

DISPUTA DE PODER TRAZ O ORÇAMENTO IMPOSITIVO DE VOLTA AO DEBATE

Coluna Fiscal – JOTA – 18.4.2019

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

A inesperada aprovação da “nova PEC do Orçamento Impositivo”¹, por ampla maioria, que tem por objetivo impor a obrigatoriedade na execução do orçamento público que tiver origem em emendas parlamentares de bancada², trouxe de volta ao debate o tema do “Orçamento Impositivo”, gerando acalorada controvérsia.

Embora já tenha escrito sobre o tema, é sempre importante voltar ao assunto quando o debate é retomado e intensificam-se as discussões a respeito³.

-
- 1 PEC 2/15 na Câmara dos Deputados; PEC 34/2019 no Senado Federal; já aprovadas em ambas as casas, estão atualmente em tramitação para deliberação final.
 - 2 Câmara aprova em 2º turno PEC que amplia o orçamento impositivo. Portal da Câmara dos Deputados, em 30.3.2019 (<https://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/POLITICA/574102-CAMARA-APROVA-EM-2-TURNO-PEC-QUE-AMPLIA-ORCAMENTO-IMPOSITIVO.html>); Senado aprova PEC do Orçamento Impositivo com 59 votos favoráveis, *in* JOTA, 4.4.2019 (<https://www.jota.info/legislativo/senado-aprova-pec-do-orcamento-impositivo-com-59-votos-favoraveis-03042019>).
 - 3 Ver sobre esse tema os textos “Orçamento impositivo é avanço para a Administração”, e “Aprovação do ‘orçamento impositivo’ é insuficiente para dar credibilidade à lei orçamentária”, que integram o livro *Levando o direito financeiro a sério*. A luta continua. 3. ed. São Paulo,

O chamado “orçamento impositivo” nada mais é do que a denominação que se atribui à obrigatoriedade de cumprir a lei orçamentária. Algo que seria, em tese, até um despropósito estar em discussão, uma vez que o orçamento público é lei, e toda lei, obviamente, existe para ser cumprida.

Mas, em se tratando da lei orçamentária, suas peculiaridades levam a essa situação um tanto inusitada: a necessidade de se aprovar uma emenda à Constituição que determine seja ela cumprida!

Um assunto que envolve até mesmo a discussão em torno da natureza jurídica da lei orçamentária, se formal ou material, seu caráter autorizativo ou impositivo, que é um tanto longa e complexa para ser abordada nesse espaço.

Essencialmente, o fato é que a lei orçamentária, por ser fundada em previsões de receitas e estipular os gastos que se realizarão no exercício financeiro subsequente, fica sujeita a toda uma sorte de intercorrências que podem levar à necessidade de alterações ao longo do seu período de execução. Alterações que, no entanto, deveriam se limitar apenas a adaptações e ajustes na execução orçamentária, sem, no entanto, desviá-la das metas e objetivos traçados.

Mas infelizmente não é o que se tem observado historicamente. O que se vê é o uso indiscriminado e abusivo dos instrumentos legais de flexibilização orçamentária, como os contingenciamentos, para desconfigurar o texto originalmente aprovado. E, o que é pior, utilizá-los como ferramentas de barganha política entre o Poder Executivo e os parlamentares, por meio do condicionamento da liberação de recursos que foram inseridos no orçamento por meio de emendas parlamentares, sujeitando-os ao apoio para medidas que dependem de aprovação do Poder Legislativo.

Isso sempre incomodou, com razão, os parlamentares, e resultou, em 2015, na aprovação da Emenda Constitucional 86, que ficou conhecida como “PEC do orçamento impositivo”, criando mecanismos para tornar obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Uma forma de reduzir essa discricionariedade do Poder Executivo na execução orçamentária no que tange aos itens do orçamento que foram inseridos por emendas parlamentares individuais.

Blucher, 2018, p. 201-210, cuja versão eletrônica, que é gratuita, pode ser baixada no site da editora Blucher (<https://www.blucher.com.br/livro/detalhes/levando-o-direito-financeiro-a-serio-1410>), onde também pode ser adquirida a versão impressa; e a versão eBookKindle está disponível no site da Amazon (<https://www.amazon.com.br/dp/B07D9NV6SP>).

Agora a questão volta à tona com a “aprovação-relâmpago” dessa nova PEC sobre o tema, cujo conteúdo prevê, essencialmente, a ampliação dos efeitos da “impositividade” do orçamento, que passa a abranger também as emendas de bancada⁴, e não apenas as individuais.

O que se depreende, na essência da questão, e que permite compreender o aspecto político a ela subjacente, é que se está diante de uma disputa de poder financeiro entre o Legislativo e o Executivo. O primeiro querendo fazer prevalecer a lei orçamentária que foi por ele aprovada; e o segundo defendendo a manutenção de sua margem de discricionariedade para alterá-la. O que explica a rápida aprovação em momento de tensão e disputa política, em que os envolvidos se esmeram em demonstrações de força nessa verdadeira “queda de braço” que faz do Direito Financeiro um ringue para a luta.

Técnica e teoricamente, a medida é positiva, pois busca fazer prevalecer o texto da lei aprovada, o que é até óbvio sob o ponto de vista jurídico, favorecendo o sistema de planejamento orçamentário e reforçando a segurança jurídica da lei orçamentária, conferindo-lhe maior credibilidade. Nessa linha, nenhum reparo a ser feito à declaração do Deputado Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados: “Acho que é o Poder Legislativo reafirmando as suas atribuições. Uma das atribuições mais importantes do Legislativo é o Orçamento. O Congresso aprova e o Executivo executa, é assim em qualquer democracia”.

Nesse contexto é que cabe esclarecer algumas questões que têm sido levantadas.

Uma delas é o excessivo “engessamento” que causaria ao orçamento, tido como exagerado, deixando mínima a margem de flexibilização por parte do Poder Executivo. Um fato verdadeiro, mas que deve ser combatido onde as falhas possam se mostrar efetivamente prejudiciais: eventuais exageros em gastos de custeio, despesas mínimas obrigatórias, ou em vinculações, se o caso. Mas que não precisam necessariamente atingir dotações regulamente inseridas na lei orçamentária, que deve ser feita de modo a prever com seriedade e precisão os recursos disponíveis e a partir daí definir a aplicação desses recursos. Uma vez fixados, devem ser

4 Sobre as várias espécies de emendas parlamentares e o orçamento impositivo, veja-se: FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no estado constitucional democrático brasileiro*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018, p. 150-159.

cumpridos com a maior fidelidade possível, sem permitir que seja a execução orçamentária condicionada a fatores outros que não sejam o interesse público e republicano e as condições econômicas.

Ou ainda um excesso de despesas que seria provocado pela aprovação da referida emenda, ameaçando “furar o teto de gastos”. Uma alegação que não faz sentido, pois cabe à lei orçamentária ser elaborada com seriedade e responsabilidade, com dados consistentes e valores reais, e não fictícios e distantes da realidade econômica, e que devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal⁵. O crescimento natural das despesas obrigatórias, se não ajustados convenientemente, é que darão causa a eventual descumprimento do teto de gastos, mas não a impositividade tal como aprovada na emenda, que tão somente reduzirá cada vez mais a margem de discricionariedade disponível, se mantida a trajetória vigente⁶.

Como bem pontuou o economista Gustavo Loyola recentemente, “O modelo de orçamento impositivo não é incompatível com a responsabilidade fiscal (...) o que existe é um dilema (*trade-off*) na adoção de um ou de outro modelo. O impositivo traz maior previsibilidade, mas reduz a flexibilidade na execução orçamentária, enquanto o inverso se dá no modelo autorizativo. Importante também é considerar as implicações políticas de cada modelo. No impositivo, o Legislativo tem mais força na definição do gasto público do que no orçamento autorizativo, em que o Executivo tem geralmente a palavra final sobre a execução ou não de uma determinada despesa⁷.”

Outra questão relevante, e decorrente da prática observada historicamente nas emendas parlamentares, é o efeito da medida no âmbito de nosso federalismo fiscal. Com Estados e Municípios à beira da falência, vivem na dependência de recursos federais, obtidos por meio de transferências voluntárias concedidas pela União, sem o que praticamente não há

5 Uma pena ter sido retirado no texto final aprovado no Senado a versão inicial encaminhada para o art. 165, § 10, que consolidava o princípio do realismo orçamentário, ao dispor que “A previsão de receita e a fixação da despesa no projeto e na lei orçamentária devem refletir com fidedignidade a conjuntura econômica e a política fiscal”.

6 Nesse sentido, veja-se a *Nota Técnica 3/2019* da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, “PEC n. 2/2015 e cumprimento do teto de gastos”, especialmente p. 5.

7 Gustavo Loyola, *Uma derrota indisfarçável*, *Valor Econômico*, publicado em 1º.4.2019.

investimentos. E os recursos para essas transferências são em boa parte obtidos por meio das emendas parlamentares, o que faz delas um importante instrumento para viabilizar obras, investimentos e políticas públicas de forma geral no âmbito subnacional⁸. Garantir a execução das emendas parlamentares acaba se tornando fundamental para assegurar recursos a Estados e Municípios, permitindo que viabilizem o planejamento e gestão nas respectivas administrações, ao ter maior segurança jurídica quanto ao recebimento dos valores e realização dos programas.

Convém destacar que a discussão sobre o orçamento impositivo tem se restringido à pequena parcela que é destinada aos orçamentos públicos para as emendas parlamentares, quando a natureza impositiva das disposições orçamentárias deve ser reconhecida não apenas às emendas. É para o orçamento público, em sua totalidade, que deve ser reconhecida tal condição.

É preciso levar o orçamento a sério. Dar maior seriedade e credibilidade aos orçamentos públicos é um dever dos nossos governantes, para deixar cada vez mais o orçamento distante da visão que lhe foi atribuída – e não sem razão – de que é uma “peça de ficção”. Uma antiga e sempre presente luta do Direito Financeiro. Mas que deve ser travada com a seriedade que o tema exige, e não ser utilizada como instrumento de disputa oportunista de poder e demonstrações de força. E com isso fazer com que o resultado obtido seja o melhor, e tenhamos um avanço na formação de um sistema orçamentário que respeite a vontade soberana do povo e dê segurança jurídica aos administradores e administrados.

8 Sobre o assunto, remeto o leitor aos meus textos, publicados no livro mencionado na nota de rodapé 3, *Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo* (p. 17-20, e *Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes* (p. 189-192).

