

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

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

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

Blucher

GABRIEL LORETTO LOCHAGIN

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

Série direito financeiro

© 2016 José Mauricio Conti

A execução do orçamento público: flexibilidade e orçamento impositivo

© 2016 Gabriel Loretto Lochagin

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4º andar

04531-934 – São Paulo – SP – Brasil

Tel 55 11 3078-5366

contato@blucher.com.br

www.blucher.com.br

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

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

Todos os direitos reservados pela Editora
Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Lochagin, Gabriel Loretto

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

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

Bibliografia

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

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

16-1251

CDD 352.480981

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

José Mauricio Conti

Coordenador da Série Direito Financeiro

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

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

AGRADECIMENTOS

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

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

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

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

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

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

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

INTRODUÇÃO

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

Tais afirmações, que não são nada menos que verdadeiros cânones da teoria orçamentária clássica e que chegam até hoje, são lidas no tempo presente com absoluta atualidade. Não tivessem sido ditas em 1880 por um senador do Império,¹ essas ideias seriam encontradas em editoriais da imprensa ou discursos de parlamentares insatisfeitos com a condução política, administrativa e financeira do país. Se a alguém fosse perguntado da existência de uma linha de continuidade na história orçamentária do Brasil, a secular diferença entre o orçamento votado e o orçamento executado seria uma boa resposta.

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

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

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

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

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

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

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

Esta publicação se lançará por outro caminho, procurando o contraste entre uma execução orçamentária destinada a assegurar o cumprimento da proposta inicial com um grau adequado de eficiência na gestão, e a forma como ela foi, efetivamente, organizada no Brasil. Constrói-se, então, a seguinte hipótese: há um descontrolo entre as práticas mais recomendáveis de execução orçamentária e a organização do orçamento nacional. Não que estejam completamente dissociadas, seria flagrantemente incorreto dizer que os princípios tradicionais que regem a matéria e que recomendam a imposição de limites à possibilidade de o Executivo alterar livremente o orçamento não se encontram acolhidos pela norma posta. Ocorre que o direito orçamentário brasileiro apresenta-se, em alguns aspectos, como uma estrutura assistemática em que, ao mesmo tempo em que procura restringir a discricionariedade governamental de flexibilização da execução do orçamento, consagra largas permissões para que ela ocorra. Tais permissões parecem surgir de normas que, ao distribuírem competências orçamentárias na fase de execução, conferem ao Executivo a faculdade de se valer de atos próprios destinados a alterar o orçamento votado, sem a participação parlamentar, muitas vezes restringindo-se o controle exercido pelo Poder Legislativo a um mero controle político posterior.

Essa incompatibilidade entre uma estrutura orçamentária que garante o cumprimento da vontade parlamentar e a amplitude dos instrumentos de flexibilidade à disposição do Executivo parece surgir não apenas de incongruências da norma posta, mas do anacronismo de interpretações insistentemente repetidas. É possível que algumas prerrogativas do Poder Executivo na fase de execução decorram de arraigadas opiniões a respeito do orçamento público que hoje não encontram amparo constitucional. A ideia de que a execução orçamentária é matéria de competência privativa do Poder Executivo, excluindo-se a possibilidade constitucional do exercício de competências parlamentares nessa fase, parece se situar nesta categoria de anacronismos hermenêuticos.

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

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

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

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

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

