
CONCLUSÃO

A análise mais detida dos instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária permite apontar uma espécie de indecisão normativa a respeito de suas finalidades. Se alguns deles são dotados de procedimento que garante, ao menos potencialmente, o exercício de competências parlamentares nesta etapa do ciclo orçamentário, outros não contam com esta disciplina mais rígida.

Se no momento de executar o orçamento o Poder Executivo se depara com insuficiência de recursos em alguma dotação destinada a determinado programa, há alguns instrumentos colocados pela ordem jurídica à sua disposição. É possível que abra créditos suplementares ou especiais, e situações excepcionais ainda lhe autorizam recorrer ao crédito extraordinário. No caso daqueles dois primeiros, deve apresentar a devida justificativa ao Poder Legislativo, que decidirá a respeito. No caso do terceiro, fica autorizado a se valer de ato próprio para cobrir a despesa imprevisível e urgente, mas, pelo procedimento próprio das medidas provisórias, cabe ao parlamento aceitá-lo ou não, ainda que em momento posterior. Há, ainda, a possibilidade de transferir, remanejar ou transpor recursos de uma dotação para outra, também por meio de lei específica, mesmo que não seja possível ver com nitidez a necessidade dessas transferências, sendo possível abrir um crédito adicional. Situação ainda a ser considerada é a autorização concedida pelo Poder Legislativo, por meio de um decreto legislativo incorporado à lei de orçamento, para que o presidente da República abra créditos suplementares dentro de determinados limites.

Aqueles instrumentos em que o Poder Legislativo autoriza o gasto previamente e de maneira específica lhe conferem um elevado grau de participação na execução

orçamentária, pois é de seu consentimento que depende o Poder Executivo. Em se tratando dos créditos extraordinários ou suplementares abertos nos limites das margens de remanejamento, essa interferência é menor, porque ou não é prévia, ou não é específica. Há maior espaço de liberdade para que o Executivo tome decisões a esse respeito. O Legislativo se pronunciará sobre a medida provisória que instituiu o crédito extraordinário quando muitas vezes o gasto foi realizado, inviabilizado sua rejeição. E as decisões sobre os créditos suplementares previamente autorizados ficam submetidas apenas a um controle político, quando divulgados os relatórios e balanços da execução orçamentária.

De maneira mais intensa ou atenuada, o parlamento é chamado a participar da decisão do governo quando é necessário superar a autorização inicial ou, ainda, criar autorização nova. Tais institutos se destinam, de forma clara, a assegurar o cumprimento da vontade parlamentar, manifestada no orçamento aprovado. Objetivam a um maior controle sobre o cumprimento das políticas definidas em conjunto entre Executivo e Legislativo. É para o cumprimento dessas políticas que se destina a etapa de execução, que, por seu caráter administrativo, não poderia inovar a lei.

Quando se trata da decisão de não gastar, porém, o problema é mais delicado porque é nesse momento que o silêncio da disciplina constitucional (que fala muito de créditos adicionais e transferências, mas nada de bloqueio de recursos) estimula o surgimento de posições que consagram a fase de execução como uma prerrogativa eminentemente governamental. Sem que haja suficiente fundamentação constitucional para tanto, a ideia de que a lei de orçamento tem caráter de autorização surge com grande força para afastar as possibilidades de participação parlamentar. Nisso há uma incoerência: o Poder Legislativo não fica inerte durante a fase de execução orçamentária. Em diversos momentos é chamado a participar, como ficou demonstrado no processo legislativo de diversos instrumentos de flexibilização do orçamento. A execução orçamentária como uma prerrogativa governamental apenas tem algum sentido se se entende que cabe, efetivamente, ao Poder Executivo tomar as decisões administrativas para executar o orçamento aprovado. A natureza administrativa de sua atividade orçamentária não lhe permite, porém, modificar os objetivos orçamentários.

O orçamento é a expressão de uma política veiculada por lei. Trata-se de uma característica historicamente recente incorporada às funções do orçamento público, mas que lhe confere um traço fundamental: se destina a atingir objetivos. Para alcançar esses objetivos existem os créditos orçamentários. A necessidade de que esses créditos sejam aprovados pelo Poder Legislativo não pode ter por sentido apenas que o parlamento, e o povo por ele representado, simplesmente tomem conhecimento das políticas adotadas, mas também que delas participem, decidindo-as.

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.

Não deve subsistir, assim, a prática de conferir ao contingenciamento de recursos a característica de um instrumento autônomo de flexibilidade, que serve para modificar substancialmente os programas orçamentários, não os cumprindo. A disciplina legal do tema, conferida atualmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, autoriza a limitação de empenho e movimentação financeira em uma hipótese específica, destinada a permitir o ajuste fiscal no caso de frustração da receita. Seu uso indiscriminado tem se firmado mais como um elemento das relações de poder existentes entre Executivo e Legislativo do que como uma ocorrência fundamentada na lei e na sistemática constitucional das atribuições parlamentares no orçamento público.

Tem-se falado sobre a necessidade de um orçamento impositivo para resolver a situação. A tendência é que tais propostas reconheçam a necessidade de flexibilizar o orçamento, mas a condicionem à manifestação parlamentar. Como essa autorização deve existir no caso de diversos outros instrumentos, de acordo com a Constituição Federal, instituir um orçamento impositivo, na prática, atingiria objetivamente os contingenciamentos de recursos. Não se trata, assim, de um orçamento absolutamente impositivo, mas de algo que pode ser alterado com o consentimento parlamentar, também no que toca ao descumprimento dos tetos das dotações. Conferiria maior efetividade ao princípio orçamentário da especialidade quantitativa, desdobramento da legalidade.

A relativização de uma rígida separação de fases do ciclo orçamentário é uma das propostas deste livro. A ideia de equilíbrio conferida pela atribuição de duas fases para o Executivo e duas para o Legislativo não cumpre bem seu objetivo, justamente porque a execução orçamentária comportaria uma série de medidas que, atribuídas exclusivamente ao governo, poderiam anular a função orçamentária do parlamento. E encontram-se na ordem constitucional vigente diversos elementos que preveem a participação parlamentar na execução, de forma ora mais, ora menos intensa. O orçamento impositivo, portanto, não seria uma inovação constitucional, mas uma efetivação concreta e específica de seus contornos mais fundamentais, levando à valorização do planejamento e da decisão político-legislativa no campo orçamentário.

No entanto, há sérias dificuldades para concretizar esse tipo de orçamento, que ultrapassam apenas o elemento constitucional. Ou melhor, que ultrapassam a

consideração constitucional formal e tocam nas efetivas relações de poder, tanto no campo político quanto na condução das finanças públicas. O contingenciamento de recursos adquiriu enorme importância para as negociações políticas entre governo e parlamento, e também para a gestão macroeconômica, ao se tornar um dos instrumentos por excelência do ajuste fiscal. Corrigir uma distorção consistente no desequilíbrio favorável ao Executivo, em detrimento da posição do Legislativo, envolve, portanto, uma série de outras medidas necessárias a uma maior racionalidade do processo orçamentário. Uma maior participação do parlamento na decisão de não gastar seria um avanço relevante, mas, nesse caso, cumprir a Constituição formal parece esbarrar na Constituição real, aquela que efetivamente rege as relações entre governo, parlamento e sociedade no país.