

adequado gerenciamento das finanças, o que se vê é uma distorção no uso desse instrumento.

Uma vez que se sabem quais as dotações orçamentárias inseridas no orçamento pelas emendas parlamentares, cuja liberação dos recursos é de evidente interesse do parlamentar que a patrocinou, o contingenciamento das referidas dotações, para liberação oportuna, transformou o processo orçamentário em verdadeiro instrumento de “compra” de apoio político do Legislativo por parte do Executivo. As dotações consignadas às emendas parlamentares são liberadas, como se tem reiteradamente constatado, por razões de interesse político, e não financeiro. Desvia-se, dessa forma, o contingenciamento, instrumento de flexibilidade orçamentária destinado a melhor gerenciar o fluxo de recursos, de sua verdadeira finalidade, que é adaptar as inconstâncias da atividade financeira para buscar atingir o fiel cumprimento da lei orçamentária tal como aprovada, para outra que não lhe é própria, a saber, a de moeda de troca entre os Poderes por apoios políticos circunstanciais.

A análise da liberação de recursos contingenciados contemplados por emendas parlamentares, mostrando coincidência com as datas de votações importantes no Congresso Nacional, tal como constatado pela imprensa, não deixa margem a dúvidas sobre esse desvio de finalidade que se vem constatando no processo orçamentário.⁵

Urge aproveitar mais essa oportunidade em que o tema volta à tona para que se intensifiquem os esforços no sentido de criar mecanismos mais eficientes de participação do Poder Legislativo no processo orçamentário, bem como de controle da atividade de execução orçamentária pelo Poder Executivo, a fim de que o Orçamento Público cumpra seu papel de lei, que, de fato, represente as escolhas da população sobre a aplicação dos recursos públicos e sejam estas cumpridas tal como aprovadas.

⁵ R\$ 84,5 milhões em 9 de março de 2012, logo após a rejeição, pelo Senado, de indicação para a ANTT; R\$ 47,5 milhões em 27 de março de 2012, véspera da votação da Lei Geral da Copa; e R\$ 40,3 milhões em 20 de abril de 2012, dia seguinte à criação da “CPI do Cachoeira” (notícia citada, vide nota 1).

DURANTE AS ELEIÇÕES, PENSE BEM PARA QUEM VAI ENTREGAR A CHAVE DO COFRE

Coluna publicada em 26.8.2014: <<http://www.conjur.com.br/2014-ago-26/eleicoes-pense-bem-quem-entregar-chave-cofre>>

“No dinheiro está o princípio vital do organismo político; o tesouro é o coração do Estado; a gerência das finanças envolve a supremacia sobre a ação do governo” (Rui Barbosa).

As sábias palavras de um dos maiores gênios brasileiros continuam mais atuais do que nunca. Poucas palavras que muito explicam, como veremos.

A corrida (ou guerra?) eleitoral já começou. Vê-se, sem sombra de dúvida, que os cargos mais disputados são os de Chefe do Poder Executivo – no caso desta eleição, Governadores de Estado e Presidente da República.

Em nosso país, cuja Constituição consagra o Estado Democrático de Direito (art. 1º), com separação de poderes (art. 2º), isso não deixa de ser curioso, pois o Poder Legislativo é o principal responsável pela elaboração e aprovação das leis a que todos estamos sujeitos. Deveria, pois, ser o mais “importante”, que tem mais “poder”¹ e, consequentemente, o mais cobiçado.

Mas não é o que ocorre.

Observe que, na prática, quem tem mais poder é o Chefe do Poder Executivo. É isso que justifica serem eles mais conhecidos e esses cargos mais cobiçados e objeto de desejo da grande maioria dos políticos. Veja você mesmo, caro leitor. Pergunto-lhe: você sabe quem é o Presidente (ou seria Presidenta? Solicito ajuda dos gramáticos!) da República? O Governador do Estado? O Prefeito do Município? A resposta é em regra positiva e segura. E o Presidente do Congresso Nacional? Da

¹ No sentido coloquial do termo, sem entrar em discussões mais profundas sobre o exato conteúdo e significado da expressão, uma vez não ser o propósito deste breve texto.

Assembleia Legislativa? Da Câmara Municipal? Quem é o Presidente do Supremo Tribunal Federal? Dos demais Tribunais Superiores? E do Tribunal de Justiça? Essas últimas são mais difíceis, não é mesmo? As respostas nem sempre são certas e, no mais das vezes, com hesitações.

E porque isso ocorre? De onde vem esse “poder maior”, essa supremacia, do Poder Executivo?

A resposta, embora não seja tão difícil, é pouco conhecida. E quem nos dá é o Direito Financeiro. Rui Barbosa nos indica o caminho para chegar a ela.

As leis orçamentárias, que definem as receitas e despesas, são, como já tenho repetido, fazendo coro à nossa Suprema Corte, as mais importantes do ordenamento jurídico depois da Constituição.²

E, em todo o processo que envolve as leis orçamentárias, desde sua elaboração, passando pela execução e fiscalização, no chamado ciclo orçamentário, o Poder Executivo tem papel destacado. Não deveria ser o principal, uma vez que em nosso Estado Democrático de Direito “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes” (CF, art. 1º e parágrafo único), que tem (ou deveria ter...) no Poder Legislativo seu mandatário mais fiel, como bem colocou o ministro Luiz Fux: “Se, por certo, não só o Poder Legislativo busca raízes de legitimidade no povo, já que, como afirma a Constituição Federal de 1988, é deste último que todo o poder emana (CF, art. 1º, parágrafo único), nem por isso se pode ignorar que cabe ao Parlamento, na lógica que perpassa a tripartição dos poderes, a primazia no papel de caixa de ressonância da vontade popular, derivada (i) da forma de provimento de seus cargos pela via do batismo democrático e, simultaneamente, (ii) da composição plúrima a espelhar os diversos segmentos da sociedade”.³

Mas a realidade, nesse caso, não é muito coerente com a teoria, como se verá.

A importância das leis orçamentárias reflete-se no ciclo orçamentário, em que se observa haver extremo cuidado em dividir as diversas fases entre os poderes Executivo e Legislativo, atribuindo-se competências a ambos, de modo a deixar evidente a presença do sistema de “freios e contrapesos”. Em síntese, o Poder Executivo tem a iniciativa da lei orçamentária, que é aprovada pelo Poder Legislativo, cabendo ao Executivo conduzir a sua execução, que o Legislativo fiscalizará.

Muitos são os poderes do Executivo na primeira fase do ciclo orçamentário, a começar pela prerrogativa de apresentar a proposta de orçamento, conforme

² Ministro Carlos Ayres Britto, STF, ADI-MC 4.048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92 dos autos.

³ STF, ADI-MC 4.663.

expressamente dispõe o artigo 165 da Constituição, o que já é por demais significativo, tendo em vista as limitações do Poder Legislativo em propor emendas ao projeto (CF, art. 166, § 3º).

Limitações estas que, na prática, são muito maiores do que prevê nossa Constituição. Isso porque já se institucionalizou, na generalidade dos entes que compõem nossa federação, a prática de definir previamente uma “cota” para as emendas do Poder Legislativo,⁴ sujeitando nossos parlamentares a propor alterações no montante estabelecido (em geral, valores que não atingem 1% do orçamento total), que não alteram de forma relevante o orçamento – o que o torna, de fato, uma lei quase integralmente de autoria do Poder Executivo.

O Poder Legislativo, contudo, é quem tem a palavra final em matéria de finanças públicas: cabe a ele aprovar as leis orçamentárias.

Mas a supremacia do Poder Executivo aparece de forma mais evidente na fase de execução orçamentária, na qual tem papel predominante e fica clara sua função de gestor das finanças públicas.

A lei orçamentária, como toda e qualquer lei, existe para ser cumprida. Tem, no entanto, algumas peculiaridades que permitem reconhecer legítimo e necessário sujeitar-se a algum grau de flexibilidade em sua execução. Elaborada com base em previsões de arrecadação, que vão estabelecer o montante de receitas e consequente limite das despesas, vê-se haver inúmeros fatos futuros e incertos que impedem seja a lei executada um espelho daquela que foi aprovada.

Flexibilidade esta que, embora necessária, deve ter sua extensão reduzida ao mínimo, restringindo-se as possibilidades de alteração do que foi aprovado. Mas não é o que acontece.

Generalizou-se a prática de estabelecer autorizações prévias para que o Executivo abra créditos suplementares (Lei 4.320, de 1964, art. 7º, I), as chamadas “margens de remanejamento”, de tal forma exageradas, que dispensam toda e qualquer necessidade de lei para aprovar referidos créditos responsáveis por alterar o orçamento. Uma verdadeira delegação do Poder Legislativo ao Poder Executivo para conduzir a execução orçamentária da forma que lhe aprouver, aumentando, diminuindo, remanejando e transferindo recursos, de modo a descaracterizar as dotações que inicialmente constavam das leis orçamentárias.

O contingenciamento, instrumento destinado a adequar o fluxo da atividade financeira do Estado, compatibilizando o ingresso com a saída de recursos, tem sido utilizado de maneira ilegítima pelo Poder Executivo, limitando o empenho

⁴ *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes*, nesta edição, p. 219-222.