

DISPUTA POR RECURSOS E PODER GERA NOVA CRISE ORÇAMENTÁRIA

Coluna Fiscal – JOTA – 15.4.2021

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/disputa-por-recursos-e-poder-gera-nova-crise-orcamentaria-15042021>

O orçamento, lei mais importante para o país depois da Constituição¹, novamente volta ao centro das atenções e ocupa amplo espaço da mídia nas últimas semanas. Já completamente fora do prazo, a aprovação da lei orçamentária está suscitando ainda mais debates, disputas e contravérsias do que costumeiramente ocorre.

A alocação dos recursos públicos, com a definição das despesas que serão feitas, que se materializa na lei orçamentária, importa, por óbvio, em uma forte e intensa disputa de poder, o que explica a cuidadosa divisão de atribuições entre os Poderes Executivo e Legislativo no processo orçamentário, em um dos exemplos mais evidentes do sistema de freios e contrapesos que integram o Estado Democrático de Direito. Tem todos os ingredientes para uma verdadeira guerra política, cada um lutando por seu pedaço no gigantesco bolo que são os recursos do Tesouro.

É até de se espantar que nem sempre essas batalhas se mostrem tão acirradas quanto agora, em que os ânimos estão mais exaltados e a exposição pública tem sido intensa como nunca antes visto.

1 Min. Ayres Britto, ADI 4.048 (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 14.5.2008).

Uma oportunidade ímpar para analisar essa relação conflituosa, mas ainda pouco estudada e explorada, que os Poderes Executivo e Legislativo têm todos os anos por ocasião dos debates no Parlamento pela aprovação da lei orçamentária.

A lei orçamentária, cuja iniciativa é privativa e vinculada do Poder Executivo (Constituição, arts. 84, XXIII e 165, III; Lei 1.079/50, art. 10, 1), inicia-se com o complexo processo de sua elaboração no âmbito da administração pública, sob comando do Poder Executivo. Envolve uma série de ações trabalhosas, como a estimativa das receitas públicas por suas diversas fontes, bem como a avaliação dos programas orçamentários existentes, as respectivas necessidades de recursos e eventuais aperfeiçoamentos, extinções, inclusões e reformulações. Esses dados têm de ser compilados, analisados, discutidos e consolidados, para se chegar a um documento com todas as informações detalhadas da contabilidade pública do ente federado.

Um processo contínuo, que se repete todos os anos, envolve toda a Administração Pública e é de importância fundamental para a vida de cada um de nós. Nele deve ser exposta a política econômico-financeira do governo, evidenciando os rumos que serão seguidos no exercício financeiro seguinte, expostos na mensagem encaminhadora do projeto. Ao final desse processo chega-se ao Projeto de Lei Orçamentária, que o Chefe do Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo competente para apreciação e deliberação².

A participação do Poder Legislativo, nessa segunda fase de elaboração da lei orçamentária, é fundamental, pois, como em toda lei – e essa em especial –, a expressão da vontade popular por seus representantes dá legitimidade às escolhas alocativas que a lei orçamentária definirá. Na esfera federal, o processo ocorre no Congresso Nacional, sob comando da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, em atuação conjunta de ambas as casas legislativas, a Câmara e o Senado.

Por meio das emendas parlamentares ao projeto de lei, deputados e senadores podem apresentar suas demandas. Há limitações para as interferências que o Poder Legislativo pode fazer no projeto de lei

2 A Lei 4.320/1964 estabelece as principais regras de elaboração da lei orçamentária, que podem ser vistas com maior detalhamento em: CONTI, José Mauricio. *Orçamentos públicos*. A Lei 4.320/1964 comentada. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 97-129.

orçamentária, estando previstas principalmente no art. 166, § 3º, da Constituição. É o caso da impossibilidade de criar despesas novas, devendo indicar as fontes de recursos para eventuais alterações, que só podem ser provenientes de anulações de outras despesas já existentes, desde que não incidam sobre as dotações para pessoal, serviço da dívida pública e as transferências intergovernamentais.

A partir da Emenda Constitucional 86/2015, que ficou conhecida como “emenda do orçamento impositivo”, e outras que se seguiram regulando o mesmo tema, como as emendas constitucionais 100 e 102, de 2019, as emendas parlamentares à lei orçamentária passaram a ter importância destacada, dada a maior força executiva que ganharam, além da participação mais significativa no montante total do orçamento.

Situações de instabilidade política ou social, como a ora vivenciada, costumam se refletir no processo orçamentário, intensificando as disputas durante a elaboração da lei orçamentária, e por vezes provocando atrasos na sua aprovação. É o que se pode constatar, pois já estamos há mais de três meses do início do exercício financeiro, sem que se tenha o orçamento definitivamente aprovado, com a promulgação da Lei Orçamentária Federal de 2021.

Um prejuízo à gestão pública, que se vê travada em muitos aspectos, em decorrência das limitações para conduzir as finanças com autorizações provisórias e limitadas para as despesas. E desta vez com contornos peculiares e alguns agravantes, pois, como tem sido amplamente divulgado na mídia, as alterações promovidas na fase legislativa do processo orçamentário deram origem a um projeto de lei orçamentária com dados irreais, e que podem inviabilizar a execução orçamentária, dificultando a gestão das finanças públicas mesmo após aprovada a lei.

A lei orçamentária, como lei, documento público e peça contábil, por óbvio, deve sempre refletir verdades. Em se tratando de lei com peculiaridades como a de conter previsões sobre fatos futuros, e, portanto, incertos, deve-se ter especial cuidado com seu conteúdo, explicitando, no caso de valores estimados, a observância de técnicas com rigor científico que permitam dar segurança às informações que vão integrar a lei orçamentária. O art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por exemplo, prevê 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”, deixando clara a preocupação do legislador com a exatidão dos números sobre os quais será estruturada a lei orçamentária.

É o que a doutrina reconhece como *princípio da sinceridade orçamentária*, segundo o qual o orçamento deve revelar compatibilidade com as condições materiais e institucionais, e sua elaboração fundar-se em um diagnóstico o mais fiel possível à situação existente, determinando os recursos necessários, sem superestimativa ou subavaliação dos recursos necessários para atingir os objetivos fixados³, como foi bem exposto por Marcus Abraham na coluna publicada neste mesmo espaço no último dia 1º de abril (Novamente os princípios orçamentários – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/novamente-os-principios-orcamentarios-01042021>). Em alguns ordenamentos jurídicos, chega a ser explícito, como é o caso da França, que introduziu a sinceridade orçamentária por meio dos arts. 27 e 32 da *Loi organique relative aux lois de finances* (2001/692, de 1º.10.2001), dando ênfase a um conteúdo ético para as regras de boa governança⁴.

Na conturbada apreciação do projeto de lei orçamentária federal, fato que tem pautado a mídia nas últimas semanas, causando apreensão geral, dada a importância que essa lei tem para a definição dos rumos de todo o país, a disputa por recursos levou a alterações no projeto encaminhado ao Congresso. Ao acolher emendas parlamentares, deu-se ensejo a questionamentos sobre a veracidade do resultado final, pela dúvida causada em relação às informações acerca de várias despesas de natureza obrigatória. Muitos valores se mostram em desacordo com estimativas que preveem gastos superiores aos indicados, e podem dar origem a um orçamento verdadeiramente “fictício”⁵.

O Congresso Nacional, na ânsia de manter e até aumentar os recursos alocados por meio das emendas parlamentares, promoveu a abertura de espaço orçamentário para incluí-las por meio da anulação e/ou redução

3 SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 154.

4 BOUVIER *et al.* *Finances publiques*: Paris: LGDJ, 2013, p. 294.

5 Saiba como o Congresso construiu um orçamento “fictício” para 2021. *Valor Econômico*, em 28.3.2021.

de despesas em programas e ações governamentais cujos pagamentos deverão efetivamente se concretizar, como abono salarial, seguro-desemprego e benefícios previdenciários⁶, o que já permite antever estarem as informações desconectadas da realidade. Somam-se a isso estimativas já imprecisas no projeto enviado, que não contemplou as repercussões do aumento no salário-mínimo e alterações na legislação previdenciária, o que não foi corrigido pelo Poder Executivo nem pelo Congresso Nacional⁷, e tem-se um quadro de expressiva inadequação do conteúdo do projeto de lei com a realidade fática. Equívocos que, se mantidos com a aprovação do projeto tal como está, importarão em um orçamento irreal, imprestável para cumprir com fidedignidade suas funções e criando dificuldades, incertezas e insegurança ao longo da execução orçamentária.

A impositividade das emendas parlamentares, a inevitabilidade das despesas obrigatórias e a imprecisão de estimativas de receitas e despesas inviabilizam a regular execução orçamentária, exigindo ajustes posteriores por meio dos instrumentos de flexibilidade orçamentária, como contingenciamentos e créditos adicionais, criados para adaptar a execução orçamentária aos ajustes para compatibilização com fatos imprevistos, e não para corrigir erros já reconhecidos na lei publicada. É absolutamente desarrazoado já se antever, antes da publicação de uma lei, que terá necessariamente de ser alterada, deixando incertezas que afrontam as funções de planejamento e gestão que a lei orçamentária deve cumprir, além da falta de transparência sobre o cumprimento de regras de gestão fiscal responsável, como o teto de gastos e as metas fiscais.

Fazer da lei orçamentária, justamente a mais importante, um documento sem credibilidade, além de violar o princípio da sinceridade orçamentária, afronta a segurança jurídica, dando azo a todo tipo de especulação, como descumprimento de regras orçamentárias, desrespeito às normas de gestão fiscal responsável, descontrole de contas e paralisação da máquina pública, que só desmerecem o Direito Financeiro e prejudicam a gestão pública, contribuindo para agravar crises quando o que se precisa é debelá-las.

6 Nesse sentido, veja-se o relatório da IFI (SALTO, Felipe; COURI, Daniel. *Projeções finais para o Orçamento Federal de 2021*. Nota Técnica 46. Brasília: Instituição Fiscal Independente, 29 de março de 2021), p. 5-7.

7 GREGGIANIN, E.; MENDES, G. R.; VOLPE, R. A. e CAMBRAIA, T. *LOA 2021 – Consistência das projeções e cancelamento de despesas obrigatórias*. Nota Técnica 12/2021. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 30 de março de 2021.

A possibilidade de vetos ao projeto de lei, embora não seja o instrumento mais adequado, por mutilar uma peça que deve formar um todo coeso, permite atenuar ao menos parte dos equívocos, e tornar a lei orçamentária mais próxima da realidade. É o que se pode esperar nesse momento para que esta lei orçamentária possa ser levada a sério e cumprir suas funções de planejamento, gestão e controle da administração pública.