

A QUEM PERTENCE O ORÇAMENTO?

Coluna Fiscal – JOTA – 29.2.2024

<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/coluna-fiscal/a-quem-pertence-o-orcamento>

O jornal o *Estado de S. Paulo*, em recente reportagem (“A quem ‘pertence’ o orçamento? Entenda o que diz a lei sobre a polêmica entre Lira e o governo Lula”¹) e editorial (“A quem pertence o orçamento”²), traz ao debate uma das mais antigas e relevantes questões em matéria orçamentária, que volta a pautar a mídia em função das disputas envolvendo o Poder Executivo Federal e o Congresso Nacional.

De início, é sempre bom e não canso de repetir que “A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”, nas bem lançadas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto (STF, ADI 4048, 2008). Há razões de sobra para isso. O orçamento define os recursos que serão arrecadados de toda a sociedade e como serão aplicados. Ou seja, em outras palavras, praticamente define, na realidade e objetivamente, o tamanho e função do Estado. Uma lei anual de todos os

-
- 1 “A quem ‘pertence’ o orçamento? Entenda o que diz a lei sobre a polêmica entre Lira e o governo Lula” (*Estadão*, 7.2.2024 – <https://www.estadao.com.br/politica/quem-pertence-orcamento-entenda-o-que-diz-lei-sobre-polemica-lira-governo-lula-congresso-especialistas-nprp/>).
 - 2 “A quem pertence o orçamento” (*Estadão*, Opinião, 7.2.2024 – <https://www.estadao.com.br/opiniao/a-quem-pertence-o-orcamento/>).

entes da federação, como é o caso do Brasil, e que viabiliza o desejo de toda a sociedade, sendo essa a essência da lei orçamentária.

O orçamento, portanto, é de todos, cabendo à lei orçamentária, a cada ano, concretizar a definição dos anseios e desejos da sociedade, materializando em ações concretas o atendimento das necessidades públicas. Isso exige que a lei orçamentária tenha procedimentos de elaboração, execução e fiscalização, compondo um ciclo orçamentário que tem de ser guiado pelo princípio democrático, e da forma mais fiel possível, a fim de que reflita, respeite e atenda à vontade popular.

Evidentemente isto não é simples, em especial nos países complexos, como é o caso do Brasil, com suas dimensões continentais e diversidades geográficas, culturais, climáticas, e tantas outras. E com uma administração organizada na forma de uma Federação, com entes locais, regionais e central, associadas a uma forte atuação do Estado, que por meio de suas políticas públicas atendem a amplos espectros das necessidades da população em suas mais diversas áreas.

O ciclo orçamentário brasileiro, cujos princípios e delineamentos estão previstos na Constituição da República e espelhados nas Constituições estaduais e leis orgânicas municipais, é construído de forma alinhada ao princípio democrático, a partir das diretrizes estabelecidas pelos arts. 1º a 3º da Constituição, observando-se a soberania da vontade popular, o federalismo e a separação de poderes.

O poder sobre as finanças públicas, que se materializa nas leis orçamentárias e respectivos processos de elaboração, execução e fiscalização, é grande o bastante para que, qualquer que seja a falha, provocar o desequilíbrio na balança da distribuição dos poderes e fazê-la pender para algum lado.

Por essas razões é que vemos a cuidadosa partilha de poderes e atribuições no ciclo orçamentário. Começa com a iniciativa privativa e vinculada de elaborar os projetos de leis orçamentárias (Constituição, art. 165), que serão submetidos à apreciação, deliberação e aprovação pelo Poder Legislativo (Constituição, art. 166). Aprovadas as leis orçamentárias, a execução terá como principal responsável por comandar o processo o Poder Executivo, a quem caberá dar o mais fiel cumprimento ao texto aprovado. O que, como se pode intuir e é fato inconteste, não é simples, dadas as alterações nas circunstâncias fáticas a que se sujeita a lei orçamentária, em que as receitas são baseadas em estimativas, exigindo

uma especial atenção aos mecanismos de flexibilidade orçamentária, a fim de evitar que seu uso indiscriminado venha desviar seu curso e afastá-la do seu propósito de refletir os desejos que a sociedade aprovou, autorizou e determinou sejam atendidos. Tudo isso sob fiscalização do Poder Legislativo, com o auxílio técnico dos tribunais de contas.

Um processo que, como se pode observar, é partilhado entre os Poderes Executivo e Legislativo, compostos por representantes eleitos periodicamente pela população, a quem cabe levar ao orçamento e nele fazer expressa a vontade da sociedade em relação à aplicação dos recursos arrecadados pelo Estado. Explicita-se, assim, o respeito ao princípio democrático, entregando todo o ciclo orçamentário para aqueles que são os legítimos representantes da sociedade.

O detalhamento das fases e etapas em que se desdobra o ciclo orçamentário expõe situações em que essa partilha de poder encontra dificuldades a serem superadas. Isto tem ensejado uma constante alteração desse processo, em busca de aperfeiçoamentos para fazer dele um instrumento de veiculação e concretização da vontade popular.

Há dois momentos importantes no ciclo orçamentário, cujas regras têm sido objeto de discussões e modificações legislativas recentes, ocupando o centro das discussões ensejadoras dos debates que a mídia reflete, e expõe o conflito entre os poderes na disputa pelo controle dos recursos públicos.

O primeiro deles ocorre no que pode ser chamado de “fase legislativa” de elaboração da lei orçamentária. O Poder Executivo, que tem a atribuição e o dever de elaborar o projeto de lei orçamentária, uma vez concluído, encaminha-o para o Poder Legislativo, que receberá referido projeto, apresentará suas emendas, decidirá sobre a forma final e submeterá à aprovação, transformando-o, após a sanção, em lei.

No âmbito federal, a regulamentação das emendas ao projeto de lei orçamentária durante a fase legislativa foi objeto de muitas e sucessivas alterações recentes, e que foram elevadas ao nível constitucional, uma vez que muitas das regras que deveriam estar no regimento interno do Congresso foram inseridas no texto da Constituição, especialmente no art. 166, que já normatizava o tema, regulamentada pela Resolução n. 1/2006 do Congresso Nacional e suas alterações.

Em síntese, o que se observou foi o crescimento da participação do Poder Legislativo no processo de elaboração orçamentária, com

consequente aumento do poder dos parlamentares sobre o controle dos recursos públicos, sobre o que já escrevi nesta Coluna Fiscal³. Um processo que inclusive gerou muita repercussão na mídia, em função do que ficou conhecido como “orçamento secreto”, tendo em vista a opacidade na autoria de parte das emendas que eram apresentadas pelo relator do orçamento, tema que já abordei em textos neste mesmo espaço⁴. Criou-se um verdadeiro período de dominância orçamentária do Poder Legislativo, com um forte crescimento da sua participação em matéria orçamentária.

A evolução dessas alterações e a disputa pelo poder no orçamento por meio das emendas está descrita com detalhes e precisão na recém-lançada obra de Rodrigo Oliveira de Faria sobre o tema, que esgota o assunto⁵.

Os últimos anos foram marcados por essa intensa disputa de poder em matéria orçamentária, que se materializou com a publicação da Emenda Constitucional n. 86, de 2015, conhecida como “emenda do orçamento impositivo”, seguindo-se várias outras que continuaram a modificar o sistema de participação do Poder Legislativo no orçamento público.

Essas alterações aumentaram a importância da participação do Poder Legislativo, ao tornar “impositivas” – portanto, de cumprimento obrigatório – as inserções no orçamento por meio das emendas parlamentares anteriormente referidas. O aumento do poder e da participação do Poder Legislativo na fase de elaboração orçamentária foi reforçado na fase de execução orçamentária, com a garantia que veio por meio da implementação do chamado “orçamento impositivo”, na forma desse novo regime jurídico das emendas parlamentares. Já abordei o tema por diversas vezes

3 “Emendas parlamentares e eterna disputa pelo orçamento exigem aperfeiçoamentos” (*JOTA*, 28.4.2022 – <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/columa-fiscal/emendas-parlamentares-e-eterna-disputa-pelo-orcamento-exigem-aperfeicoamentos-28042022>).

4 Dentre outros textos destaco: “O ‘orçamento secreto’”, in CONTI, José Mauricio. *A luta pelo Direito Financeiro*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 143-148. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/a-luta-pelo-direito-financeiro>.

5 FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Emendas parlamentares e processo orçamentário no presidencialismo de coalizão*. São Paulo: Blucher, 2023. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/emendas-parlamentares-e-processo-orcamentario-no-presidencialismo-de-coalizao-9786555501797>. E também em CONTI, José Mauricio; MOUTINHO, Donato V. NASCIMENTO Leandro M (coord.). *Orçamento público no Brasil*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2023. p. 187-201. Disponível em: <https://acrobat.adobe.com/id/urn:aaid:sc:US:2d340879-fdbf-4fa5-9967-2aec42eb0ab5>.

ao longo desse período⁶, mas o assunto é tratado de forma completa e definitiva no recente lançamento de Francisco Gilney sobre o tema⁷.

É certo que o orçamento, em tese, deve ter a mais plena e ampla participação do Poder Legislativo em sua fase de elaboração, e as garantias de que seja executado com a maior fidelidade possível. A prática da gestão pública e suas necessidades, no entanto, inviabilizam essa amplitude, exigindo regras que delimitem essa participação conjunta, levando a uma disputa de poder que tem se refletido nas disputas políticas ora presenciadas e tornadas públicas. É natural do jogo democrático, já que o equilíbrio na balança das forças políticas é sempre dinâmico. O importante é que sejam respeitadas as normas e procedimentos vigentes, com transparência e o objetivo comum de aperfeiçoamento do sistema. E cuidar para que essa disputa não se transforme em uma guerra que tenha o povo como vítima, como por vezes se noticia (“Como a guerra do orçamento afeta as políticas públicas”)⁸.

Após todo o exposto, fica simples responder à questão que dá o título a essa coluna: o orçamento pertence à sociedade. É de todos. Pertence a cada um de nós. Os poderes da República não são donos do orçamento, são apenas representantes dos donos. Recebem um mandato para agir em nome e no interesse de seus representados. Difícil não é nem nunca foi saber essa resposta. Difícil sempre foi, e continua sendo, torná-la real e efetiva.

6 Entre outros, destaco “Orçamento impositivo é avanço para a administração” e “Aprovação do ‘orçamento impositivo’ é insuficiente para dar credibilidade à Lei Orçamentária”, in CONTI, José Mauricio. *Levando o Direito Financeiro a sério: a luta contínua*. 3. ed. São Paulo: Blucher Open Access, 2019. p. 231-240. Disponível em: https://www.blucher.com.br/levando-o-direito-financeiro-a-serio_9788580394023.

7 BEZERRA, Francisco Gilney Bezerra C. *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*. São Paulo: Blucher, 2024. Disponível em: <https://openaccess.blucher.com.br/article-list/978655503609-627/list#undefined>.

8 “Como a guerra do orçamento afeta as políticas públicas” (*Metrópoles, Blog do Noblat*, 13.2.2024 – <https://www.metrosoles.com/blog-do-noblat/como-a-guerra-do-orcamento-afetas-as-politicas-publicas>).

