

## O LEGADO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO NO BRASIL E O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO PARA O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

As reflexões até aqui aduzidas serviram para estabelecer uma visão sistêmica dos pressupostos jurídicos do caráter impositivo do orçamento público, inicialmente pela desmistificação das razões que levaram à controversa difusão da tese dualista da lei orçamentária e, na sequência, com a evidente confirmação da impropriedade do seu viés meramente autorizativo, considerando a evolução das bases que firmam o Estado constitucional contemporâneo, especialmente a separação de poderes, o princípio democrático e os direitos fundamentais. Assentou-se nessa fase introdutória, então, uma chamada teoria de base para o orçamento impositivo. Propõe-se, deste ponto em diante, imergir a temática na específica conjuntura brasileira e examinar a cultura orçamentária adotada ao longo dos anos no país, com reflexos nefastos na esfera das relações político-institucionais que ecoam no processo orçamentário pátrio.

É que, apesar da inadequação jurídica claramente identificada, estabeleceu-se na prática nacional um modelo de orçamento autorizativo que resultou no habitual descrédito da lei orçamentária, em virtude da utilização reiterada de mecanismos de flexibilização que provocaram, de um lado, uma enorme fragilidade do orçamento diante do descumprimento sistemático de suas disposições e, de outro, um notório desequilíbrio no quadro de competências originalmente concebidas entre os poderes em matéria financeira, com implicações graves para todo o sistema de planejamento e orçamento no Brasil.<sup>292</sup> Daí por que se pretende, neste terceiro

<sup>292</sup> Repensar a dinâmica orçamentária exigirá coragem e, como diz Rafael Baldo, requer uma pausa reflexiva, a revelar que: “[...] é muito improvável que o orçamento público consiga desempenhar, de modo satisfatório, todas as funções que lhe são atualmente atribuídas pelo Es-

capítulo, elucidar a falência do orçamento autorizativo brasileiro e as razões que abriram espaço para reformas rumo à impositividade do orçamento público pátrio. Tal avaliação servirá de etapa preparatória para a averiguação seguinte, que vai explicitar as mudanças em plano normativo que ocorreram no orçamento brasileiro e a previsão atual do seu regime impositivo, inaugurando novo paradigma na sistemática orçamentária do país.

### 3.1 A REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS NO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

O orçamento público deve ser o resultado da atuação equilibrada dos poderes do Estado, que compartilham competências entre si, de maneira que se estabeleça um processo ordeiro, do qual emanem decisões legítimas, com o objetivo final do atendimento das demandas sociais, por meio do uso responsável do dinheiro público. Tais competências, pertinentes a cada um desses poderes, constituem verdadeiras funções, como se refere José Afonso da Silva,<sup>293</sup> desempenhadas, em especial, pelas instâncias Executiva e Legislativa no âmbito do processo orçamentário, e que se repetem em um ciclo que engloba as etapas de elaboração, aprovação, execução e controle da lei orçamentária. E, evidentemente, o desejo que se tem, no quadro das relações político-institucionais que se entrelaçam em contexto orçamentário, é que haja um balanceamento que favoreça a boa condução das finanças estatais e propicie um ambiente harmônico não só para a garantia do diálogo democrático e o respeito à integridade das funções, mas, também, que tudo isso se ultime na credibilidade de um instrumento tão fundamental para a nação, como é o orçamento público. No Brasil, o intento do constituinte de 1988 não foi outro, primando pelo equilíbrio de competências em matéria orçamentária, que, todavia, se distanciou da prática observada no país.

Na evolução constitucional brasileira, especificamente no que se refere às prerrogativas atinentes ao processo orçamentário, vê-se um percurso vacilante, ora substanciando uma tendência de centralização política e primazia do Executivo, outras vezes reafirmando o projeto de democratização com o reforço das funções

---

tado, pelo Mercado e pela Sociedade Civil, se ele não retomar a consciência de seu lugar no mundo, levando em conta as finalidades e os valores que orientam o comportamento das pessoas e das instituições nas questões orçamentárias. Mudar o orçamento público não é uma tarefa fácil por causa dos hábitos e das ideias preestabelecidas, mas um passo importante consiste em conhecer e ressignificar a sua própria história” (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 32).

<sup>293</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 230.

atribuídas ao Parlamento no controle dos atos financeiros do governo.<sup>294</sup> A verdade é que as competências orçamentárias se correlacionam ao próprio desenho político estatal, que se vê no arranjo das cartas constitucionais brasileiras sequencialmente estabelecidas e em suas regras sobre matéria financeira. Sendo o orçamento uma das maiores manifestações de poder dentro do Estado, o seu formato acompanha as forças hegemônicas de cada momento. Dessa maneira, a preponderância de um dos poderes sobre o outro nas questões orçamentárias varia a depender de cada período histórico, tendo em vista que o processo orçamentário possui sempre um componente eminentemente político, daí por que, como expõe Estevão Horvath, o debate sobre o melhor modelo a ser implantado passa necessariamente pela influência daqueles que detêm em determinado momento as prerrogativas de poder.<sup>295</sup> Não por outro motivo, nos períodos com típicas inclinações ditatoriais cresceu a concentração das decisões orçamentárias no Executivo, enquanto nos momentos de redemocratização se viu a ampliação das funções do Legislativo e a sua maior participação ao longo do ciclo orçamentário. Assim ocorreu durante a evolução do orçamento público no contexto constitucional brasileiro, até se chegar ao arcabouço atual da Carta de 1988.

A propósito, Agenor de Roure, ao fazer apanhado histórico da formação do direito orçamentário brasileiro, explica que a própria noção conceitual de orçamento como lei que aprova as receitas e as despesas do Estado já revela, nas palavras do autor, que “onde não há regime representativo não há orçamento”,<sup>296</sup> por isso conclui que a história orçamentária do Brasil só começa com a primeira assembleia legislativa do país, em 1826, embora as balizas embrionárias que impulsionaram a

<sup>294</sup> Sobre tal aspecto histórico da realidade pátria: “No Brasil a questão política se move pendularmente em todo o período republicano, caminhando de períodos de centralismo e preponderância do Executivo para os de descentralização e assunção de maiores responsabilidades pelo Congresso. Nas épocas de autoritarismo (1930-1945 e 1964-1979) concentram-se no Executivo as decisões orçamentárias básicas. Na redemocratização cresce o papel do Legislativo (1891, 1946 e 1988)” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 68).

<sup>295</sup> Sobre o dilema orçamentário: “É no âmbito político, ainda, que se travam os debates sobre o destino do dinheiro público, tendo-se presente que dois dos ‘Poderes’ do Estado atuam simultaneamente: o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Em teoria, os dois exprimem a representação popular nos Estados Democráticos, já que em ambos os seus titulares foram eleitos. No entanto, a história é farta de exemplos da luta entre o Parlamento e o Executivo, principalmente na fase do absolutismo monárquico. Aliás, esta comparação já deveria deixar evidenciado o paradoxo, a princípio incabível, da contenda, frequente, entre Executivo e Legislativo numa sociedade democrática, especialmente quando se trata de orçamento. Afinal, ambos foram postos em seus lugares por decisão popular” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 388-389, grifo do autor).

<sup>296</sup> ROURE, Agenor de. *Formação do direito orçamentário brasileiro*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1916. p. 7.

formação do direito orçamentário brasileiro remontem propriamente às regras para a arrecadação das rendas e o pagamento das despesas desde os tempos coloniais. Naquela época, lembra Marcus Abraham,<sup>297</sup> um dos grandes marcos históricos foi o Alvará de 28 de junho de 1808, da lavra do Príncipe Regente D. João, com a criação do Erário Régio e do Conselho da Real Fazenda, além de regras atinentes às entradas das rendas e despesas para a manutenção do monarca e da máquina estatal. Inexistia, porém, Constituição formal a exigir leis orçamentárias; a preocupação central era mesmo o registro das receitas coloniais para o controle da metrópole, considerando o vínculo administrativo com a monarquia absolutista lusitana. Há quem identifique, ainda, a gênese embrionária do orçamento público brasileiro no consentimento prévio das vereanças coloniais com o fito de angariar receitas extraordinárias, ou mesmo na insurgência mineira contra o afã arrecadatório da Coroa portuguesa, que deu azo, na visão de James Giacomoni, a uma disposição em fugir do fisco maior até do que a própria consciência política em prol da independência da Colônia.<sup>298</sup>

Apesar dessas importantes referências, a verdade é que se mostravam ainda rudimentares. Somente na passagem da Colônia para o Império, principalmente com a estipulação da primeira Constituição brasileira, é que se pode efetivamente falar em orçamento público na acepção inaugural de uma organização das finanças nacionais, embora ainda de forma iniciante. De todo modo, já se nota que o orçamento brasileiro foi precedido por um processo evolutivo peculiar em seus primórdios, ante o contexto de colonização e ingerências estatais arbitrarias, o que revela uma herança recebida desde tempos remotos. Nesse aspecto, é salutar a consideração de Rafael Baldo, ao dizer que o orçamento público brasileiro teve uma origem bem distinta da dos modelos europeus, pois, enquanto nestes resplandeceu um processo de racionalização que percorreu a formação do Estado Moderno e a limitação dos poderes soberanos por meio do fortalecimento dos governos representativos, no Brasil, por sua vez, há de se reconhecer que o surgimento do orçamento público no início do século XIX não foi antecedido por um processo histórico de amadurecimento político-institucional ou estimulado por pressões exógenas manifestas pelo mercado e pela sociedade, mas resultou da necessidade de racionalizar internamente as finanças públicas, há muito vilipendiadas no contexto de colonização que transcorreu no país, o que denota, com efeito, um certo déficit embrionário de legitimidade democrática.<sup>299</sup> Tudo isso anuncia, indubitavelmente, alguns problemas que mais à frente ficariam enraizados na cultura brasileira,

<sup>297</sup> ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 82-83.

<sup>298</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. p. 40.

<sup>299</sup> BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 153-154.

especialmente no âmbito do orçamento público, do qual emerge um dos vértices mais visíveis da tensa relação entre os poderes no espaço público.

A primeira previsão expressa do dever de elaboração de orçamentos formais no direito pátrio adveio da Constituição Imperial de 1824, outorgada por D. Pedro I, firmando, enfim, o início do instituto orçamentário no Brasil.<sup>300</sup> A monarquia então instalada refletia o regime de centralização político-administrativa, sobretudo diante do poder moderador vigente à época.<sup>301</sup> Nascia naquele momento, entretanto, alguma restrição ao poder absoluto do imperador com a competência conferida ao Legislativo para a aprovação do orçamento, após o encaminhamento pelo Ministro da Fazenda, a teor do art. 172.<sup>302</sup> A repartição de competências entre os poderes imperiais deu-se com o Executivo na função de elaborar a peça orçamentária, e à Assembleia Geral caberia a sua aprovação. A pioneira lei orçamentária no Brasil, conforme expõe James Giacomoni, veio a partir da Lei de 14 de dezembro de 1827, mas os deficientes mecanismos arrecadadores em relação às províncias, além de certos conflitos com normas do período colonial, frustraram tal normativo, surgindo adiante, de fato, o primeiro orçamento brasileiro, aprovado pelo Decreto Legislativo de 15 de dezembro de 1830, fixando despesas e orçando receitas das antigas províncias para o exercício de 1831-1832.<sup>303</sup> Vale ressaltar, contudo, como expressam Lenio Streck e José Luis Bolzan de Moraes,<sup>304</sup> que já na primeira Constituição de 1824 o Brasil se aproximou do constitucionalismo forjado nas lutas políticas da Europa continental que buscavam a limitação do poder discricionário dos monarcas por meio da *volonté générale* formada no Parlamento, mas, ao contrário daquele, o constitucionalismo em *terrae brasilis* começou *pro forma*, com um imperador governando de maneira extremamente arbitrária e um Parlamento enfraquecido diante das investidas autoritárias do Poder Central. Tal modelo,

---

<sup>300</sup> A história orçamentária do Brasil Imperial é vista em obra de Liberato de Castro Carreira (*História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Casa Rui Barbosa, 1980).

<sup>301</sup> NOGUEIRA, Otaciano. *1824*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. I). p. 31.

<sup>302</sup> A saber: “Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despeza do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas” (BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Imperio do Brazil*, de 25 de março de 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 29 jan. 2021).

<sup>303</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 40-41.

<sup>304</sup> STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*, p. 186.

assim, favorecia a consolidação de regime político visivelmente despótico, controlado pelo estamento burocrático e comandado pelo imperador.

Com a proclamação da República, após o banimento da família imperial do território pátrio e a institucionalização do Governo Provisório, sai de cena a figura do imperador e surge em seu lugar o regime presidencialista. A Constituição de 1891 lança novo arcabouço com a extinção do poder moderador e a absorção da tripartição dos poderes, além de estabelecer o governo republicano, o sistema presidencialista e o modelo do Estado federal. No campo financeiro-orçamentário, a grande inovação foi uma expressa divisão dos tributos entre a União e os Estados,<sup>305</sup> e também relevantes alterações na distribuição de competências, com a elaboração orçamentária passando a ser função privativa do Congresso Nacional, sem qualquer disciplina constitucional específica sobre o papel do Poder Executivo quanto à formulação e apresentação da proposta orçamentária, à luz do art. 34.<sup>306</sup> Ou seja, a competência não só para aprovar o orçamento, mas também elaborá-lo, tornou-se privativa do Congresso Nacional. Apesar da regra formal, Arizio de Viana lembra que, na prática, isso não ocorreu, pois a iniciativa da elaboração “sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda que, mediante entendimentos reservados e extraoficiais, orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária”.<sup>307</sup> Giacomoni complementa o exposto ao sinalizar que, sob o Decreto nº 4.536/1922, foi aprovado o Código de Contabilidade da União, que acabou por normatizar o que ocorria, explicitando que o governo deveria enviar à Câmara dos Deputados a proposta de fixação das despesas e o cálculo das receitas, a servir de base para a iniciativa da lei do orçamento, inclusive o fazendo na forma de um projeto de lei acabado. Logo, o Executivo fornecia os subsídios para que o Legislativo exercitasse a atribuição de iniciar a feitura da lei orçamentária, daí por que, na prática, a iniciativa sempre partiu do gabinete do Ministro da Fazenda.<sup>308</sup>

---

<sup>305</sup> BALEEIRO, Aliomar. *1891*. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. II). p. 32.

<sup>306</sup> A propósito, vale observar: “Art. 34. Compete privativamente ao Congresso Nacional: 1º) orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro; 2º) autorizar o Poder Executivo a contrair empréstimos a fazer operações de crédito; 3º) legislar sobre a dívida pública e estabelecer meios para o seu pagamento; 4º) regular a arrecadação e a distribuição das rendas federais [...]” (BRASIL. [Constituição (1891)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 29 jan. 2021).

<sup>307</sup> VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Financeiras, 1950. p. 76.

<sup>308</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 42.

As regras de competência orçamentária começaram efetivamente a se tornar mais explícitas a partir da Constituição de 1934, com seção própria dentro da estrutura normativa magna, nos termos do seu art. 50.<sup>309</sup> O novo desenho constitucional fazia parte do contexto histórico-político oriundo da Revolução de 1930, que representou o rompimento com a velha ordem e o rearranjo em alguns setores do aparelho estatal. Com índole democrática, ganhou importância como um marco republicano para o país, apesar do pouco tempo de vigência.<sup>310</sup> No campo orçamentário, a Carta de 1934 trouxe regras e princípios específicos, como a unidade, a universalidade e a exclusividade, além de fixar a competência parlamentar na aprovação do orçamento. Por outro lado, fixou no Executivo a atribuição de sua propositura, de modo que, agora, como diz Marcus Abraham, a iniciativa do projeto de lei orçamentária não apenas de *facto*, mas também de *iure*, retorna ao Executivo.<sup>311</sup> Não foram dispostas limitações ao poder de emendas, mas ficou vedada a concessão de créditos ilimitados. Ademais, o novo modelo, na tentativa de quebra das articulações entre as oligarquias regionais, refreou a autonomia dos Estados e ampliou a centralização funcional na área federal.

Crises políticas que sobrevieram levaram o país na direção de novo período autoritário na chamada Era Vargas com a implantação do Estado Novo, acompanhado da Constituição de 1937, denominada Polaca, ressaltando a proeminência do Poder Executivo.<sup>312</sup> Em termos de regulação, o orçamento público manteve-se em evidência com capítulo específico, consoante os arts. 67 a 72. Apesar do viés ditatorial do regime que se instalou, houve a previsão formal de que a proposta orçamentária, elaborada pelo Departamento Administrativo criado junto à Presidência, deveria ser submetida à votação na Câmara dos Deputados e no Conselho Federal,<sup>313</sup> o que, porém,

---

<sup>309</sup> “Art. 50. O orçamento será uno, incorporando-se obrigatoriamente à receita todos os tributos, rendas e suprimentos dos fundos e incluindo-se discriminadamente na despesa todas as dotações necessárias ao custeio dos serviços públicos. § 1º – O Presidente da República enviará à Câmara dos Deputados, dentro do primeiro mês da sessão legislativa ordinária, a proposta de orçamento. § 2º – O orçamento da despesa dividir-se-á em duas partes, uma fixa e outra variável, não podendo a primeira ser alterada senão em virtude de lei anterior. A parte variável obedecerá a rigorosa especialização. § 3º – A lei de orçamento não conterà dispositivo estranho à receita prevista e à despesa fixada para serviços anteriormente criados” (BRASIL. [Constituição (1934)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 29 jan. 2021).

<sup>310</sup> POLETTI, Ronaldo. 1934. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. III), p. 41.

<sup>311</sup> ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 86.

<sup>312</sup> PORTO, Walter Costa. 1937. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. IV), p. 19.

<sup>313</sup> Vale registrar: “Art. 67. Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: [...] b) organizar

jamais ocorreu, pois, como destaca Heleno Taveira Torres,<sup>314</sup> todos os orçamentos federais do Estado Novo foram decretados diretamente pelo Presidente da República, a ponto de serem considerados do *tipo administrativo*, na abordagem de Arizio de Viana.<sup>315</sup> O fato é que iniciativa e a aprovação orçamentárias ficaram sob a batuta do Executivo, sobressaindo naquele período a figura do Presidente da República, definido como a autoridade suprema e o responsável pela direção geral da política estatal. De outro lado, recorda James Giacomoni que o regime estado-novista liquidou o residual de autonomia dos demais entes políticos ao transferir para o presidente da República a prerrogativa de nomeação dos governadores estaduais (interventores), e a esses a nomeação de prefeitos,<sup>316</sup> refletindo um cenário agudo de supremacia do Chefe do Executivo. Ademais, é de se observar que a previsão de crime de responsabilidade do Presidente na hipótese de violação à lei orçamentária, presente nas Constituições brasileiras de 1891 e 1934, foi retirada da ordem constitucional de 1937.<sup>317</sup>

Com o fim do regime do Estado Novo e uma nova redemocratização nacional instrumentalizada na Constituição de 1946, o orçamento público foi revigorado em sua feição democrática com a volta do Congresso Nacional ao exercício da função de deliberação e controle das finanças. Os dispositivos constitucionais de disciplina da matéria foram catalogados em seção própria dedicada ao orçamento público. Várias inovações apresentou em proteção do cidadão contribuinte, como a eliminação da bitributação e a inclusão de imunidades tributárias, sendo evidente que a assembleia, apesar de conservadora, visava amparar setores menos opulentos.<sup>318</sup> No que tange ao quadro de distribuição de competências orçamentárias, manteve-se a propositura da lei sob a alçada do Presidente, mas o Parlamento retornava a compartilhar funções ativas, tanto em virtude da competência para votação

---

anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados”. E ainda: “Art. 71. A Câmara dos Deputados dispõe do prazo de quarenta e cinco dias para votar o orçamento, a partir do dia em que receber a proposta do Governo; o Conselho Federal, para o mesmo fim, do prazo de vinte e cinco dias, a contar da expiração do concedido à Câmara dos Deputados. O prazo para a Câmara dos Deputados pronunciar-se sobre as emendas do Conselho Federal será de quinze dias contados a partir da expiração do prazo concedido ao Conselho Federal” (BRASIL. [Constituição (1937)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm). Acesso em: 29 jan. 2021).

<sup>314</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 344.

<sup>315</sup> VIANA, Arizio de. *Orçamento brasileiro*, p. 75-83.

<sup>316</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 43.

<sup>317</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 23-24.

<sup>318</sup> SOBRINHO, Barbosa Lima; BALEEIRO, Aliomar. 1946. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. V). p. 12-13.

e aprovação, nos termos dos arts. 65, I, e 87, XVI,<sup>319</sup> como em razão do poder de emendas. Ampliaram-se, também, as funções do Tribunal de Contas, com a previsão expressa da atribuição de fiscalizar a execução do orçamento, além de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros e bens públicos. Vale notar, ainda, o advento da Lei nº 4.320/1964, próximo ao final da vigência da citada Constituição, estabelecendo normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e o controle dos orçamentos, normativo que continua válido até hoje.

O regime de ditadura militar instaurado em 1964, porém, acarretou uma nova pausa nos ideais democráticos, com a assunção de institutos de cunho autoritário, dos quais mais uma vez se ressentiu a relação entre os poderes, com irradiação de efeitos na esfera de competências do processo orçamentário. Com a Constituição de 1967, acrescida posteriormente da Emenda nº 1/1969, fixou-se, assim, uma nova fase que resultou no esvaziamento das funções do Legislativo e na centralização do poder, sendo o país governado pelos famigerados atos institucionais. São dois focos bem marcantes: no plano federal, é a União que centraliza o sistema; na organização dos poderes, é a esfera executiva que exerce o efetivo comando político.<sup>320</sup> Ricardo Lobo Torres lembra que, nos anos que se sucederam ao regime militar de 1964, o Poder Executivo controlou completamente o orçamento, mediante normas que privilegiavam a sua atuação.<sup>321</sup> Além da competência para a propositura das leis orçamentárias a cargo do Executivo, também é de se notar a extinção das prerrogativas do Legislativo quanto à iniciativa das leis ou emendas que criassem ou aumentassem despesas, inclusive emendas ao projeto do orçamento, à luz do art. 67, § 1º, da Carta de 1967,<sup>322</sup> daí resultando, como afirma James

<sup>319</sup> Acerca da redemocratização de 1946, dispositivos em referência: “Art. 65. Compete ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República: I – votar o orçamento”. E ainda: “Art. 87. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XVI – Enviar à Câmara dos Deputados, até 31 de julho de cada ano, a proposta do orçamento” (BRASIL. [Constituição (1946)]. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm). Acesso em: 29 jan. 2021).

<sup>320</sup> CAVALCANTI, Themístocles Brandão *et al.* 1967. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012 (Coleção Constituições Brasileiras. v. VI). p. 15.

<sup>321</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 7-8.

<sup>322</sup> “Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1º – Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo” (BRASIL. [Constituição (1967)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 29 jan. 2021).

Giacomoni, que o papel do Parlamento em matéria orçamentária, na prática, passou a ser o de aprovar o projeto do Executivo.<sup>323</sup> De toda sorte, apesar da ditadura e do quadro de desequilíbrio entre os poderes, a estrutura constitucional, quanto ao sistema orçamentário dessa fase, evoluiu em extensão e importância, a se notar dos vários dispositivos nos arts. 63 a 70 daquela Constituição.

As pressões no campo político diante do esgotamento do regime militar e a acentuação da crise econômica com o visível aumento da inflação e da dívida pública ensejaram a convocação de nova Assembleia Nacional Constituinte, daí advindo a chamada Constituição Cidadã, de 5 de outubro de 1988. Em linhas gerais, a ordem constitucional emergente assentou o arranjo institucional com suporte no princípio republicano, na organização administrativa federalista, na tripartição dos poderes, no sistema de governo presidencialista, no bicameralismo eletivo e periódico e no avanço nos mecanismos de participação democrática. Por outro lado, o constituinte de 1988 não desconhecia os dilemas da relação Executivo-Legislativo sob a égide do regime antecessor, restando-lhe a missão não somente de impedir o caos financeiro diante do descontrole do endividamento público, mas, também, em um contexto marcado pela baixa credibilidade institucional, recuperar o comprometimento com a moralidade administrativa tão prejudicada pelo ranço patrimonialista que perdurava no uso das verbas públicas.<sup>324</sup> Com a Constituição de 1988, as disposições orçamentárias são alçadas a uma elevada significação, mediante tratamento detalhado na Seção II (Dos Orçamentos), referente ao Capítulo II (Das Finanças Públicas), que integra o Título VI (Da Tributação e do Orçamento), suscitando uma estrutura indicativa da chamada Constituição Orçamentária, como subsistema contido na Lei Maior.

Nesse sistema de orçamentação pública delineado pela Constituição de 1988, destaca Estevão Horvath que foram incorporadas importantes inovações, como o aumento do poder de emendas ao orçamento pelo Parlamento, a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a ênfase no planejamento do setor público, a ampliação do controle das contas públicas, dentre outras, de modo que se pode assegurar que, na atualidade, há no país vários instrumentos que aperfeiçoaram o processo orçamentário, apesar de que, na prática, ainda falte um certo caminho a percorrer para implementá-los devidamente.<sup>325</sup> Em síntese, é possível conceber as reformulações concernentes à matéria orçamentária oriundas da nova sistemática constitucional listando-as em dois grandes grupos:<sup>326</sup> (i) o primeiro possui relação com a

<sup>323</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 44.

<sup>324</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 47.

<sup>325</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 90-91.

<sup>326</sup> James Giacomoni corrobora o exposto, ao afirmar que as duas maiores novidades do novo texto constitucional em tema orçamentário referem-se ao fortalecimento das prerrogativas do

devolução ao Poder Legislativo das atribuições inerentes à sua participação no processo de feitura do orçamento, em especial a prerrogativa de propor emendas. Trata-se, pois, de um rebalanceamento entre os poderes no quadro de competências orçamentárias; e (ii) o segundo diz respeito à instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que compõem, junto com o orçamento anual, o ciclo da gestão financeira pública. Trata-se, agora, do reforço ao planejamento, como parte integrante fundamental do sistema de orçamentação. Tais mudanças, em verdade, interligam-se em busca de uma gestão equilibrada e eficiente do orçamento público.

Quanto ao primeiro aspecto, concernente à reordenação da distribuição de competências ao longo do processo orçamentário, se, de um lado, a Constituição de 1988 preservou a atribuição do Chefe do Executivo para a iniciativa das leis que envolvem matéria orçamentária, firmando uma competência privativa e indelegável, a teor do art. 84, XXIII, além da condução geral das políticas de governo, nos termos previstos pelo art. 84, II, por outro lado, vale notar que o texto constitucional ampliou significativamente as funções do Legislativo. De fato, torna-se característica marcante do novo modelo o acréscimo de competências parlamentares no curso do orçamento, seja em razão da prerrogativa para apreciação da proposta orçamentária, sendo a Comissão Mista Permanente, consoante o art. 166, § 1º, a instância responsável pelo tratamento da matéria, seja, ainda, pela possibilidade de maior influência no destino dos recursos em virtude do poder de propor emendas, nos limites do art. 166, § 3º. Ademais, também foi reforçada a função de controle desempenhada pelo Legislativo em relação aos atos financeiros do governo, tanto pelo fortalecimento das funções do Tribunal de Contas, à luz do art. 71 da CF/88, assim como pelo disciplinamento de considerável número de atos de competência do Poder Executivo dependentes de prévia autorização legislativa. O princípio da legalidade orçamentária foi realçado na Constituição Federal de 1988, que revigoreou o papel dessa premissa fundante no sistema de freios e contrapesos, como ilustra Alessandra Dallaverde:

Das disposições contidas na Seção destinada aos Orçamentos, extrai-se a necessidade de autorização do Poder Legislativo para a utilização dos recursos aos quais não estiver prevista uma despesa (art. 166, § 8º), para a abertura de créditos especiais ou suplementares de uma forma geral (art. 167, V), para a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e de seguridade social para suprir necessidade ou cobrir déficit de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII), para a transposição, remanejamento ou transferência de uma categoria de recursos para outra (art. 167, VI), assim como para a instituição de fundos de qualquer natureza (art. 167, IX). Da mesma forma, foram ampliadas as competências atribuídas ao Senado (art. 52 da CF), concernentes à

---

Legislativo e a integração do planejamento com o orçamento (GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 45).

realização de operações de crédito e concessões de garantia de todos os entes da federação, sem exclusão das operações realizadas pela União. A Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) também teve seu papel redesenhado, passando a dispor de uma atuação primordial no encaminhamento dos projetos de lei envolvendo o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, entre outras importantes atuações.<sup>327</sup>

Pelo que se observa, a redemocratização insculpida na Constituição vigente idealizou garantir um equilíbrio entre os poderes, nutrindo a expectativa de elevar as funções do Poder Legislativo e arrefecer as prerrogativas do Poder Executivo, até então superrelevantes no período ditatorial precedente. Ricardo Lobo Torres chega a dizer que o constituinte de 1988 pretendeu transpor para o direito pátrio os esquemas orçamentários da Alemanha e da França, países com regime parlamentarista, mas o fez sem a devida cautela, trazendo do modelo germânico uma comissão mista com expressivos poderes, ao tempo que não se observaram maiores condicionantes para emendas parlamentares como no sistema francês, a indicar que a formação do texto constitucional brasileiro, com inspirações aderentes ao parlamentarismo, amoldou-se ao presidencialismo tupiniquim, um tanto mutilado.<sup>328</sup> O plebiscito de 1993, previsto no art. 2º do ADCT como prêmio de consolação aos parlamentaristas derrotados no Congresso Constituinte, conservou incólume a tradição republicana presidencialista, interrompida só no período de 1961-1963,<sup>329</sup> de modo que se tem, atualmente, certa miscelânea de normas constitucionais de essência parlamentarista em uma estrutura política adaptada ao sistema de governo presidencialista.

O fato é que, ante o fortalecimento das funções do Legislativo, conjugado com a manutenção das prerrogativas do Poder Executivo na direção geral das políticas de governo, tem-se, em âmbito orçamentário, novo panorama no quadro constitucional de repartição de competências, contemplando um compartilhamento de funções entre os poderes que são igualmente imprescindíveis para o devido equilíbrio do orçamento público, daí se percebendo a tentativa do constituinte de conferir harmonia no

<sup>327</sup> DALLAVERDE, Alessandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 80-81.

<sup>328</sup> Ricardo Logo Torres diz que a tendência da Constituinte era adotar o parlamentarismo, como na França e na Alemanha, mas venceu a opção presidencialista, ratificada no plebiscito: “[...] temos uma séria contradição constitucional: adotamos o modelo de orçamento próprio do parlamentarismo praticado na França e na Alemanha dentro de uma estrutura política presidencialista! A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Comissão Mista do Congresso Nacional, por exemplo, são figuras típicas do regime parlamentarista, quem a martelo se adaptam ao presidencialismo!” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 49-50).

<sup>329</sup> MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas: aproximações a propósito da reforma política brasileira*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2021. p. 41.

rol de competências cooperativas ao longo de todas as etapas do ciclo orçamentário. Em termos exemplificativos: se cabe ao Executivo a propositura das leis orçamentárias, compete ao Legislativo a sua apreciação e aprovação; se este, por outro lado, pode propor emendas e fiscalizar a sua execução, aquele detém as competências para os atos de gestão; em qualquer caso, é óbvio, todos se vinculam aos limites e comandos decorrentes das disposições constitucionais que regulam o processo orçamentário. E, nesse ponto, importa salientar que, dentro de tal feixe de atribuições deflagradas no âmbito da gestão financeira pública, em nenhum momento a Constituição de 1988, ao longo das disposições sobre a matéria orçamentária, deu qualquer margem para a interpretação de que seria o orçamento lei de cumprimento facultativo. Ao revés, se o rebalanceamento entre os poderes reforça a preocupação com o equilíbrio e a integridade das funções estatais, eventual atenuação dos efeitos materiais da lei orçamentária viola o próprio sistema constitucional de competências nesta seara.

Por outro lado, no que se refere ao segundo ponto de destaque advindo do arranjo orçamentário da Constituição vigente, tem-se o reforço ao planejamento como um relevantíssimo avanço em relação aos modelos que lhe precederam. O sistema orçamentário brasileiro concebido pelo constituinte de 1988 inovou ao estampar uma estrutura de tripartição das leis orçamentárias,<sup>330</sup> como prevê o art. 165: “Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais”. Com efeito, tal modelo segue a acepção renovada de que o planejamento é exigência do moderno conceito de orçamento, de modo assim disposto: o plano plurianual (PPA) estipula, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital, além dos programas de duração continuada (art. 165, § 1º); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), por sua vez, contém as metas e prioridades da administração pública federal, demarcando as diretrizes de política fiscal e respectivas projeções, em consonância com a trajetória sustentável da dívida, e servindo de instrumento que orienta a elaboração da lei orçamentária anual (art. 165, § 2º); e a lei orçamentária anual (LOA), por fim, compreende o orçamento fiscal dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração

<sup>330</sup> James Giacomoni, no tema, explica: “A Constituição de 1988 introduziu inovações no marco jurídico do sistema orçamentário em vários sentidos: (a) valorização dos planos e do planejamento; (b) criação de novos instrumentos: o plano plurianual (PPA) e a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); (c) melhor definição do conteúdo da lei orçamentária anual, proporcionando condições para o efetivo cumprimento do princípio da universalidade; (d) devolução ao poder legislativo da prerrogativa de aprovar emendas de despesa aos projetos de leis do sistema orçamentário; e (e) constituindo-se em normas gerais, as novas regras alcançam todos os entes da Federação” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental: teoria, sistema, processo*. São Paulo: Atlas, 2019. p. 127).

pública, bem como o orçamento de investimento das empresas em que a União detenha participação majoritária no capital social votante e, ainda, o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos pelo Poder Público (art. 165, § 5º).<sup>331</sup> Nesse complexo de leis interligadas, consolida-se o orçamento público como uma peça de planejamento programático da nação, sendo o elo que une plano e ação estatal.

Mais do que um sistema articulado de planejamento orçamentário, a estrutura constitucional assim definida obriga o Governo a guiar seu plano de ação conforme o programa estatuído. Os orçamentos anuais devem se conformar às diretrizes que, igualmente, dialogam com o plano plurianual, refletindo leis que, hierarquicamente, se interconectam e formam um conjunto integrado que espelha um plano para o setor público a curto, médio e longo prazos. Com a Constituição de 1988, pois, o orçamento brasileiro tornou-se multidocumental, formado por três diplomas legais distintos, mas necessariamente harmônicos, mantendo a mesma unidade de direção política estatal, mediante o encadeamento e a compatibilização das leis orçamentárias, dentro de uma devida logicidade que confere coesão e disciplina normativa, sobretudo, pelo vínculo que desde o macroplanejamento se projeta para a lei executiva de curto prazo. É daí que decorre a estipulação do art. 165, § 4º, a determinar que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição deverão ser elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional, bem como o § 7º do art. 165, ao prever que os orçamentos fiscal e de investimento das empresas deverão encontrar-se compatibilizados com o plano plurianual.

Esse sistema concatenado de planejamento e orçamento, que advém da Constituição de 1988 e projeta normas articuladas (PPA, LDO e LOA), não presume, por óbvio, implementação meramente facultativa. Os anseios pela redemocratização foram acompanhados de iniciativas para reduzir o arbítrio do Executivo, também, diante do sistema de planejamento orçamentário, porquanto a subsunção da atuação governamental aos limites do que previamente consta no planejamento é mais uma forma de reequilibrar os poderes e obstaculizar condutas desviantes, instituindo-se

---

<sup>331</sup> Registre-se a nota de Rodrigo Faria: “Sobreleva ressaltar a íntima organicidade e compatibilidade que devem permear a feitura e coexistência dessas leis. Previstas conjuntamente e de forma encadeada no *caput* do art. 165 do texto constitucional pátrio, alçam-se à categoria das mais relevantes leis infraconstitucionais em nosso ordenamento ao imprimirem condução e direção articuladas ao funcionamento da máquina administrativa e do Governo” (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 27).

um modelo inspirado em atuação forte parlamentar.<sup>332</sup> A *tríade orçamentária*, assim, integrando o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, define, de modo imperativo, a atividade estatal, que deve retratar os planos estratégicos e as prioridades operativas anuais. Não à toa a Constituição estabelece que o Estado exercerá a função de planejamento, sendo este indicativo para o setor privado, mas determinante para o setor público (art. 174, *caput*). O orçamento anual, enquanto ponta operacional e instrumento ligado ao macroplanejamento, torna-se condição de eficácia aos programas fixados no plano plurianual e definidos como prioritários pela lei de diretrizes orçamentárias, por isso revelando índole vinculante.<sup>333</sup> Considerando, ainda, a vedação ao início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual (art. 167, I), torna-se consequência lógica a repugnância a sistema orçamentário que considere todo o complexo integrado de planejamento e orçamento como um aparato de cumprimento discricionário. As leis orçamentárias revelam os fins em direção aos quais o Estado planeja sua atuação, atingindo o grau máximo de efetivação somente com a plena realização do orçamento pátrio.

Conclui-se, destarte, que tanto a elevação das funções do Parlamento como o reforço à legalidade orçamentária e ao sistema de planejamento e orçamento, diante do novo arranjo dado pelo constituinte de 1988, transparecem uma tendência de redemocratização que se volta essencialmente para o equilíbrio de forças políticas na gestão orçamentária. Tal ideal, porém, restou frustrado diante da institucionalização, na prática, de uma *peça de ficção*, como assim ficou jocosamente denominado o orçamento tipicamente autorizativo, enraizado na realidade brasileira e que, ao longo dos anos, tem influenciado decisivamente a relação entre os poderes no âmbito das finanças públicas do país.<sup>334</sup> É que, embora o orçamento seja um

<sup>332</sup> Explica Márcio Gimene que o constituinte de 1988 favoreceu as prerrogativas do Legislativo e fincou um modelo de planejamento com forte viés parlamentarista, com três instrumentos interdependentes (PPA, LDO, LOA), mas a confirmação do regime de governo presidencialista, ratificado no plebiscito de 1993, prejudicou sobremaneira a lógica que orientou a instituição do esquema integrado PPA-LDO-LOA (GIMENE, Márcio. A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios. In: GIMENE, Márcio; COUTO; Leandro Freitas (org.). *Planejamento e orçamento público no Brasil*. Brasília: ENAP, 2017. p. 43-44).

<sup>333</sup> André Zech Sylvestre corrobora tal ideia afirmando que a LOA é a ponta de racionalidade de um sistema de planejamento coeso, não sendo mera autorização em que o gestor decida, livremente, gastar ou não a previsão orçamentária (SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 21).

<sup>334</sup> Eugênio Greggianin assim explica: “Na prática administrativa e orçamentária, o Executivo adota o chamado modelo autorizativo. Alega, diante das limitações de caixa, a prerrogativa de promover contingenciamentos, executando ou não as programações aprovadas. No entanto, parece existir um círculo vicioso no processo de elaboração e execução da lei orçamentária, de responsabilidade compartilhada entre Legislativo e Executivo, que leva a um excesso de auto-

instituto vital para o Estado, as suas disposições convertem-se, não raro, em vã promessa, expectativas que não se realizam a contento, já que se instalou no Poder Executivo uma suposta prerrogativa, desde sempre difundida, de não executar, ainda que injustificadamente, o orçamento aprovado pelo Parlamento, sob o pretexto de sua natureza autorizativa. Como tal, a lei orçamentária consubstanciaria somente uma permissão para o gasto, não um dever. A transformação do orçamento em peça não realista materializou-se no cenário nacional, em especial, a partir dos excessivos mecanismos de flexibilização na execução da lei orçamentária adotadas pelo Governo, que sobrevieram em um contexto de esvaziamento da função legislativa. Tal praxe orçamentária pátria, que deturpa o propósito constituinte, é bem retratada por Gabriel Lochagin:

Ocorre que o direito orçamentário brasileiro apresenta-se, em alguns aspectos, como uma estrutura assistemática em que, ao mesmo tempo em que procura restringir a discricionariedade governamental de flexibilização da execução do orçamento, consagra largas permissões para que ela ocorra. Tais permissões parecem surgir de normas que, ao distribuírem competências orçamentárias na fase de execução, conferem ao Executivo a faculdade de se valer de atos próprios destinados a alterar o orçamento votado, sem a participação parlamentar, muitas vezes restringindo-se o controle exercido pelo Poder Legislativo a um mero controle político posterior. Essa incompatibilidade entre uma estrutura orçamentária que garante o cumprimento da vontade parlamentar e a amplitude dos instrumentos de flexibilidade à disposição do Executivo parece surgir não apenas de incongruências da norma posta, mas do anacronismo de interpretações insistentemente repetidas. É possível que algumas prerrogativas do Poder Executivo na fase de execução decorram de arraigadas opiniões a respeito do orçamento público que hoje não encontram amparo constitucional. A ideia de que a execução orçamentária é matéria de competência privativa do Poder Executivo, excluindo-se a possibilidade constitucional do exercício de competências parlamentares nessa fase, parece se situar nesta categoria de anacronismos hermenêuticos.<sup>335</sup>

Na verdade, a atribuição de um caráter meramente autorizativo ao orçamento público, sem dúvida, é o ponto principal de deformação da dinâmica orçamentária, mas várias normas e procedimentos também cooperam para tal adulteração, tendo sempre como pano de fundo a liberalidade na execução da lei, o que significa que a existência de garantias formais em favor do Legislativo não impediu o surgimento de

---

rizações, contingenciamento discricionário e concentração de poder decisório na definição das políticas públicas que dependam de recursos orçamentários. As deficiências do modelo autorizativo, aparentemente, não se esgotam no orçamento. Todo o sistema de planejamento e orçamento, delineado como determinante e relativamente rígido, opera de forma muito mais maleável, adaptando-se, supostamente, à necessidade de flexibilidade da administração e também aos interesses políticos na relação Executivo-Legislativo” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 20).

<sup>335</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 17.

uma diversidade de artifícios que minguaram sobremaneira a força do orçamento, em detrimento da lei aprovada no Parlamento. Normas orçamentárias que deveriam ser veículos para a concretização dos programas nacionais e dar efetividade à atuação estatal, em respeito aos deveres estampados na Constituição Federal,<sup>336</sup> acabaram se convertendo em instituição de reduzida credibilidade, daí a alcunha de *peça de ficção* pela qual ficou reconhecida, e da qual ainda não se desvencilhou totalmente, como proclama José Mauricio Conti.<sup>337</sup> A vontade democrática na decisão alocativa perfaz uma lei plenamente subsistente no mundo jurídico, integrada aos objetivos e às metas do plano estatal, não podendo ser considerada mera peça ilustrativa, mas contém compromissos formalmente assumidos e que devem ser cumpridos. Não por outra razão, mostra-se adequado superar o orçamento autorizativo fictício por um orçamento impositivo que há de ser executado e, portanto, deve ser real.

O fato é que, não obstante essa dualidade existente entre ficção e realidade que circunda os modelos orçamentários, respectivamente, autorizativo e impositivo, tal concepção diz respeito, no fundo, à menor ou maior vinculação do administrador aos termos da aprovação legislativa, mas não propriamente à irrealidade ou não de sua aderência fática ao sistema posto. Isso porque, no Brasil, em verdade, de fictício infere-se do orçamento autorizativo só o seu distanciamento da execução fiel da lei e o consequente desacato às prerrogativas parlamentares, mas, de resto, vê-se que sua absorção se tornou mais concreta do que qualquer outra no âmbito da gestão das finanças do país. A rigor, em que pese o almejado equilíbrio entre os poderes no esquema constitucional de competências orçamentárias, certamente se pode afirmar que o orçamento autorizativo, pelo tempo de vigência e grande sucesso de público que teve, refletiu uma estrutura de orçamentação pública que conseguiu acomodar no ambiente político, ainda que de modo inconstitucional, interesses contrastantes dos poderes Executivo e Legislativo. Tal arranjo institucional perpassou a formação do orçamento nacional e forjou uma cultura administrativa com especificidades que acabaram convertendo essa conformação em um

---

<sup>336</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 37.

<sup>337</sup> É contundente a doutrina de José Mauricio Conti ao defender que o orçamento não deve ser *peça de ficção*, afirmando que os atos de descaso à lei orçamentária se tornaram praxe na Administração Pública, distanciando o orçamento aprovado pelo Poder Legislativo daquele efetivamente cumprido pelo Poder Executivo, tornando-se excessiva a discricionariedade exercida ao longo da execução orçamentária e mitigando a credibilidade da lei orçamentária, que passa a se aproximar mesmo de uma *peça de ficção*. Por fim, arremata, sem deixar dúvida: “Enfim, já é hora de deixar no passado a ideia de que a lei orçamentária é uma peça de ficção para colocá-la em seu devido lugar e ocupar merecidamente o espaço que lhe cabe, que é o de lei mais importante depois da Constituição” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 189-193).

verdadeiro palco de barganhas políticas e de ajustamento transacional recíproco, à custa, porém, de ações de baixa lisura no processo de orçamento e planejamento. O modelo orçamentário autorizativo instalado no Brasil, assim, passou à margem do regime de competências idealizado na Constituição de 1988, revelando as vicissitudes do arcaico esquema e a assimetria indesejada no âmbito das relações político-institucionais, como se passa a ver.

### 3.2 ORÇAMENTO AUTORIZATIVO E AS MANOBRAS DE FLEXIBILIZAÇÃO NA SUA GESTÃO

O orçamento público, não se pode negar, é espécie normativa de conteúdo determinado e processo legislativo peculiar, seguindo regras próprias definidas pela Constituição que o distinguem do processo legislativo ordinário, como: existência de Comissão Mista Permanente, limites quanto ao objeto de emendas parlamentares, previsão temporal para a sua vigência, dentre outros, refletindo, assim, um processo legislativo singular. Heleno Taveira Torres, aliás, afirma que o sistema constitucional de orçamentação pública se mostra como o procedimento legislativo mais analítico e especializado de toda a Constituição. Não por outra razão, a opção do constituinte ao definir o orçamento como *lei* e dotá-lo de um rigoroso e complexo procedimento legiferante especializado, obviamente, tem uma representatividade ímpar dentro da sistemática constitucional e lança luzes para a doutrina no sentido do estrito dever de interpretação coerente com seus fundamentos.<sup>338</sup> Nessa toada, impende notar, desde logo, que o tratamento diferenciado conferido às leis orçamentárias, abrangendo rito próprio de formação e desenvolvimento que não foi dado a nenhuma outra espécie normativa, longe de reduzir-lhe a importância ou descredenciar os efeitos próprios de sua natureza legal, só reafirma a imprescindibilidade da higidez do procedimento que o constituinte preparou para esse prestigiado instrumento da nação.

Esse processo orçamentário peculiar, conforme expõe James Giacomoni, é constituído pelas seguintes etapas: (a) elaboração da proposta e do projeto de lei orçamentária; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (c) execução orçamentária e financeira; e (d) controle e avaliação da execução.<sup>339</sup> O autor chama o caso

<sup>338</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 362.

<sup>339</sup> “Na descrição de qualquer processo haverá sempre algo de arbitrário na escolha do número e na denominação das etapas. No caso do processo orçamentário, as quatro etapas citadas compõem um conjunto praticamente sempre presente nos manuais e textos dessa área de estudo. Já no primeiro tratado escrito sobre o tema – *Le budget*, seu autor, René Stourm (1889), organizava o processo do orçamento nas quatro etapas tradicionais: preparação, voto, execução e controle. Em seu apreciado livro, o norte-americano Jesse Burkhead (1971, p. 115) indica as

brasileiro de um denominado *processo ampliado orçamentário*, que compõe, além da lei orçamentária anual, a tramitação dos dois novos instrumentos de gestão financeira advindos da Constituição Federal de 1988, referentes ao plano plurianual e à lei de diretrizes orçamentárias. Por sua vez, José Afonso da Silva, ao abordar o orçamento programático, assevera que sua concepção tem início com uma fase preparatória para a elaboração da proposta, seguindo com a posterior confecção da lei, que efetivamente caracteriza a devida noção de processo orçamentário e instaura o rito legislativo especial que abrange a votação e a aprovação, passando, adiante, pela execução dos atos executórios de gestão, até o desfecho com a prestação de contas no controle da execução orçamentária.<sup>340</sup> As etapas do *processo orçamentário* se repetem a cada *ciclo orçamentário*, refletindo um trâmite processual de prazo certo e renovação periódica, garantindo-se a deliberação democrática a cada novo ciclo para fins de ajustes na decisão alocativa sobre os recursos públicos. Ao longo dessas etapas, as peculiaridades do processo legislativo orçamentário, a propósito, podem ser assim sintetizadas, como bem demonstrado na lição de Rodrigo Faria:

As especificidades que lhes dão contornos próprios e peculiares são as seguintes: 1ª. Iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo (art. 165, incisos I, II e III, da CF/88); 2ª. Os atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária caracterizam crime de responsabilidade (art. 85, VI, da CF/88); 3ª. A lei orçamentária anual não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (art. 165, § 8º, da CF/88); 4ª. Há prazos para o encaminhamento das leis orçamentárias ao Congresso Nacional (art. 35, § 2º, do ADCT); 5ª. Há restrições constitucionais materiais para a aceitação de emendas parlamentares (art. 166, § 3º, II e III, da CF/88); 6ª. Deve haver compatibilidade entre os textos dos projetos da LOA, LDO e PPA para aprovação de emendas parlamentares (art. 166, § 3º, I, e § 4º, da CF/88); 7ª. Possuem tramitação própria perante a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (art. 166, § 1º, da CF/88); 8ª. É vedada a utilização de medidas provisórias sobre matéria orçamentária, com exceção dos créditos extraordinários (art. 62, § 1º, I, “d”, da CF/88); 9ª. É vedada a utilização de leis delegadas sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos (art. 68, § 1º, III, da CF/88); 10ª. A falta de aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias impede a interrupção da sessão legislativa (art. 57, § 2º, da CF/88); 11ª. São objeto de fiscalização pelo Controle Externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70, *caput*, c.c. art. 71, da CF/88); 12ª. São objeto de

---

mesmas etapas: elaboração e apresentação, autorização legislativa, execução e controle. Na conhecida monografia sobre o orçamento-programa, José Afonso da Silva (1973, p. 233) apresenta as fases: elaboração da proposta orçamentária, elaboração da lei orçamentária, execução do orçamento e controle da execução orçamentária” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 195).

<sup>340</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 233-234.

avaliação e fiscalização por parte do sistema de controle interno integrado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 74, I, II e III, da CF/88). Por outro lado, não há, no aspecto formal, distinção das leis orçamentárias das demais leis. Fazem parte do processo legislativo ordinário, previsto no art. 59, III, da Constituição da República; são objeto de discussão no Congresso Nacional; recebem emendas, ou não, sendo aprovadas de acordo com o quórum simples correspondente às leis ordinárias; o autógráfo é encaminhado ao Presidente da República para sanção, ou veto, e posterior publicação; também recebem, como qualquer lei ordinária, um número de identificação, de acordo com a seqüência correspondente. O art. 165 do texto constitucional prevê as três leis orçamentárias: Plano Plurianual – PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA, e indica, expressamente, as matérias que devem ser objeto de tratamento por cada uma delas.<sup>341</sup>

O que importa, no fundo, é observar que há um visível rigor constitucional aplicado ao processo legislativo orçamentário, que se interliga, ainda, em vinculação estrita com o sistema de planejamento, fechando um encadeamento para o qual se exige coerência interna e respeito às leis dele emanadas, além, claro, da necessária harmonia entre os poderes para a boa condução das finanças estatais ao longo de todo o ciclo do orçamento, conforme repartição de competências e nos termos exatos em que dispõe o texto constitucional de 1988. Ocorre que a concepção adotada no Brasil de um orçamento meramente autorizativo transgrediu a lógica concatenada desse sistema peculiar de orçamentação e planejamento presente na Constituição, uma vez que dotou a Administração da anômala prerrogativa de descumprimento da lei aprovada, abrindo um flanco para a utilização dos chamados mecanismos de flexibilização orçamentária, que, reiteradamente invocados, se fixaram como forma ordinária, e não devidamente adequada, de se fazer política orçamentária no país.

Com efeito, uma visão mais abrangente da possibilidade de inexecução do orçamento público pelo Governo no modelo autorizativo, em que pese a justificativa da disciplina fiscal e da flexibilidade, diz Eugênio Greggianin,<sup>342</sup> leva a crer

<sup>341</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 26-27.

<sup>342</sup> “A hipótese aqui é a de que o modelo autorizativo pode estar favorecendo uma estratégia mais ampla do Executivo voltada à sua prevalência política na matéria orçamentária, com amplas repercussões. Em um círculo vicioso, excesso de autorizações convive com contingenciamentos sistemáticos e elevados, baixas taxas de execução das despesas, o que reduz a eficácia do orçamento público [...]. Se esse arranjo é conveniente para o Executivo, é de se esperar que o mesmo venha a adotar, ao longo do tempo, um comportamento pouco combativo em relação às causas do ‘orçamento-ficção’, rejeitando iniciativas de correção, o que não deve ser uma surpresa. De fato, no presidencialismo, segundo Bonavides (2006), o Executivo atua para fazer prevalecer seu ponto de vista político nas mais diversas áreas de políticas públicas, aspecto especialmente válido quanto aos orçamentos públicos” (GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 57-58).

que integra o jogo político do Poder Executivo a estratégia voltada a uma maior concentração de poder, reduzido após o reequilíbrio de forças na redemocratização. Tal modelo estaria não só realimentando esse processo, mas aclimatando a manutenção das distorções. Por outro lado, é instigante ver o Legislativo permitir uma transferência de poderes se teria prerrogativas formais para fazer valer a sua competência, embora em tempos recentes venha tentando alterar tal quadro por intermédio das emendas impositivas, mas estas, como se analisará, não refletiram medida realmente estruturante em seara orçamentária, apenas uma via periférica com fins à rearticulação política. Como bem observa Greggianin, se esse arranjo se torna conveniente para os poderes e acomoda as tensões no panorama político-institucional, seria de se esperar uma postura pouco combativa em oposição ao *orçamento-ficção*. São, portanto, dois lados de um mesmo fenômeno: o Executivo sobreleva-se com manobras de flexibilização na execução do orçamento; o Legislativo permite-se ser reduzido ao acolher um estado de coisas que finda no orçamento autorizativo. Para a correta análise desse desequilíbrio no Brasil é preciso, então, a avaliação de ambos os prismas desse fenômeno jurídico-político: o primeiro lado dessa relação é visto agora; o segundo no próximo tópico.

Sem dúvida, toma a dianteira na condução geral das finanças públicas e se notabiliza no âmbito da gestão do orçamento o Executivo, assumindo destaque na política orçamentária brasileira, apesar do reforço das novas atribuições conferidas ao Legislativo pela Constituição de 1988. A redistribuição do poder político decisório promovida no curso da redemocratização com a maior possibilidade de intervenção do Legislativo, a rigor, instigou a necessidade de o Executivo resguardar seu papel central na coordenação política orçamentária, daí sobrevivendo o uso de mecanismos que lhe assegurassem maior governabilidade, ainda que de forma enviesada. Paulo Roberto Simão Bijos até afirma que a reconquista das prerrogativas parlamentares serviu a uma sistematização de barganhas no xadrez político que favoreceu tanto ao Poder Legislativo quanto ao Poder Executivo.<sup>343</sup> Por outro lado, tornou-se visível no ideário da Constituição cidadã, ainda, um robusto incremento da afetação de parte relevante do orçamento,<sup>344</sup> elevando-se as vinculações constitucionais e os gastos

<sup>343</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Direito orçamentário na Constituição Federal de 1988*. Brasília: Editora Gran Cursos, 2010. p. 154.

<sup>344</sup> Edilberto Pontes Lima lembra que, em média, apenas cerca de 10% da lei orçamentária é passível de execução discricionária. A maior parte dos recursos já tem destino obrigatório, aproximadamente de 90% das despesas totais (LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo. *Planejamento e políticas públicas*, n. 26, 2003. p. 8). Esse diagnóstico é corroborado por Giacomonni quando diz que os dados atuais do orçamento federal mostram que cerca de 90% das despesas primárias provêm de legislação ordinária e precisam ser executadas, indicando a rigidez do orçamento brasileiro (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 118).

obrigatórios, cada vez menos dependentes das decisões dos gestores públicos, em razão da captura de receitas diretamente da fonte como forma de blindar interesses da arena de disputa política por recursos orçamentários, resultando no aumento da rigidez do orçamento. Diante desse contexto, fomentou-se a natureza orçamentária autorizativa como forma de retornar ao Executivo maior margem de liberdade na condução das políticas estatais, seja pelo risco político de perda de sua primazia a partir do reforço da função parlamentar, seja pelo enrijecimento vindo de afetações impostas mediante vinculações constitucionais e despesas obrigatórias. Diz Gabriel Lochagin, aliás, que os problemas do processo orçamentário brasileiro podem ser esquematicamente sintetizados na oposição entre a manutenção das prerrogativas parlamentares e a discricionariedade do governo na realização dos gastos.<sup>345</sup>

É fato que uma certa dose de flexibilidade, adstrita ao espaço normativo de atuação, se faz preciso para fins de ajustamento da atividade governamental diante das intercorrências que porventura venham à tona durante o exercício financeiro, sendo não somente possível como também desejável a adaptabilidade da gestão orçamentária a eventuais intempéries, dada a limitação intrínseca a toda previsão no que tange à capacidade de absorver, sem nenhum grau de imprecisão, projeções plenamente assertivas. O próprio sistema jurídico, entretanto, já prescreve, no âmbito da legalidade, formas de adequação no decorrer do exercício financeiro, daí por que, em verdade, não há propriamente uma oposição intransponível entre a flexibilidade na execução e o estrito respeito à legalidade orçamentária, mas é preciso convergir alinhadamente a política orçamentária dos poderes Legislativo e Executivo em uma direção uníssona, embora compartilhada.<sup>346</sup> Não foi, todavia, o que se viu ao longo dos anos com a utilização do paradigma orçamentário autorizativo. A verdade é que Governo se utilizou ordinariamente de brechas normativas em mecanismos diversos de flexibilização do orçamento que viciaram estruturas legalmente concebidas para dar maleabilidade à gestão, dando origem à implementação de contingenciamentos desregrados, créditos adicionais abertos com fins oblíquos, estimativas de receitas deturpadas, remanejamento abusivo de recursos, dentre outras condutas evasivas.

---

<sup>345</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 60.

<sup>346</sup> Vale ver importante nota: “O orçamento é lei e deve ser cumprida. O ordenamento jurídico já confere ao gestor flexibilidade orçamentária suficiente para superar eventuais novidades na dinâmica atividade que é executar o orçamento. Não se quer, com isso, tolher do administrador público o juízo de oportunidade e conveniência que lhe é inerente na condução da coisa pública, mas, sim, dotar de objetividade as decisões por ele tomadas quando da efetivação dos gastos públicos. Não se pode conceber, isto sim, que toda a racionalidade da atividade do planejamento deixe de existir quando da execução orçamentária” (SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 21-22).

O que se pode constatar é que isso se tornou factível no exercício de duas importantes prerrogativas cabíveis ao Executivo no bojo do processo orçamentário, notadamente a iniciativa para a elaboração das leis orçamentárias e a titularidade para os atos de sua execução, a lhe assegurar notável proeminência na condução da política geral estatal. É que o rearranjo de forças sob a égide da Constituição de 1988, muito embora tenha resultado na expansão das atribuições do Legislativo em matéria orçamentária, não reduziu o papel do Poder Executivo, apenas este passou a conviver com maiores instrumentos de controle, mas permaneceu com ampla capacidade para a elaboração e a condução do orçamento, dominando a atividade financeira estatal.

A propósito, lembra José Mauricio Conti que, sendo o Executivo a instância responsável pela direção geral da Administração, a ele compete coordenar não só a elaboração como também a própria execução do orçamento público, no exercício do mister que está sob seu comando.<sup>347</sup> Também Alexsandra Dallaverde explicita que, por ser a instância executiva responsável pelos serviços de interesse mais direto da população, coube-lhe tanto a iniciativa para propor o planejamento governamental, assim como para executar os atos de gestão.<sup>348</sup> Resta claro, desse modo, que a nova arquitetura pós-constituente de 1988, ao tempo que tentou superar aquele regime autoritário anterior e fortalecer institucionalmente o Parlamento, pretendeu assegurar também meios de governabilidade com a manutenção de um Executivo forte.<sup>349</sup> Em suma, como diz Horacio G. Corti, o centro do poder orçamental mantém-se no órgão parlamentar, mas é o Executivo que tem em suas mãos a iniciativa legislativa e a competência executória com base na orientação política que é concomitante.<sup>350</sup>

A iniciativa para elaboração das leis orçamentárias decorre do art. 165 da Constituição Federal, que confere expressamente tal incumbência ao Executivo. De um lado, trata-se de verdadeiro encargo, sendo atribuição estritamente vinculada, em relação à qual não pode se desincumbir; de outro, acaba por situar o Poder Executivo

<sup>347</sup> CONTI, José Mauricio. Iniciativa legislativa em matéria financeira. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*, p. 292.

<sup>348</sup> DALLAVERDE, Alexsandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 70.

<sup>349</sup> Afirma Mariana Silva: “[...] o desenho institucional do sistema de Governo na Constituinte respondeu a duas exigências históricas, quais sejam: (i) o fortalecimento dos poderes do Legislativo, seja pela tendência à adoção do parlamentarismo, seja em resposta ao período imediatamente anterior que havia suprimido muitas de suas prerrogativas, e (ii) o fortalecimento do Executivo diante do temor de um quadro de paralisia decisória, semelhante ao ocorrido sob a égide da Constituição, de 1946, e diante das novas finalidades impostas pela Constituição ao Estado ao optar pelo modelo de Estado Social” (SILVA, Mariana Borges Martins. *Somos ingovernáveis? Reflexões sobre o presidencialismo brasileiro*. *Revista da Faculdade de Direito da USP*, v. 103, p. 931-963, 2008. p. 936).

<sup>350</sup> CORTI, Horacio Guillermo. *Derechos fundamentales y presupuesto público*, p. 143.

em estado de primazia na definição da agenda política, considerando a importância do orçamento público em toda a dinâmica estatal, dando-lhe destacado poder. Essa prerrogativa não é absoluta, diante da autonomia financeira assegurada em outras esferas, pressupondo que os planejamentos dos poderes Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público e da Defensoria Pública, sejam fixados por parte de cada uma das respectivas instâncias, cabendo ao Executivo a consolidação da proposta. Também não é exclusiva, sendo possível, ainda, a iniciativa concorrente nos créditos suplementares (reforço de uma dotação orçamentária) ou especiais (despesas não cobertas em dotação específica), por não haver expressa reserva, ressalvados os créditos extraordinários (em caso de despesas imprevisíveis e urgentes), que são abertos por medida provisória, neste caso restritos à iniciativa do Executivo.<sup>351</sup> Há, também, a prerrogativa conferida ao Poder Legislativo para propor as emendas ao projeto orçamentário, podendo alterar a proposta do Executivo, a teor do art. 166 da CF/88, atribuição reforçada após o advento das emendas impositivas, vistas adiante. E, ainda, apesar da competência para a iniciativa orçamentária situar-se no Executivo, nada impede o diálogo com os poderes e a sociedade para a sua otimização, sendo inimaginável o poder que ignore a cooperação das demais instâncias, por isso não só a proposta do Executivo, de forma isolada, deve ditar a direção política do Estado.

Na prática, porém, a elaboração da lei orçamentária acaba sendo centralizada no Executivo, o que lhe coloca em posição de vantagem política perante os demais atores envolvidos. O sistema orçamentário adulterado pela falta de cogência da lei oferece baixo estímulo para uma efetiva participação parlamentar na formulação da pauta estratégica das políticas nacionais. A propósito, afirma Luiz Bambini de Assis que tal prerrogativa atribuída ao Executivo vem sendo concretamente usada como escudo para certo monopólio na confecção do orçamento público, quando, a rigor, o processo conjunto de planejamento deveria ser uma verdadeira demonstração de harmonia decorrente da relação dialógica entre os poderes.<sup>352</sup> O orçamento do tipo autorizativo oferece proeminência ao Executivo já na fase de elaboração, porquanto o Legislativo, que deveria ser coparticipante nesse processo, torna-se coadjuvante diante da desmobilização política advinda da falta de aderência adequada da lei à realidade. Tal

<sup>351</sup> Vale registrar a salutar ressalva de José Mauricio Conti nesse ponto: “[...] impedir outros órgãos ou pessoas de apresentarem projetos de lei de créditos suplementares ou especiais que visem a modificar rubricas do orçamento durante a fase de execução inviabiliza praticamente toda e qualquer interferência dos demais poderes e cidadãos nos rumos da Administração Pública, cuja condução é tão somente capitaneada pelo Poder Executivo, sem que isto importe na exclusão de todos os demais desse processo” (CONTI, José Mauricio. *Iniciativa legislativa em matéria financeira*, p. 295).

<sup>352</sup> ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público: função de controle do Parlamento*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 237.

circunstância não apenas concede, na prática, um privilégio à esfera executiva na feitura do orçamento sem a profusão do debate, mas daí decorre ainda um mecanismo de flexibilização reiteradamente usado na elaboração do orçamento que consiste na estimativa pouco sincera de receitas, já que, inexistindo o rigor de sua observância e ficando livre a permissiva concentração de poder no Executivo, este pode aproveitar-se da lei supostamente autorizativa para manipular previsões como manobra preparatória à maior liberdade do gestor no momento da execução.

O problema não está na iniciativa executiva para a propositura da lei,<sup>353</sup> mas na falta de compromisso com a natureza impositiva desta, daí sobrevindo uma série de mazelas que já se instauram no momento da sua concepção. Ao contrário, como bem destaca Harrison Leite, vislumbrando-se o orçamento como lei vinculante, já na sua elaboração tenderia a haver mudança de postura no seu tratamento e, deixando de ser elemento relegado a segundo plano, abrigaria mais profundamente o debate jurídico.<sup>354</sup> Não sendo assim, a estimativa das receitas, já na origem da lei, torna-se atribuição que pode ser mais facilmente corrompida e realizada com fins ardilosos, como pode vir a ocorrer na superestimativa ou subestimativa premeditada de receitas. Desse modo, orçamentos mal dimensionados alteram expectativas sobre a execução de políticas públicas por falsas premissas sobre recursos, descaracterizando o sentido da instituição orçamentária na medida em que os gastos fixados como contrapartida das receitas previstas tornam-se alvo de variáveis de ajuste no modelo autorizativo, de forma recorrente e imaginária, pois efetivados a partir de valores sabidamente não realísticos desde o seu nascedouro. Marcelo Vaz Ferreira, inclusive, faz provocação a respeito, ao depreender que eventual erro em previsão de receitas não se dá por

<sup>353</sup> Ao analisar o histórico das instituições orçamentárias, Gabriel Lochagin lembra que o orçamento elaborado pelo Poder Legislativo teve seus princípios atacados, tanto diante de novas necessidades da atividade financeira, como pela ideia de que elaborar o orçamento consistiria em atividade técnica irrealizável em parlamentos, marcados pelo poder dos chefes de partidos e pela preferência por interesses locais em detrimento do interesse nacional. Teve ênfase, pois, a ideia de orçamento do Executivo, a ver: “[...] de maneira predominante passou-se a admitir, com fundamentos teóricos e práticos, que a elaboração da proposta orçamentária deve ser matéria de competência privativa do chefe do Poder Executivo. A razão para a preferência dessa solução encontra diferentes justificativas conforme o tempo e o lugar. Fritz Neumark menciona que essas fundamentações se dão na direção de duas orientações principais: uma, filosófico-constitucional, referente ao papel dos Poderes do Estado; outra, político-técnica, relativa ao bom funcionamento de suas finanças”. Mas o próprio autor complementa destacando que: “Orçamentos do Executivo e do Legislativo, assim tomados à primeira vista, são termos que podem ter denotações errôneas. Eles não devem indicar que o orçamento em cada um dos casos é feito apenas pelo trabalho do Executivo ou do Legislativo, mas apenas que em ambos os casos cada um dos poderes tem a prerrogativa da elaboração da proposta orçamentária” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 30-32).

<sup>354</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 81.

incompetência técnica dos servidores que lidam com orçamento, mas são fatores políticos os responsáveis pelos recursos irrealizados aprovados no orçamento.<sup>355</sup>

De um lado, a superestimativa de receitas públicas que não se confirmam dilui a probabilidade de execução das dotações aprovadas, abrindo espaço à ocorrência de contingenciamentos intencionais, que passam a integrar o dia a dia da gestão orçamentária e financeira, sendo aceitos como fenômeno ordinário desde a etapa da elaboração do projeto de lei orçamentária, como aduz Eugênio Greggiani.<sup>356</sup> Torna-se possível, dessa maneira, incluir no orçamento um montante maior de gastos em relação às reais disponibilidades de fontes, que posteriormente serão forçosamente cortados. Por outro lado, também o distanciamento da lei orçamentária proposta em relação ao seu plano de execução pode decorrer da prática adotada no sentido de subestimar as receitas, caso em que, havendo excesso de arrecadação, essas verbas passam a ser alocadas de forma não previamente concebida, subtraindo a importante função do planejamento. E, ainda, se o Legislativo só pode reestimar receitas se for detectado erro ou omissão de ordem técnica ou legal, na forma do que dispõe o art. 12, § 1º, da LRF, o Poder Executivo acaba obtendo margem de manobra adicional durante a execução do orçamento, como clarifica Élide Graziane Pinto, pois, se as receitas forem estimadas a menor, provavelmente haverá excesso de arrecadação para o qual não haveria, *a priori*, previsão de alocação.<sup>357</sup> Seja na superestimativa com a possibilidade de maior espaço para os contingenciamentos de despesas, seja na subestimativa que pode resultar no excesso de arrecadação com realocação por meio de créditos adicionais, a absorção do caráter orçamentário autorizativo passou a propiciar no contexto nacional boa dose de discricionariedade ao Executivo, dado o subterfúgio nele imerso de ausência de responsabilidade para o encaixe real da lei, já que não se tem a obrigação de cumprimento das programações orçamentárias.

---

<sup>355</sup> FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil: análise da proposta de emenda à Constituição nº 565/2007 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2007. p. 25.

<sup>356</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 20.

<sup>357</sup> A propósito, a nota de Élide Pinto, corroborando o exposto, a saber: “[...] os processos de aprovação e execução da peça orçamentária ainda são obscuros e inconsistentes, vez que o Executivo exerce domínio sobre a metodologia de cálculo das receitas e das despesas obrigatórias de tal forma que se, conforme houver sub ou sobre-estimativa dessas dotações, todo o restante da programação orçamentária restará fragilizado. A correção de tais desvios demanda do Legislativo uma postura de controle anterior à elaboração e concomitante à execução da peça orçamentária, para além da pura e simples aprovação da lei de orçamento e da análise genérica *a posteriori* do balanço geral anual da União” (PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 319).

As distorções provocadas pela nefasta aplicação do orçamento autorizativo na realidade brasileira tornam-se ainda mais visíveis no exercício das competências do Poder Executivo para os atos de execução da lei orçamentária, sendo a ponta mais notória e que encontra desfecho na realização desviada da lei regularmente aprovada no Parlamento. A atribuição dada à esfera administrativa para executar o orçamento justifica-se, como lembra Gabriel Lochagin, por dois argumentos vitais: (i) o primeiro, de ordem técnica, já que a falta de condições propícias do órgão parlamentar para dispor de informações essenciais para elaborar a proposta teria por consequência a extensão automática, também, dessa consideração à fase propriamente de execução, sendo razoável pressupor certa dificuldade para área diversa à qual se confiou; e (ii) o segundo, de ordem juridicamente relevante, pois o caráter exclusivamente autorizador do ato do Parlamento, ainda que sob a forma de lei, não teria aptidão para gerar efeitos típicos dessa natureza, ficando confinado à índole materialmente administrativa, o que resulta, invariavelmente, na consequência de que as decisões tomadas na fase de execução orçamentária somente poderiam ser realizadas pelo Poder Executivo. Com efeito, diz Lochagin, há uma real cisão entre administração (corporificada no Poder Executivo) e política (localizada no Poder Legislativo) que incentivou a ideia de uma hierarquia orçamentária, pela qual o Executivo se tornou o agente maior desse ciclo, restando ao Legislativo funções externas de controle, mas não a efetiva cooperação na decisão política orçamentária, sendo tal prerrogativa centrada no Governo.<sup>358</sup>

A questão, mais uma vez se ressalte, não se debruça propriamente sobre a competência estatuída no Poder Executivo, porque o exercício específico da função administrativa permanece sendo um fundamento da devida separação de poderes do Estado. Nem se está a falar, vale frisar, na retirada da flexibilidade ao executor público, desde que adstrita aos limites que a lei estritamente dispuser. O que não se concebe, em verdade, é expurgar o Parlamento da fase de execução orçamentária. Assim como definido na prerrogativa de elaboração da lei, também no exercício da função para a realização dos atos executórios não se concebe um poder absoluto ou exclusivo. Tal premissa, contudo, é frustrada quando o Executivo despreza a atuação parlamentar e passa a descumprir a lei já aprovada, e, de modo unilateral, no momento da execução, em decorrência da suposta natureza autorizativa do orçamento. Os efeitos trágicos que a ausência da obrigatoriedade de observância da lei reflete em todo o complexo de planejamento orçamentário são vistos no desvio das atribuições confiadas a cada um dos poderes, panorama muito enfatizado na etapa da execução do orçamento, porquanto nela prolifera, mais ainda, a implementação

---

<sup>358</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 29-34.

de diversos outros mecanismos de flexibilização, possibilitando ao Governo, no fundo, optar por executar ou não as dotações, na parte em que não há vinculação orçamentária ou gastos obrigatórios. Dessa forma, macula-se um dos mais importantes aspectos da gestão financeira, notadamente no que toca à execução do orçamento, quando deveria haver o real implemento de ações voltadas ao efetivo cumprimento dos programas nele previstos e que se projetam, em *ultima ratio*, à consecução dos objetivos constitucionais.<sup>359</sup>

Esse contexto viciado ocorre, por exemplo, diante do manejo excessivo de contingenciamentos, sendo praxe a inexecução de despesas públicas já autorizadas, mesmo quando há suficiência de receitas, praticamente se transformando em regra de gestão do orçamento federal, em vez de fato eventual. Na dicção do art. 9º da LRF, deverá haver o contingenciamento se verificado que a realização da receita pública não poderá comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. No desígnio de uma gestão orçamentária equilibrada, há, portanto, um motivo claro para a limitação do gasto, não podendo ser adotado arbitrariamente fora das hipóteses de ajuste fiscal circunscritos à lei, embora tenha se tornado corriqueira a realização de contingenciamentos de modo injustificado, até mesmo de forma preventiva para a formação de superávits primários superiores às metas fiscais inscritas na LDO,<sup>360</sup> o que resulta em uma verdadeira desprogramação orçamentária. Regis Fernandes de Oliveira, a propósito, afirma que o contingenciamento foi concebido originariamente como um instrumento da gestão responsável, mas foge aos bons princípios desta a não execução dos gastos tomada a qualquer tempo e sem fundamentação razoável, sendo comum que, após aprovado o orçamento, e depois de tantos e prolongados debates, o Governo, ato contínuo, baixe decreto contingenciando bilhões de recursos, prática inconcebível que marcou o orçamento autorizativo brasileiro.<sup>361</sup>

<sup>359</sup> A propósito, vale observar: “[...] o mais relevante aspecto da gestão financeira estatal consiste na execução orçamentária, considerada a principal etapa do processo orçamentário, em que se dá o implemento dos atos tendentes à operacionalização e ao cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária, voltados à satisfação das necessidades coletivas, e, em última análise, à consecução dos fins últimos do Estado. Segundo José Afonso da Silva, consiste a execução orçamentária no ‘conjunto de atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos’, sendo os programas e objetivos propostos aqueles constantes das próprias leis orçamentárias. Constitui, ainda, a fase do ciclo orçamentário em que fica mais evidenciada a predominância do Poder Executivo no âmbito das finanças públicas, em razão dos diversos instrumentos de flexibilização orçamentária postos à sua disposição, que possibilitam o afastamento do modelo aprovado pelo Legislativo” (DALLA-VERDE, Alexsandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 114-115).

<sup>360</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 50.

<sup>361</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 500.

O que sempre se viu, na forma também descrita por Estevão Horvath, foi o congelamento de verbas efetuado no início do ano, com os recursos sendo liberados a conta-gotas, se e quando o Governo desejar, especialmente para poupá-los a fim de reduzir a dívida do Poder Público perante os seus credores.<sup>362</sup> Nessa lógica, a se notar, os decretos de programação tendem a adquirir relevância política maior do que a da própria lei orçamentária aprovada pelo Parlamento, o que, por si só, induz algo de tremendamente deturpado nessa sistemática, por tantas vezes concentrando-se elevados valores que são repassados como favorecimentos ao final do exercício, ou acumulados na forma de restos a pagar. Assim, o Executivo passa ter um instrumento propício para a ação estratégica de majoração de poder em seus domínios, em um círculo vicioso que combina excesso de autorizações na lei, contingenciamentos e aumento da margem de escolha durante a execução do orçamento.<sup>363</sup> A dinâmica frouxa decorrente de uma lei concebida como meramente autorizativa provoca, sem dúvida, consequências nocivas típicas de um *modus operandi* realmente indesejado. O gasto pressupõe, contudo, um rigor advindo da lei. Aliás, diz José Mauricio Conti, “gastar dinheiro público não é fácil, e nem deve ser”,<sup>364</sup> justamente para se evitar o mau uso dos recursos, por isso a despesa pública, submetida a procedimentos legais, deveria ser um ato a ser cumprido nos termos de sua previsão no orçamento.<sup>365</sup>

Por outro lado, ainda outra relevante manobra de flexibilização adotada pelo Executivo na execução da lei do orçamento é a abertura de modo desviado de créditos adicionais, em detrimento do processo legislativo ordinário de deliberação da proposta orçamentária, pondo à deriva premissas basilares do orçamento, como os princípios da exatidão e da universalidade. Adilson Abreu Dallari, nesse ponto, mostra que uma simples consulta à lista de medidas provisórias editadas nos últimos anos serve para evidenciar a prodigalidade com a qual elas foram usadas para a abertura de créditos extraordinários, muitas vezes utilizados para atender a despesas ordinárias e sem qualquer urgência, em notório desacato ao art. 41, III, da Lei nº 4.320/1964, bem como ao art. 167, § 3º, da CF/88, embora tal instrumento

<sup>362</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 224-226.

<sup>363</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 166.

<sup>364</sup> CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 211-212.

<sup>365</sup> Na prática, porém, não é isso o que ocorre. Reforça Vander Gontijo, ao dizer que os montantes contingenciados podem ser inflados por várias razões, como aumentos imprevistos em despesas obrigatórias; créditos extraordinários abertos sem a correspondente fonte financiadora; créditos adicionais para cobrir despesas primárias; inscrições de restos a pagar; aumento do superávit primário após a aprovação da proposta orçamentária, dentre outros (GONTIJO, Vander. *Orçamento impositivo, contingenciamento e transparência. Cadernos Aslegis*, n. 39, p. 61-72, 2010. p. 65).

apenas seja admitido em caso de “despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”. Na prática, diz Dallari, por meio do uso desviado de medidas provisórias foi comum o Poder Executivo superar o rigor da lei, ao sabor dos ventos da política.<sup>366</sup> Heleno Taveira Torres corrobora ao dizer que a prodigalidade com que tal instrumento veio sendo utilizado fez dele o objeto principal do controle em matéria orçamentária pelo STF, que já reconhece a inconstitucionalidade dessa prática.<sup>367</sup> Demais créditos adicionais, como os suplementares e especiais, também são alvo de ações fora dos quadros da lei. Exemplo disso foi o processo de notoriedade pública referente ao *impeachment* presidencial visto no Brasil em 2016, tendo como pano de fundo o uso de créditos suplementares sem a autorização legislativa.<sup>368</sup> O fato é que são várias as hipóteses que abrem possibilidade ao Poder Executivo de flexibilizar a execução do orçamento, como sintetiza Eugênio Greggiani:

Nessa ação mais abrangente onde o Executivo tenta manter ou ampliar, em face do Legislativo, controle na definição e implementação das políticas públicas, a atribuição de caráter autorizativo da LOA no final do ciclo decisório é o elemento principal, mas não o único. Diversas normas e procedimentos que formatam o sistema de planejamento e orçamento interagem e cooperam com aquele propósito. Exemplificam-se, quanto ao PPA, as disposições no texto da lei que reduziram sua importância e cogência como instrumento de definição das políticas públicas. E, na LDO, a supressão de seu papel na fixação das metas e prioridades da administração pública federal e na definição de critérios de contingenciamento, em descumprimento à LRF. Especificamente quanto à LOA, destacam-se: a aprovação de regras que reduzem a importância política da aprovação do projeto do governo pelo Legislativo, como evidenciado pela amplitude das autorizações de execução provisória do PLOA, na hipótese de não ser

<sup>366</sup> DALLARI, Adilson Abreu. Orçamento impositivo, p. 325.

<sup>367</sup> TORRES, Heleno Taveira. *Direito constitucional financeiro*, p. 372.

<sup>368</sup> Sobre esse importante fato: “[...] o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, formalizado em 2016, fundamentou-se no descumprimento de normas de execução do orçamento. O processo de impedimento começou com a aprovação pela Câmara dos Deputados da admissibilidade do pedido apresentado por três juristas com acusações que configurariam a ocorrência de crime de responsabilidade por parte da presidente. Apontadas, anteriormente, no parecer prévio do Tribunal de Contas da União (TCU), que recomendou ao Congresso Nacional a rejeição das contas do governo relativas ao exercício de 2014, duas imputações foram aceitas pela Câmara: (a) realização por parte do Tesouro Nacional de operações de crédito junto a bancos federais, o que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e (b) abertura de créditos suplementares por meio de decretos não numerados em desacordo com a autorização constante na lei orçamentária daquele exercício. Recebido da Câmara, o parecer pela abertura do processo de impedimento foi aprovado pelo Senado Federal, provocando o afastamento da presidente e a posse interina do vice-presidente. No final de agosto de 2016, o plenário do Senado aprovou a perda do cargo da presidente, encerrando o longo processo” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 5).

sancionada a respectiva LOA até 31 de dezembro do ano anterior; a sobrevivência de mecanismos que permitem aprovar um montante de autorizações de despesas superior às reais disponibilidades de caixa, o que leva ao contingenciamento e ao acúmulo de restos a pagar; os privilégios especiais concedidos na elaboração e na execução de programações sob controle exclusivo do Executivo, em detrimento daquelas incluídas no Legislativo; as amplas margens de remanejamento das programações, com maior flexibilidade na execução, o que reduz a necessidade de créditos adicionais; e, os crescentes contingenciamentos de emendas aprovadas no Legislativo, em percentuais superiores àquele aplicado às demais despesas [...].<sup>369</sup>

Em suma, no decorrer do processo orçamentário pátrio, ao ser historicamente adotado o modelo de orçamento autorizativo, nota-se, diante da inexistência neste de dever para a efetivação da lei, uma concentração de poder disponível ao Executivo, que, por vezes, extrapola as suas atribuições constitucionais para resguardar, a todo custo, a condição de instância superior na condução da política orçamentária, sendo prática corriqueira não apenas algum nível de falseamento das estimativas de receitas para gerar margem de flexibilização, mas, também, a promoção de várias alterações no momento da execução da lei mediante a utilização de mecanismos que frustram o plano aprovado no Parlamento, ficando as programações orçamentárias à mercê das conveniências políticas perante a imposição da agenda governamental. Concebidos no ordenamento jurídico pátrio para dar equilíbrio à gestão financeira, mas utilizados de forma desvirtuada das reais finalidades para as quais deveriam ser idoneamente aplicados, tais instrumentos transformam-se em uma poderosa via de concentração de poder, em detrimento do quadro de harmonia entre os poderes idealizado pelo constituinte, por decorrência direta da aplicação do modelo orçamentário autorizativo.

Pode-se constatar que o criativo uso dos mecanismos de flexibilização pelo Executivo,<sup>370</sup> tão enraizados ao longo dos anos na prática administrativa brasileira, compromete o real objetivo do orçamento e estimula uma cultura de descompromisso na gestão do orçamento, opondo-se à observância da lei e à coesão de todo o sistema de planejamento integrado e convertendo-o em peça que tende a não ser

<sup>369</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 58-59.

<sup>370</sup> No quesito da criatividade para manobras desviadas o orçamento é terreno fértil para posturas abusivas no Brasil. Por exemplo, *maquiagens contábeis*, para além de manobras de flexibilização, valendo citar a indignação de José Mauricio Conti, ao fazer um balanço das práticas orçamentárias recentes, incluindo as *pedaladas fiscais* e outras vias de *contabilidade criativa*: “Um escárnio. Difícil saber, a essa altura, o que poderá ser feito para surpreender, pois a impressão é que todos os limites da improvisação e desconsideração total pelo ordenamento jurídico em matéria financeira foram ultrapassados” (CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 184).

frutífera, em que pese a sua grande relevância para a sociedade. Não se pode esquecer que as competências para a elaboração e a execução do orçamento não induzem monopólio ou exclusividade de poder onipotente.<sup>371</sup> A rigor, Executivo e Legislativo, no quadro constitucional em matéria orçamentária, dividem prerrogativas e responsabilidades conviventes. A harmonia entre os poderes, portanto, desafia nova dinâmica dialógica de compartilhamento democrático entre as funções estatais, mas a sistemática do orçamento autorizativo, em sentido contrário, como diz César de Moraes Sabbag, abre um espaço para o reforço pouco transparente das prerrogativas do Executivo, além de manter a sociedade distanciada das decisões importantes do Estado.<sup>372</sup>

Tudo isso reforça a ideia de uma necessária coparticipação do Parlamento ao longo do processo orçamentário, como delineado no arcabouço constitucional de 1988. Uma averiguação mais acurada das distorções que o orçamento tipicamente autorizativo imprime na sistemática pátria, contudo, revela que não só a inexecução sumária da lei do orçamento alija a instância parlamentar do processo democrático que se consubstancia no orçamento público, mas tal fenômeno está ainda associado, paradoxalmente, a um certo comportamento conivente do próprio órgão legislativo, ao adotar uma participação no ciclo do orçamento que, a rigor, vem transformando suas prerrogativas efetivamente em objeto de consumo dos parlamentares na conexão com interesses pessoais e de suas bases eleitorais,<sup>373</sup> mostrando pouco envolvimento nas decisões fundantes de caráter nacional. Esvazia-se nitidamente, assim, a função do Parlamento, em arranjo ligado ao viés orçamentário autorizativo, convenientemente acomodado no contexto político-institucional brasileiro. É o que se passa a ver.

---

<sup>371</sup> Tal constatação é assim enunciada: “Ainda, dizer que a execução orçamentária compete ao Poder Executivo não pode significar que essa seja uma competência exclusiva, presumida a partir da natureza administrativa de sua atividade. Essa se subordina a diretrizes delineadas pelo Poder Legislativo, e a competência de iniciar o processo legislativo das leis orçamentárias tem o propósito de assegurar ao governo, com as informações técnicas de que dispõe, participação no resultado do trabalho parlamentar” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 65).

<sup>372</sup> SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (org.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 455.

<sup>373</sup> Ao explicitar alguns entraves na democracia brasileira, Barry Ames expõe que as regras eleitorais aqui fixadas geram partidos formados por parlamentares de vocação eminentemente individualista. Afirma Ames que os deputados se preocupam, primeiro, com as finanças particulares, em segundo lugar, com a reeleição, e, num remoto derradeiro fim, com as políticas públicas (AMES, Barry. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2001. p. 21).

### **3.3 O ESAZIAMENTO DA FUNÇÃO PARLAMENTAR NO VIÉS ORÇAMENTÁRIO AUTORIZATIVO**

O processo legislativo orçamentário delineado no texto constitucional envolve a necessária participação conjunta das funções estatais, notadamente no âmbito de atuação das esferas executiva e legislativa, idealizando-se um procedimento que seja juridicamente confiável e do qual sobrevenha produto democraticamente concebido. Trata-se de decorrência do princípio da separação dos poderes, pressuposto que foi fortalecido na Constituição de 1988, com o revigoramento do Poder Legislativo em vários aspectos da gestão orçamentária e financeira pátria. O orçamento público, não custa lembrar, guarda mesmo a natureza de lei, o que implica a existência de um processo regular não só no aspecto formal, mas que dele decorra uma participação profícua do Parlamento, como órgão que representa, ao fim, a vontade do povo. É que o Estado de Direito, já dizia Kelsen, designa uma ordem jurídica que satisfaz requisitos de democracia e de segurança jurídica, segundo a qual a jurisdição e a administração se tornam estritamente vinculadas às leis, ou melhor, às normas estabelecidas por um Parlamento eleito pelo povo, e nisso reside um importante direito subjetivo que confere ao seu titular a participação nas decisões políticas, característica essencial à forma democrática de Estado, em superação ao modelo autocrático no qual os indivíduos são excluídos de toda a participação na formação da vontade estatal.<sup>374</sup> Não é de se tolerar, portanto, a aceitação de institutos que diluem o direito elementar do povo, no exercício da soberania, de ser efetivamente representado por um corpo parlamentar que não se esquiva de seu real mister constitucional, sobretudo agora, nestes tempos voltados ao aperfeiçoamento dos regimes democráticos, não sendo diverso o que se deve imprimir no processo legislativo orçamentário brasileiro.

Em sintonia com essas premissas, o ordenamento jurídico brasileiro, por meio da Constituição Federal de 1988, sobretudo na parte que trata do sistema e processo de orçamentação pública (Título VI, Capítulo II, Seção II), institui valores e parâmetros que fundamentam a atividade orçamentária estatal, cuja procedimentalização, na linha dos dispositivos que regulam o processo legislativo do orçamento nacional, realça a intenção do constituinte de robustecer o papel e as funções conferidas ao Parlamento. Desse modo, é certo que junto com o Executivo se insere também o Legislativo no protagonismo das prerrogativas constitucionais relacionadas à gestão das finanças públicas no Brasil. É que as decisões tomadas no orçamento definem ou concretizam políticas a serem desenvolvidas pelo Estado, daí dizer Eduardo

<sup>374</sup> KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*, p. 97-98.

Mendonça, e com ele há de se concordar, que, não houvesse o compartilhamento de funções, poder demais ficaria concentrado no Poder Executivo, que assumiria, assim, feições imperiais.<sup>375</sup> Por isso, a separação de poderes em matéria orçamentária é realizada pela partilha de competências entre Executivo e Legislativo. A este último, a rigor, foi designada função ainda mais vigorosa, cabendo-lhe tanto a implementação do controle político da instância executiva como a aprovação do plano de gastos de cada exercício.<sup>376</sup>

Vale frisar, nesse ponto, em respeito à harmonia entre os poderes, que, se, de um lado, descabe ao Executivo erguer-se onipotente na gestão orçamentária com o esvaziamento das funções do Parlamento diante do não cumprimento da lei, o inverso não é admissível com um Poder Legislativo que, sob o pretexto de realizar o controle político, faça-o usurpando competências pertencentes ao Executivo. A impositividade inerente à lei orçamentária, da qual se afastou a administração das finanças públicas no país, diga-se, desde logo, incute responsabilidades para ambos, o que presume, no mesmo passo, um comportamento ordeiro e equilibrado no exercício das funções parlamentares, tal que se direcione, em especial, para a unidade de direção política em consonância com o planejamento estatal e na linha geral das ações que incumbem precipuamente à instância executiva.<sup>377</sup> Em outras palavras: a atuação do Executivo encontra-se delimitada pelo controle parlamentar, mas esse controle não pode ser utilizado para constranger nem desarticular competências constitucionais reservadas à esfera administrativa, do contrário, no outro extremo também resultaria quadro de desequilíbrio dos poderes, possivelmente até mais perverso e ineficiente.

O que se quer dizer, enfim, é que o abuso de qualquer dos poderes no âmbito orçamentário é igualmente indesejável e refutado pela sistemática adotada no texto

<sup>375</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 286-287.

<sup>376</sup> “[...] o orçamento, desde o início, representou importante conquista como instrumento disciplinador das finanças públicas, sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos” (GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 55).

<sup>377</sup> Nesse ponto, é importante a ressalva de Luiz Bambini de Assis: “O resgate do papel do Parlamento quanto ao processo orçamentário não deve pressupor a retirada dos Poderes do Executivo com imposição de um modelo em que prevaleça a vontade do Legislativo. Isso transforma a questão em uma verdadeira guerra de forças em que o Executivo é tratado como um inimigo que deve existir para executar o orçamento, mas sempre de acordo com a vontade do Parlamento. Ao contrário, uma efetiva reforma do sistema orçamentário deve pressupor uma relação simbiótica entre os Poderes, pois não se pode negar que, se ao Executivo cabe garantir a execução do orçamento, seu papel no processo de elaboração e de estruturação das peças é de vital importância” (ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 234-235).

constitucional pátrio. O panorama que acompanhou o orçamento no Brasil, porém, abrigou a moldagem de uma relação política entre os poderes que deturpou a real competência constitucional a estes atribuída, o que reverberou também no âmbito do Parlamento, que passou a adotar postura furtiva, não se comprometendo como voz ativa na formação da vontade do povo em âmbito orçamentário. Tal sistemática, pois, contrastou com o plano bem definido pela Constituição de 1988, que conferiu ao Poder Legislativo novas prerrogativas e deveres, não apenas no âmbito da representação política, mas também no que toca à atuação legislativa e ao próprio controle sobre o Executivo. Buscou-se, originalmente, conceber um Parlamento capaz de interagir com a sociedade e com os demais poderes no exercício de suas funções.<sup>378</sup> Não por outra razão o texto constitucional sistematizou a sua participação em todas as fases do processo orçamentário, embora não seja o que se implantou na prática.

Dentre as várias competências atribuídas pelo constituinte de 1988 ao Poder Legislativo ressalta-se o controle político que é exercível pela via orçamentária, na medida em que a ação governamental só se valida após o consentimento em lei.<sup>379</sup> A propósito, Rodrigo Oliveira de Faria explica que, ao vedar o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária, bem como a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que porventura excedam os créditos orçamentários ou adicionais, a Constituição Federal, nos moldes do art. 167, I e II, incumbiu o Poder Legislativo, por meio da aprovação e do controle da lei do orçamento, na supervisão geral das atividades administrativas desenvolvidas pelo Executivo. E, de modo similar, em diversos dispositivos o texto constitucional manifesta a sua intenção de consolidar a premissa de que o Executivo, em matéria orçamentária, estará sempre jungido ao crivo parlamentar, por isso é que submete as atividades da esfera executiva, quanto à execução do orçamento, à necessária e prévia anuência do Legislativo. É o que se tem no caso de haver a abertura de crédito suplementar ou especial (art. 167, V); a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro

<sup>378</sup> ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 154.

<sup>379</sup> Esse controle, em verdade, pode se dar por dois caminhos: “O primeiro é que o corpo legislativo se recuse a votar o orçamento, ou ao menos ameace fazê-lo. Ou ainda, em decorrência desse primeiro caminho, que se negue a aprovar propostas específicas de criação de tributos ou de despesas em situações nas quais ainda não se consolidou a ideia de um orçamento completo das receitas e despesas. Nisso consiste o poder de travar o governo, com uma das primeiras formas de controle orçamentário. Um segundo caminho é normalmente o desenvolvimento do primeiro, e aparece em situações em que as competências orçamentárias do Parlamento estão bem consolidadas: trata-se da crítica, da emenda, da rejeição de itens específicos ou de créditos adicionais, dentre outras possibilidades” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 38).

(art. 167, VI); a instituição de fundos de qualquer natureza (art. 167, IX); a utilização de recursos que, diante de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária, ficarem sem as despesas correspondentes, por meio de créditos especiais ou suplementares (art. 166, § 8º), além de proibições como a impossibilidade de concessão de créditos orçamentários ilimitados (art. 167, VII), indicando a supremacia legislativa. E, ainda, há o controle no âmbito de fiscalização das contas públicas exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas, a teor dos arts. 70 a 75 da Constituição Federal. Em arremate, conforme afirma Faria: “a palavra final, em termos de Orçamento, é do Poder Legislativo”.<sup>380</sup>

Não apenas no controle, porém, deve estar a atuação do Parlamento, mas, como ressalta Marcus Abraham, o fortalecimento na instância legislativa tem suporte nas inovações que a Carta de 1988 trouxe em matéria orçamentária, com a criação de instrumentos normativos de planejamento orçamentário integrados, garantindo-se a participação parlamentar desde a definição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, leis que, junto ao orçamento anual, acabam por determinar o plano de atuação estatal, não se vendo o reforço da atuação do Poder Legislativo apenas pela devolução e ampliação de suas prerrogativas e pelo equilíbrio de sua atuação com o Poder Executivo, mas decisivamente compete-lhe agir cooperativamente com este na formulação geral da política estatal. Longe de ter sido idealizada pelo constituinte uma postura que seja meramente passiva ou superficial do órgão legislativo no processo orçamentário, é essencial perceber que sua participação foi incrementada durante todo o ciclo de planejamento e orçamento. Como também destaca Gabriel Lochagin, nada autorizaria a afirmação, portanto, de que o Poder Legislativo não possui funções constitucionais relevantes em todo o curso de desenvolvimento do orçamento público, não sendo adstrita a sua participação ao controle do Executivo, atribuição que já é demasiadamente importante, mas o seu papel vai muito além.<sup>381</sup> A rigor, o arcabouço constitucional de 1988 inseriu o Parlamento em uma dinâmica que suplanta a ideia de um controle simplesmente reativo para agregar também uma sistemática de interação e cooperação, lado a lado com o Executivo, e de modo complementar a este, para a condução geral das finanças estatais, não por outra razão, seja na definição da pauta dos gastos ou no controle da execução e, ainda, quando da fiscalização das contas públicas, durante todo o ciclo orçamentário o Legislativo deve assumir o posto de esfera corresponsável junto ao Executivo na gestão orçamentária.<sup>382</sup>

<sup>380</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 223.

<sup>381</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 66-67.

<sup>382</sup> FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 110.

Após a elaboração e respectivo encaminhamento pelo Executivo, os projetos de lei referentes à matéria orçamentária ingressam na instância legislativa, recebendo apreciação no âmbito das Casas do Congresso Nacional e tratamento específico na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO), que configura órgão permanente formado por Senadores e Deputados, previsto no art. 166, § 1º, da Lei Maior, a quem compete examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei atinentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, e sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais constitucionalmente previstos, além de exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária. Trata-se, portanto, de *locus* deliberativo nos vários temas orçamentários correlatos de competência do Parlamento, exercendo papel central ao conjugar várias ações no exercício de suas prerrogativas, como a realização de audiências públicas, a análise de estimativa da receita, a apreciação das alterações no projeto de lei, a emissão de pareceres e outros atos preparatórios até a conclusiva votação em Plenário. No exercício da competência regimental, o Congresso Nacional editou a Resolução nº 01/2006, que, dentre outras matérias, dispõe sobre CMO, a que se refere o art. 166, § 1º, da Lei Maior.

Ocorre que um certo desvio nas funções que competem aos parlamentares no processo orçamentário já pode ser notado no escopo da Comissão Mista. Após o reforço das atribuições do Legislativo na Constituição Federal, com destaque para o poder de alterar a programação do projeto de lei orçamentária por meio de emendas, os conflitos políticos internos ao órgão legislativo já revelaram, desde muito cedo,<sup>383</sup> a necessidade de regras e procedimentos para compatibilizar no âmbito da Comissão Mista o acesso de parlamentares às verbas orçamentárias,<sup>384</sup> visualizando-se, em verdade, uma postura pouco propensa às discussões nos projetos estruturantes e maior ocupação com o quinhão na fatia do orçamento, a denotar dinâmica que liga parlamentares e lideranças políticas a um *balcão de negócios* no

<sup>383</sup> Giacomoni esclarece esse aspecto: “Nos anos iniciais da década de 1990, a Comissão Mista de Orçamento (CMO) do Congresso nacional encontrava-se totalmente desaparelhada de regras e critérios para retomar a prerrogativa de apresentação e aprovação de emendas. Em exercícios desse período chegaram a ser apresentadas mais de 60.000 emendas, número inimaginável sob qualquer critério mínimo exigido para apreciação. Muito mais sérias foram as consequências da falta de normas na organização da CMO, na distribuição dos principais cargos de comando e na escolha dos relatores para os projetos de leis orçamentárias. Naquele período, a perpetuação de pequeno grupo na condução dos trabalhos da Comissão ensejou gravíssimos desvios na aplicação de recursos, posteriormente comprovados por uma importante Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instalada em 1993” (GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 13).

<sup>384</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 94.

Congresso. A CMO foi disciplinada inicialmente por meio da Resolução nº 01/1991, integrante do regimento interno comum. Poucos anos depois, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) dos *anões do orçamento*<sup>385</sup> apontou a existência de esquemas de corrupção dentro da Comissão Mista, sobrevivendo a Resolução nº 02/1995 na tentativa de regulamentação para evitar a concentração de poderes decisórios pelo parlamentar. Após o advento da LRF e a continuidade de denúncias de corrupção, veio a Resolução nº 01/2001, ampliando atribuições no controle de metas fiscais e de contingenciamentos. Adiante, um novo regimento foi dado pela Resolução nº 01/2006, estipulando a criação de comitês permanentes e relatorias setoriais, ampliadas pela Resolução nº 02/2015, dentre outras disposições sobre a tramitação interna das matérias orçamentárias.

A verdade é que, se, de um lado, tudo leva a crer que a estipulação de uma Comissão Mista permanente formada por membros das duas Casas do Congresso na apreciação de temas orçamentários tende a conferir um aprimoramento no exercício das competências parlamentares, de outro, a concentração de poderes nessa missão pode, em certa medida, gerar distorções temerárias. Ricardo Lobo Torres, ao analisar tal questão, diz que a inspiração de uma Comissão Mista encontrou expressão no art. 66 da Carta Constitucional de 1967/1969, tendo surgido em tempos de autoritarismo, mas foi com o texto de 1988 que tal órgão ganhou nova estatura na elaboração do orçamento federal, a ponto até mesmo de esmaecer o papel do Plenário do Congresso Nacional quanto às decisões fundamentais em âmbito orçamentário. Afirma o jurista, ainda, que Comissão Mista do Congresso Nacional, com expressivos poderes, foi uma das causas diretas de escândalos de corrupção e dilapidação de recursos públicos promovidos, principalmente pelos Deputados e Senadores que a compunham.<sup>386</sup>

O desvio de verbas reflete um descompromisso para com o orçamento. Pior ainda é perceber que condutas dessa natureza não findaram, apenas mudaram suas

---

<sup>385</sup> Em 1993 foi criada Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar o caso dos *anões do orçamento*. Sintetiza Rafael Baldo: “O relatório final noticiou que a fraude tinha começado antes de 1988. No esquema das subvenções, os gestores locais pagavam propina aos parlamentares envolvidos para liberar recursos federais em favor de entidades filantrópicas dirigidas por laranjas. No esquema das empreiteiras, as construtoras pagavam propina aos parlamentares envolvidos para liberar as verbas necessárias para as obras superfaturadas. O sucesso das negociações era garantido pela participação direta dos envolvidos na aprovação das emendas dentro da Comissão Mista do Orçamento. Por isso, o relatório final propôs a maior participação das comissões temáticas e dos parlamentares em geral no processo orçamentário, evitando a concentração dos poderes na Comissão Mista” (BALDO, Rafael Antônio. *Orçamento público revisitado*, p. 518-519).

<sup>386</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 437.

aparências.<sup>387</sup> Além dos casos de malversação de verbas públicas, há vários outros implícitos que ficam à margem da legalidade, tão degenerativos quanto aqueles. É o que ocorre ao se notar a forma como a matéria orçamentária é apreciada na Comissão Mista. Como já anunciado, o modelo autorizativo provoca um envolvimento baixo dos parlamentares nas discussões de maior interesse nacional e não é capaz de gerar um efetivo comprometimento dos atores políticos que o conceberam, uma vez que, sendo a lei orçamentária não impositiva, ao se desobrigar a sua execução cria-se problema já na origem, diante do fraco interesse que gera na parte que não induz concretude.

A desmobilização política é estimulada a partir da ausência de vínculos e de responsabilidades decorrentes da lei produzida pelo Parlamento. Ao ser relativizada a importância da norma orçamentária, não é difícil intuir o desinteresse pelo debate, tendência que se viu no âmbito da Comissão Mista, como nota Eugênio Greggiani, pela constatação de alguns sinais, como: recorrência de reuniões extraordinárias; dificuldade de quórum; redução do prazo de discussão e aprovação dos relatórios; votações simbólicas dos relatórios setoriais; designação frequente de relatores *ad hoc*, obstrução da pauta por disputas alheias à matéria orçamentária, dentre outras evidências, tudo a explicitar o papel acessório e instrumental das matérias postas na Comissão Mista em relação à agenda principal das Casas do Congresso.<sup>388</sup>

Tais distorções visualizadas no exercício das prerrogativas de apreciação e votação orçamentárias estão diretamente ligadas à outra competência do Parlamento, que se refere ao poder de emendas ao orçamento. É sabido que, no anterior período da ditadura militar, o Legislativo cumpriu mero papel homologatório, porquanto esteve cerceado das competências para a iniciativa das leis e a propositura de emendas que criassem ou aumentassem despesas públicas, conforme dispunha o § 1º do art. 67 da Constituição de 1967, cabendo-lhe aprovar em inteiro teor o projeto como fixado pelo Executivo.<sup>389</sup> A Constituição Federal recuperou o poder parlamentar de propor as emendas ao orçamento, de modo que o Legislativo, agora, é convocado a envolver-se na alocação dos recursos e na discussão a respeito das prioridades da agenda governamental para fins de formulação de políticas estatais, idealizando-se um rol compartilhado de competências, em contraste à anterior concentração de poder nos

<sup>387</sup> PRAÇA, Sérgio. Processo orçamentário: antecedentes, debates constituintes e mudanças após 1998. In: DINIZ, Simone; PRAÇA, Sérgio (org.). *Vinte anos de Constituição*. São Paulo: Paulus, 2008. p. 135.

<sup>388</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 169.

<sup>389</sup> REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 55.

domínios do Executivo, com fins a uma coparticipação equilibrada e harmônica entre os poderes.<sup>390</sup> A competência para o Legislativo alterar projetos de leis orçamentárias foi vista com entusiasmo nos debates que antecederam a nova redemocratização, sendo medida que não foi combatida por qualquer grupo político em nenhuma etapa do processo constituinte de 1988, como bem destaca Sérgio Praça.<sup>391</sup> Tal fato revela o brilho que essa prerrogativa tem junto aos parlamentares, com ela sendo possível atender a interesses das bases e se conectar aos redutos eleitorais.

À medida que ganhou forte importância política, o poder de emendas ao orçamento também passou a ocupar o centro das atenções do Parlamento, a ponto de causar um dano na função colegiada. O remédio, assim, tornou-se veneno, com inescrupulosas condutas em seara parlamentar. Se a lei orçamentária autorizativa brasileira não induz certeza de sua execução conforme aprovado pelo Legislativo, torna-se inócuo ao parlamentar se debruçar sobre ela, o que leva a focar atenções, de modo extremado, para as emendas. Na raiz dos problemas está um modelo que não impõe responsabilidades a ponto de gerar compromisso com a peça legislativa. Por outro lado, o reforço constitucional na recuperação da função parlamentar em âmbito orçamentário, embora salutar, não tem sido acompanhado de uma atuação zelosa pelo corpo legislativo, que rotineiramente demonstra postura desconectada da real função que lhe incumbe. É fato, entretanto, que essa prerrogativa não é absoluta, sofrendo limitações expressas a teor do art. 166, § 3º, da CF/88. Disso resulta que as emendas só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, devendo, também, indicar os recursos como fonte de custeio, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, desde que não incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências constitucionais tributárias para entes federativos, admitindo-se sua utilização, por fim, quando relacionadas à correção de erros ou omissões, recaindo-se a discussão sobre o seu uso como instrumento para reestimativas de receitas.<sup>392</sup>

<sup>390</sup> A possibilidade de o Legislativo alterar os projetos de leis orçamentárias integra o jogo político e faz parte da estratégia do constituinte de 1988. A propósito, a interação do Poder Legislativo no processo orçamentário por meio de emendas é descrito por Luiz Henrique Mello: “A emenda é prerrogativa inerente aos membros do Poder Legislativo para poderem interagir com projetos de lei que não são de sua autoria. Através dela, parlamentares podem incluir, alterar ou suprimir proposições, buscando adequá-las aos interesses de seus representados” (MELLO, Luiz Henrique Duarte Pereira. *A relação entre os poderes Executivo e Legislativo quanto às emendas individuais ao orçamento*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2012. p. 15).

<sup>391</sup> PRAÇA, Sérgio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2013. p. 123.

<sup>392</sup> A propósito, vale notar: “Não se pode descartar, *a priori*, a possibilidade de que o Executivo cometa erros, nesse tocante. Em consequência, pode-se admitir razoável a possibilidade de se corri-

As emendas parlamentares encontram-se reguladas na Resolução nº 01/2006 do Congresso Nacional, havendo previsão das espécies de acordo com a autoria: (i) emendas individuais, que terão como montante 2% da receita corrente líquida prevista no projeto de lei orçamentária enviado pelo Executivo, distribuído pela quantidade de parlamentares no exercício do mandato. Cada um deles, por sua vez, pode apresentar até 25 emendas à referida proposta de lei orçamentária anual, possuindo aderência a demandas locais; (ii) emendas de comissão, oriundas das comissões permanentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, assim também das comissões mistas permanentes do Congresso Nacional, em um total de até 8 emendas por comissão, de acordo com as competências regimentais e conforme cada área temática, nesses casos tendo relação com interesses nacionais; (iii) emendas de bancada, que advêm de Bancadas Estaduais no Congresso Nacional, referentes a matérias de interesse de cada Estado ou do Distrito Federal, sendo aprovadas por 3/4 dos Deputados e 2/3 dos Senadores da respectiva Unidade da Federação; no mínimo 15 e no máximo 20 emendas de apropriação, além de 3 emendas de remanejamento; e (iv) emendas de relator, por fim, com a finalidade de corrigir erros e omissões de ordem técnica ou legal; recompor, total ou parcialmente, dotações canceladas, limitadas à recomposição ao montante originalmente proposto no projeto; e, ainda, atender às especificações dos pareceres preliminares, vedada a inclusão de programação nova ou o acréscimo de valores a programações constantes dos projetos de leis orçamentárias.

Embora limitadas quantitativa e qualitativamente, as emendas, por terem se tornado o cerne da atuação do Parlamento no processo orçamentário, resultaram em um desvio de poder legislativo,<sup>393</sup> que acarretou o deslocamento da missão idealizada originalmente pelo constituinte, intensificando uma relação desarmônica

---

gir erros ou omissões detectados, inclusive no que diz respeito à elaboração da receita. Contudo, tal possibilidade há de ser fundamentada em prova robusta, para que a finalidade que inspira a norma se concretize por meio de receita mais realista possível. Portanto, não se pode tolerar abusos na utilização do expediente, vedando-se reestimativas amplas e generalizadas das receitas, como mero artifício para se abrir espaço para o acomodamento das emendas parlamentares” (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 224).

<sup>393</sup> Denilson Venâncio explica que o desvio de poder orçamentário pode se dar tanto pelo Executivo como pelo Legislativo, sendo: (I) legislativo quando a lei de meio aprovada se desvia dos fins constitucionais em sentido lato e das leis de meio entre si, situações em que temos casos típicos de desvio do Legislativo; (II) por resolução do Senado Federal na regulamentação e autorização de endividamento público, mediante empréstimos ou operações de crédito; e (III) administrativo quando, na execução do orçamento no exercício da função administrativa, desvia-se dos fins das leis de meio ou mesmo dos fins constitucionais e legais (VENÂNCIO, Denilson Marcondes. *O desvio de poder orçamentário*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 152-153).

estabelecida entre os poderes e a proeminência do Executivo na condução geral da política estatal. Do afã pelos recursos advindos das emendas decorreu uma expressiva redução do papel democrático do Legislativo. É de se notar que tal distorção ocorreu no âmbito de todas as quatro espécies de emendas, com maior realce ainda para as emendas de autoria individual, na medida em que destas advém uma dinâmica que personifica a *cota parlamentar*, com possível direcionamento para fins de conexão eleitoral, além da ineficiência associada ao seu uso paroquial, agravado, ainda, quando se identifica que, na prática, a destinação dos recursos públicos feita pelas emendas individuais não passa por maiores discussões no colegiado parlamentar, quase sempre aprovada como proposta, dificultando a coesão programática estatal.<sup>394</sup>

Sobre o tema, Marcos Otávio Bezerra avalia que as emendas paroquiais, em sentido oposto à participação voltada para o atendimento de questões mais amplas e estruturantes da nação, remetem à preocupação dos parlamentares com a destinação de recursos para suas bases eleitorais. Se esse tipo de emenda é tido como paroquial, diz o autor, os parlamentares que as elaboram, por vezes, atuam como vereadores federais, e o orçamento da União, por conseguinte, devido à natureza dos pequenos projetos, torna-se fragmentário e mais ligado às demandas localizadas.<sup>395</sup> Da maneira como são praticadas, desligam-se do interesse nacional e passam a assumir feição notoriamente clientelista, em fragilização do elo que liga sociedade e representação eleita. Afirma Luiz Bambini de Assis que as emendas individuais institucionalizam uma atuação parlamentar que beneficia programas pontuais em detrimento de uma peça orçamentária coesa, o que indica que a retirada de recursos de um programa de maior abrangência para destinação a ações isoladas do Parlamento em conexão com seus redutos eleitorais, da forma como concebida, acaba por obstruir a criação de projetos verdadeiramente emancipatórios.<sup>396</sup> A propósito, é valiosa a doutrina de José Mauricio Conti, ao trazer à tona esse contexto parlamentar brasileiro:

---

<sup>394</sup> A propósito, note-se a ressalva de Eduardo Mendonça: “Com efeito, consulta aos bancos de dados do Congresso Nacional demonstra que, com raríssimas exceções, todas as emendas individuais são aprovadas, sem qualquer deliberação real. A verdade é que cada um dos parlamentares dispõe de um capital anual para alocação segundo sua própria conveniência, o que acaba sendo utilizado por muitos para financiar benfeitorias nos seus redutos eleitorais. Ainda quando tais atividades se reverterem em benefício do interesse público, é evidente que recursos orçamentários não deveriam ser distribuídos dessa maneira, à margem do processo deliberativo” (MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 56-57).

<sup>395</sup> BEZERRA, Marcos Otávio. *Em nome das bases: política, favor e dependência pessoal*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política, 1999. p. 70.

<sup>396</sup> ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *Processo legislativo e orçamento público*, p. 250-251.

A praxe dos Parlamentos praticamente consolidou a sistemática de definir previamente, em acordo entre os líderes de ambos os Poderes, uma “cota” para as emendas parlamentares, estabelecendo-se um montante fixo, a ser contabilizado em rubrica específica durante a tramitação do projeto, para servir de “fonte de recursos” para atender a demanda das emendas parlamentares. Duas graves distorções na participação do Poder Legislativo – e, por conseguinte, da vontade popular – no processo orçamentário se vislumbram a partir dessa prática: a primeira delas é a redução da influência dos parlamentares no orçamento público, que, exceto no que se refere ao montante destinado à “cota das emendas parlamentares”, pouco ou nada interferem na elaboração da peça orçamentária, e, portanto, na decisão sobre a alocação dos recursos públicos; a segunda é a limitação da ação dos parlamentares à inclusão de despesas de caráter eminentemente paróquial e localizado, visando atender a demandas de menor vulto, geralmente destinadas a interesses específicos de sua base de apoio eleitoral. Inviabiliza, por conseguinte, a participação efetiva dos representantes do povo, eleitos para compor o Parlamento, na definição das políticas públicas e nas grandes questões relacionadas à alocação dos recursos.<sup>397</sup>

Também as emendas coletivas não ficaram totalmente imunes ao desvio em sua utilização na esfera de atuação legislativa no processo orçamentário pátrio. Desde as suas origens, quando ainda não continham maiores restrições para o seu exercício, vê-se a tentativa de reverter a natureza coletiva da destinação para transformá-la em mais uma das modalidades de destinação adulterada, com fins alheios à sua vocação original. Dada a capacidade criativa arraigada na cultura orçamentária nacional de se tirar proveito pessoal em detrimento do interesse público, a consequência foi o manejo de forma deturpada das *rachadinhas*, verdadeiras emendas individuais travestidas de coletivas, com parlamentares agindo em conluio para atender suas bases eleitorais.<sup>398</sup> E, dessa maneira, concebidas com o intuito de permitir que prioridades de Estados e demais regiões fossem contempladas no orçamento da União, na prática o que se tornou comum, em muitas bancadas,<sup>399</sup> foi a

<sup>397</sup> CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 221, grifo do autor.

<sup>398</sup> PRAÇA, Sergio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*, p. 80.

<sup>399</sup> “Cada bancada de parlamentares quer levar para seu Estado o maior número possível de recursos. Nasce entre eles, embora não digam ou não percebam, a disputa para levar recursos a suas bases eleitorais. É do que vai ele viver futuramente, ao lado da necessidade de obtenção de recursos para bancar as respectivas campanhas. Tudo vai se passar agora dentro do orçamento. [...] A disputa se inicia por quais os parlamentares que irão compor a Comissão Mista. Os partidos disputam a palma a presidência e a relatoria do orçamento. São cargos importantes em prestígio e disponibilidade de recursos. [...] Composta a comissão mista, começa a verdadeira guerra campal para saber o quanto cabe a cada Estado. Nascem as negociações com o governo, porque há planos, há obras que durarão mais de um exercício. [...] Os conflitos se instauram no interior dos partidos. Entre governo e parlamento. Entre oposição e situação. Entre bancadas de cada Estado. Há uma guerra surda, mas imperceptível” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 463-464).

individualização de emendas coletivas e sua desnaturação ante a destinação fragmentária de recursos, mediante subtítulos genéricos e sem indicação sobre os municípios que se beneficiariam das emendas, permitindo na execução a divisão de recursos públicos entre os parlamentares, com o direcionamento para suas respectivas localidades de interesse eleitoral.<sup>400</sup>

Não menos relevante, por último, as emendas de relator, como as demais, tiveram uso distorcido em diversas situações. Por ocupar papel central na Comissão Mista de Orçamento, sempre foi comum ao relator-geral utilizá-las para objetivos voltados ao equacionamento de pressões políticas e, muitas vezes, para atender às demandas de parlamentares que não logravam influência no orçamento pela via das emendas individuais e coletivas.<sup>401</sup> Não foram incomuns episódios de malversação de verbas públicas por meio dessa atuação, o que reflete, certamente, uma herança de desprezo para com as finanças públicas, denotando que, ainda hoje, há verdadeiro abismo entre padrões de comportamento ético e gestão orçamentária responsável. É verdade que, em decorrência de limites advindos da Resolução nº 01/2006-CN, houve certo arrefecimento na autonomia do relator para as emendas ao orçamento. Ainda assim, tornou-se alvo de desvios, a se observar, recentemente, do que se denominou de *orçamento secreto* no âmbito das emendas de relator, como prática de ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos em troca de apoio político na partilha do orçamento. No julgamento conjunto das ADPF 850, 851, 854 e 1.014, o Supremo Tribunal Federal reconheceu expressamente o vício nos seguintes termos:

[...] 6. Chama-se de “orçamento secreto” o esquema por meio do qual favorecidos os integrantes da base parlamentar do Executivo mediante a liberação de emendas orçamentárias em troca de apoio legislativo no Congresso Nacional, utilizado o instrumento das emendas do relator para ocultar a identidade dos parlamentares envolvidos e a quantia (cota ou quinhão) que lhes cabe na partilha informal do orçamento. 7. As emendas do relator, além de não possuírem previsão constitucional, operam com base na lógica da ocultação dos efetivos requerentes da despesa, via utilização de rubrica orçamentária única (RP 9), por meio da qual todas as despesas nela previstas são atribuídas, indiscriminadamente, à pessoa do Relator-Geral do orçamento, que atua como figura interposta entre parlamentares incógnitos e o orçamento público federal. 8. Também o destino final dos recursos alocados sob a rubrica RP 9 (emendas do relator) encontra-se recoberto por um manto de névoas. Cuida-se de categoria orçamentária para a qual se destinam elevadas quantias (mais de R\$ 53 bilhões entre 2020 e 2022) vinculadas a finalidades genéricas, vagas e ambíguas, opondo-se frontalmente a qualquer tentativa de conformação do processo orçamentário às diretrizes constitucionais do planejamento, da transparência e da responsabilidade fiscal. 9. A captura do orçamento público federal em favor dos interesses paroquiais dos congressistas representa

<sup>400</sup> FERREIRA, Marcelo Vaz. *Orçamento impositivo no Brasil*, p. 31.

<sup>401</sup> PRAÇA, Sergio. *Corrupção e reforma orçamentária no Brasil, 1987-2008*, p. 170.

grave risco à capacidade institucional do Estado de realizar seus objetivos fundamentais (CF, art. 3º), especialmente em decorrência da pulverização dos investimentos públicos, da precarização do planejamento estratégico, da perda progressiva da eficiência e da economia de escala, tudo em detrimento do interesse público. 10. A partilha secreta do orçamento público operada por meio das emendas do relator configura prática institucional inadmissível diante de uma ordem constitucional fundada no primado do ideal republicano, no predomínio dos valores democráticos e no reconhecimento da soberania popular (CF, art. 1º); inaceitável em face dos postulados constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência (CF, art. 37, *caput*); inconciliável com o planejamento orçamentário (CF, art. 166) e com a responsabilidade na gestão fiscal (LC nº 101/2000); além de incompatível com o direito fundamental à informação (CF, art. 5º, XXXIII) e com as diretrizes que norteiam os princípios da máxima divulgação, da transparência ativa, da acessibilidade das informações, do fomento à cultura da transparência e do controle social (CF, arts. 5º, XXXIII, “a” e “b”, 37, *caput* e § 3º, II, 165-A e Lei nº 12.527/2011, art. 3º, I a V).<sup>402</sup>

O desvio nas atribuições do Parlamento no processo orçamentário desde sempre gira em torno de uma disfunção relacionada à tentativa de usar o poder de emendas ao orçamento em uma errônea noção de verba pessoal do parlamentar, sob resquícios patrimonialistas, em detrimento do ideal de aperfeiçoamento do processo orçamentário. Não causa perplexidade o primeiro impulso do regime de impositividade no Brasil ter vindo pela Emenda Constitucional (EC) nº 86/2015, que, como se verá, acabou privilegiando justamente as emendas de autoria individual, cuja natureza mais se liga a essa personificação da verba pública. Afora o envolvimento parlamentar com tais emendas, no resto, em relação à pauta programática do orçamento público em si, o que ocorre é que, ao invés da participação conjugada, como deveria ser, do Poder Executivo e do Poder Legislativo na formação e discussão das leis orçamentárias, na verdade, o orçamento é praticamente fixado pelo Executivo ao Legislativo e este, após barganhas políticas de praxe, acaba, em geral, por aprová-lo, como destaca Estevão Horvath,<sup>403</sup> situação que também é bem retratada por César de Moraes Sabbag, quando diz que, apesar do processo orçamentário constituir oportunidade correta e palco adequado para que governo e sociedade reflitam sobre o destino dos recursos públicos, não se discutem grandes temas de interesse nacional, estratégias para o desenvolvimento ou macrodecisões econômico-financeiras, porquanto o que importa, de fato, torna-se ofuscado pelo varejo orçamentário e pela acomodação política do sistema e de seus atores, em atuações pouco nobres para o programa estatal.<sup>404</sup>

<sup>402</sup> STF, ADPF 854-DF, Rel. Min. Rosa Weber, DJe 09.01.2023.

<sup>403</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 70.

<sup>404</sup> SABBAG, César de Moraes. Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro, p. 454.

Tal sistemática conflui para o que bem retrata Paulo Ricardo Schier, ao afirmar que, embora no nível constitucional até possam existir instituições que regulamentam adequadamente o processo decisório, não raro a institucionalidade no plano legal e administrativo funciona como óbice ao seu efetivo funcionamento. A evidência se encaixa no processo constitucional orçamentário, da forma como implementado no Brasil, diante de toda uma dinâmica que se vê absolutamente degenerada decorrente do modelo autorizativo, revelando um descompromisso não só advindo da faculdade de inexecução da lei ao se considerar que a aprovação parlamentar fixa limite para a despesa e não um dever de realizá-la, mas, também, macula-se já em sua origem o processo do planejamento e orçamento, pela falta da atuação de um Parlamento que se responsabilize junto ao Executivo na direção geral da política estatal. Desse modo, aspectos culturais e processos decisórios institucionalizados, como declara o autor, firmam-se como poderosos agentes imunizadores de uma racionalidade efetivamente deliberativa, porque, sob o pretexto de fomentar decisões democráticas, criam mera aparência de deliberação. O desrespeito ao processo legislativo, em compreensão que transcende elementos meramente procedimentais e inclui outros substanciais, mostra-se inimigo interno das democracias, permitindo não a vitória dos melhores argumentos e razões, mas de interesses corporativos, clientelistas, patrimonialistas ou personalistas, incompatíveis com a racionalidade pública. Na visão de Schier:

[...] está-se diante de normas jurídicas que, em tese, foram submetidas legitimamente ao processo legislativo e, atendendo a todos os procedimentos deliberativos, foram aprovadas e ingressaram no ordenamento jurídico. As regras constitucionais formais para aprovação foram respeitadas. As regras regimentais (internas do Parlamento) igualmente foram respeitadas. Dificilmente o Poder Judiciário conseguiria, mediante simples análise procedimental, determinar a inconstitucionalidade dessas normas, principalmente porque, no Brasil, os Tribunais não costumam analisar a legitimidade procedimental na tramitação interna de projetos de lei (após a tramitação o controle ocorre) por entender que se trata de uma questão de interesse meramente “interna corporis”. Por outro lado, parece evidente que existem vícios graves em tais processos decisórios. Os projetos tramitam de acordo com os procedimentos, foram votados e aprovados. Contudo está-se diante de situações em que o vício deliberativo não decorre, exatamente, do nível institucional constitucional, mas dos campos legislativos e administrativos, que regulam o segundo plano, mais concreto e interno, dos aspectos procedimentais.<sup>405</sup>

---

<sup>405</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. Armadilhas no devido processo legislativo em contextos democráticos. *Revista de Direito Público Contemporâneo*, Instituto de Estudios Constitucionales da Venezuela: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 60-73, 2018. p. 68-70.

Por fim, não custa lembrar que, aprovadas as leis orçamentárias,<sup>406</sup> não se esgotam as funções do Poder Legislativo, pois se inicia outra etapa no controle sobre os atos financeiros do Governo, que se dirige para a execução do orçamento anual. Ao Parlamento, então, compete a participação também nessa etapa, submetendo-se o Poder Executivo, durante todo o exercício financeiro, à autorização legislativa para as eventuais mudanças que requeira no orçamento original. É assim na abertura de crédito suplementar ou especial, ou, ainda, na transposição ou remanejamento de recursos, bem como na utilização destes se ficarem sem despesas correspondentes, consoante vedações contidas no art. 167 da Constituição Federal, dentre outras. Isso significa, portanto, que o Parlamento detém competências não somente no momento da elaboração e aprovação da proposta para alocação dos gastos no orçamento, mas, também, nas alterações que este venha a receber no curso de sua execução. Não há dúvidas, sob tal prisma, da intenção do constituinte ao fazer do Legislativo instância coparticipante e corresponsável junto ao Executivo na condução geral do Estado.

Se a aprovação do orçamento público depende da autoridade constitucional do Parlamento, deste dependerão também as alterações que se fizerem ao longo da vigência daquele, conferindo-lhe a necessária legitimidade pelo consentimento dos representantes do povo, nada mais lógico em um regime democrático. O contrário, como esclarece Gabriel Lochagin, seria o mesmo que admitir que a definição dos objetivos expressos na lei do orçamento é mero simulacro anterior às decisões que, tomadas no Poder Executivo, efetivamente atenderiam ao interesse nacional.<sup>407</sup> É óbvio que isso não se mostra juridicamente adequado, sendo clara a precedência do Parlamento em matéria orçamentária assegurada pela Constituição de 1988, ao estabelecer sempre a necessidade de o Governo recorrer ao Poder Legislativo para a autorização de gastos, o que impele que as alterações posteriores tenham análogo

---

<sup>406</sup> Em caso de não aprovação da proposta de lei orçamentária, iniciando o exercício financeiro sem orçamento aprovado, não há previsão para regular a ocorrência, instaurando-se controvérsia sobre a chamada anomia orçamentária. A propósito, vale notar: “Essa situação de ‘anomia orçamentária’ infelizmente não é rara no Brasil. Temos visto tornar-se comum, ano após ano, a aprovação das leis orçamentárias no âmbito federal nos meses de fevereiro ou março, quando tal fato deveria ocorrer necessariamente ao fim do mês de dezembro do ano anterior. [...] A solução para a situação de falta de lei orçamentária decorre da utilização temporária, na proporção mensal de 1/12 avos (duodécimos), da proposta de lei orçamentária ou da prorrogação da lei orçamentária anterior, a partir da interpretação por analogia do art. 32 da Lei nº 4.320/64, que trata da hipótese de não envio da lei orçamentária pelo Chefe do Executivo no prazo estipulado e que, neste caso, permite a utilização da lei orçamentária então vigente. Há, ainda, quem entenda ser possível, em caso de não aprovação tempestiva do projeto de lei orçamentária pelo Legislativo, que o Poder Executivo possa promulgá-lo” (ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, p. 310-311, grifo do autor).

<sup>407</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 66-67.

tratamento, sob pena de ser despiendo o trabalho parlamentar prévio à execução. Tal evidência é crucial para que a gestão orçamentária na esfera executiva não seja uma direção unilateral com resquícios patrimonialistas, mas se condicione, antes e ao longo da execução, em conformidade com o que foi aprovado no Legislativo.

O modelo orçamentário autorizativo que ao longo dos anos foi sendo aplicado na realidade brasileira, porém, corrompeu tal formatação estabelecida na Constituição Federal de 1988, violando o princípio da separação de poderes, ao se permitir, ainda que imotivadamente, a inexecução da lei do orçamento, após sua regular aprovação. É simples de notar a incoerência dessa sistemática, senão veja-se: quando ainda um projeto, é necessária uma participação condicionante do Legislativo para autorizar o plano de despesas; após ser lei aprovada, espécie pronta e acabada, não se faz mais necessária a presença do Legislativo, sendo permitida sua alteração posterior, agora sem que seja necessária anuência do órgão representativo do povo. Esse esdrúxulo e inconstitucional procedimento ficou enraizado na cultura orçamentária nacional e esvaziou as competências parlamentares. O mais grave, porém, é que, até então, esse arquétipo foi passivamente aceito pelo Poder Legislativo ao longo dos anos, mesmo depois da redemocratização ocorrida em 1988 e da alteração do quadro de competências com o reequilíbrio de forças no âmbito do processo orçamentário. Nisso reside, pois, mais uma grave distorção percebida do ponto de vista do próprio órgão legislativo, no sentido de acatar um desvio adotado pela instância executiva.<sup>408</sup>

Essa articulação institucional, tudo indica, mostrou-se oportuna também para o Parlamento na prática orçamentária autorizativa por duas razões essenciais: (i) desobriga-se o Legislativo da responsabilidade política com os rumos do Estado ao deixar a cargo do Executivo as atribuições na formulação das políticas estatais; e (ii) por não se ocupar dos grandes projetos e permitir ter suas funções esvaziadas ante a primazia do Executivo, abre-se o caminho para maior foco nas emendas.<sup>409</sup>

<sup>408</sup> Estevão Horvath corrobora o exposto e diz ser lamentável perceber que o Poder Legislativo abra mão de suas prerrogativas em favor das imposições do Poder Executivo, como aponta: “Deveras, não se compreende como o Poder Legislativo possa abrir mão de prerrogativa tão importante em termos do destino dos recursos públicos. A Constituição da República, efetivamente, não obriga que o Executivo justifique ao Legislativo esse ‘desvio’ (ou não utilização) no destino dos recursos aprovados pelos representantes do povo. Estes, entretanto, deveriam exigir explicações sempre que isso acontecesse. A não ser que se entenda todo o processo orçamentário como algo *pro forma* ou ‘para inglês ver’” (HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 224, grifos do autor).

<sup>409</sup> Carlos Pereira e Bernardo Mueller lembram que, historicamente, o orçamento pátrio alternou quanto à capacidade do Congresso influir na alocação dos recursos. Mas, atualmente, mesmo após reforço das competências formais parlamentares, este se reduz essencialmente à proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária que visam direcionar para suas bases eleitorais programas e projetos de interesse local (PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. *Compor-*

É por isso, então, como já se anunciou antes, que esse quadro jurídico-político se desenvolveu em duas frentes: o Executivo ergue-se com manobras de flexibilização; o Legislativo permite-se ser esmaecido em suas funções. Há, assim, um círculo vicioso que amolda as tensões políticas, mas contra os princípios da boa administração, cada qual com resquícios de patrimonialismo, em detrimento da racionalidade estatal e da moralidade pública. Não se estranha, certamente, como o modelo orçamentário autorizativo, nesse quadro de dilapidação que provoca no sistema de planejamento e orçamento, teve tanto êxito em ficar intacto e sempre vivo na realidade brasileira.

Em tempos recentes, porém, vem-se observando, gradativamente, que essa construção institucional que é o orçamento autorizativo tem sido questionada. Ainda que de forma não tão coordenada, é possível ver uma reação do Parlamento com reformas constitucionais implantadas na direção do reconhecimento de certa impositividade ao orçamento brasileiro, a ser visto adiante. Resta, então, perscrutar o que mudou no quadro político-institucional para tal rearticulação de interesses. Nesse ponto, é necessário compreender as razões jurídico-políticas subjacentes à previsão no ordenamento constitucional de algum regime de impositividade para o orçamento público brasileiro. O fato é que o conflito entre os poderes Executivo e Legislativo tem sido elemento historicamente crítico à estabilidade democrática no Brasil. O novo contexto se liga a fatores específicos da realidade pátria: de um lado, um sistema de governo presidencialista de agenda inflacionada e poderes elevados associado à fragmentação na composição das forças políticas representadas por um Congresso pretensamente forte; de outro, a prática abusiva do Executivo, tendo em vista a índole autorizativa do orçamento, de contingenciar emendas e transformá-las em moedas de troca como estratégia integrante do jogo político, como agora se verá.

### **3.4 MOTIVAÇÕES JURÍDICO-POLÍTICAS À IMPOSITIVIDADE DO ORÇAMENTO NO BRASIL**

Não é novidade que o orçamento público se torna quase sempre uma arena de intensos conflitos, principalmente por estar em pauta o poder de decidir sobre o destino dos recursos escassos para cobrir demandas infundáveis, dentre as quais não só as relacionadas à cobertura dos direitos e das necessidades sociais, mas também

---

tamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 265-301, 2002. p. 267).

incorporaram-se outras menos elevadas, muitas vezes sobrepostas àquelas, incluindo a propensão pela manutenção dos postos na estrutura de poder daqueles que mais direcionam as prioridades alocativas.<sup>410</sup> Gozar de primazia nessa esfera de atuação pública significa, ao fim e ao cabo, perceber quem está em posição de domínio e, na prática, liderando o exercício do poder político. Trata-se, enfim, de uma das facetas mais vigorosas da sinuosa relação entre os poderes que se desenvolve no contexto da organização político-institucional de um Estado. E, na realidade brasileira, essa ocorrência não somente é real como também se revigora a partir da dinâmica própria que há no sistema político pátrio. Tudo fica agravado, ademais, ante a fragilidade da lei orçamentária, com pouca efetividade no âmbito interno, destituída de seus efeitos materiais e de força cogente no modelo tipicamente autorizativo. Ao mesmo tempo, reconhecidamente há pequeno espaço para livre alocação de recursos públicos, dado o excesso de rigidez pelas vinculações constitucionais e despesas obrigatórias.

O saldo disso tudo, no Brasil, tem sido um embate travado em torno do poder financeiro, em detrimento, porém, dos reais objetivos constitucionais que deveriam ser satisfeitos. Esse panorama acabou moldando em seara orçamentária a relação entre os poderes e, implacavelmente, refletiu na dinâmica nacional de atuação tanto do Executivo quanto do Legislativo: historicamente, o primeiro obteve a primazia na condução da política estatal à custa do esvaziamento das funções do segundo, e este, por sua vez, acomodou-se a tanto, na condição de se direcionar às suas emendas, desresponsabilizando-se da pauta de maior interesse nacional. Instalou-se, enfim, uma assimetria funcional que distorceu o sistema orçamentário pátrio, tendo como

---

<sup>410</sup> Regis Fernandes de Oliveira traz os bastidores do processo de orçamentação: “Por consequência, quando se vai discutir o gasto público, é imprescindível saber quem quer dominar quem. Se é o partido político ‘A’ que está com o domínio do poder, ele destinará recursos apenas e tão somente para os que com ele forem alinhados. Eventualmente, poderá atender determinadas situações específicas, exclusivamente para justificar a continuidade do gasto com os que lhe são fiéis. É que importa não deixar com que a dominação transpareça. A violência física é a maior das violências. No entanto, pode-se praticá-la mediante disfarce, ou seja, com forte crítica a alguém ou a alguma empresa, deslegitimando-a. Se o prefeito de determinado município é alinhado com o governador, evidente está que a maior parte dos recursos a ele será destinada. Claro que não se pode abandonar o prefeito da facção contrária, porque estará óbvia a violência. Imprescindível, então, que a ele seja também destinado algum recurso, mas em menor quantidade. Os recursos se destinarão, então, de acordo com a coloração política do agente político. Isto influencia fortemente quando da deliberação do gasto. Diga-se o mesmo da liberação de verbas parlamentares. Os deputados da mesma agremiação política do governador ou do presidente serão os maiores beneficiados. Basta que se levantem os dados dos Ministérios ou das Secretarias para saber quem foram os maiores beneficiados. Será que estamos falando alguma inverdade? Será que não estamos sendo fiéis com o que se passa na realidade?” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 537).

pano de fundo as arestas existentes no paradigma autorizativo. É salutar, a propósito, a provocação de Regis Fernandes de Oliveira, ilustrando esse aspecto:

O orçamento, tal como todas as leis, passa por um filtro. Há verbas vinculadas e recursos obrigatórios para determinados pagamentos. No entanto, o que sobra é disputado não só pelo governo federal que deve ter a maioria parlamentar para a aprovação de seus planos, mas também pelos governos locais e pelos parlamentares. Por aí se evidencia o conflito, isto é, dominação da maioria parlamentar pelo governo. Nem se diga que a oposição é pura. É da mesma natureza, só que não está no governo. Mantida a maioria parlamentar (à custa de nomeação de ministros, diretores e presidentes estaduais, cargos de representação nos Estados, etc.) a guerra se instaura, então, é entre os próprios parlamentares. O governo pode até ter interesse em que tal ocorra, porque enquanto disputam sobras, os grandes nacos ficam cobertos.<sup>411</sup>

O sistema retroalimenta-se, como se avistou, de um desvio de poder, seja do Executivo, ao relativizar a lei do orçamento com mecanismos de flexibilização, seja do Legislativo, ao se permitir ser esvaziado em suas funções, direcionando a sua atuação para interesses de sua conveniência. Essa temerária configuração foi a tônica enraizada na cultura orçamentária do país, sem sofrer oposição ao longo de vários anos de aplicação. Há quem sustente, aliás, a noção de que certo abuso de poder do governo não deveria ser totalmente eliminado, mas otimizado. Adrian Vermeule, no ensaio “Optimal abuse of power”,<sup>412</sup> chega a afirmar que um regime administrativo é capaz de tolerar um nível previsível de distorção, como inevitável subproduto para alcançar outros fins desejáveis. Tal conjectura não parece estar tão longe da gestão que se firmou no orçamento brasileiro, ao se conceber, de modo institucionalizado, inclusive com apoio doutrinário e jurisprudencial por anos, um ajuste que traz em si nítido abuso de poder: o Parlamento abdica de suas responsabilidades políticas e as entrega ao Executivo, que passa a centralizar em seara orçamentária as funções de elaboração (pouco influenciando efetivamente o Poder Legislativo, senão no interesse das emendas) e execução (diante do cumprimento facultativo

---

<sup>411</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 466.

<sup>412</sup> A análise de Adrian Vermeule aponta para a noção de que, se na visão constitucional o ideal sempre foi evitar o abuso de poder, o que se materializa por meio da separação de poderes, no atual Estado administrativo, o abuso do poder do governo, em vez de ser eliminado, poderia ser otimizado, pois faria muito pouco um governo que nunca abusasse do poder e sempre atuasse para a maximização do bem-estar. Argumenta Vermeule no sentido de que seria tolerável um nível previsível de abuso de poder para alcançar fins desejáveis em geral. Por outro lado, seria impensável criar estruturas institucionais para reduzir os abusos oficiais a zero, daí por que seria possível conciliar planos que incorporassem um ótimo abuso de poder, sendo esta parte não somente inevitável, mas desejável. Na visão do autor, um certo nível de abuso de poder seria necessariamente parte da solução de um pacote institucional para os problemas de *design* constitucional (cf. VERMEULE, Adrian. Optimal abuse of power. *North Western University Law Review*, v. 109, n. 3, p. 673-694, 2015).

da lei sob pretexto de sua índole autorizativa), ao mesmo tempo que os parlamentares são compensados com a garantia do cumprimento de suas emendas. Tal diagnóstico parece explicar, inclusive, o porquê de o impulso inaugural do orçamento impositivo no Brasil ter sido dirigido justamente às emendas parlamentares, de forma bastante restrita.<sup>413</sup>

De fato, foi o que ocorreu. Um primeiro aceno do Parlamento brasileiro no sentido de atribuir à lei orçamentária algum grau de impositividade se direcionou, como se verá, apenas para as emendas,<sup>414</sup> na exata medida que foram crescendo os contingenciamentos a tais espécies. Não seria mesmo crível, fatalmente, que o Executivo, detentor da faculdade de executar ou não o orçamento, não usasse dessa prerrogativa para realizar pressões políticas junto ao Legislativo. Tornou-se, assim, prática habitual o contingenciamento de despesas fixadas por meio de emendas, justamente a fatia orçamentária que se mostrou ser o que realmente importa aos parlamentares. O problema teve relação direta com os desvios na atuação de cada um dos poderes: a flexibilização na execução da lei orçamentária pelo Executivo e a distorção no uso do poder de emendas ao orçamento pelo Legislativo. O embate se deu quando tais ferramentas garantidoras de parcela de poder para Executivo e Legislativo se intercruzaram, ou melhor, quando a inexecução orçamentária se fez direcionar contra as emendas por meio de excessivos contingenciamentos, ocasião em que as emendas ficaram reduzidas a meio de barganha política manejável pela esfera executiva para a implantação da agenda de governo. Daí, paulatinamente, intensificou-se uma relação cada vez mais tensionada entre Executivo e Legislativo no âmbito orçamentário, surgindo, então, um movimento reacionário do Parlamento para recuperar parte das suas funções perdidas, o que, enfim, foi capaz de alterar a acomodação que sempre teve no

---

<sup>413</sup> Antecipando o que se abordará adiante, as tratativas para o novo modelo orçamentário no Brasil ficaram adstritas às emendas parlamentares, fixando um inusitado *orçamento impositivo à brasileira*, depois da EC 86/2015, como bem expressa Fernando Scaff: “O fato é que foi criada pela EC 86 um modelo de Orçamento impositivo à brasileira, onde apenas as dotações orçamentárias para emendas parlamentares se tornaram impositivas, mas o restante permanece a bel-prazer de quem tem tinta na caneta, ou seja, o Poder Executivo, o que bem demonstra a permanência do modelo de presidencialismo imperial vigente no Brasil” (SCAFF, Fernando Facury. *Crônicas de direito financeiro: tributação, guerra fiscal e políticas públicas*. São Paulo: Editora Conjur, 2016. p. 229).

<sup>414</sup> Importa, ainda, considerar: “Sabe-se que na fase de execução do orçamento há sempre verdadeiras barganhas políticas, com as quais o Executivo acaba negociando com o Congresso Nacional a liberação de verbas decorrentes de emendas ao projeto de lei orçamentária apresentado pelo Executivo. Em outras palavras, embora aprovado o orçamento com tais emendas parlamentares, o Executivo decidirá quanto à sua efetivação por época da execução do orçamento” (HORVATH, Estevão. Poder Executivo e orçamento público. In: LEITE, George Salomão; STRECK, Lenio; NERY JR., Nelson. *Crise dos poderes da república*. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 989-1005, 2017. p. 998).

viés orçamentário autorizativo, conseqüentemente abrindo espaço para uma rearticulação política, ainda iniciante. A compreensão de todo esse intrincado cenário é útil para avaliar até que ponto o orçamento impositivo revela algo momentâneo ou periférico na conjuntura brasileira, ou consubstancia uma tendência estrutural, como de fato deve ser, para o resgate pleno da participação política do Parlamento, junto com o Executivo, no processo orçamentário.

A rigor, tal panorama se conecta fortemente com a realidade peculiar em que se travam os conflitos entre tais poderes no Brasil, dado o regime político instaurado, que congrega uma chefia presidencial empoderada, de um lado, e um órgão legislativo multipartidário e fragmentado com atribuições reforçadas, de outro. Eis o retrato do atual sistema: na via executiva, dotou-se o Presidente de grande poder de influência e de vários mecanismos de intervenção no processo legislativo, o que lhe permite implementar a sua agenda, superando, assim, possíveis obstáculos congressuais;<sup>415</sup> em simultâneo à citada força presidencial no sistema político, desenvolveu-se, na via legislativa, um modelo que se converteu em pulverização partidária, potencializada na organização federativa e em vários subsistemas partidário-eleitorais que incorporam naturais dissonâncias, incitando a heterogeneidade nos interesses envolvidos.<sup>416</sup>

Tudo se sobreleva quando é posta em debate a alocação dos recursos finitos para abranger toda essa capilaridade de ideias e de planos entre grupos, geralmente muito dispersos, o que torna essa coordenação bem mais engenhosa. Disso decorre um Parlamento sempre preocupado com seus interesses pontuais ou paroquiais, em contraposição a um Executivo com uma função de articulação com macrointeresses orçamentários. Na prática, o sistema confere o controle pelo Presidente do debate público, ao lado de um Congresso dividido em si mesmo.<sup>417</sup> Desse modo, a separação

<sup>415</sup> MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 59-61.

<sup>416</sup> Ademais, vale observar o que diz Sérgio Abranches: “No Brasil, as regiões são marcadamente distintas entre si, na demografia, na economia, na sociedade e na política. Não é trivial organizar o governo nacional com base em ampla composição de forças partidárias. A correlação nacional de forças político-partidárias frequentemente difere muito de suas contrapartidas regionais. Os diferentes partidos na coalizão tendem a se comportar como aliados à distância e adversários próximos. A agenda presidencial e a agenda do Congresso derivam de movimentos eleitorais e da configuração de interesses muito distintos” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2020. p. 177-178).

<sup>417</sup> Eric Posner afirma que o descompasso de um suposto líder da nação e os entraves para o governo faz com que busquem modos de driblar os freios e contrapesos para assumir a efetiva liderança, na figura pessoal do presidente. Assim, enquanto a separação de poderes se corroe, a autoridade do presidente se expandiu (cf. POSNER, Eric. *Presidential leadership and the separation of powers*. *Public Law and Legal Theory Working Paper*, University of Chicago Law School, n. 545, 2015).

de poderes resulta em uma verdadeira rede de interesses divergentes, transponíveis pelo manuseio de instrumentos com os quais o Governo conta para avantajá-lo na imposição de sua vontade perante o Parlamento. E, nesses moldes tortuosos, tudo convergiu naturalmente para essa cômoda construção institucional que é o orçamento autorizativo, identificando-se só agora alguma reação do Parlamento.

Nesse sistema caracterizado por uma forte pluralidade partidária e nenhuma ideologia política isoladamente dominante, associado a uma agenda executiva que suplanta as resistências congressuais, torna-se mais problemática a formação de alianças majoritárias e politicamente consistentes. Não por outra razão se constata que essa sistemática tende a enfrentar sérios problemas de governabilidade, surtindo como efeito coalizões instáveis. Por isso é que, como expõe Sérgio Abranches, em sistemas políticos com tal formatação, assim como percebido na dinâmica nacional, o resultado é certamente a ocorrência de impasses políticos recorrentes, de modo que momentos de trégua nas relações políticas entre Executivo e Legislativo, mais breves, alternam-se com períodos de atrito, mais longos, e cuja intensidade dependerá da qualidade das instituições e da disposição à resistência ativa da sociedade.<sup>418</sup> Diante desse quadro, em uma tradição presidencialista mais do que centenária, sob novo reforço do órgão parlamentar, sujeito, porém, a dissensões intrínsecas de um modelo federalista multipartidário e, conseqüentemente, heterogêneo quanto aos interesses que compõem os vários redutos eleitorais, desenvolveu-se com maior sofisticação um padrão de governança, que se batizou de *presidencialismo de coalizão*.<sup>419</sup>

Do ponto de vista operacional, essa engrenagem institucional funciona a partir da montagem da base de apoio do Presidente por meio da concessão de pastas ministeriais e outras vias de compartilhamento de poder junto a membros de partidos com representação no Congresso Nacional, e, em contrapartida, os parlamentares são estimulados a proporcionar os votos necessários para a aprovação da agenda do Executivo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, diante da participação no governo que consolida o compromisso com as políticas acertadas, formando coalizões de sustentação governamental. Em tal modelagem, o principal eixo de impacto se localiza na relação entre o Executivo e o Legislativo, reservando à Presidência papel central no

---

<sup>418</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 172.

<sup>419</sup> Reportando-se ao modelo brasileiro pós-1988, Abranches expressa a noção de presidencialismo de coalizão: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro*. *Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988. p. 21).

equilíbrio, gestão e estabilização da coalizão,<sup>420</sup> a qual se torna, assim, imperativo de governabilidade e requisito fundamental para a boa governança estatal.

Diz Abranches, aliás, que esse tem sido o modelo político brasileiro desde 1946, reforçado na Carta de 1988, a partir da opção de um sistema formado pelo presidencialismo, conjugado à Federação com diversos entes, além da eleição de Deputados com voto proporcional e Senadores com voto majoritário, em um sistema multipartidário aberto a número ilimitado de partidos políticos, tudo isso resultando, enfim, em uma combinação que tornou impossível aos Presidentes fazerem maioria no Congresso com seus partidos. Resta-lhes, desse modo, negociar uma coalizão multipartidária, buscando alianças para composição da base política.<sup>421</sup> Do lado do Executivo, a coalizão tem sido importante instrumento utilizado na formação de apoio que assegure maioria parlamentar e domínio sobre o processo decisório; do lado do Legislativo, há também interesse nesse arranjo, que ultrapassa o propósito de obter a liderança e opor-se à pauta do governo, mas existem outras vantagens que se tornam determinantes para o respaldo de parcelas partidárias minoritárias, como o controle de ministérios ou a influência no processo de definição das políticas públicas.<sup>422</sup>

Vale considerar que o problema central não está propriamente na formação de coalizões como mecanismo de governabilidade. Paulo Ricardo Schier, a propósito, assevera que as coalizões não constituem obstáculos em si, mas são exigência de governabilidade, inviabilizada em caso de ausência de base de apoio nesse quadro institucional, daí por que não existiria propriamente uma crise do presidencialismo de coalizão, mas crises de coalizões.<sup>423</sup> Fernando Limongi, aliás, chega a dizer que não haveria motivos para apontar anomalia no modelo político brasileiro, pois o Governo controla a produção legislativa, e esse controle é resultado da interação entre poder de agenda e apoio da maioria reunida por uma coalizão partidária, nada tão diverso dos governos parlamentaristas,<sup>424</sup> não sendo justificável a desconfiança existente no arranjo institucional posto; tampouco se poderia falar em ser prejudicial à democracia

<sup>420</sup> MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 41-42.

<sup>421</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 170-171.

<sup>422</sup> SILVA, Mariana Borges Martins. *Somos ingovernáveis?*, p. 934.

<sup>423</sup> SCHIER, Paulo Ricardo. *Presidencialismo de coalizão: democracia e governabilidade no Brasil*. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, v. 20, n. 20, p. 253-299, 2016. p. 292.

<sup>424</sup> Fernando Limongi e Argelina Cheibub Figueiredo observam que a literatura vem reforçar sempre as diferenças entre os sistemas de governo no parlamentarismo e no presidencialismo, deixando de perceber aproximações e similaridades entre ambos. Analisando a relação entre Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional, cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

como se essa estivesse sob ameaça de alguma espécie de patologia causada quer pela separação de poderes, quer pela fragilidade de seus partidos.<sup>425</sup>

Também vale citar a visão de Richard Bellamy no sentido de que a coalizão traria benefícios para a democracia na medida em que forças contrárias pulverizam a centralização de poder, por isso desconstitui a ideia do que chama de *paradoxo de representação*, afirmando não resultar quebra democrática tal formação.<sup>426</sup> Em tese, pois, nenhuma mácula há no arranjo em que presidentes buscam alianças para formar um governo sustentável, e isso pode ser feito, segundo Sérgio Abranches, mediante recursos ordinários de articulação: a força do voto popular (atração presidencial pela unção das urnas), a liderança política (capacidade para definir as linhas de governo e a pauta prioritária da nação) e a persuasão (argumentação e defesa da agenda).<sup>427</sup> Isso indica que a vantagem política que o Presidente tem de negociar uma coalizão majoritária não deve significar, necessariamente, conchavo, cooptação, troca-troca espúrio, nem corrupção, sendo possível construir alianças com base em programas e valores, a imprimir um compartilhamento ordeiro de poder governamental.

O problema é que, na realidade específica brasileira, tal arranjo institucional e operacional foi, em regra, como afirma Filomeno Moraes, exitoso quanto ao quesito governabilidade, por evitar a paralisia decisória e solucionar a questão de presidentes partidariamente minoritários, mas se mostrou cruel tanto pelo efeito desagregador que exerceu no ambiente político como também pela ação deletéria relativa à autonomia do Parlamento, além de outros males, como a corrupção, a personalização do poder e a balcanização do Estado.<sup>428</sup> Para além das dificuldades do jogo político no terreno das coalizões, o que aqui se põe a observar e cuja gravidade é flagrante refere-se à constatação de que os meios para assegurar a governança muito se afastaram da boa ética orçamentária e transformaram o orçamento público em instrumento manuseado como pano de fundo para fins alheios à sua vocação original. No lugar de uma gestão alinhada aos objetivos constitucionais, volta-se ao serviço de aspirações menores. A peça orçamentária, não raro, torna-se terreno fértil para a troca de favores e benefícios políticos no ensejo de o governo garantir a governabilidade de qualquer forma, o que afeta o ideal democrático e restaura resquícios da cultura patrimonialista. É de se notar a que custo se atinge no Brasil a governança e uma dominância presidencial junto aos parlamentares

<sup>425</sup> LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Revista Novos Estudos – CEBRAP*, n. 76, p. 17-41, 2006. p. 25.

<sup>426</sup> BELLAMY, Richard. Democracy, compromise and the representation paradox: coalition government and political integrity. *Government and Opposition*, v. 47, n. 3, p. 441-465, 2012. p. 446.

<sup>427</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 171.

<sup>428</sup> MORAES, Filomeno. *Estado, Constituição e instituições políticas*, p. 43-45.

para imposição da agenda. De modo similar é o que indaga Mariana Silva: “podemos concluir que o argumento da ingovernabilidade não cabe mais; agora impõe-se outro: que preço pagamos pela eficiência do Governo?”<sup>429</sup>

Nessa toada, inseriu-se a prática dos contingenciamentos de emendas e o seu uso como meio de barganha dentro do orçamento público, além de todos os outros mecanismos engendrados para garantir a primazia do Executivo na direção geral do Estado, caracterizadores de uma forma própria na gestão orçamentária do país e que, em última linha, dissolveram as prerrogativas do Legislativo. Os contingenciamentos sem critérios reiteradamente aplicados pelo Governo subjugaram o poder de emendas ao orçamento dos parlamentares, motivando politicamente reformulações no sentido de um regime de impositividade no orçamento brasileiro. O descontentamento contra a baixa execução das emendas, além da repulsa ao modelo de dependência política resultante do orçamento autorizativo, tornaram-se, assim, os ingredientes principais no processo político para tratativas em direção ao orçamento impositivo. A vontade política se fez oportunista e conveniente aos interesses confluentes, direcionando o alvo inicialmente para as emendas. Eugênio Greggianin, ao notar a articulação interna em sede parlamentar, avalia que as dificuldades decorrentes da redução gradativa da execução de emendas, sobretudo as de autoria individual, resultaram em polarização pouco comum de interesses na arena política,<sup>430</sup> fragilizando-se a coalizão com uma inflexão da base aliada que permitiu reformas contrárias aos interesses do Executivo, com parlamentares dos vários partidos reivindicando o cumprimento das emendas.<sup>431</sup>

No fundo, houve uma degeneração na estrutura governamental no ambiente interno, a realçar, inclusive, certa crise no sistema político vigente. Se, antes, a força da instância executiva conseguia superar obstáculos para a imposição da agenda, o passar dos anos trouxe, diante da crise de governabilidade operada gradualmente, um ambiente propício para a elevação da voz parlamentar. De todo modo, é certo que a histórica prática de contingenciamento de emendas, encontrando livre espaço na natureza autorizativa do orçamento, tornou-se uma situação a revelar claramente um sistema que não guardou freios e contrapesos bem estruturados. É que a ausência de critérios

<sup>429</sup> SILVA, Mariana Borges Martins. *Somos ingovernáveis?*, p. 958.

<sup>430</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 170.

<sup>431</sup> Note-se o que diz Abranches: “Negociar uma coalizão majoritária não é escolha, é um imperativo. Um presidente não governa sem ela, não aprova suas medidas no Congresso, e o governo, no limite, fica paralisado. Além disso, arrisca-se a ver o Legislativo aprovar medidas contrárias à sua agenda, como aconteceu, recentemente, com a ampliação das emendas orçamentárias impositivas” (ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. *O tempo dos governantes incidentais*, p. 170-171).

na execução orçamentária permitiu ao Governo estabelecer condições não transparentes para a liberação de recursos, possibilitando, sem maiores dificuldades, a efetivação não isonômica das emendas, ao prestigiar, de um lado, a execução de emendas dos integrantes da situação, ao mesmo tempo deixando à margem, de outro, os parlamentares da oposição.<sup>432</sup> O modelo de mendicância na liberação de emendas e de subserviência política consolidou uma relação nefasta entre governo, situação e oposição, com o uso de emendas como moeda de troca no orçamento e a deturpação de um instituto cuja função se afastou completamente de sua original idealização. Esse esquema operacional não ficou às escuras, mas se tornou a forma ordinária de execução das emendas em âmbito orçamentário, como retrata Alexandra Dallaverde:

Afastando-se por completo qualquer alusão a posicionamentos ideológicos e/ou políticos, mesmo porque a constatação aqui efetuada envolve uma realidade que inclui governos opositores entre si, os parlamentares que mais votam de acordo com interesses do Executivo obtêm a execução de um número maior de emendas individuais ao orçamento, assim como de indicação para a ocupação de cargos em comissão. Assim, além de importantes instrumentos de participação na tramitação legislativa, o Poder Executivo detém a prerrogativa constitucional de controle da execução orçamentária, na qual se insere a liberação de recursos para financiamento das emendas parlamentares e a destinação de verbas aos ministérios e órgãos públicos. Inegável se mostra o caráter político na liberação de dotações previstas nas emendas individuais e de bancada, criando uma correlação direta entre a aprovação de medidas legislativas de interesse do Executivo e a liberação de recursos para a consecução de emendas parlamentares. Diante de tal correlação, tem início uma espécie de barganha política entre os dois Poderes, envolvidos em um verdadeiro jogo de interesses, onde, de um lado, o Poder Executivo precisa do Legislativo para a aprovação de medidas de governo, e, de outro, os detentores de mandato legislativo buscam a liberação de recursos para o custeio das emendas orçamentárias que atendam às suas respectivas bases eleitorais.<sup>433</sup>

<sup>432</sup> A título ilustrativo, vale registrar a investigação feita por Luiz Perezino, que detectou, em pesquisa realizada nos anos de 2004 a 2007, uma média anual de emendas pagas correspondente a 26,73% para os partidos da oposição, percentual que subiu para 38,98% quando considerados os partidos da coalizão, revelando superioridade da ordem de 45% na execução de emendas de partidos de coalizão em face da oposição, o que corrobora que as emendas foram componentes fundamentais de apoio ao Executivo (PEREZINO, Luiz Fernando de Mello. *A preponderância do Poder Executivo no processo orçamentário*. Brasília: Senado Federal, 2011. p. 83). Há argumentos contrários à ideia de que emendas são moeda de troca. Fernando Limongi e Argelina Figueiredo defendem que a coalizão não seria definida pela execução das emendas, mas pela composição partidária, pois a principal linha de conflito do sistema político brasileiro não é dada pelas relações entre os poderes, mas pelas clivagens político-partidárias (cf. LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. *Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo*. *Revista de Ciências Sociais*, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005).

<sup>433</sup> DALLAVERDE, Alexandra Katia. *As relações entre os poderes na gestão das finanças públicas*, p. 163-164.

Na Nota Técnica nº 10/2013 da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, foi constatado o uso da execução orçamentária para influenciar as proposições no Congresso Nacional. Segundo a análise, a fixação de condições políticas, e não apenas legais ou técnicas, para a liberação da execução de dotações orçamentárias, inclusive das emendas, foi capaz de afetar a isonomia do mandato legislativo e de constranger o exercício das atribuições do Legislativo.<sup>434</sup> Sinal claro dessa ocorrência pode ser visto diante da menção expressa que passou a constar nas Leis de Diretrizes Orçamentárias desde 2003. A Lei nº 10.524/2002 (LDO-2003), a propósito, trouxe previsão explícita de vedação da utilização da execução da lei orçamentária para “o objetivo de influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”.<sup>435</sup> Mesmo dispositivo sucedeu-se nos anos posteriores, no chamado *princípio da neutralidade orçamentária*, em razão dos abusivos contingenciamentos de emendas e do uso desse instrumento como moeda de troca para a formação da agenda. A própria previsão formal nas diretrizes orçamentárias, pois, já revelava ser fato notoriamente institucionalizado.

As evidências demonstraram, inequivocamente, a existência de um sistema de recompensas pela via da execução das emendas parlamentares, especialmente as de autoria individual, resultando na evidência de que o orçamento passou a conter despesas diferenciadas determinadas por critérios que não são os estatuídos pelo ordenamento jurídico, contrapondo os princípios da legalidade, da impessoalidade e da independência dos poderes, como afirma Fernando Bittencourt.<sup>436</sup> Com efeito, tem-se uma prática deletéria para as finanças públicas, dado que há a utilização adulterada do orçamento como meio para obtenção de favores políticos.

Inúmeros casos publicamente conhecidos, ainda, indicam que a execução da lei orçamentária se deu como manobra de barganha política se valendo das emendas parlamentares. A título exemplificativo, algumas ocorrências de grande notoriedade: (a) CPI da Corrupção (2001): um dia após ser barrada a referida CPI, o

<sup>434</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. *PEC 565/2006 – Orçamento Impositivo*. Nota Técnica nº 10/2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2013/nt10.pdf>. Acesso em: 12 out. 2019.

<sup>435</sup> A Lei nº 10.524, de 25.07.2002, dispôs sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003, deixando expressa em seu art. 22 a seguinte previsão: “A execução da lei orçamentária e seus créditos adicionais obedecerá os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade na Administração Pública, não podendo ser usada com objetivo de influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”. Nos exercícios seguintes, a previsão foi repetidamente inserida nas leis de diretrizes orçamentárias sobrevividas.

<sup>436</sup> BITTENCOURT, Fernando Moutinho R. Execução orçamentária e presidencialismo de coalizão: uma abordagem exploratória. *Revista E-legis*, n. 18, p. 33-50, 2015. p. 46.

governo liberou R\$ 18,4 milhões para emendas parlamentares, mais do que havia liberado ao longo de todo aquele ano;<sup>437</sup> (b) aprovação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) (2007): o Governo dobrou o ritmo do implemento de emendas no período imediatamente anterior à aprovação da CPMF, no montante total de R\$ 77,9 milhões em emendas;<sup>438</sup> (c) CPI do Cachoeira (2012): desembolsos de despesas com emendas ultrapassaram R\$ 350 milhões, intensificando a liberação na proximidade de tal instauração;<sup>439</sup> (d) alteração de Metas Fiscais da LDO (2014): publicação do Decreto nº 8.367/2014, que estipulou a liberação de recursos referentes às emendas parlamentares em troca da alteração na Lei nº 12.919/2013 (LDO-2014), que previa superávit primário inalcançável, pagando por meio de emendas a votação favorável no Parlamento; dentre outros. Esse insólito ambiente de *compra* de apoio político com o uso de emendas é bem evidenciado na doutrina de José Mauricio Conti:

Uma vez que se sabem quais as dotações orçamentárias inseridas no orçamento pelas emendas parlamentares, cuja liberação dos recursos é de evidente interesse do parlamentar que a patrocinou, o contingenciamento das referidas dotações, para liberação oportuna, transformou o processo orçamentário em verdadeiro instrumento de “compra” de apoio político do Legislativo por parte do Executivo. As dotações consignadas às emendas parlamentares são liberadas, como se tem reiteradamente constatado, por razões de interesse político, e não financeiro. Desvia-se, dessa forma, o contingenciamento, instrumento de flexibilidade orçamentária destinado a melhor gerenciar o fluxo de recursos, de sua verdadeira finalidade, que é adaptar as inconsistências da atividade financeira para buscar atingir o fiel cumprimento da lei orçamentária tal como aprovada, para outra que não lhe é própria, a saber, a de moeda de troca entre os Poderes por apoios políticos circunstanciais. A análise da liberação de recursos contingenciados contemplados por emendas parlamentares, mostrando coincidência com as datas de votações importantes no Congresso Nacional, como constatado pela imprensa, não deixa margem a dúvidas sobre esse desvio de finalidade que se vem constatando no processo orçamentário.<sup>440</sup>

No fundo, por trás da polêmica que circunda o uso de emendas parlamentares como moeda de troca implementada pelo Executivo para a imposição de sua agenda, há o debate sobre o caráter autorizativo do orçamento, haja vista ser esse, de fato, o

<sup>437</sup> VAZ, Lucio. Governo libera mais R\$ 18,4 milhões a aliados. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u19710.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>438</sup> Governo acelera a liberação das emendas parlamentares. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1010200717.htm>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>439</sup> Gasto do governo com varejo político dispara após a crise. Liberações para emendas parlamentares agora superam R\$ 350 ml por mês. *Folha de S.Paulo*. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/41253-gasto-do-governo-com-varejo-politico-dispara-apos-a-crise.shtml>. Acesso em: 15 dez. 2022.

<sup>440</sup> CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 222-223, grifo do autor.

motivo pelo qual se abrem brechas para a inexecução de dotações orçamentárias, dentre as quais as oriundas de emendas. Desse modo, a concentração de poder na etapa de execução em virtude da índole orçamentária autorizativa tornou-se um alibi que o Executivo teve não somente para estabelecer a sua prevalência no cenário político, mas, também, para exercer uma influência decisiva, por meio da liberação das emendas, na atuação parlamentar. O modelo de orçamento autorizativo, portanto, possibilitou a barganha na liberação das emendas em troca de apoio político nos projetos de interesse do Executivo. As distorções no plano de execução das emendas decorreram de um processo que se iniciava no contingenciamento sistemático de todas as emendas e culminava com a liberação seletiva destas, o que indica que, se, de um lado, o contingenciamento se mostrou abusivo por não ficar adstrito à hipótese de ajuste fiscal prevista no art. 9º da LRF, por outro, o descontingenciamento é que, a rigor, mostrava-se discricionário, feito sem critérios e de modo não isonômico, a despeito de o § 1º do art. 9º da LRF ter estabelecido que, no caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados deveriam se dar de forma proporcional às reduções efetivadas.

As distorções da utilização política da liberação de emendas parlamentares e a baixa execução orçamentária destas, sem dúvida, permitem compreender o enlace que resultou na motivação surgida para uma rearticulação entre os poderes, da qual se fez nascer a aprovação de reformas em direção ao orçamento impositivo, desde o início com o foco primordial nas emendas. Vale notar, inclusive, na pesquisa de opinião realizada por Eugênio Greggianin para capturar a percepção de chefes de gabinete e servidores especializados no âmbito da Câmara dos Deputados, durante o curso das proposições do orçamento impositivo, indagando se a probabilidade de sucesso na liberação de verbas dependeria mais da posição política e da ocupação de cargos de relevância do autor de emenda, ou da capacidade do gabinete de resolver questões técnicas e entraves burocráticos. A conclusão resultou que, para mais de 60% dos entrevistados, o critério político e a ocupação de cargos de relevância se mostraram como principal causa de êxito na liberação das emendas, a confirmar que o modelo orçamentário autorizativo permitiu o uso discricionário e político na execução das emendas, sendo o arbítrio do Governo nessas execuções um dos aspectos mais criticados por parlamentares na apreciação do orçamento impositivo.<sup>441</sup>

O fato é que, subjacente às propostas para conferir maior impositividade ao orçamento, pautou-se, de fato, um ambiente de perda da relevância política do papel do Congresso Nacional em matéria financeira e orçamentária. Vale recordar

<sup>441</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 124.

que as instituições orçamentárias, desde suas origens, ligam-se à limitação dos gastos pelo Legislativo para conter o ímpeto perdulário do Executivo, mas a adoção do orçamento autorizativo inverteu essa lógica, pois a faculdade de realizar ou não a programação orçamentária esvaziou as funções do Parlamento. Gabriel Lochagin chega a afirmar que as relações entre Executivo e Legislativo no âmbito do orçamento sofreram um deslocamento de seu ponto de equilíbrio, pois, se grande ênfase era dada à fase de aprovação do orçamento público como faceta do controle político e prerrogativa do Parlamento contra o arbítrio do Executivo, passaram a ser colocados instrumentos à disposição deste para que pudesse, na execução, corrigir excessos de um Legislativo inclinado a gastos irresponsáveis, o que induz uma formatação desconexa em relação à própria essência orçamentária, tudo levando a crer que “houve uma mudança na concepção política sobre quem é o guardião da responsabilidade”.<sup>442</sup> Tal desvio, em tempos atuais, veio sendo questionado pelo Parlamento brasileiro, embora de forma não estruturante e ainda desalinhada da pauta de maior interesse nacional. No fundo, é necessário observar, como assevera Rodrigo Kanayama, que o fundamento das discussões envolvendo o orçamento impositivo, embora pareça ser a busca pela moralização e efetividade da lei orçamentária, tem se situado na disputa pelo poder político e na luta pela competência decisória sobre a alocação dos recursos.<sup>443</sup>

---

<sup>442</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 49.

<sup>443</sup> KANAYAMA, Rodrigo Luís. Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas. *Revista de Direito Público da Economia – RDPE*, ano 12, n. 47, p. 239-256, 2014. p. 242.