
ORÇAMENTO NÃO PODE MAIS SER UMA PEÇA DE FICÇÃO

Coluna publicada em 2.6.2015: <<http://www.conjur.com.br/2015-jun-02/contas-vista-orcamento-nao-peca-ficcao>>

A lei orçamentária já foi reconhecida no Brasil, em decisão do Supremo Tribunal Federal, como a mais importante depois da Constituição.¹

No entanto, ato como o que ocorreu nos últimos dias, em que, em meio às medidas de ajuste fiscal, realizou-se um dos maiores – se não o maior – contingenciamento de que se tem notícia,² indica que o orçamento não será cumprido tal como aprovado. Uma medida que, embora necessária para o equilíbrio das contas públicas, em nada colabora para dar seriedade e segurança jurídica a essa lei tão importante. Os contingenciamentos, tema sobre o qual já discorri especificamente em coluna anterior,³ e, como se pode ver, já se tornaram praxe na Administração Pública, estão cada vez mais intensos, distanciando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo daquele efetivamente cumprido pelo Poder Executivo, tornando excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução orçamentária e mitigando a credibilidade da lei orçamentária, que passa a se aproximar de uma “peça de ficção”.

A lei orçamentária já foi muito criticada por ser essa “peça de ficção”, verdadeira “formalidade” a ser cumprida pelos entes federados, para a qual não se davam atenção e respeito. Situação que não deixava de ser verdadeira até o início da década

¹ “A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, Min. Carlos Britto, p. 92 dos autos, STF, Tribunal Pleno, ADI 4.048 (rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008).

² Governo anuncia corte no Orçamento de quase 70 bilhões, *Valor Econômico*, 22 de maio de 2015, dentre outras.

³ *Hora é de “apertar o cinto” e contingenciar gastos*, nesta edição, p. 227-230.

de 1990, em que estávamos sob um regime de alta inflação, sem moeda estável e confiável e de desorganização nas contas públicas. Mas que começou a se alterar a partir de 1994, com a estabilização da moeda, e se consolidou com a publicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000. A estabilização da moeda e o aperfeiçoamento da legislação em matéria de finanças públicas mudaram esse quadro, e não há mais como reconhecer nem aceitar a lei orçamentária como uma peça de ficção.

No entanto, ainda há muito o que fazer para que a lei orçamentária passe a ocupar legitimamente o papel que lhe cabe, e foi corretamente reconhecido, de lei mais importante do ordenamento jurídico depois da Constituição.

Para que a lei orçamentária possa ter a eficácia e seriedade que justifiquem estar nesta posição de destaque, e sua elaboração torne-se o foro de discussão apropriado para as decisões sobre a adequada alocação dos recursos públicos, com a definição das políticas públicas, programas e ações governamentais que serão efetivamente realizados, e o Poder Legislativo torne-se o verdadeiro responsável por dar a palavra final, há alguns aperfeiçoamentos que se fazem necessários.

Em primeiro lugar, é preciso que apresente números confiáveis e representativos da realidade financeira do País, especialmente em termos de arrecadação, de modo a evitar que, logo após a publicação da lei orçamentária, já se reconheçam como inatingíveis os valores previstos, motivando contingenciamentos gigantescos como o que ora se apresenta. Algumas vezes de forma verdadeiramente despropositada, como o que ocorreu este ano com o orçamento federal, em que, ainda antes de ter sido aprovado, promoveu-se o contingenciamento fundado nas autorizações provisórias da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) que havia sido aprovada poucos dias antes – um só ato já foi capaz de pôr abaixo a credibilidade dos números apresentados não só no orçamento, mas também na LDO.⁴

O artigo 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal é claro ao estabelecer que “as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”. Um dispositivo legal que precisa ser efetivamente cumprido, pois sua estrita observância impede a apresentação de números pouco confiáveis, deixando para a execução orçamentária os ajustes que se tornarão cada vez mais indispensáveis ante os inevitáveis erros nas previsões.

⁴ *O direito financeiro precisa ser levado a sério, e 2015 começou mal*, nesta edição, p. 183-188.

Previsões estas que, como determina a lei ora mencionada, devem ser feitas em observância a normas técnicas e legais, e não fundadas no “incrementalismo” vigente na maior parte dos entes federados, em que as previsões são feitas com base no orçamento executado no ano anterior, acrescido de algum valor a título de expectativas simplistas de provável aumento na arrecadação.

Por oportuno, abandonar a técnica do “orçamento incrementativo” é medida que se impõe para que as previsões da lei orçamentária sejam mais adequadas e próximas da realidade e evitem inúmeras outras distorções, inclusive na fase de execução orçamentária, como os indesejados gastos em final de exercício,⁵ inclusão exagerada de despesas em restos a pagar⁶ e a manutenção de programas que já não se mostram mais úteis e necessários. O orçamento precisa deixar de ter “caráter geológico”, na bem-humorada expressão criada recentemente por Delfim Netto, mostrando que os programas “se acumulam em camadas” e nunca terminam.⁷

Necessário também que se dê efetivo e integral cumprimento ao art. 4º da LRF, que confere à lei de diretrizes orçamentárias várias atribuições, destacando-se, entre outras também relevantes, a de regulamentar o já citado contingenciamento, estabelecendo “critérios e forma de limitação de empenho” (art. 4º, I, *b*), o que evitaria seu uso impróprio, dando maior segurança e transparência a um instrumento por vezes necessário para ajustar eventuais imprecisões ao longo da execução orçamentária que, se espera, sejam cada vez menores. Relevante também que a LDO estabeleça normas que regulamentem o controle de custos e avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos (art. 4º, I, *e*), o que é fundamental para permitir a fiscalização, não só pelo sistema de controle já estabelecido constitucionalmente, mas também e principalmente pela sociedade, tornando transparente e factível a verificação de quanto custam e o que se espera da aplicação do dinheiro público tal como previsto na lei orçamentária.

É preciso também que se reconheça e se atribua efetivamente o caráter impositivo à lei orçamentária, abandonando a tese, que boa parte da doutrina já deixou de lado, de que o orçamento é lei meramente “formal”, “autorizativa”, sem caráter “mandatório” ou “impositivo”, tornando facultativas suas disposições. Entendimento que não se coaduna com o atual sistema de planejamento governamental, em que

⁵ *Natal é tempo de correr com a execução orçamentária*, nesta edição, p. 211-214.

⁶ *O final do ano, as dívidas e os restos a pagar*, nesta edição, p. 215-218.

⁷ Antonio Delfim Netto, Por que não começar do começo de 2017? *Valor Econômico*, coluna publicada em 12 de maio de 2015.

as leis orçamentárias representam os principais instrumentos e dependem de seu fiel cumprimento para que se concretizem as ações tal como planejadas. Tornaria desnecessárias emendas constitucionais, como a recentemente publicada (Emenda Constitucional 86, de 2015), para criar o “orçamento impositivo”, e ainda de forma pouco abrangente, restringindo-se aos valores inseridos nos orçamentos pelas emendas parlamentares.⁸

Com efeito, não é mais possível deixar de reconhecer o caráter material da lei orçamentária, ante as inúmeras funções por ela exercidas no âmbito do planejamento, gestão e controle, cujos dispositivos contêm autorizações, proibições e determinações, e vinculam a ação do administrador a perseguir os objetivos e metas,⁹ e afastar, pelo critério da concretude de uma lei orçamentária, o seu controle de constitucionalidade.¹⁰

Nesse sentido já caminha a jurisprudência, o que é de suma importância para permitir aquele que é um dos mais importantes avanços em curso em matéria orçamentária – o controle de constitucionalidade. Uma evolução que ainda não se completou e é fundamental para dar maior credibilidade e segurança jurídica às leis orçamentárias.

O controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, inicialmente não admitido pela nossa Suprema Corte, por reconhecê-la como leis formais, “de efeitos concretos”,¹¹ passou a ser aceito, com o surgimento das primeiras decisões admitindo a possibilidade de controle de constitucionalidade da lei orçamentária. Cabe destaque à ADI 2.925, que reconheceu “adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta”, mas a inflexão mais significativa deu-se na ADI 4.048, já citada no início deste texto, *leading case* que não deixa mais dúvidas sobre a possibilidade de controle de constitucionalidade das leis orçamentárias, reconhecendo que estas não podem ficar insuscetíveis de controle

⁸ Sobre a questão do orçamento impositivo, veja os textos: *Orçamento impositivo é avanço para administração*, nesta edição, p. 231-234. *Aprovação do orçamento impositivo não dá credibilidade à lei orçamentária*, nesta edição, p. 235-240 e *Poderes Judiciário e Executivo firmam pacto de combate à corrupção*, publicada no ConJur em 25 de março de 2015.

⁹ FARIA, Rodrigo. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da USP, 2009.

¹⁰ CHRISTOPOULOS, Basile. *Controle de constitucionalidade de normas orçamentárias*. Tese de Doutorado, Faculdade de Direito da USP, 2014, p. 121.

¹¹ STF, ADI 1640, entre outras.

judicial, embora ainda não reconheça por completo a possibilidade de amplo controle de conteúdo das normas orçamentárias.¹²

A recente ação (ADPF) movida pelo PSOL¹³ traz ao debate a tese do “estado inconstitucional de coisas”, mostrando que muito ainda se pode esperar em termos de avanço no que tange ao controle de constitucionalidade que envolva matéria financeira. Mas isso é tema que vale uma análise mais detalhada e fica para uma próxima oportunidade.

Enfim, já é hora de deixar no passado a ideia de que a lei orçamentária é uma peça de ficção para colocá-la em seu devido lugar e ocupar merecidamente o espaço que lhe cabe, que é o de lei mais importante depois da Constituição.

¹² Nesse sentido, com a análise da evolução da jurisprudência do STF, veja-se CORREIA NETO, Celso de Barros. O orçamento público e o Supremo Tribunal Federal, texto integrante da obra *Orçamentos públicos e direito financeiro* (CONTI, José Mauricio e SCAFF, Fernando F. (coords.)). São Paulo: RT, 2011, p. 111-126). Ainda na mesma obra, vejam-se ASSONI Filho, Sérgio. *Controle de constitucionalidade da lei orçamentária*, p. 21-40, e NEME, Eliana F. e ARAUJO, Luiz Alberto D. *O controle de constitucionalidade de normas orçamentárias*, p. 203-214.

¹³ *PSOL pede intervenção do Supremo no sistema carcerário*, *Consultor Jurídico*, publicado e disponível desde 28 de maio de 2015.