coluna Contas à Vista. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2012-jul-03/contas-vista-emendas-orcamento-desequilibrio-poderes>. Acesso em 26 de setembro de 2020.

LOCHAGIN, G. L. A Execução do Orçamento Público: Flexibilidade e Orçamento Impositivo - Série Direito Financeiro. 1. ed. São Paulo: Blucher, 2016. Disponível em: <http://pdf.blucher.com.br.s3-sa-east-1.amazonaws.com/openaccess/9788580392074/completo.pdf>. Acesso em 24 de setembro de 2020.

PEDERIVA, J. H. A falácia do orçamento autorizativo. O Estado de São Paulo, São Paulo, 8 de maio de 2008. Espaço aberto, p. A2. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/95637/Fal%c3%a1cia%20or%c3%a7amento.pdf?sequence=1>. Acesso em 25 de setembro de 2020.

SANTOS, N.C.B. e GASPARINI, C.E. Orçamento Impositivo e Relação entre Poderes no Brasil. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 31. Brasília, janeiro - abril de 2020, pp 339-396. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcpol/n31/2178-4884-rbcpol-31-339.pdf>. Acesso em 26 de setembro de 2020.