
INTRODUÇÃO

O orçamento público encontra-se diretamente ligado ao desenvolvimento do Estado e à distribuição do poder político nele atuante, tocando em aspectos de grande importância para o equilíbrio da relação entre os poderes. Desde as suas origens, as instituições orçamentárias estão imersas em um ambiente de tensão política sobre quem detém maior parcela de poder financeiro, tornando-se instrumento decisivo na conformação estatal. Nada parece tão fundamental quanto o poder de alocar recursos públicos e a autoridade advinda da definição periódica das políticas prioritárias e da porção beneficiária da sociedade, convertendo-se o orçamento em pauta deliberativa conflituosa e espaço de disputa de poder. Tal constatação pode ser identificada desde o início das reflexões sobre a natureza jurídica do orçamento público, desenvolvidas especialmente no ambiente da Prússia do século XIX, em um contexto severamente marcado por constantes embates envolvendo Governos e Parlamento. A controvérsia envolvia a suposta dicotomia entre lei formal e lei material no contexto orçamentário, com teorias que se digladiavam quanto aos efeitos do orçamento na ordem estatal.

Não se pode subestimar aspectos jurídico-políticos de extrema relevância que derivam do orçamento público no âmbito das relações entre os poderes do Estado. É que o debate acerca da natureza jurídica do orçamento traz à tona a discussão sobre a própria distribuição de competências no exercício do poder financeiro. Na verdade, está-se a definir o modelo de divisão de funções e relações de poder na estrutura do Estado, sobretudo no que toca ao Legislativo e ao Executivo. Embora o orçamento tenha se fixado como documento que autoriza as despesas do Estado, a questão se desdobra, ainda, na discussão se é possível ao Governo não executar a

lei aprovada, sendo vários os reflexos desse debate. É possível identificar na prática orçamentária nacional o entendimento de que, não havendo explícita obrigação para a execução do programa orçamentário, este seria de realização discricionária, por ser supostamente o orçamento mera autorização para gastar, imprimindo-lhe natureza de lei formal. Os motivos que subsidiaram essa deturpada noção não mais se sustentam. Certamente, o orçamento é lei, e, como tal, em princípio, há de ser resguardado seu cumprimento.

Historicamente se adotou na gestão orçamentária pátria o modelo autorizativo de orçamento ao longo de vários anos, daí advindo distorções visíveis no que se refere à atuação dos poderes, sendo rebaixadas as funções parlamentares e sobrelevado o poder da esfera executiva na condução do orçamento da nação. Uma migração para o modelo de orçamento impositivo já vinha sendo objeto de debate no Parlamento há tempos. A PEC nº 22/2000, do Sen. Antônio Carlos Magalhães, iniciou uma proposta de mudança, trazendo em seu nascedouro a determinação de que a programação da lei orçamentária anual seria de execução obrigatória. O projeto foi consideravelmente modificado em seu trâmite, e a intenção inicial de conferir natureza impositiva a todo o orçamento abrigou apenas as emendas de autoria individual dos parlamentares. Tal impulso foi concretizado mais de quinze anos após a proposta ventilada, dando origem à EC nº 86/2015, que inaugurou um ciclo de reformas implantadas progressivamente.

De fato, apesar do reducionismo da reforma, ainda assim se pode dizer que o referido arranjo abriu caminho para modificações posteriores, seguindo a tendência de maior reforço à natureza impositiva do orçamento público no Brasil. Nova mudança, então, foi deflagrada tempos depois, por meio da EC nº 100/2019, abrangendo, agora, na cláusula de impositividade, também emendas coletivas, atinentes a programações de bancada dos parlamentares de Estados e do Distrito Federal. A alteração do texto constitucional consolidou a prática já incorporada por reflexo do regime impositivo preexistente das emendas individuais. Mas a inovação advinda da EC nº 100/2019 não findou na impositividade das emendas impositivas de bancada. A reforma foi além e consagrou o orçamento impositivo pátrio, de forma não fragmentária, mas extensível às disposições do orçamento, sejam provenientes de emendas parlamentares ou não. Nos termos do art. 165, § 10, da Constituição Federal de 1988, expressamente restou estatuído pelo constituinte reformador que “A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”. Adiante, a EC nº 102/2019, para fins de modular o alcance do novo art. 165, § 10, da CF/88, deu roupagem conclusiva ao que hoje se chama de orçamento impositivo no Brasil.

É inegável que as mudanças trazidas desde a EC nº 86/2015, passando pelas EC nº 100/2019 e 102/2019, importam em um novo paradigma orçamentário público no Brasil, sedimentando a sua natureza jurídica impositiva. Contudo, a impositividade precisará estar acompanhada de uma postura renovada do Executivo e do Legislativo, ao longo de todo o ciclo orçamentário, para surtir efeitos positivos. A mudança reforça o pacto democrático ao restaurar a abertura ao equilíbrio de funções desde sempre idealizado pelo constituinte, mas que dele se afastou a histórica gestão do orçamento público brasileiro. O texto das reformas promove novo e promissor paradigma. Dada a importância da matéria, tem-se a opção pelo tema, no sentido de buscar realizar estudo mais apurado do orçamento impositivo no Brasil, da elaboração à execução.

Em síntese, o objeto geral deste exame se refere à análise dos fundamentos jurídicos do orçamento impositivo e sua aplicação no sistema orçamentário brasileiro. Trata-se do estudo dos pressupostos jurídicos que dão suporte ao reconhecimento da índole impositiva do orçamento público e sua conseguinte efetivação no direito pátrio, para uma renovação da cultura de orçamentação na gestão das finanças no Brasil. Traduzindo tal objetivo em problema de pesquisa, pode-se associá-lo às seguintes questões centrais: (A) Em que medida a impositividade orçamentária encontra amparo jurídico e substrato normativo suficientes para a aplicação no processo orçamentário brasileiro? Sob qual justificativa se torna possível reconhecer a natureza impositiva do orçamento público no ordenamento brasileiro? (B) Até que ponto se mostra adequada a implementação do orçamento impositivo no sistema orçamentário pátrio? Em que grau se torna viabilizado o orçamento impositivo no Brasil e de que modo é possível conformar a elaboração e execução orçamentárias para a sua efetivação?

É nesse sentido que a estrutura desta apresentação segue um encadeamento lógico baseado em duas grandes categorias, respectivamente, correspondentes aos dois problemas centrais: (i) *Orçamento Impositivo: a Teoria*; e (ii) *Orçamento Impositivo: a Aplicação*. Cada categoria, por seu turno, formar-se-á de duas partes. No primeiro caso, em análise teórica, percorrem-se os pressupostos jurídicos do caráter impositivo do orçamento público (Parte I – *A Teoria do Orçamento Impositivo*) e os fundamentos da impositividade orçamentária no direito pátrio (Parte II – *O Orçamento Impositivo no Brasil*). No segundo bloco, em análise aplicada, averiguam-se aspectos práticos do orçamento impositivo na realidade brasileira, seja para uma renovação na cultura de orçamentação (Parte III – *Orçamento Impositivo: Da Elaboração*), seja no que toca ao desafio de sua implantação no Brasil (Parte IV – *Orçamento Impositivo: Da Execução*). A cada uma dessas partes sequenciais integram-se dois capítulos, já que a resposta àqueles problemas centrais requer a verificação

de aspectos específicos, compondo oito capítulos, de forma equânime, sendo dois para cada uma das quatro partes.

São os desdobramentos específicos examinados nesta obra: (1) Quais teorias se desenvolveram no debate sobre a natureza jurídica do orçamento público e como se justifica a discutível difusão da tese do orçamento autorizativo? (2) Que premissas perpassam a noção da impositividade orçamentária, tendo em vista, ainda, a evolução do orçamento público no atual Estado constitucional? (3) Sob quais motivos se deu a falência do orçamento autorizativo no Brasil e o desequilíbrio entre os poderes no ciclo orçamentário brasileiro? (4) Quais mudanças no processo orçamentário brasileiro são vistas a partir das reformas que ampliaram a impositividade do orçamento pátrio? (5) Como se posiciona o orçamento impositivo na integração entre plano e ação estatal, conectando planejamento, realismo e sinceridade orçamentária? (6) De que modo se faria possível a melhoria da qualidade da elaboração do orçamento impositivo, com vistas à modernização da orçamentação no Brasil? (7) Qual o alcance da regra de impositividade orçamentária definida hoje no Brasil, e quais os limites dessa obrigação na execução do orçamento? (8) Como se idealizaria o aperfeiçoamento do orçamento impositivo no sentido de proporcionar bases mais sólidas para a sua concretização?

Vale notar que os quesitos de (1) a (4) são desdobramentos do problema (A), referente aos aspectos de fundamentação jurídica do orçamento impositivo (*teoria*). Os quesitos de (5) a (8) são decorrências do problema (B), e atinam propriamente a questões práticas para fins de melhor adequação do orçamento impositivo no Brasil (*aplicação*). Cada um dos oito problemas específicos compõe um dos capítulos desta apresentação, e, assim, teoria e aplicação demarcam a linha investigativa, com todas as questões alinhadas ao tema e aos seus aspectos pertinentes. Esse encadeamento logicamente ordenado, para fins de atingimento do objetivo geral, pode ser visualizado conforme quadro-matriz que se colocou ao final da estrutura de sumário, sintetizando o racional por trás desta obra, ao abranger as suas diferentes partes concatenadas.

No primeiro capítulo se busca traçar um panorama sobre o orçamento público, a sua função na estrutura do Estado e os reflexos decorrentes na ordenação do poder, aprofundando a compreensão das teses acerca da sua natureza jurídica. Para tanto, inicialmente se fará um apanhado sobre as origens orçamentárias, perpassando sua evolução e ingressando a análise em aspectos atinentes ao seu papel na conformação dos poderes. A partir daí, tem-se sustento para a discussão clássica sobre a natureza do orçamento, com o intuito de trazer à tona as razões que levaram à difusão da tese do orçamento autorizativo, que historicamente teve forte absorção no Brasil.

O capítulo segundo se propõe a atualizar as premissas do orçamento público no Estado constitucional, ante os efeitos advindos da constitucionalização da atividade financeira estatal. A evidência de que hoje o orçamento está sob direção constitucional se mostra vital para o reforço de sua natureza jurídica. Não se faz possível perscrutar o debate sobre a natureza do orçamento sem inseri-lo, também, em visão sistêmica constitucional. Para tanto, a análise fará relação com os três pilares estruturantes do Estado moderno: democracia, separação de poderes e direitos fundamentais. Ao final, tais reflexões, somadas àquelas do capítulo anterior, firmarão uma teoria de base para a impositividade orçamentária, aderente às bases do Estado em sua feição atual.

No capítulo terceiro, direcionado à imersão do tema efetivamente na realidade brasileira, examina-se a prática orçamentária que se estabeleceu ao longo dos anos no Brasil e seus reflexos nas relações político-institucionais entre os poderes no ciclo orçamentário brasileiro. Mostra-se necessário, nesse enfoque, averiguar o avanço das competências em matéria de orçamento público no sistema pátrio, a fim de visualizar as distorções vindas de mecanismos de flexibilização orçamentária e do esvaziamento da função parlamentar, substrato que elucidará a falência do orçamento autorizativo e as motivações jurídico-políticas rumo à impositividade orçamentária no país.

O quarto capítulo encerra o bloco teórico no estudo do orçamento impositivo brasileiro, do panorama fático ao contexto normativo que se instalou, com as reformas constitucionais que alteraram a estrutura do sistema orçamentário pátrio. Na ocasião, observam-se as mudanças no processo orçamentário com o surgimento das emendas parlamentares impositivas e, mais recentemente, o explícito dever constitucional de execução das programações orçamentárias, sendo pormenorizadamente detalhados seus aspectos normativos, contexto que permitirá seguir para análise mais prática, no intuito do implemento do orçamento impositivo no Brasil, da elaboração à execução.

No capítulo quinto, então, reflete-se sobre a adoção do orçamento impositivo desde a etapa de planejamento e de elaboração da peça orçamentária. É que, apesar do conjunto de premissas que sustentam, no plano jurídico, a natureza impositiva do orçamento, não se torna simples a sua efetiva aplicação, porquanto, além da harmonia entre os poderes e da vontade política para fazê-lo, será necessário repensar o plano orçamentário, para que se possa melhor exigir a fiel execução da lei. Tais aspectos incluem a revisitação do orçamento como instrumento de planejamento estatal, bem como o realismo e a sinceridade de suas disposições, além da rediscussão do espaço para orçar e, ainda, uma maior qualidade da programação orçamentária impositiva.

O sexto capítulo dá sequência a essa avaliação e enfrenta pontos importantes para que o processo de elaboração da lei orçamentária guarde maior eficiência, já que suas disposições, no orçamento impositivo, devem ser, em princípio, cumpridas. É daí que se torna necessário examinar a *performance* orçamentária, almejando técnicas de elaboração voltadas para o orçamento de desempenho e entrega de resultados. É de se ligar a esse objetivo, também, um refinamento da atuação parlamentar em sede orçamentária, além de outros avanços, como a visão de plurianualidade do orçamento e um reforço a mecanismos de maior inserção democrática nas escolhas alocativas.

O capítulo sétimo, por sua vez, ingressa na aferição de questões atinentes à execução propriamente dita do orçamento impositivo. Diversas questões se colocam como obstáculos à sua real implantação, a iniciar pela arraigada cultura de descaso e descompromisso com o orçamento no plano dos atos executórios, que culminaram na histórica perda de credibilidade da peça orçamentária. O desafio que se apresenta é, ainda, como colocar em prática essa aplicação, de forma equilibrada, não provocando um engessamento na gestão. Torna-se preciso aprofundar as reflexões para entender o alcance da norma de impositividade no Brasil e os limites de tal obrigação, em face da flexibilidade para adaptar o orçamento às vicissitudes ao longo de sua vigência.

No oitavo capítulo, encaminhando-se para o desfecho deste estudo, busca-se visualizar o regime de execução do orçamento impositivo no Brasil, seus percalços e eventuais instrumentos possíveis para apoio ao cumprimento da lei orçamentária. É que as reformas que inauguraram o modelo de orçamento impositivo no país, decerto, não foram acompanhadas de um debate jurídico qualificado e de um amadurecimento para se primar com segurança pela efetivação de tal compromisso. A avaliação final trará aspectos sensíveis ligados à viabilização do orçamento impositivo no Brasil, bem como projeções para uma modernização sistêmica do orçamento público no país.

Para a consecução da presente pesquisa científica, a originalidade do tema investigativo alinha-se, sob aspectos metodológicos, ao desenvolvimento de pesquisa bibliográfica, por meio de estudo descritivo-analítico, mediante fontes doutrinárias em livros, teses, dissertações, revistas especializadas, legislação e jurisprudência, bem como diálogos com especialistas e órgãos técnicos de atuação na matéria, além do suplemento com textos e materiais extraídos de fontes estrangeiras. O objetivo a ser alcançado restou demarcado em corte metodológico que consistiu na avaliação, em âmbito federal, do orçamento impositivo no processo orçamentário brasileiro. No que tange ao escopo investigativo, foram utilizados o método crítico-indutivo e a avaliação de dados feita de forma qualitativa, e, quanto aos fins,

concebeu-se a metodologia descritiva e exploratória, com a demonstração de resultados em forma textual.

A despeito da existência de estudos dentro dessa temática, a verdade é que o debate sobre o orçamento impositivo no Brasil tem negligenciado aspectos cruciais referentes ao trato jurídico da matéria. Destituído de maturação e discussão ampla, acaba se situando quase que exclusivamente nos meandros do debate político, em uma realidade que ainda não eleva o orçamento ao patamar de destaque diante das funções que possui para toda a sociedade brasileira. De todo modo, para além dos aspectos políticos subjacentes, é necessário revigorá-lo no espaço jurídico. Mudanças advindas a partir das reformas à Constituição Federal de 1988, consubstanciadas na EC nº 86/2015, na EC nº 100/2019 e na EC nº 102/2019, em especial, embutiram nova dinâmica ao orçamento público no Brasil. Vê-se inequívoco o intento do constituinte reformador de superar resquícios da prática orçamentária autorizativa. Falta, porém, dedicação em temas nevrálgicos que circundam a noção do orçamento impositivo.

A hipótese que se ergue é de que se faz juridicamente viável a implementação do orçamento impositivo no Brasil, extraindo-se suas premissas do conjunto normativo pátrio em vigor. Deve-se buscar, todavia, a adoção de maior diálogo cooperativo entre Executivo e Legislativo ao longo de todo o ciclo orçamentário, bem como outras vias de modernização para a melhoria do processo orçamentário como um todo, desde a sua elaboração à execução. A proposta do título desta obra, a propósito, utiliza-se do trocadilho “da ficção à realidade” para induzir o que se busca no trabalho: de um lado, superar o orçamento de ficção e consolidar um orçamento impositivo realístico, e, de outra parte, localizar o tema não só no plano teórico, mas trazê-lo à realidade prática, não sendo utópica ou fictícia a investigação, mas real, factível e palpável.

Resta, por fim, consignar o óbvio: não se tem a pretensão nesta sede de exibir manifestações exaustivas sobre a resolução de problema que se mostra por demais complexo. Reconhecendo-se os limites deste exame, espera-se que a análise sirva como mais uma dentre aquelas que buscam iluminar a construção de um orçamento público efetivamente benéfico à sociedade e que traga satisfatórios resultados. Não se trata de engenho ou elucubração acadêmica, mas de realidade da qual todos os atores e agentes envolvidos não poderão evadir-se: o orçamento impositivo já está posto no sistema constitucional orçamentário brasileiro e precisa ser adequadamente implementado. A credibilidade orçamentária reclama nova postura governamental, em conjunto com medidas de renovação do processo de orçamentação no Brasil.

