

## ENTRE FLEXIBILIDADE E IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: O DESEJÁVEL EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO

Analisadas as questões quanto ao planejamento e à elaboração do orçamento público no intuito de um aprimoramento do processo de produção da lei orçamentária, volta-se o olhar, agora, para aspectos atinentes à execução do orçamento impositivo. É o que se buscará na quarta e última parte desta investigação, já que pavimentada a teoria de base que confere suporte ao novo modelo orçamentário brasileiro. Quando se fala em impositividade orçamentária, em *ultima ratio*, quer-se introduzir a noção de um orçamento cuja execução corresponda, ao máximo possível, à lei que materializa o plano programático estatal, devidamente consentido pelo povo e chancelado pelos representantes eleitos. A finalidade principal é dotar de maior credibilidade o processo democrático de alocação e aplicação dos recursos públicos. E, obviamente, isso tem desfecho na etapa de execução orçamentária, daí a necessidade de compreender o alcance da cláusula de impositividade no Brasil e os limites dessa obrigação.

Ante a complexidade do tema, entretanto, há desdobramentos que impedem uma solução breve. Se, de um lado, ao se ter o orçamento como autorizativo, banaliza-se a sua essência legal pela flexibilização sem critérios da lei orçamentária, de parte diversa, tornar-se-ia nocivo o outro extremo em eventual impositividade sem margem para o enfrentamento de situações restritivas ao gasto ou que induza uma burocracia não propícia à resolução de situações urgentes e imprevisíveis. É preciso moderação e equilíbrio, portanto, para garantir a moralização da peça orçamentária sem descuidar da flexibilidade na gestão, constricta, porém, aos contornos legais,

mas suficientemente hábil a avistar o desempenho com foco nos resultados.<sup>827</sup> Tal objetivo, claro, não será obtido tolerando-se a inexecução sistemática das programações da lei orçamentária. Nenhuma razão há para presumir que os comandos nela fixados, após a aprovação legislativa, se convertam em meras recomendações. As condições de exequibilidade do orçamento impositivo, então, serão os aspectos analisados em sequência.

## 7.1 LEGALIDADE ORÇAMENTÁRIA E O PODER-DEVER DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

Uma vez concluídas as etapas de planejamento, elaboração e aprovação da peça orçamentária, as decisões e escolhas públicas nela instrumentalizadas passam a assumir a natureza financeira na forma de fluxos de recursos, dando-se início à fase de execução ou operacionalização do plano de receitas e despesas. José Afonso da Silva explica que a execução orçamentária é o conjunto das atividades destinadas ao cumprimento dos programas estabelecidos para alcançar os objetivos propostos, daí afirmar que se trata da etapa principal do processo orçamentário, porquanto é nela que se efetiva propriamente a realização dos fins do Estado, mediante a obtenção dos recursos financeiros e sua aplicação na concretização dos programas com vistas à satisfação das necessidades coletivas.<sup>828</sup> Lembra James Giacomoni, também, que, diferentemente das organizações privadas, cuja execução financeira segue seu curso de forma autônoma e sofre mudanças de rumo livremente, nos orçamentos públicos, por sua vez, realizada a receita, será feita a despesa de acordo com a programação aprovada e nos limites financeiros fixados, devendo eventuais situações não previstas aguardar alteração formal por meio da abertura de créditos adicionais.<sup>829</sup> Em outros termos, o plano programático não é apenas uma peça de orientação, mas a execução do orçamento público possui como marco definidor as disposições nele contidas.

Isso ocorre por uma razão simples: a execução das receitas e, em especial, do gasto, objeto mais específico desta análise, pressupõe um rigor proveniente da lei.

<sup>827</sup> Nesse sentido, é importante o registro de Regis Fernandes de Oliveira: “É razoável atribuir-se certa margem de liberdade à atuação do administrador. Afinal, a atividade administrativa está sujeita a diversas variáveis que vão exigir conduta flexível e eficaz por parte do Poder Público. Nota-se que o problema não está na necessária margem de liberdade concedida ao Executivo para conduzir os gastos públicos, mas na forma abusiva com que a faculdade vem sendo utilizada na elaboração e execução orçamentária” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 619).

<sup>828</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 306-307.

<sup>829</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento governamental*, p. 255.

Com suporte no princípio da segurança jurídica e visando à cautela necessária para fins de evitar o mau uso ou o desperdício dos recursos, a despesa pública se sujeita a procedimentos legais precisos e deve ser cumprida nos termos de sua previsão no orçamento. É da legalidade orçamentária, portanto, que advém um rito solene para a execução do gasto, dada a natureza pública dos recursos que subsidiam a atividade financeira do Estado. É que os programas eleitos como objetivos a serem perseguidos pelos poderes públicos e, nessa qualidade, transpostos para a legislação promovem a identificação do interesse público com a observância da lei. Não por outro motivo é de vital importância o tratamento legal da forma como os recursos disponíveis serão empregados pelo Estado. É daí que a manifestação de uma autoridade estatal no exercício da realização dos atos executórios só se sustenta na estrita observância da legalidade, porquanto as despesas públicas terão validade à medida que forem implementadas como expressão da vontade popular que subjaz à previsão legal.

Por isso é que, como lembra Sérgio Assoni Filho, por trás do gasto existe um procedimento necessariamente sequencial e multifásico, à luz dos arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320/1964. De início, com o empenho, tem-se a reserva dos valores incidentes sobre as dotações constantes das leis orçamentárias, separando parcela para a efetivação do gasto, ao tempo que se torna possível o controle da execução, já que o Poder Legislativo passa a contar com um instrumental hábil à apuração do cumprimento do plano de ação governamental legalmente constituído. Formalizado o empenho e, por conseguinte, surgida a obrigação de pagamento, tem-se o impulso seguinte por meio da liquidação da despesa, consistente na verificação do direito adquirido pelo credor, com base nos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito. Apurado o valor líquido e certo a quem de direito, à autoridade competente caberá emitir a ordem de pagamento, que, uma vez cumprida, encerra o ciclo da despesa pública.<sup>830</sup> Mas o rigor para a realização de qualquer gasto público, a fim de que este respeite a estrita legalidade, vale salientar, não se resume ao *iter* procedimental, voltando-se, nos dias atuais, também para o cumprimento fiel dos programas que a lei orçamentária fixou.

Neste ponto, abre-se uma nova dimensão, dado que a despesa pública passa a ser estudada não só a partir do orçamento, senão, principalmente, com o propósito de efetivá-lo, daí que, como diz André Zech Sylvestre, limitar a análise ao processo que materializa o gasto deixa em segundo plano a razão mesma de sua existência, que se traduz em atender as necessidades públicas presentes na lei do orçamento.<sup>831</sup> O plano orçamentário, igualmente destaca Eugênio Greggianin, é sustentado por

<sup>830</sup> ASSONI FILHO, Sérgio. Artigos 58 a 70. In: CONTI, José Mauricio (coord.). *Orçamentos públicos: a Lei nº 4.320/64 comentada*. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2019. p. 220-223.

<sup>831</sup> SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 90-91.

um arcabouço normativo constitucional e legal, de modo que a execução revela a etapa final da articulação entre os instrumentos de planejamento e orçamento, mas não só aquele é determinante, pois o sistema foi concebido como uma forma disciplinada e relativamente rígida voltada, ao mesmo tempo, tanto ao condicionamento e disciplina do gasto quanto ao sincero implemento das políticas públicas.<sup>832</sup> É que a execução orçamentária, como especifica Gabriel Lochagin, é a execução de uma lei – a *lei de orçamento*. Executar a lei orçamentária, de modo abrangente, tem objetivos similares à execução de qualquer outra lei, cabendo ao Executivo aplicar o que foi aprovado pelo Legislativo. Trata-se, enfim, de conceber a administração pública em seu sentido objetivo: um conjunto de atos que se volta à satisfação das necessidades coletivas e, de modo pontual, àquelas previstas nas leis orçamentárias. Sendo a lei o fundamento e o limite de toda atividade administrativa, não é admissível que o exercício dessa atividade limitada possa alterar os objetivos da lei regularmente aprovada, tampouco o faça por outras vias, durante a execução da lei do orçamento, de forma a inová-la.<sup>833</sup>

Esclarece Estevão Horvath que a legalidade, evidentemente, não é princípio exclusivo do orçamento, sendo parte do ordenamento jurídico como um todo, mas nos meandros da atividade financeira estatal se torna fácil compreender a sua importância, na medida em que vem carregada de imensa carga valorativa por se apresentar a lei orçamentária como um dos cânones da representatividade. O itinerário da legalidade, não custa lembrar, caminha junto com o do orçamento e o dos próprios Parlamentos, fundando-se no princípio do consentimento para a tributação e para a destinação dos recursos do povo. Logo, continua Horvath, se, de um lado, a legalidade não é restrita ao orçamento, de outro, estabelece-se como absoluto pressuposto para a existência deste. E, no Brasil, basta um passar de olhos pelo art. 167 da Lei das Leis para se dar conta da preocupação com a legalidade orçamentária, sendo vedado qualquer início de programas ou projetos não incluídos em lei, assim como a realização de despesas ou a assunção de obrigações que excedam créditos orçamentários ou adicionais. Por sua vez, o art. 165 reforça ainda mais a obrigatoriedade de lei para aprovação dos orçamentos públicos, e o § 9º reserva à lei complementar as normas gerais sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e gestão financeira e patrimonial.<sup>834</sup>

A propósito, Ricardo Lobo Torres entende que a legalidade orçamentária liga-se ao princípio da segurança jurídica, em contato com a ideia de justiça e de liberdade,

<sup>832</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 58.

<sup>833</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 63.

<sup>834</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 129-130.

daí sobrevivendo três subprincípios: (i) superlegalidade; (ii) reserva de lei; e (iii) primado da lei.<sup>835</sup> O primeiro remete à ideia de supremacia da Constituição, significando que todo o direito orçamentário se subordina às normas constitucionais. O segundo impõe a forma da lei para aprovar os orçamentos e os créditos adicionais, tendo por objetivo a tutela dos direitos e o controle político da Administração Pública. O terceiro, por fim, expressa que o poder regulamentar do governo somente pode se manifestar nos espaços deixados pelo legislador na aprovação dos referidos créditos orçamentários e adicionais. Explica Torres, ainda, que a noção de legalidade, jungida ao postulado da segurança jurídica, torna-se essencial no Estado de Direito, já que se necessita de certeza, calculabilidade e objetividade nas relações jurídicas, além de previsibilidade na ação do Estado. Aliás, a segurança orçamentária, fundada na legalidade, molda o *status negativus* dos direitos, como limitação à atuação do Estado, e também constitui o *status positivus libertatis*, sendo o cidadão daquele dependente.<sup>836</sup> Por isso, a lei do orçamento é, ao mesmo tempo, limite e mandamento à atuação administrativa.

Com a bifurcação que ocorreu entre a legalidade tributária e a orçamentária, o que se percebe, porém, é que muito se aprofunda aquela e pouco se debruça sobre esta, o que provoca reflexos na relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, no sentido de esvaziar a voz do Parlamento, que, bem ou mal, aprovou a lei orçamentária. Sendo a legalidade, simultaneamente, uma contenção ao poder e um direcionamento vinculante para a atividade administrativa, acatar a falta de efetividade do orçamento público é o mesmo que menoscabar uma lei e desrespeitar a decisão democrática do povo, porquanto não executar o orçamento ou executá-lo em descompasso com a lei significa alijar do processo decisório a representação no Parlamento. Neste ponto, também é de se mencionar a doutrina de Eduardo Bastos de Mendonça, para quem a legalidade orçamentária ressalta a legitimidade democrática do orçamento público, não se admitindo mudanças aleatórias na sua orientação que afrontem o processo legal. E, sob tal aspecto, a legalidade orçamentária serviria até como complemento necessário à legalidade tributária, dado que a decisão sobre a tributação apenas tem dimensão real quando se efetiva a outra ponta, que é a destinação dos recursos.<sup>837</sup>

Ao explicitar o verdadeiro sentido da legalidade orçamentária, lembra Marcus Abraham que o orçamento, ao longo dos séculos, transformou-se em um mecanismo de relacionamento político e democrático entre o Governo e o Parlamento nos Estados

<sup>835</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 312-318.

<sup>836</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 311.

<sup>837</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 232.

modernos, partindo-se da ideia de que a estrutura organizatório-funcional dos poderes financeiros passa a conceber, para além da autorização arrecadatória, a proposição orçamentária da despesa, que, embora esteja inicialmente em mãos do governante, deve também ser submetida ao Parlamento para a execução dos gastos na forma da lei. Nessa toada, o controle da despesa por meio da votação e aprovação do orçamento surge como elemento de participação política dos representantes do povo, penetrando nos domínios tradicionalmente reservados ao Governo. A legalidade orçamentária, com efeito, ultrapassa o aspecto do controle para firmar a possibilidade do exercício compartilhado do poder, oportunizando-se ao Parlamento influir na orientação política da atividade governamental. Considerando, ainda, a unidade do fenômeno financeiro, o controle das receitas exige o das despesas, daí que, quando se fala em legalidade tributária, não se pode dissociá-la da legalidade orçamentária como princípio uno, que expressa a devida participação do cidadão nas escolhas arrecadatórias e alocativas. Na conclusão de Abraham, trata-se de um binômio *legalidade tributária-orçamentária* mandatário na concepção do consentimento do cidadão nas finanças públicas.<sup>838</sup>

É preciso, portanto, definitivamente perceber que o regime jurídico instituído para o orçamento público confere a este uma natureza mesmo de lei, dotada de efeitos materiais e força cogente. Não se pode olvidar que a legalidade nasce com o Estado de Direito, inculcando a premissa da submissão do Estado à lei,<sup>839</sup> não sendo diferente no campo das finanças públicas. De forma específica, inclusive, notadamente no que se refere às disposições que autorizam as despesas orçamentárias, estas recaem na categoria daqueles atos revestidos de um *poder-dever*, ou melhor, *dever-poder*, como retratado por Celso Antônio Bandeira de Mello,<sup>840</sup> no sentido de encargo ou obrigação vinculada à prerrogativa para atuação, a denotar que, sendo *autorizado* a agir, o gestor *deve* fazê-lo, como um instrumento conferido para o exercício da função de defesa do interesse público.<sup>841</sup> Ou seja, o *poder* subordina-se

<sup>838</sup> ABRAHAM, Marcus. *Teoria dos gastos fundamentais*, p. 232.

<sup>839</sup> O administrador público, dessa maneira, só pode exercer atos na conformidade da lei. Como ilustra Renato Alessi, a atividade administrativa se subordina à legislativa, porque só é possível fazer o que a lei previamente autoriza (ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale dei diritto amministrativo italiano*. 3. ed. Milano: Giuffrè, 1960. p. 9). E, ainda, Afonso Rodrigues Queiró correlaciona-a à ação administrativa de subsunção às categorias legais (QUEIRÓ, Afonso Rodrigues. *Reflexões sobre a teoria do desvio de poder em direito administrativo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1940. p. 19).

<sup>840</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 146-147.

<sup>841</sup> É o que diz André Sylvestre, ao abordar o gasto público como poder-dever, ou conjunto de poderes para a despesa pública, cujo exercício pressupõe autorização legislativa: “Desta noção depreende-se que, se, por um lado, este ‘conjunto de poderes’ pressupõe a existência da lei orçamentária, por outro, destina-se a efetivar as necessidades públicas ali constantes, fruto da escolha realizada pelo povo, por meio de seus representados” (SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 24).

ao *dever*, mas em tudo pressupõe, em especial no âmbito financeiro, a *autorização* legislativa, que não se confunde com a noção de facultatividade, somente está a reverenciar uma expressão do princípio da legalidade, haja vista que apenas por lei é *autorizada* uma despesa pública.

Depois de adentrar ao plano normativo de modo regular, por meio da vontade democrática exarada pelo órgão representativo, e assumir o atributo de lei, a despesa consentida passa a reverberar a obrigação administrativa de sua execução, que só se realiza porque há um poder juridicamente autorizado por lei para tanto. Trata-se, pois, de prerrogativa que atrai o *dever*, e não a *faculdade*, de execução da lei do orçamento. Do contrário, quebrar-se-ia a lógica jurídica em impor obrigação para a arrecadação e liberalidade para a execução. Mas é sabido que entradas e saídas de recursos formam uma unidade a resguardar a coerência no plano normativo, não sendo o orçamento rígido para um – justamente na fatia privilegiada de recursos confiados ao gestor – e arbitrário para outro – logo no momento da contrapartida à sociedade.<sup>842</sup> O feixe de competências que o constituinte de 1988 delimitou no processo orçamentário, então, antes de um *poder*, reflete um *dever* estatal, o que induz, de um lado, a aderência às necessidades públicas e, de outro, não menos que a devida execução da lei.

No campo orçamentário, tal premissa há de ser ainda mais revigorada. Se os direitos subjetivos, notadamente aqueles eleitos como prioritários dentro dos objetivos constitucionais e fixados democraticamente em lei, dependem da providência estatal de executá-la, em consonância com o plano programático preconcebido, obviamente não haveria como ser admissível uma prerrogativa de inexecução da lei, sob aquele pretexto ultrapassado de que esta seria despida de efeitos materiais. Sendo um *dever-poder*, a ser invocado para o atendimento das finalidades estatais materializadas em lei, o que a ordem jurídica pretende não é conferir ao administrador uma regalia para desfrutar de poder arbitrário, mas que este esteja circunscrito à execução fiel da lei do orçamento, proposta a ele como encargo. Daí afirmar Bandeira de Mello que “o poder na competência é a vicissitude de um dever”.<sup>843</sup> Para cumpri-lo é preciso desfrutar de competências, as quais, porém, são conferidas sob o signo assinalado, realçando uma obrigação, e no caráter instrumental de atender

<sup>842</sup> Vale, no ponto, o registro: “O orçamento não pode ser peça rígida para certa situação e flexível para outra. Daí que um programa não previsto na integração orçamentária (PPA, LDO e LOA) não poderá ser realizado, nem pela vontade do Executivo, tampouco pela de qualquer outro poder, visto que toda ação que implique bens ou serviços só poderá ser realizada com a confluência dessas normas. Do outro lado, programa previsto também não poderá deixar de ser executado pela vontade isolada de qualquer dos poderes” (LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 70).

<sup>843</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 147.

às necessidades públicas, até como premissa da boa-fé objetiva, como alude Flávio Rubinstein,<sup>844</sup> postulado que encontra aplicação relevante nas relações que envolvem a atividade financeira pública.

Por tudo isso é pauta imperativa o devido respeito à legalidade orçamentária, fora da qual se deslegitima a atuação administrativa. A constatação do dever que liga o plano dos gastos à sua execução, como posto em lei, ficou ainda mais explícita na Constituição de 1988. A obrigação de execução das programações orçamentárias, para a qual aflui o atual modelo de orçamento impositivo no Brasil em decorrência da legalidade orçamentária, se vê instalada atualmente, não remanescendo espaço para eventual aplicação em sentido oposto. É assim pela previsão que adota a expressão “fixação de despesa” no art. 165, § 8º, configurando plano de realização mandamental, além do art. 166, § 7º, ao deixar expresso que se aplicam aos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual “as demais normas relativas ao processo legislativo” no que não lhes contrariar, o que remete a uma lei que produz efeitos materiais análogos às demais, assim também pela regra do art. 165, § 10, confirmando que a administração pública tem “o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade”.

Na mesma toada, explica Harrison Leite, ao analisar o texto da Constituição de 1988, que as normas a carregarem o errôneo e superado entendimento da índole orçamentária autorizativa quase sempre se associam aos enunciados que utilizam o verbo *autorizar* quanto aos gastos, mas tais normas estão postas não no sentido de *facultar* ao Governo efetuar as despesas, e sim no de *consentir* a realização *conforme* definido em lei, já que não podem ser executadas sem a previsão legal. Como afirma o autor, a Lei Maior adotou o substantivo *autorização* em vários sentidos no que se refere à matéria orçamentária, mas em nenhum deles com aceção de facultatividade. Assim, por exemplo, quando o art. 165, § 8º, preceitua que o orçamento poderá conter *autorização* para abertura de crédito suplementar, não está a dizer que o Executivo pode ou não, arbitrariamente, suplementar despesas previstas de modo insuficiente, mas que, pelo princípio republicano, deverá prestar contas não apenas do que faz, como também do que deixa de fazer. Logo, se determinado serviço público precisa de mais recursos para a sua conclusão, a Administração *deve*

<sup>844</sup> A propósito, importa notar: “A posição institucional do poder público deriva do conjunto de poderes-deveres que o texto constitucional lhe confere para atender aos interesses da coletividade, realidade jurídica que pressupõe de forma vigorosa a exigência de atuação em conformidade com a boa-fé objetiva. Esta, por seu turno, converte-se em elemento reciprocamente necessário à contraparte da relação jurídica de direito público, qual seja o cidadão” (RUBINSTEIN, Flávio. *Boa-fé objetiva no direito financeiro e tributário*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 67-68).

utilizar o seu poder de suplementação autorizado para concluir o planejado, não havendo facultatividade.<sup>845</sup>

De modo similar, os demais casos elencados no art. 167 da Constituição, que tratam das vedações para a utilização de recursos sem prévia *autorização* legislativa, em todos se nota a ausência de facultatividade, mas um consentimento que imprime *dever* de realizar despesas na forma da lei. A Carta Maior diz que são vedados, dentre outros, a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia *autorização* legislativa (art. 167, V), bem como a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos sem prévia *autorização* legislativa (art. 167, VI), e, ainda, a utilização de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social, sem *autorização* legislativa específica, para suprir necessidade de empresas, fundações e fundos (art. 167, VIII), além da instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia *autorização* legislativa (art. 167, IX). Portanto, em quaisquer desses casos, e outros correlatos, em que se possa extrair tal lógica, é de se compreender que, no fundo, o termo *autorização* nada mais revela do que a expressão da consagrada legalidade, vinculando-se o gestor a cumprir a lei, representativa da vontade do povo, não como bem lhe aprouver, mas nos exatos termos em que aprovada. O texto constitucional, pois, cristaliza o princípio da legalidade, nunca a estipulação do poder arbitrário de negar a execução da lei.<sup>846</sup>

Disso tudo resulta uma conclusão óbvia, que se torna central nesta dianteira: o sistema orçamentário pátrio, conforme processo delineado na Constituição de 1988, consolida uma coparticipação entre o Executivo e o Legislativo que se projeta inclusive para a etapa de execução da lei, sendo inadmissível a atuação unilateral do Governo, no momento da realização do orçamento, que ignore a participação do Parlamento na aprovação dos programas legalmente pactuados. Essa premissa fundamenta o dever *prima facie* de cumprimento do orçamento, reconhecendo-lhe natureza impositiva, sob pena de quebra da legitimidade democrática e de uma indesejável desestabilização institucional na atuação financeira estatal. A Constituição de 1988, vale frisar, reforçou a legalidade orçamentária e fortaleceu as funções do Legislativo, em conjunto com a manutenção de prerrogativas do Executivo,

<sup>845</sup> LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 81-82.

<sup>846</sup> Afirma Harrison Leite que, quando o orçamento fixa certa quantia para determinado fim, significa a vontade democrática concretizada de querer aquela destinação do recurso e a certeza de que o recurso será realizado seguindo ao fim legalmente fixado. A lei orçamentária cria expectativas jurídicas, as quais devem ser protegidas pelo sobreprincípio da segurança jurídica. Desse modo, o termo *autorizar* usado pelo texto constitucional diz respeito à expressão da legalidade, sem nota de facultatividade, até porque não se mobiliza o Legislativo apenas para dotar o Executivo de poder que não tinha (LEITE, Harrison Ferreira. *A autoridade da lei orçamentária*, p. 82).

primando pela repartição de atribuições entre poderes que são igualmente imprescindíveis para a boa gestão e o equilíbrio do orçamento público, em um rol de competências cooperativas em todo o seu curso.

É certo, como diz Gabriel Lochagin, que aquela anterior afirmação de que a lei de orçamento é uma autorização de gasto para o Poder Executivo, poderia produzir o entendimento – obviamente não mais aceito – de que descabe ao Poder Legislativo atuar durante a fase de execução, pelo fato de esta concentrar a produção de atos materialmente administrativos, visão incompatível com a perspectiva constitucional. Ao contrário, o orçamento impositivo, continua Lochagin, constitui peça programática cujos montantes são de execução obrigatória, mas com isso não se pretende minuar a atividade do Executivo de execução do gasto, e sim dotar o Parlamento de maiores condições de determinar o poder que tem os governos de alterar uma política por eles decidida, circunstância que só espelha a conhecida subordinação da administração à lei, garantindo eficácia à programação orçamentária, ao tempo que preserva a atividade governamental.<sup>847</sup> O fato é que, sendo o orçamento público aprovado pelo Legislativo e instrumentalizado em lei formal legítima, não há mesmo qualquer motivo para presumir que as opções ali estatuídas, após todo o curso do trâmite processual orçamentário, convertam-se em recomendações desprovidas de força normativa e sujeitas a um descumprimento unilateral e não justificado pelo Executivo.

Como recorda Rodriguez Bereijo, o Estado de Direito não permite a dualidade da lei orçamentária de outrora, tratando-se de categoria unitária, e, nela, o aspecto material ou de conteúdo está ligado a um aspecto formal ou processual em unidade indissociável: a lei é uma norma que surge com o consentimento da representação do povo em um procedimento democrático caracterizado pela deliberação e publicidade, sendo assim também plasmada em âmbito orçamentário. Desse modo, a lei criada obriga juridicamente a ação da Administração, que fica, portanto, vinculada e limitada, em respeito ao princípio da legalidade.<sup>848</sup> O importante a notar, como indica Estevão Horvath, é que a ideia de democracia pressupõe uma responsabilidade compartilhada na gestão do dinheiro público, e, por óbvio, não somente pelo prisma político é válida tal observação. Do ponto de vista estritamente jurídico parece claro que a Constituição de 1988 vislumbra o orçamento como o resultado da manifestação de vontade dos poderes Executivo e Legislativo. E isso não pode ser simples ficção, sendo irrazoável, por ocasião da execução orçamentária, a anulação dessa conjugação de esforços.<sup>849</sup>

<sup>847</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 137.

<sup>848</sup> RODRIGUEZ BEREIJO, Álvaro. Estudio preliminar: una lección de derecho constitucional, p. CCIV.

<sup>849</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 219-220.

## 7.2 AFINAL, O QUE É O ORÇAMENTO IMPOSITIVO? DELIMITANDO O SEU ALCANCE

Consequência de todo esse contexto jurídico-normativo e da inexorável noção de legalidade orçamentária que está entranhada na atividade financeira estatal, tem-se, contemporaneamente, a impositividade do orçamento como premissa acolhida no sistema pátrio, estimulando uma dialogicidade entre Executivo e Legislativo ao longo de todo o processo de orçamentação, inclusive na etapa dos atos executórios. O novo modelo, ao estabelecer explicitamente o dever de execução do orçamento, mantém o elo democrático que permeia a decisão do gasto também na fase final do ciclo. É de se notar que a participação do Parlamento na execução orçamentária foi prevista no ordenamento jurídico brasileiro – basta ver o extenso rol de vedações no art. 167 da CF/88, que inibe atos unilaterais e impõe a renovação pela via legislativa em eventuais alterações no orçamento durante a sua execução –, mas o que se quer é ampliar essa atuação conjunta nos casos de inexecução da lei orçamentária, em que rotineiramente se observou com nitidez a extensão dos poderes atribuídos ao Executivo.<sup>850</sup> Agora, no paradigma impositivo, este se vê diante de restrições à realização de gastos abaixo do montante previsto para os programas orçamentários fixados em lei no Parlamento.

Considerando a cultura do orçamento meramente autorizativo enraizada por longos anos no Brasil, o socorro ao Parlamento na execução da lei orçamentária se fez sempre associado à autorização de créditos, mas jamais para submeter ao crivo do órgão legislativo a decisão de não executar o programa que foi fixado em lei. Quer dizer, a participação do Legislativo, apesar de prevista na ordem constitucional pátria durante a etapa de execução do orçamento, esteve invariavelmente alheia ao ato do Executivo de *não gastar* – leia-se: não executar a lei conforme aprovada ou fazê-lo a menor. Dessa forma, tornou-se concebível a participação do Legislativo para tratar de renovação da autorização no que se refere aos limites de recursos na lei orçamentária aprovada, notadamente o *quantum* para o gasto, mas não se este seria concretizado. A cooperação do Parlamento para modificações orçamentárias no curso da execução, em suma, limitou-se historicamente às necessidades de o Governo alterar ou majorar créditos, sendo despicienda quando da subutilização destes ou da sua rotineira não realização, optando a Administração pelo contingenciamento direto, muitas vezes sem respaldo legal, situação a que se opõe a atual noção de impositividade orçamentária.

<sup>850</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 140.

Mas o que, na prática, vem a ser, de modo plausível, o orçamento impositivo? Isto é, qual a demarcação do seu alcance e os limites para esse *dever de execução* nele impresso? Tratar-se-ia de um *dever de gastar*? Evidentemente que não. É fora de senso tomar a aceção da execução orçamentária em seu mais estrito sentido, como se a Administração estivesse engessada e vinculada ao cumprimento absoluto das disposições orçamentárias.<sup>851</sup> Em alguns casos, a lei orçamentária pode não ser totalmente executada porque se mostrou econômico cumprir os objetivos do programa sem exaurir os recursos disponíveis ou, como pode ser mais comum, não fazê-lo por fatores alheios à sua normatividade, sobretudo impedimentos técnicos ou restrições fiscais, casos em que, na dicção de Adilson Dallari, “ninguém estará obrigado a fazer o impossível”.<sup>852</sup> Com efeito, na ocorrência de excludentes que inviabilizem ou tornem irrazoável a execução dos programas previstos, não haverá infração, mas o que não se admite é qualquer descumprimento desprovido de justificativa e sem suporte legal.

O orçamento impositivo, nessa sistemática, pode ser compreendido como o instrumento legal que, além de fixar o limite máximo para o gasto, impõe ao Executivo o dever – não absoluto – de realizar as programações aprovadas pelo Parlamento, remanescendo a discricionariedade circunscrita aos exatos limites da lei. Serve, pois, de autorização para a ação governamental (*status negativus*) e de mandamento para a satisfação das necessidades públicas (*status positivus*), conforme plano consentido. Em vez de refletir só a permissão do montante de recursos disponível ao Governo – antigo viés meramente autorizativo –, o orçamento impositivo vai além e concebe uma obrigação para a realização do gasto, conjugando a dimensão proibitiva da despesa – controle negativo como limite ao poder – com a imperatividade inerente à legalidade orçamentária – aceção positiva como expressão da vontade geral e para a efetivação dos fins estatais. O foco primordial é o compromisso com a realização dos programas orçamentários definidos em lei, além da fixação do limite fatal de recursos disponíveis ao gestor. A este cabe, por fim, prestar contas, seja dos resultados da execução, seja se esta não for integralmente efetivada, justificando pormenorizadamente as razões, dada a natureza pública dos recursos e a submissão da atividade administrativa à lei.

É possível, então, sumarizar a ideia central do orçamento impositivo em dois deveres que advêm da despesa fixada na lei orçamentária aprovada no Parlamento e cujo adimplemento se torna exigível aos gestores públicos na forma de um chamado *binômio da impositividade orçamentária*: (i) *dever de executar* os programas

<sup>851</sup> SYLVESTRE, André Zech. *Despesa pública*, p. 82-83.

<sup>852</sup> DALLARI, Adilson Abreu. *Orçamento impositivo*, p. 325-326.

conforme à lei do orçamento; e (ii) *dever de justificar* a sua eventual inexecução, total ou parcial. Assim, *dever de execução* (conforme a lei) e *dever de justificativa* (se não executado conforme a lei) compõem o plano mandamental do orçamento impositivo. O dever de execução (*dever primário*) é relativo, evitando o vínculo de cumprimento inflexível das disposições orçamentárias, em caso de impedimentos técnicos, restrições fiscais ou outra situação prevista em lei, como se detalhará.<sup>853</sup> O dever de justificativa (*dever secundário*), por sua vez, existirá sempre que descumprido ou parcialmente cumprido o dever primário de execução. O delineamento do orçamento impositivo passa, então, pela consolidação desses dois encargos, que se tornam pressupostos fundantes para a viabilidade concreta do novo modelo. Ambos, juntamente ao controle político alusivo ao limite máximo para o gasto, reverenciam a participação dos representantes do povo no orçamento da nação e se prestam a recuperar o seu intrínseco valor democrático.

Quanto ao primeiro componente do binômio, isto é, o *dever de execução* das programações orçamentárias, já se teve a oportunidade de analisar a cláusula geral de impositividade advinda das EC nº 100/2019 e 102/2019, harmonizadas com a EC nº 86/2015 – remete-se, a propósito, à leitura do tópico 4.4, quando examinado o atual panorama do orçamento impositivo no Brasil. Na ocasião, em linhas gerais, viu-se que a Administração Pública passou a ter a incumbência, nos termos do art. 165, § 10, da Constituição Federal de 1988, de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, previsão que firmou a natureza impositiva do orçamento pátrio. A interpretação conclusiva é a de que, de um lado, consolidou-se a obrigação estatal de efetivar as programações do orçamento, com a indubitosa superação do modelo autorizativo, sendo comando direcionado à peça orçamentária no todo, e não apenas restrito às emendas impositivas; de outro, rechaçou-se a assimetria existente historicamente na execução destas últimas, com vistas a evitar o deletério uso político dos recursos públicos como forma de influenciar as decisões do Poder Legislativo.

Assim estabelecida a cláusula geral da impositividade orçamentária no Brasil, é preciso reconhecer, como já anunciado, que o equilíbrio do novo modelo

<sup>853</sup> Como lembra Gabriel Lochagin, o orçamento provavelmente lidará com necessidades urgentes e imprevistas no decorrer de sua vigência, que exigirão adequado enfrentamento. Também situações financeiras imperiosas podem exigir a suspensão ou liberação de créditos votados e, muitas vezes, empenhados. Qualquer que seja a circunstância, não são meras hipóteses os casos em que o Poder Executivo se vê na iminência de realizar propostas executórias em algum grau inovadoras da lei de orçamento. Em todo caso, o atendimento dessas necessidades não pode ocorrer sem participação do órgão legislativo (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 71).

pressupõe se tratar de um *dever de execução* (primário ou principal) que não é absoluto. Faz-se necessário, então, aprofundar a análise da extensão dos efeitos dessa impositividade relativa, ficando ressaltados na estrutura constitucional orçamentária limitantes que, em certo grau, flexibilizam a obrigação de execução das programações do orçamento. Tendo em horizonte tais condicionantes, pode-se conceber uma metodologia para a aplicação do orçamento impositivo que não se afaste do rigor inerente à sua natureza jurídica de lei e, ao mesmo tempo, longe de extremismos ou utopias, não suponha um enrijecimento pouco eficiente no âmbito da atuação administrativa. Nesse sentido, a análise que circunda o primeiro elemento do binômio da impositividade orçamentária, consistente no dever exigível ao administrador público de executar a lei do orçamento, parte de uma premissa geral, alusiva à obrigação estatal de realizar sinceramente as programações orçamentárias – o dever é mesmo de execução do orçamento, dada a sua índole impositiva –, e nela incorporam-se abrandamentos que escapam da regra geral e restringem, de modo parcial, o alcance da impositividade orçamentária.

Preliminarmente, sepultando desde logo alguma resistência que possa vir da ideia de impositividade como se desta sobreviesse uma insuportável rigidez à gestão, vale consignar que é possível contingenciar despesas no orçamento impositivo. Isso ocorre por uma razão simples: o dever de execução, conforme expressamente prevê o art. 165, § 11, III, da CF/88, “aplica-se exclusivamente para as despesas primárias discricionárias”, as quais, por sua própria essência, admitem ser contingenciadas. Por um lado, é certo que se tornaria inócua ou redundante, como já se sabe, a explicitação da obrigação de execução orçamentária para as despesas obrigatórias, já vinculativas à Administração, mas, por outro lado, a referência de uma impositividade circunscrita aos programas discricionários leva a crer que o constituinte reformador quis distinguir o regime de impositividade daquele encargo oriundo das despesas obrigatórias<sup>854</sup> e, assim o fazendo, tornou plausível a convivência com o contingenciamento. A diferença é que este não mais poderá ocorrer como antes, de modo arbitrário ou sem critérios, por mera vontade política em decisão unilateral, à revelia da programação aprovada no Parlamento – e nisso

---

<sup>854</sup> A distinção entre despesas primárias obrigatórias e despesas primárias discricionárias, que circunda também esse ponto da análise, foi muito bem detalhada no tópico 5.3, quando abordado o tema das vinculações e despesas obrigatórias no foco da rigidez orçamentária, recomendando-se sua leitura. Em síntese: uma despesa é considerada obrigatória quando existe norma jurídica anterior que fixe a obrigação legal de sua execução, estando protegida do contingenciamento; já uma despesa é tida por discricionária quando, não consubstanciada em obrigação material fundada em lei precedente, torna-se exigível seu adimplemento somente a partir do processo de planejamento e de aprovação do orçamento, sendo permitido o contingenciamento em eventuais impedimentos à sua execução.

o novo regramento propõe um ponto de inflexão na dinâmica orçamentária brasileira. Sendo o orçamento impositivo, é de ser conjugado o dever de execução com o inciso II do mesmo § 11 do art. 165 da CF/88, que restritivamente prevê a inaplicabilidade da obrigação nos casos de impedimentos de ordem técnica.

Ou seja, se é verdade que as despesas primárias discricionárias admitem ser contingenciadas, tal instituto somente poderá ser invocado nos estritos limites da lei. E, nos termos atualmente estatuídos para o orçamento impositivo, a sua relativização exige impedimento de ordem técnica, refutando-se a execução condicionada a fatores outros que sabidamente fizeram parte da cultura orçamentária do país, sem aderência ao interesse público, tampouco transparência em sua motivação. O cuidado que se há de ter é não descaracterizar a impositividade por vias oblíquas na regulamentação dessas excludentes de ordem técnica. A propósito, para fins do disposto no inciso II do § 11 do art. 165 da CF/88, a LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), no art. 72, conceitua como impedimento de ordem técnica “a situação ou o evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução da programação orçamentária”. Ao estipular as situações que se encaixam como impedimentos de tal ordem à execução, o referido normativo, no § 2º do art. 72, deixou aberta a possibilidade de “outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal”.<sup>855</sup> A precisão, clareza e objetividade das hipóteses excludentes será de vital importância para a higidez do novo modelo.

De todo modo, o sistema se predispõe à existência de restrições que justificam a inexecução da lei, hipóteses em que, havendo impedimento de ordem técnica, torna-se admissível o contingenciamento de despesas discricionárias, para as quais se volta o dever de execução. Dizer que uma despesa é discricionária, repise-se, não significa desonerar a Administração do compromisso de sua efetivação, já que a regra geral segue o vínculo de impositividade no sentido de que todas as despesas discricionárias são de execução obrigatória (salvo impedimentos de ordem técnica).

---

<sup>855</sup> O art. 72, § 2º, da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022) elenca casos de impedimentos de ordem técnica, como: ausência de projetos de engenharia aprovados, ausência de licença ambiental prévia, falta de capacidade do respectivo ente federado de aportar recursos para a operação e manutenção do empreendimento, não comprovação de que os recursos sejam suficientes para a conclusão do projeto, incompatibilidade com a política pública aprovada no órgão responsável pela programação, bem como incompatibilidade do objeto da despesa com os atributos da ação orçamentária e, ainda, impedimentos cujo prazo para superação inviabilize o empenho no exercício financeiro. Ocorre que o *caput* do referido dispositivo, antes de explicitar as referidas hipóteses, deixa claro se tratar de um rol exemplificativo, ao dispor: “§ 2º São consideradas hipóteses de impedimentos de ordem técnica, sem prejuízo de outras posteriormente identificadas em ato do Poder Executivo federal [...]”. Essa abertura há de ser vista com bastante cautela, sob pena de minuar o viés orçamentário impositivo.

Por outro lado, se uma despesa discricionária não chega a ser sempre inflexível, dada a possibilidade – que deve ser exceção e não regra – de restar tecnicamente impedida a execução, também jamais se diga que a sua previsão enrijece a atuação governamental, pois o dever de sua execução não vem de norma anterior que fixe a obrigação permanente de realização, como ocorre nos gastos obrigatórios, que não podem ser contingenciados e necessariamente devem ser orçados. Isso indica que a impositividade orçamentária, voltando-se primordialmente para despesas discricionárias – até porque são estas que se prestam à consecução dos programas finalísticos que resultam na efetiva entrega de bens e serviços à sociedade –, diferente do que se possa inicialmente parecer, não causa rigidez. A inflexibilidade, portanto, decorre do excesso de despesas obrigatórias e encargos fixos, não do dever de execução das programações discricionárias.<sup>856</sup>

Daí se tem uma clara distinção: a vinculação no momento da elaboração não se confunde com a impositividade refletida durante a execução, e os efeitos na gestão orçamentária são diversos. A diferença é inequívoca, pois, se nos gastos obrigatórios (que geram a vinculação já no percurso da elaboração do orçamento) a Administração Pública tem o dever de orçar e está impossibilitada de contingenciar, nas despesas discricionárias (que repercutem a impositividade na fase de execução), por sua vez, não existe de forma peremptória nenhuma das duas circunstâncias confinantes. Em suma, pode-se dizer: nos programas discricionários – sobre os quais recai a cláusula de impositividade orçamentária –, por não haver norma jurídica anterior, ou encargo líquido, certo e exigível que justifique a inclusão e a aprovação das dotações no orçamento, não existe *dever de orçar* (vinculação na elaboração), porém, uma vez livremente orçados, há o *dever de executar* (impositividade na execução), ressalvados os impedimentos de ordem técnica devidamente justificados. A impositividade apenas determina que, após aprovada, a decisão orçamentária deve ser respeitada.

O dever de execução, no fundo, sempre vai existir: no primeiro caso – gastos obrigatórios – não há sequer rediscussão quanto à sua inclusão no orçamento (o

<sup>856</sup> Sobre o tema, afirma José Mauricio Conti: “Nesse contexto é que cabe esclarecer algumas questões que têm sido levantadas. Uma delas é o excessivo ‘engessamento’ que causaria ao orçamento, tido como exagerado, deixando mínima a margem de flexibilização por parte do Poder Executivo. Um fato verdadeiro, mas que deve ser combatido onde as falhas se mostrem efetivamente prejudiciais: eventuais exageros em gastos de custeio, despesas mínimas obrigatórias, ou em vinculações, se o caso. Mas que não precisam necessariamente atingir dotações regulamente inseridas na lei orçamentária, que deve ser feita de modo a prever com seriedade e precisão os recursos disponíveis e a partir daí definir a aplicação desses recursos. Uma vez fixados, devem ser cumpridos com a maior fidelidade possível, sem permitir que seja a execução orçamentária condicionada a fatores outros que não sejam o interesse público e republicano e as condições econômicas” (CONTI, José Mauricio. Disputa de poder traz o orçamento impositivo de volta ao debate).

rigor vem desde a obrigação de orçar), nem se cogita de contingenciamento (por decorrer de norma prévia), daí ser, nesse caso, inócuo ou redundante falar em impositividade se já provém de legislação perene a obrigação de efetivar a despesa, e essa espécie, sim, é capaz de tornar rígido o orçamento; no segundo caso – gastos discricionários –, embora igualmente haja o dever de sua execução, impõe-se o seu cumprimento em observância à lei orçamentária diretamente (que se torna fato gerador constitutivo, e não meramente declaratório, para a despesa), não advindo de lei permanente, por isso se faz viável a rediscussão periódica do gasto (não há dever de orçar) e a escusa da execução por impedimento técnico (não há obstrução total para contingenciar). É daí que, como infere Marcus Abraham, não se confunde a flexibilidade ou rigidez na elaboração do orçamento com a liberdade ou impositividade na sua execução.<sup>857</sup> São duas situações, então, distintas: a primeira, em momento preexistente ao orçamento, se excessiva, configura limitação da autonomia do gestor para planejar e realizar os gastos; a segunda, em momento posterior, sem minguar o espaço de deliberação e de programação na alocação dos recursos, só impõe o dever de submissão à decisão que, sob o crivo parlamentar, materializou-se em lei (legalidade orçamentária).

A verdade é que, na ânsia de obter maior espaço de liberdade para a gestão do orçamento, o Governo buscava driblar o excesso de rigidez na elaboração usando o subterfúgio do orçamento autorizativo para não executar imotivadamente a lei. A bandeira da flexibilidade, assim, costumou ser erguida como justificativa para amparar o desprezo arbitrário das programações do orçamento. Mas, bem analisado, não é o orçamento impositivo que tem o condão de retirar a liberdade do gestor, a não ser que esta seja considerada a franca possibilidade de descumprimento da lei. Certamente, nesse caso não se estaria a vislumbrar flexibilidade, mas ilegalidade. De fato, espaço de decisão política se constrói com mecanismos legítimos e com o devido respeito ao instrumento legal. Aliás, lembra Gabriel Lochagin que a previsão de que o Executivo, congregando esforços de toda a Administração Pública, elabore a peça orçamentária expõe a inocuidade do argumento de que uma vinculação ao orçamento inviabilizaria a ação administrativa. A obrigação positiva de cumprir a lei do orçamento representa não mais que o dever de adimplir os objetivos que o governo mesmo traçou em suas linhas fundamentais, com possibilidades de ajustar o orçamento à conjuntura. Ocorre que essa decisão é a alteração de uma política, que logicamente deve ser anuída pelo órgão legislativo, a quem incumbe aprová-la definitivamente com caráter de lei.<sup>858</sup>

<sup>857</sup> ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro brasileiro*, p. 321.

<sup>858</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 64.

Além de certo abrandamento ao *dever de execução* (primário ou principal) por impedimentos técnicos, também se percebe a natureza relativa da obrigação estatal na hipótese de compatibilização das metas programáticas com as metas fiscais, como prevê o inciso I do § 11 do art. 165 da Constituição de 1988. Tal dispositivo é cristalino ao estatuir que o dever de executar as programações orçamentárias *subordina-se* ao “cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas”. A previsão orienta, assim, a realização do contingenciamento para o alcance do equilíbrio fiscal, amoldando-se ao art. 9º da LRF, se a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal. Nesse caso, não se trata, nos termos do art. 165, § 11, I, da CF/88, de coordenação, mas de subordinação mesmo, isto é, uma restrição que precede à imposição do gasto. No modelo impositivo, as metas fiscais devem ser cumpridas e não ultrapassadas sem nova avaliação legislativa (anexo de metas fiscais da LDO). Os contingenciamentos, devidamente orientados por critérios da LDO, são permitidos na medida necessária e suficiente ao cumprimento daquelas metas, como diz Eugênio Greggianin.<sup>859</sup> Também Élica Graziane Pinto lembra que, ao se vincular os atos de geração de despesa e de realização ou renúncia de receita ao atingimento das metas fiscais, tem-se em vista o equilíbrio intertemporal nas contas públicas, e o administrador público, na execução orçamentária, obriga-se a seguir, conforme identificação inscrita anualmente na LDO, patamares objetivos de realização de receitas e de despesas, de resultados primário e nominal, de forma também a manter a sustentabilidade da dívida pública.<sup>860</sup>

Explica Rodrigo Faria que os *objetivos e metas fiscais* e os *objetivos e metas dos programas orçamentários* enfeixam o caráter de *obrigatoriedade*, vinculando-se o gestor ao seu alcance.<sup>861</sup> No Brasil, aliás, a compatibilidade existente entre PPA, LDO e LOA sugere que os objetivos estratégicos traçados no PPA sejam observados na elaboração das diretrizes e metas da LDO, as quais, por sua vez, devem influenciar a elaboração e a execução da LOA. Destarte, os objetivos estratégicos devem encontrar no PPA o seu campo propício de florescimento; na LDO devem consubstanciar, por excelência, a fixação das metas fiscais; e, por fim, na LOA cabem a elaboração e a fixação dos objetivos operacionais. Isso significa que existe uma hierarquia entre os objetivos estratégicos, fiscais e programáticos, de maneira que, havendo conflito entre eles, diz Faria, os objetivos programáticos devem ceder

<sup>859</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 165.

<sup>860</sup> PINTO, Élica Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 249.

<sup>861</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 191-196.

lugar à observância dos estratégicos e/ou dos fiscais, dentro de critérios razoáveis. Assim, em muitas ocasiões a obtenção das metas fiscais é privilegiada em face do plano de gastos. O orçamento impositivo não destoia dessa lógica e aflui para os objetivos estatais estruturantes, não havendo na cláusula de impositividade qualquer barreira para a garantia do equilíbrio fiscal. Com efeito, as metas fiscais e um regime de responsabilidade à gestão não se tornam conflitantes, *a priori*, com o dever de execução. Os dois objetivos validamente formam a peça orçamentária. Na eventual incompatibilidade entre a realização dos programas orçamentários e o atingimento das metas fiscais, recorre-se às limitações de empenho e movimentação financeira, e, restabelecida a arrecadação, procede-se à recomposição das dotações respectivas, conforme dispõe o § 1º do art. 9º da LRF.

Ademais, é importante destacar, continuando na lição de Rodrigo Faria, que a seleção dos programas prejudicados pela limitação de empenho e movimentação financeira é dada aos órgãos e unidades orçamentárias responsáveis pela execução, visto que são exatamente estes que podem avaliar, em face do caso concreto, quais devem ser priorizados e quais devem suportar a limitação provisória de sua execução. Isso induz relevante dose de flexibilidade ao Governo para, ressalvadas as despesas obrigatórias e outras especificamente definidas, realizar avaliações e priorizar os seus gastos, escolhendo, dentre as diversas despesas discricionárias que compõem o valor global autorizado na LOA, aquelas que julgar prioritárias, até o limite de gasto fixado. Em outros termos, como indica o autor, eventual conflito vertical entre objetivos fiscais e programáticos termina acarretando um conflito horizontal – no nível dos programas –, visto que diversos destes disputam os recursos escassos disponíveis na sociedade. Dessa forma, alguns deverão sofrer contingenciamento, enquanto outros deverão ser privilegiados, mantendo-se suas dotações, tais quais aprovadas pelo Legislativo. E, nesse sentido, há certo espaço para a discricionariedade do administrador público, diante da necessidade de seleção dos programas e objetivos a serem priorizados.<sup>862</sup> De todo modo, isso não implica atribuição de amplos e livres poderes. Ao contrário, como bem explica Bandeira de Mello, a discricionariedade existe, por definição, *única e tão somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima*, isto é, daquela que realize superiormente o interesse público almejado pela lei. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo.<sup>863</sup>

<sup>862</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 196-198.

<sup>863</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 444.

Note-se, ainda, que o mesmo art. 165, § 11, I, da CF/88, além de subordinar ao cumprimento das metas fiscais o *dever de execução* dos programas orçamentários, explicita em seu trecho final que tal dever “não impede o cancelamento necessário à abertura de créditos adicionais”. Conforme os arts. 40 e 41 da Lei nº 4.320/1964, são créditos adicionais as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na LOA, classificando-se em: (i) suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária; (ii) especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; e (iii) extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. A previsão da possibilidade de cancelamentos necessários à abertura de créditos adicionais só reforça a constatação de que a impositividade, enfim, não é inconciliável com os mecanismos que confirmam fluidez às mudanças de rumo na execução do orçamento. Os arts. 50 a 67 da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022) abordaram a temática, orientando alterações na lei orçamentária e nos créditos adicionais, com a postulação de limites de modificação, segundo as eventuais necessidades de execução.

Por fim, e não menos importante, ainda no âmbito do *dever de execução* das programações orçamentárias, é preciso destacar que, embora não se tenha referência expressa no art. 165, § 11, da CF/88 – que delimita hipóteses de relativização da regra da impositividade no sistema orçamentário pátrio –, a obrigação estatal coaduna-se com o princípio da eficiência (art. 37) e, mais especificamente, responde a critérios de legitimidade e economicidade em sua concretização (art. 70), vinculando o gestor à efetiva entrega de bens e serviços à sociedade (art. 165, § 10), de modo a refletir um olhar voltado para os resultados da aplicação da despesa. Isso reforça a constatação já antecipada de que a impositividade orçamentária não significa um *dever de gastar*. A LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), no art. 71, § 3º, aliás, ressaltou expressamente a observância dos princípios da *legalidade*, da *eficiência*, da *eficácia*, da *efetividade* e da *economicidade* em face do dever de execução das programações orçamentárias (art. 165, § 10, da CF/88). Por isso, ainda que não haja a necessidade de relativização da obrigação estatal em razão de impedimentos de ordem técnica ou restrição fiscal, é devida ao gestor a não realização integral das dotações sempre que for possível, e de maneira mais econômica, entregar o resultado do programa orçamentário. Em outras palavras, será factível não executar completamente a lei se tal circunstância estiver comprovadamente associada à ideia de eficiência e economicidade, ocasião em que, obviamente, não se poderá dizer que houve qualquer violação à lei orçamentária.<sup>864</sup>

<sup>864</sup> Esse mesmo entendimento é também acompanhado por Rodrigo Faria: “Por outro lado, deve-se lembrar que a execução orçamentária é norteada pela incidência dos vetores da eficiência,

Lembra Ana Carla Bliacheriene que a economicidade significa a minimização dos custos e dos recursos para a consecução de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade, referindo-se à capacidade de gerir adequadamente os recursos financeiros à disposição do ente público, como sinônimo de vedação ao desperdício e otimização da ação pública.<sup>865</sup> É fundamental, então, a adequação econômica entre o ato financeiro e o resultado pretendido, de modo que a programação orçamentária, tendo em mira a gestão por resultados, seja concretizada com o máximo proveito dos recursos escassos, imprimindo-se a economicidade na atividade financeira do Estado. Em que pese o alcance dos resultados pressuponha o dispêndio de recursos, a rigor, o que se quer é o primeiro. Quer dizer, se a entrega do bem ou do serviço à sociedade conseguir ser efetivada sem o esgotamento de recursos, indaga-se: terá sido satisfeito o *dever de execução*? A resposta é, obviamente, afirmativa. É que tal dever, à luz do art. 165, § 10, da CF/88, é invocado *com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade*. Como, pois, exigir do gestor a obrigação de execução remanescente em sobra de recursos da programação cujo resultado foi integralmente alcançado de modo mais econômico? Seria absolutamente irrazoável e fora de senso.

Isso leva a uma evidência importante: o dever de execução supõe a efetivação do gasto, mas se exaure com a entrega do resultado. Exemplificando, três hipotéticas situações de uso dos recursos programados com resultados distintos dessa aplicação: (a) é possível a realização integral de despesa orçamentária que produza o resultado programado: nesse caso, foi efetivado o gasto e entregue o resultado, situação clara de cumprimento da cláusula de impositividade (art. 165, § 10, da CF/88); (b) é possível a realização integral de despesa orçamentária que, sem ocorrência de impedimento ou restrição, não produza o resultado programado: agora, foi efetivado o gasto e não entregue o resultado, situação que denota ineficiência (não é o padrão que se almeja, daí ser preciso conjugar o dever de execução com a ideia de desempenho e controle de resultados); e (c) é possível a realização apenas parcial de despesa orçamentária que produza integralmente o resultado programado: caso em que foi

---

eficácia e economicidade. Por esse motivo, não há sentido em se obrigar a realização de despesas nos montantes fixados quando há possibilidade de se atingir o mesmo resultado com um volume menor de recursos. Não há como se obrigar, de forma válida, a que sejam exauridos os recursos constantes da lei orçamentária. Tal entendimento viola frontalmente o espírito constitucional, visto que, sabendo-se da escassez de recursos em face da amplidão das necessidades humanas, determinou que todos os Poderes da República se portassem, na lide com os dinheiros públicos, de modo digno, honrado, valorizando cada unidade monetária consignada para o alcance de objetivos fixados (FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 140).

<sup>865</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla. *Controle da eficiência do gasto orçamentário*, p. 166.

efetivado o gasto de forma mais eficiente e entregue o resultado, situação a revelar atuação econômica da gestão (essa execução parcial é até louvável, porque se fez mais com menos, sem haver o descumprimento da lei, mas com economicidade na sua aplicação). Assim, o dever de execução é indissociável dos fins a que se destina, voltando-se à geração de um resultado específico e mensurável, seja para direcionar a avaliação e o controle com base nos resultados da obrigação estatal de executar a lei do orçamento, seja para considerar tal compromisso honrado quando feito de forma econômica, sendo factível o redirecionamento da sobra de recursos para as inúmeras necessidades públicas. A ideia fundante é que a impositividade dialoga com a economicidade, e esta pode ser, óbvio, hipótese justificadora da não utilização integral de dotações orçamentárias.<sup>866</sup>

Sintetizando todo o exposto para o primeiro item do binômio da impositividade, referente ao *dever de execução* (primário ou principal) da lei do orçamento, a regra é a sua irrestrita aplicação para as programações discricionárias – todas elas oriundas de emendas parlamentares ou não (art. 165, § 10, da CF/88) –, mas tal encargo não é absoluto. É possível vislumbrar situações em que a sua realização não se torna completamente exigível ao gestor público, havendo abrandamentos, quais sejam: (i) necessidade de compatibilizar as metas programáticas com as metas fiscais (art. 165, § 11, I, da CF/88); (ii) cancelamentos necessários para abertura de créditos adicionais (art. 165, § 11, I, da CF/88); (iii) inaplicabilidade nos casos de impedimentos de ordem técnica (art. 165, § 11, II, da CF/88); e (iv) adequação aos princípios da eficiência, da legitimidade e da economicidade na execução ótima dos programas orçamentários (arts. 37, 70 e 165, § 10, dentre outros, da CF/88). Uma vez incidindo alguma hipótese de relativização da obrigação de execução integral das programações orçamentárias e não se efetivando totalmente a lei conforme aprovada, recairá sobre o gestor o *dever de justificar* a sua eventual inexecução, total ou parcial. Assim, o *dever de justificativa* (secundário ou acessório), caso não executada a programação nos exatos termos da lei do orçamento, perfaz o segundo dever jurídico ínsito ao regime de impositividade.

Sob uma perspectiva de neutralidade política, como aduz Eduardo Mendonça, o ato de *não gastar*, quando devidamente legitimado, é uma decisão orçamentária

<sup>866</sup> Nesse caso, apesar da sobra de recursos, o resultado foi entregue e o dever de execução satisfeito. Indo além, é até factível idealizar premiações e incentivos ao bom gestor que entrega resultados de forma ótima, medida que estaria em linha com o novo orçamento de desempenho. Essa hipótese descrita da economicidade correlacionada como hipótese de não execução total da lei do orçamento precisa estar jungida ao aprimoramento do orçamento de desempenho e do controle e avaliação de políticas, seja para aferir a real desobrigação do gestor em razão da entrega do resultado, seja para avançar com incentivos a este na desejável situação de uso ótimo e econômico dos recursos.

não diversa daquela de gastar, e, em ambos os casos, um destino possível é conferido aos recursos, impedindo que sejam revertidos para outras finalidades. É claro que, saindo da neutralidade, a profusão das necessidades sociais básicas justifica mais a decisão de gastar, como afirma o autor, inclusive enquanto fundamento para a própria exação. Contudo, a opção por não gastar existe – e, como visto antes nas hipóteses excludentes, torna-se legítima quando fixada em lei, a exemplo do que foi programado pelo Governo e anuído pelo Parlamento na previsão legal de constituição de reservas ou de limites de despesas de modo a conservar a sustentabilidade fiscal. Não pode tal decisão ser ignorada pelo gestor perdulário, daí a Lei Maior subordinar o dever de execução ao “cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que estabeleçam metas fiscais ou limites de despesas”. O fato, porém, é que, se essa opção não deve ser desprezada, também não pode passar ao largo do procedimento que se imprimiu como devido para a distribuição do dinheiro público, ou seja, o processo orçamentário, o que leva à repugnância de toda decisão unilateral que injustificadamente se afaste da lei do orçamento. Como diz Mendonça: “o Chefe do Poder Executivo também é eleito, mas não recebe uma coroa e um cetro no momento da posse”.<sup>867</sup> Não por acaso a opção de não gastar é considerada no momento de elaboração do orçamento em deliberação conjunta do Governo com o Parlamento e a lei já sai do Congresso com alguma margem para intercorrências, com dotações de reserva de contingência, dotações para amortização da dívida e para custear o refinanciamento, sem prejuízo, ainda, de modificações no curso da execução, desde que renovadas na via legislativa.

É nesse sentido que, junto ao *dever de execução* – relativizado nas hipóteses já listadas –, incorrerá o *dever de justificativa* que lhe complementa, com fundamento no princípio da motivação ínsito a todo e qualquer ato da Administração. Aliás, o dever de justificativa, embora secundário ou acessório – pois está baseado no cumprimento ou não do dever principal de execução –, está diretamente ligado ao primeiro, a ponto de se poder dizer que a motivação é postulada pelo princípio da legalidade, na medida em que, sobretudo quando dispõe de certa discricionariedade administrativa para a prática do ato de gestão, não haverá como saber se o comportamento adotado atendeu ou não ao princípio da legalidade, se foi deferente com a finalidade normativa, se obedeceu à razoabilidade e à proporcionalidade, a menos que expostas as razões, sendo estas que permitirão avaliar a consonância ou dissonância com tais princípios. Como explicita Bandeira de Mello, a motivação implica para a Administração o dever de justificar seus atos, apontando-lhes os fundamentos de direito e de fato, além da correlação lógica entre os eventos e

---

<sup>867</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 84-86.

situações que deu por existentes e a providência tomada, nos casos em que este último esclarecimento seja necessário para averiguar a consonância da conduta administrativa com a lei que lhe serviu de arrimo.<sup>868</sup> É o caso da decisão orçamentária, não mais se admitindo a afrontosa inexecução imotivada.<sup>869</sup>

O dever de motivação foi expressamente previsto no art. 73 da LDO 2023 (Lei nº 14.436/2022), com a determinação de que as justificativas para a inexecução das programações orçamentárias primárias discricionárias deverão ser elaboradas pelos gestores responsáveis pela execução das respectivas programações, nos órgãos setoriais e nas unidades orçamentárias, e comporão os relatórios de prestação de contas anual dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. Nos termos do § 1º do art. 73, facultou-se a apresentação da justificativa para as programações cuja execução tenha sido igual ou superior a 99% da respectiva dotação. Em todos os demais casos de inexecução em que a variação entre programado e executado for maior que 1%, torna-se obrigatória, já que é requisito indispensável para proceder-se à aferição do dever de execução.

De fato, é de se questionar, na voz de Élide Graziane Pinto:<sup>870</sup> como falar em processo democrático e equilibrado da ampla competição por dotações orçamentárias que as políticas públicas travam entre si, se alguns dos motivos das oscilações no orçamento não são apresentados no curso de processos discursivos que garantam o caráter público das decisões? Porém, os itens regulares do orçamento são despesas públicas que devem se ater aos limites legais e cuja motivação e finalidade podem e, aliás, devem ser avaliadas desde o ponto de vista de sua conformidade legal. Como afirma a autora, todo o controle das contas públicas, bem como o traçado dos planos de investimento estatal, estão conformados dentro de um processo discursivo, cujos principais objetivos são a definição democrática do que seja prioridade estatal e a apresentação transparente dos limites orçamentário-financeiros que orientam o agir do Poder Público. A suspeita é de que boa parte da execução orçamentária esteja se furtando à necessária submissão discursiva ao crivo da participação direta ou indireta de todos os interessados, sendo necessário dividir o

<sup>868</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 82-83.

<sup>869</sup> Não há mais espaço para deixar o orçamento desprovido de força normativa, daí ser necessária, no mínimo, a explicitação da justificativa do seu descumprimento, pois, como diz Regis Fernandes de Oliveira: “Já não bastam boas intenções. O Estado, por meio de seus governantes, tem o dever de planificar a peça orçamentária, de forma a identificar a intenção de cumpri-la. Não pode estabelecer previsões irreais ou fúteis, apenas para desincumbir-se de determinação constitucional. A peça orçamentária há de ser real” (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 609).

<sup>870</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 21-22.

peso das decisões orçamentárias e suas repercussões, sob pena de se negligenciar sua natureza democrática e deixar uma plutocracia administrar o interesse público de forma privada.<sup>871</sup> Contra esse viés se volta o *dever de justificativa*, junto ao *dever de execução*, no orçamento impositivo.

O novo modelo não cria, como se disse antes, um enrijecimento insuportável à gestão. O que muda é a retirada da flexibilização do orçamento para fora dos quadrantes da lei, historicamente correlacionada à prática de o Governo escolher entre executar ou não a programação orçamentária, sem sequer justificar as razões. Assentado, hoje, o orçamento impositivo, deve o gestor adotar todos os meios para a implantação do programa de trabalho, no binômio formado pelo *dever de execução* (não absoluto) e o *dever de justificativa* que lhe completa. Ao fim, é preciso reconhecer, como leciona José Mauricio Conti, que qualquer posição que venha a se consolidar em torno do tema, seguramente não poderá ocupar nenhum dos extremos (seja alijar o Parlamento da execução orçamentária, seja reprimir a função administrativa do Executivo), pois o essencial é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, sujeito a ajustes estritamente inescusáveis e no montante imprescindível para adequar receitas e despesas às demandas públicas, sempre em prol do interesse coletivo. Para tanto, é preciso compatibilizar a necessidade de cumprir fielmente o orçamento, do modo como aprovado pelo Parlamento, com as alterações que se fizerem indispensáveis ao longo do exercício, sem, com isso, descaracterizá-lo ou fazê-lo peça de ficção.<sup>872</sup>

### 7.3 DIFERENTES GRADAÇÕES NO HORIZONTE DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA

Delimitado o alcance do orçamento impositivo e compreendido este no âmbito de um dever de execução a comportar excludentes legais que só assim desobrigam o gestor, mas sujeito sempre à devida justificativa, é crível visualizar possibilidades de gradação de tal encargo, não existindo propriamente uma forma única e acabada, mas um caminho a ser trilhado, como melhor se adéque à realidade nacional. E, na prática, como antes exposto, a discussão do novo modelo projeta-se praticamente para uma questão principal: a atuação conjunta entre Executivo e Legislativo nos casos de *não cumprimento da lei orçamentária* durante a sua execução. Isso porque, na forma de gerir o orçamento pátrio, mesmo quando compreendido como meramente autorizativo, nunca foi possível ao Poder Executivo, no curso da execução da lei,

<sup>871</sup> PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 46.

<sup>872</sup> CONTI, José Mauricio. *Levando o direito financeiro a sério*, p. 232-233.

modificar rubricas livremente ou realizar despesas sem a previsão orçamentária, apenas se situando sob a alçada executiva um corriqueiro *poder de não gastar*. Mas a Constituição de 1988 sempre inibiu atos unilaterais e o emprego autônomo de recursos pelo Executivo, em nenhuma hipótese se admitindo o uso de recursos fora de uma decisão orçamentária formal e instrumentalizada em lei com a regular chancela do Parlamento. A conclusão, portanto, é inevitável, como esclarece Eduardo Mendonça: o orçamento autorizativo, como historicamente foi aplicado no Brasil – demandando sempre o Poder Legislativo para a realização da despesa ou a sua alteração –, concebeu apenas que as previsões de gasto deixassem de ser executadas, significando um *poder de não gastar*.<sup>873</sup> Esse questionável privilégio, porém, foi suficiente para macular todo o equilíbrio de forças e, por certo, a estrutura constitucional delineada para o orçamento como indutor do planejamento estatal. No paradigma impositivo, ao revés, a *decisão de não gastar* há de ser compartilhada com os representantes do povo e cinge-se às hipóteses legais.

É isso, pois, que fundamentalmente centra-se nos debates sobre os diferentes graus de impositividade orçamentária em determinado desenho estatal, dada a maior ou menor liberdade conferida ao administrador público para eventual *decisão de não gastar* durante a execução do orçamento. Para *gastar*, por sua vez, está consolidado que se torna imprescindível a deliberação junto ao Parlamento em razão do controle (negativo) oriundo do princípio do consentimento em sua versão clássica, mas a feição contemporânea deste incorpora a dimensão (positiva) da efetiva realização do plano conforme aprovado em lei. O orçamento impositivo, destarte, ancorado no *dever de executar* as programações orçamentárias, nos termos expressos do art. 165, § 10, da CF/88, combate a inusitada prerrogativa de *não gastar* habitualmente manejada pelo Governo, de forma aberta e unilateral, na ordem pátria – salvo na parcela orçamentária afeta às vinculações e gastos obrigatórios, que já limitavam a atuação do gestor. Com efeito, o Parlamento é chamado a participar da decisão orçamentária em todo o seu ciclo de formação e aplicação, desde a elaboração à execução da lei, tanto no aspecto proibitivo (limitação da despesa) quanto no mandamental (dever de execução). O não cumprimento da programação pelo gestor é possível – como já visto, a impositividade não é absoluta –, mas pressupõe a renovação do diálogo juntamente ao Parlamento.

---

<sup>873</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (org.). *Direitos fundamentais, orçamento e reserva do possível*. 2. ed. 2. tir. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 375-376.

Nesse sentido, algumas gradações possíveis expressam distintas versões de orçamento impositivo. Arnaldo Godoy sintetiza tais modalidades,<sup>874</sup> explicando que há uma *versão forte*, que propõe que o Poder Executivo deva executar integralmente e sem reservas a programação orçamentária devidamente aprovada pelo Parlamento, além de uma *versão média*, na qual o Congresso deve anuir com a não realização de parte da programação orçamentária, e, por último, uma *versão fraca*, marcada pela flexibilidade que tornou o modelo tenuamente autorizativo, por intermédio da qual ao Executivo é facultado realizar apenas parte do que fora programado na Lei de Meios. A classificação é ainda inscrita de forma mais detalhada na lição de Edilberto Pontes Lima, prevendo-se três espécies de orçamento impositivo: a primeira (*versão extrema*) obriga o Governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso; a segunda (*versão intermediária*) permite a não execução de determinada parcela da programação, desde que haja a anuência do Congresso; e a terceira (*versão flexível*) determina a obrigatoriedade de implementar somente parcela do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a sua implementação.

Conforme aponta Lima, o modelo extremo é improvável, pois quem detém o poder de autorizar que determinado gasto seja realizado – o Congresso – não detém o poder de autorizar que ele não seja mais feito. Por sua vez, a versão intermediária, aplicada nos Estados Unidos desde meados dos anos 1970, parece a mais razoável e permite alguma flexibilidade orçamentária. Uma situação mais branda, ainda, é a que autorizaria o Governo a não realizar determinadas despesas sempre que fatos supervenientes ocorressem, nesse caso cabendo ao Poder Executivo apenas explicar ao Congresso a razão de não ter executado os créditos incluídos no orçamento, o que permitiria a este impor algum tipo de sanção, se não convencido da real necessidade de anular o gasto previsto.<sup>875</sup> Sob tal enfoque, conclui-se que há duas possibilidades para o modelo intermediário: na primeira, é preciso o Governo *pedir a autorização* do Poder Legislativo (controle durante a execução) para cancelar ou adiar a despesa; na segunda, é suficiente *justificar as razões* (controle a ser feito posteriormente).

Por outro lado, a versão mais flexível, pelo que se nota, resguarda ao Governo a decisão de não gastar, mesmo que somente em determinada parcela do orçamento. Parece corresponder à estrutura em que alguns gastos são obrigatórios (insuscetíveis de contingenciamento), e outra parte com margem ao Executivo para implementar

<sup>874</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro, p. 71-72.

<sup>875</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 6-7.

ou não a despesa. No fundo, equipara-se praticamente ao orçamento autorizativo, como foi aplicado no Brasil (do tipo híbrido, com parte de gastos obrigatórios). A rigor, nem deveria ser tal espécie identificada como se contivesse algum grau de impositividade, pois não é a presença de gastos obrigatórios que faz supor esse efeito. É que, já se sabe, o *dever de orçar* (vinculação na elaboração) não se confunde com o *dever de executar* (impositividade na execução), sendo regimes distintos.<sup>876</sup> No primeiro caso, vinculando-se o gestor às despesas obrigatórias (nas quais há o dever de orçar e não se admite o contingenciamento), pouco importa a natureza do orçamento público – se autorizativo ou impositivo –, elas terão sempre que ser honradas. Já no segundo caso, o que define a impositividade é a maior ou menor liberdade do Governo para a *decisão de não gastar* – possibilidade jamais existente nos gastos obrigatórios, daí por que a ocorrência destes, mesmo se elevada, nada impacta no grau de impositividade, e sim no nível de rigidez (a comprometer o orçamento desde a elaboração). Não por outra razão, aliás, a Constituição de 1988 relaciona o dever de execução das programações orçamentárias exclusivamente às despesas discricionárias (art. 165, § 11, III).

Em outras palavras, rigidez e impositividade são conceitos que se distinguem, e sua distinção servirá para melhor conceber os graus de impositividade orçamentária. A rigidez diz respeito a maior ou menor existência de despesas em que há o *dever de orçar* e que já comprometam fatia do orçamento desde a sua elaboração, tendo por efeito, na execução, obrigar peremptoriamente o Estado a honrá-las, por decorrerem de legislação anterior, daí ser *inaplicável o contingenciamento*. A impositividade, por sua vez, relaciona-se ao patamar de autonomia do Governo para *decidir não gastar*, voltando-se exclusivamente para a etapa da execução (*dever de executar*), em nada se referindo ao comprometimento do orçamento por lei prévia (por isso desca-be falar em rigidez) e sendo *aplicável o contingenciamento* nas hipóteses legais. Logo, nada obsta, por exemplo, um orçamento autorizativo rígido (o Governo pode não gastar – ausência de impositividade –, salvo despesas obrigatórias – presença de rigidez, em grau maior ou menor), assim também como seria possível um orçamento impositivo flexível (o Governo só pode não gastar sob anuência ao Parlamento – impositividade, em grau maior ou menor –, sem que haja um volume elevado de gastos obrigatórios – baixa rigidez). Os efeitos da impositividade se situam somente durante a execução; a rigidez, por seu turno, é percebida já na elaboração. Daí por que, para fins de graus de impositividade, melhor não ter como fator decisivo para a referida classificação a existência ou não de despesas do tipo obrigatórias, por terem efeitos, como exposto, distintos. A rigidez é fenômeno que, óbvio, urge ser

---

<sup>876</sup> Remete-se à leitura do tópico 7.2, na delimitação do conceito de orçamento impositivo.

rediscutido no sistema pátrio,<sup>877</sup> mas em plano anterior à decisão de não gastar. O ideal seria um orçamento impositivo (decisão de não gastar conjunta entre Governo e Parlamento) dotado de baixa rigidez (maior espaço para planejar e decidir periodicamente sobre a adequação do gasto).

De tal modo compreendido, no que toca aos graus ou níveis de impositividade (dever de execução *versus* a possibilidade de não gastar, diga-se, não executar a lei orçamentária), fixando-se no plano das despesas discricionárias (abstraindo os gastos obrigatórios, cujo encargo já advém de legislação prévia, sendo inócuo ou redundante falar em dever de execução), pode haver quatro possíveis situações: (a) o Executivo pode decidir por não gastar, de forma livre e unilateral, sem necessidade de participar a decisão ao Legislativo (*impositividade nula*); (b) o Executivo pode decidir por não gastar, desde que circunscrito à lei e justifique as razões ao Legislativo (*impositividade mínima*); (c) o Executivo pode decidir por não gastar, mas a medida se condiciona à anuência do Legislativo (*impositividade média*); e (d) o Executivo é impedido de não gastar, nem mesmo se anuído pelo Legislativo durante a execução (*impositividade máxima*). A partir dessas possibilidades, então, considerando gradações no dever de executar as programações discricionárias do orçamento (existindo ou não parcela de despesas obrigatórias, a provocar rigidez em certo grau, mas não necessariamente impositividade), tornam-se esquematizados níveis ou graus de orçamento impositivo, em que pese outras variações possíveis, ante a inexistência de padrões uníssonos.<sup>878</sup>

A primeira situação, aqui denominada de *impositividade nula*, equipara-se ao modelo orçamentário meramente autorizativo, modalidade sem a coparticipação do Legislativo na decisão que, de forma livre, pode ser tomada pela Administração, no sentido de não concretizar a programação da lei. Nesse caso de impositividade nula, seria vinculante apenas o dever de executar despesas obrigatórias, não por força da lei orçamentária, mas pela existência de compromissos a que já se vincula

<sup>877</sup> Sobre esse aspecto já se discorreu no tópico 5.3, no qual se completa a ideia que aqui se advoga.

<sup>878</sup> Independentemente da versão da impositividade orçamentária, o foco pode ser extraído da lição de Roberto Piscitelli: “O orçamento – discutido, aprovado, sancionado e publicado – autoriza o Estado a arrecadar o necessário e suficiente para realizar, em nome do povo, as suas aspirações. Se puder executar esse mandato com mais eficiência, isto é, com menos recursos que o inicialmente previsto, muito melhor; se os recursos previstos forem insuficientes, caberá novamente à sociedade avaliar a conveniência e oportunidade do sacrifício adicional requerido. Inversamente, a não-realização do que foi acordado, formalizado por meio de leis específicas, deveria exigir a concordância prévia dos interessados, a consulta, a discussão; requer a justificativa, a fundamentação da impossibilidade, da inviabilidade, da inconveniência ou da inoportunidade do gasto, bem como a redefinição da alocação dos recursos correspondentes” (PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados, 2006. p. 4-5).

o Estado. Guarda relação, em princípio, com aquela versão fraca ou flexível disposta antes. Tal modelo, que foi o tipicamente enraizado na cultura orçamentária pátria, agora dá lugar ao segundo nível, alusivo à *impositividade* mínima. Nesse caso, para ser possível ao administrador não executar o orçamento, torna-se preciso que o faça circunscrito à lei e adote o dever complementar de justificar as razões ao Legislativo, que participa em *momento posterior à execução*, ao avaliar a não realização da lei, etapa que findará a decisão conjunta, caso se acate o acerto da conduta executiva e não se vislumbre ação imotivada do gestor ou fora dos contornos da lei. Tal sistemática, em verdade, tende a trazer mais dinamismo, em detrimento de alguma dose de segurança jurídica, correndo-se o risco, na prática, de não surtir os efeitos almejados. Parece, entretanto, mais ajustável em quadros institucionais instáveis e de eficiência duvidosa, ou, ainda, se ausente um equilíbrio sólido na relação entre Governo e Parlamento, a ponto de o condicionamento concomitante causar morosidade e prejuízo à própria população.

No nível mais aperfeiçoado de uma relação dialógica e cooperativa entre os poderes Executivo e Legislativo na execução do orçamento, emerge a *impositividade* média, que possibilita a decisão pelo Governo de não executar determinados gastos orçamentários, porém de forma condicionada à anuência do Parlamento, que exerce, agora, participação em *momento concomitante à execução* para consentir a mudança de rumo na lei no curso da execução, fazendo-o de forma expressa ou tácita, só após o qual fica o gestor desonerado do dever de execução da despesa. Indubitavelmente, parece ser a situação ideal, firmando a sinergia entre Governo e Parlamento antes do produto final da decisão, embora se reconheça a sua complexa aplicação, na medida em que pressupõe fluxos legislativos suficientemente céleres de modo a não provocar o efeito inverso de ineficiência governamental. Nesse ponto, é crucial cotejar o que é idealizado no plano teórico com o que é palpável conforme as particularidades de cada diversa modelagem estatal. A racionalidade voltada à geração de resultados há de ser parte importante dessa reflexão. Em todo caso, parece irrazoável, de outra banda, a *impositividade* máxima, situação que transparece a impossibilidade de não deixar de realizar, por nenhuma hipótese, a programação orçamentária, obrigando-se o gestor a executar a previsão inicial, sem contemporizações. Por conseguinte, nessa vertente extrema o Governo assumiria dívidas para honrar os compromissos pactuados, visto não ser possível adiar ou cancelar dotações, nem sob autorização parlamentar.<sup>879</sup> Tal acepção se afasta completamente do que parece provável nos arquétipos modernos.

---

<sup>879</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 7.

Nos termos em que estruturado o modelo orçamentário impositivo no Brasil, na esteira das reformas vindas por meio das Emendas Constitucionais nº 86/2015, 100/2019 e 102/2019, e sem prejuízo de alterações futuras para um aprimoramento contínuo do modelo, tem-se, atualmente, uma convergência para a adoção da versão intermediária mais branda dentre as espécies (*impositividade* mínima), sendo viável a decisão de não gastar, estritamente circunscrita à lei e sempre justificadas as razões. Analisada com parcimônia, tal estrutura nem está tão longe do orçamento autorizativo – o que indica que não é inimaginável a aplicação concreta (e não somente “no papel”, a virar letra morta) da impositividade orçamentária no Brasil nos termos em que hoje disposta –, haja vista restar mantida a maleabilidade no sentido de não se exigir uma autorização ou aprovação imediata e concomitante do Legislativo como requisito para a não realização do gasto, conferindo-se as bases para um controle posterior incapaz de enrijecer a gestão. A questão é que, até então, esse controle era inconcebível, e nisso reside uma possível virada de chave – que pressupõe, evidentemente, um Congresso atento e envolvido, o que, por si só, não deixa de ser mais um desafio. Para o exercício desse controle *a posteriori* em face da *decisão de não gastar*, o texto constitucional municiou o Poder Legislativo de dois condicionantes indissociavelmente atrelados à atuação administrativa: (i) justificativa dada pelo Executivo ao Parlamento em eventual não adimplemento integral da programação durante a execução da lei orçamentária; e (ii) hipóteses circunscritas à lei em que só com a incidência delas podem ser invocadas excludentes à execução integral do programa orçamentário (impedimentos de ordem técnica; restrições fiscais; convergência à economicidade; situações em lei). As duas exigências cumulativas é que conferem condições para que o Parlamento participe da *decisão de não gastar*, propiciando um factível modelo de impositividade orçamentária e o dever de execução (art. 165, § 10, da CF/88) a que se obriga o gestor público.

Em verdade, não se pode dizer que há propriamente uma inovação jurídica na implementação do orçamento impositivo no Brasil. Dentre os dois elementos que são imprescindíveis à ocorrência da não execução da programação orçamentária, o primeiro (justificativa do gestor) decorre naturalmente do *princípio da motivação* ínsito a qualquer ato da Administração, e o segundo (hipóteses legais excludentes ao dever de execução) demarca a discricionariedade administrativa dentro dos contornos da lei e nada mais revela do que o respeito ao *princípio da legalidade* em sede orçamentária. Isto é, *motivação* e *legalidade* circunscrevem a impositividade em sua versão mínima, longe de ser revolucionária ou excessivamente onerosa ao Poder Executivo. Mas a prática do orçamento autorizativo antes absorvida no país resultou na corriqueira não execução orçamentária por atos imotivados e que divergiam dos limites da legalidade. É que, apesar da competência conferida pelo constituinte

ao Parlamento durante a execução do orçamento – a se notar, por exemplo, o rigor da autorização legislativa para créditos adicionais, transferências e outros institutos de criação de despesas –, quando se tratava da decisão de não gastar o problema se insurgia ante o silêncio da disciplina constitucional, estimulando posições *contra legem* que consagraram a etapa de execução como prerrogativa governamental, sem fundamentação para tanto.<sup>880</sup>

Em boa hora, então, o constituinte rasgou aquele silêncio e explicitou o dever de execução das programações orçamentárias, consoante o art. 165, §§ 10 e 11, da CF/88, reorientando a execução orçamentária nos rumos que deviam já ser extraídos da Lei Maior: o devido respeito aos princípios da motivação e da legalidade. Por isso, a impositividade hoje implantada não trouxe algo de inexecutável; só explicitou deveres óbvios. O que se está a expor nem é a defesa de que tal modelo seja mais apropriado, sendo até possível avançar mais; apenas se quer dizer que a versão de rigor mínimo, como acolhida de forma embrionária no Brasil, é inofensiva para incorporar qualquer elemento novo ao que já deveria decorrer naturalmente da sistemática orçamentária constitucional, mas a prática nacional a deturpou. Agora, enfim, faz-se inserido no processo orçamentário, notadamente na etapa de execução, o binômio composto pelo *dever de execução* (não absoluto) e o seu correlato *dever de justificativa*, que remetem à legalidade e à motivação, nada fora do esperado dos atos do poder público, máxime pela lei do orçamento, que materializa o planejamento e constitui a especificação dos objetivos, das diretrizes, prioridades e metas da programação governamental, daí por que, para o Executivo, em primeiríssimo lugar deve estar o cumprimento sincero e integral dos programas negociados com a sociedade, sob a intermediação do Parlamento.

Em análise comparada, algumas experiências estrangeiras podem servir para inspirar futuros avanços no modelo orçamentário brasileiro, sendo certo que o sistema pátrio já alberga, em alguma medida, influências externas.<sup>881</sup> Ressalte-se,

---

<sup>880</sup> Lembra Gabriel Lochagin que já é relativizada a rígida separação de fases do ciclo orçamentário. E, pode-se dizer, encontram-se na ordem constitucional vários elementos de participação parlamentar durante a execução. O autor, assim, corrobora o aqui defendido: “O orçamento impositivo, portanto, não seria uma inovação constitucional, mas uma efetivação concreta e específica de seus contornos mais fundamentais, levando a valorização do planejamento e da decisão político-legislativa no campo orçamentário” (LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 147).

<sup>881</sup> Forte apanhado em visão comparada é feito por Ricardo Lobo Torres, ao trazer as raízes históricas da recepção do direito constitucional orçamentário estrangeiro: “O Brasil sempre recebeu influências estrangeiras. Desde a Constituição de 1824, que dispôs sobre o orçamento público (art. 172) – criação contemporânea ao surgimento do Estado de Direito – recepcionando normas que se haviam incluído na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (art. 13) e na Constituição da França de 1791 (Cap. III, Sec. I, art. 1º, n.ºs 2 e 3); a primeira

no entanto, a originalidade do arcabouço orçamentário brasileiro, principalmente após o regime das emendas impositivas, tornando-se uma estrutura ímpar e que torna complexa a incorporação de modelagens alienígenas. A constatação é potencializada quando se percebe também o regime político e o sistema de governo no qual o Brasil está imerso, ancorado em um presidencialismo multipartidário de representação proporcional com coalizões instáveis preponderantes na dinâmica brasileira e propulsor de relações não dialógicas e cooperativas entre os poderes. Adicione-se a isso um orçamento público híbrido com elevada rigidez decorrente dos gastos que permanentemente oneram a máquina estatal e dificultam a capacidade de criar soluções céleres ou, no mínimo, reduzem potencialmente os efeitos que delas poderiam advir. Tudo a tornar o sistema brasileiro atípico se comparado às versões estrangeiras, o que não impede, contudo, a observância de modelos alternativos, em especial quanto ao orçamento impositivo.

É inevitável, a essa altura, conter a análise por razões de limitação de escopo, aprofundando o estudo apenas no que é pertinente ao objeto deste exame. Indo direto ao ponto, é do modelo norte-americano que se pode extrair importante contribuição no sentido da impositividade da peça orçamentária. Os Estados Unidos passaram por uma reordenação no seu sistema orçamentário na década de 1970, sobretudo após o *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, de 1974, firmando o Parlamento como instância decisória com a obstrução dos livres contingenciamentos pelos chefes do Executivo, especialmente a partir de Richard Nixon, em um processo que culminou na primazia do legislador e na retirada do privilégio do Executivo de inexecutar verbas do orçamento por desígnio próprio.<sup>882</sup> O modelo estadunidense estabelece que, caso o Governo queira gastar em monta menor do que o aprovado pelo Parlamento na lei orçamentária, pode-se valer de dois trâmites:

---

geração dos liberais brasileiros falava em *budget*, denotando a influência de J. B. Say e do direito francês. A influência americana foi mais duradoura e se fez sentir em todo o período republicano, até mesmo pela similitude do sistema presidencialista de Governo. A Constituição de 1967, com a Emenda de 1969, ainda deixa entrever a presença americana no processo orçamentário elaborado de acordo com as premissas da economia keynesiana, que se projeta também para a lei complementar que regula a elaboração e a execução do orçamento (Lei nº 4.320/64). Em 1988 a Constituição Financeira do Brasil sofreu, inegavelmente, a influência do constitucionalismo liberal estrangeiro. Serviu-lhe de inspiração, em grande parte, a Constituição Financeira da Alemanha Ocidental, formalizada nos arts. 109 a 115 da Lei Fundamental (*Grundgesetz*), de 1949, reformada em 1967 e 1969, incluídos no capítulo intitulado 'Regime Financeiro' (*Das Finanzwesen*). Outras influências, em menor escala, podem ser detectadas, como as recebidas das Constituições da Itália (1947), da França (1958) e da Espanha (1978)" (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 46-47).

<sup>882</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 89.

(i) cancelamento da despesa, caso em que dotações serão rescindidas (*rescission*); e (ii) postergação da execução: quando se terá a indisponibilidade temporária por meio de um diferimento da dotação (*deferral*). No primeiro caso, o Parlamento precisa aprovar a proposta de rescisão em até 45 dias, e, não o fazendo, esta é tida por rejeitada e a previsão inicial deve ser cumprida; no segundo, o diferimento surte efeitos automáticos desde a decisão do administrador, mas não poderá ultrapassar o exercício fiscal respectivo.<sup>883</sup> O *rescission* supõe um pedido de autorização para não gastar, objetivando cancelar a dotação; já o *deferral* é uma comunicação do adiamento da despesa, com o compromisso de sua execução no exercício.<sup>884</sup> Os dois institutos são complementares: o *rescission* é uma espécie de cancelamento de créditos; o *deferral* é uma previsão de contingenciamento provisório. Tendo o primeiro caráter permanente, só será efetivado caso o Congresso aprove a medida (*rescission bill*), enquanto o segundo, por ser temporário, presume-se aceito se o Congresso não se opuser (*impoundment resolution*) à proposta presidencial.<sup>885</sup>

A importância da participação do Poder Legislativo nas decisões ao longo da fase de execução do orçamento público é tida como pressuposto também no modelo orçamentário alemão, inclusive com base parlamentarista e, portanto, caracterizado por limites fluidos entre os poderes Legislativo e Executivo. Lembra Gabriel Lochagin que há casos em que a própria lei prevê o consentimento da Comissão de Orçamento do Parlamento alemão para o desbloqueio de despesas anotadas como suspensas, no chamado contingenciamento qualificado (*qualifizierte Sperrvermerke*). Em outras atuações será preciso duplo consentimento, tanto da Comissão de Orçamento como de outro comitê técnico parlamentar (*doppelt qualifizierte Sperrvermerke*). Conclui o autor que cai por terra o argumento de que o orçamento constitui mera autorização e a decisão de gastar está à livre disposição do Executivo, pois um comitê parlamentar deve amparar decisões governamentais. Há, ainda, o contingenciamento por razões econômicas (*hauswirtschaftliche Sperre*), além do bloqueio de caráter estrutural, para situações de aumento de demanda proveniente de superaquecimento econômico, e, embora não se preveja nesse caso a necessidade de autorização parlamentar, pontua Lochagin, a prática estabeleceu que contingenciamentos político-conjunturais devem ser autorizados pela Comissão de Orçamento.<sup>886</sup> Interessante é perceber que, mesmo em regimes orçamentários

<sup>883</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 135.

<sup>884</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. O tema do orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro, p. 72.

<sup>885</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 133-134.

<sup>886</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 131-133.

diversos, como o alemão e o norte-americano (o primeiro parlamentarista; o segundo presidencialista), ambos confluem para relevante dose de participação parlamentar na execução do orçamento. Mais destacado é notar que, no palco germânico, de onde se suscitaram os embates sobre a natureza do orçamento, em que se observou a defesa das prerrogativas governamentais e a dualidade da lei de Laband, agora se firma a participação do Parlamento nas decisões orçamentárias.

A verdade, porém, é que não é tão comum quanto deveria, nos ordenamentos jurídicos modernos, um delineamento mais preciso da obrigatoriedade da execução da lei orçamentária. Aliás, em vários modelos isso não ocorre – é mais exceção do que regra –, não sendo natural a todos os sistemas democráticos do mundo.<sup>887</sup> Como lembra Rodrigo Faria, no sistema francês, a Lei Orgânica das Leis de Finanças (LOLF) deixa assentada a existência de créditos limitativos e estimativos, estes últimos quanto aos encargos da dívida e às garantias concedidas. Por seu turno, o sistema jurídico chileno preceitua, no art. 9º do Decreto-lei nº 1.263/1975, Lei Orgânica de Administração Financeira, que as dotações são estimativas, não se obrigando ao seu cumprimento. Em Portugal, ainda, o art. 42 da Lei de Enquadramento Orçamental do Estado (LEOE) destacou que as dotações orçamentárias constituem um limite máximo a se utilizar, e desde que satisfaçam os princípios de economia, eficiência e eficácia.<sup>888</sup> O Brasil, não se pode negar, deu um primeiro passo ao incorporar uma impositividade mínima mediante um *controle fraco*, admitindo-se a não execução do programa orçamentário sob excludentes legais, seguida da justificativa ao órgão legislativo pelo administrador público. Marcha à frente está o modelo norte-americano, que confere a impositividade por um *controle forte*, exigindo-se a anuência parlamentar, seja expressa (*rescission*) ou tácita (*deferral*), como condicionante à decisão de não gastar do Executivo.

A questão que se coloca é se caberia, no Brasil, a reboque do modelo norte-americano, buscar maior rigor à cláusula de impositividade na tentativa de condicionar eventual inexecução do gasto à prévia manifestação parlamentar. Em outras palavras: seria factível incorporar o *rescission* e o *deferral* do modelo estadunidense no Brasil? O que se discute é se a decisão de não gastar uma dotação, total ou parcialmente, há de retornar ao Legislativo para aprovação, tácita ou expressa, como condicionante do ato do Executivo durante a execução, ou se basta a justificativa, como hoje concebida no direito pátrio. Em síntese, a provocação leva a refletir se a impositividade mínima estaria adequada à realidade nacional ou se seria possível avançar para um patamar superior de controle forte no orçamento impositivo

<sup>887</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 14.

<sup>888</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 139.

brasileiro, de modo que a eventual execução não integral de determinada programação orçamentária não possa ser feita só por decisão do Governo, mesmo justificada, mas seja condicionada à manifestação do Parlamento. É que, ao não executar o orçamento, procede o Executivo à alteração de uma lei durante a execução (legislando, desse modo, *a posteriori*).

Em qualquer caso em que se pense em impositividade, frise-se, não se tratará de expurgar a flexibilidade à gestão, pois permanecerá sendo possível a inexecução, desde que nas hipóteses legalmente ressalvadas (impedimentos de ordem técnica, restrições financeiras, convergência à economicidade, situações inscritas em lei). Não é o caso de impor o dever de execução sob qualquer pretexto, nem é a impositividade imutável ou uma *camisa de força* à Administração.<sup>889</sup> O que se discute é exatamente a forma de conciliar a flexibilidade na execução com a impositividade inerente à lei e, então, definir um controle fraco ou forte a partir da participação parlamentar durante a execução. James Giacomoni recomenda aprofundar a oportunidade de transplantar para a norma brasileira o equivalente ao *rescission* da sistemática orçamentária norte-americana, mas a adoção dessa alternativa deve ser precedida de criteriosa avaliação e o Legislativo estar capacitado para apreciar com celeridade as inúmeras solicitações que sobreviessem.<sup>890</sup> Edilberto Pontes Lima destaca igualmente que o processo de autorização para a anulação de determinado crédito teria de ser rápido, sob pena de ficar sem efetividade a exigência, pois, se o Executivo solicitar tal autorização e, assim, naturalmente não implementar o crédito até que o Congresso se posicione, a própria demora de deliberação no Parlamento acabaria por implicar a não execução.<sup>891</sup>

É preciso ir além, na visão de Roberto Piscitelli, e seguir os passos do sistema americano, em que se exige autorização legal para cancelar crédito orçamentário, o que, na dicção do autor: “poderia – e deveria – ser adotado também no Brasil”. Como defende Piscitelli, tal ocorrência deveria, ainda, obedecer a prazos rígidos, para que as alterações não tivessem de ser feitas por decurso de prazo ou para regularizar situações consumadas, porque, como convém ao processo legislativo, a aprovação, rejeição ou modificação de projeto enviado pelo Executivo é de competência do Poder Legislativo.<sup>892</sup> Ana Bliacheriene, por sua vez, assevera que, em qualquer versão de orçamento impositivo (dura ou mitigada), o não cumprimento deveria ser precedido de autorização legislativa. A vantagem do modelo seria dividir a responsabilidade das escolhas públicas e da aplicação das receitas entre os

<sup>889</sup> PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo*, p. 5.

<sup>890</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento público*, p. 316.

<sup>891</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 12.

<sup>892</sup> PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento autorizativo x orçamento impositivo*, p. 7.

poderes Executivo, Legislativo e sociedade, aumentando-se consideravelmente a *accountability* e, por conseguinte, a legitimidade das ações estatais, bem como de sua confiança social.<sup>893</sup>

A situação não é de simples resolução, e, como explicita Ricardo Lobo Torres, não seria possível, por outro lado, defender, em âmbito orçamentário, aceção que se limite “a copiar e a imitar servilmente modelos estrangeiros”.<sup>894</sup> Como recorda Eduardo Mendonça, mesmo o sistema orçamentário dos Estados Unidos, pressupondo forma de governo presidencialista e estrutura administrativa federativa com similaridade ao modelo pátrio, teve sua evolução histórica peculiar e bastante diversa, sendo marcada por uma evidente proeminência formal do Congresso, inclusive atualmente exercida. Isso não obsta, de um lado, que o próprio legislador abra espaço à discricionariedade administrativa e, de outro, que estabeleça restrições à atuação do Executivo. De todo modo, o modelo americano, como destaca Mendonça, reflete com clareza a lógica de que o legislador detém a palavra final nas decisões orçamentárias e, por conseguinte, na definição das políticas públicas que serão priorizadas.<sup>895</sup> Essa não parece ser uma tradição do Parlamento brasileiro, o que não significa que não possa vir a tê-lo, mas é preciso uma mudança profunda em sua atuação, como já exposto alhures.<sup>896</sup>

A propósito, vale lembrar que no nascedouro do orçamento impositivo pátrio, quando da PEC nº 22/2000, almejava-se imprimir um patamar forte de impositividade. Naquela ocasião, foi proposta uma adaptação do modelo americano, prevendo-se que a programação constante da lei orçamentária seria de execução obrigatória, “salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação”. Tal solicitação somente poderia ser formulada até 120 dias antes do encerramento da sessão legislativa, acompanhada de justificativa das razões que impossibilitassem a execução. Ficou expresso, ainda, que as referidas solicitações tramitariam em regime de urgência, e, não havendo deliberação do Congresso, no prazo de trinta dias, a solicitação seria considerada aprovada.<sup>897</sup> Como já se sabe, a referida proposta de reforma constitucional não logrou êxito na versão primitiva, sendo o objeto direcionado para as emendas parlamentares, das

<sup>893</sup> BLIACHERIENE, Ana Carla. Orçamento impositivo à brasileira, p. 60.

<sup>894</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 45-46.

<sup>895</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 370.

<sup>896</sup> Remete-se ao tópico 6.2, sobre um refinamento da atuação parlamentar em sede orçamentária.

<sup>897</sup> BRASIL. Senado Federal. *Proposta de Emenda à Constituição nº 22, de 2000*. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/114143>. Acesso em: 5 jan. 2022.

quais surgiu o impulso rumo à impositividade por meio da EC nº 86/2015, posteriormente complementada pela EC nº 100/2019 e a EC nº 102/2019. De fato, parecia prematuro modelo de controle forte daquela magnitude, e atualmente ainda não se visualiza tão próximo da realidade brasileira.

Indubitavelmente, o Brasil ainda é iniciante no que tange a uma renovação da cultura de orçamentação, sendo necessário, passo a passo, galgar degraus de forma segura. É de se reconhecer que, nesse momento embrionário, principalmente, não há condições de implantar, a duras penas, sem anteriormente retirar entraves no âmbito do planejamento e do desempenho, um sistema com impositividade excessivamente onerosa em face da condição institucional de responder a contento, sendo uma meta a ser trilhada, *pari passu*, junto às demais medidas de modernização do orçamento, quando se poderá, então, avançar nesse propósito, como já defendido antes,<sup>898</sup> com as adaptações que melhor se adéquem à realidade pátria. Há um risco, é verdade, de a impositividade mínima não se prestar à finalidade para a qual foi concebida se não for provida de elementos que garantam a obrigatoriedade de devolução ao Parlamento da decisão de não gastar do Governo, a ponto de esta ser possível somente mediante anuência condicionante do órgão legislativo – não bastando o dever de justificativa e o presumível respeito à sua ocorrência circunscrita às hipóteses excludentes legais –, o que significaria migrar para o controle forte, a exemplo do modelo norte-americano.

Tal medida, contudo, considerando ainda a estrutura do atual sistema político-eleitoral e do presidencialismo de coalizão no Brasil, em que o custo de negociação é oneroso para formar maiorias e garantir a governabilidade, associado às dificuldades inerentes ao multipartidarismo fragmentário que dissipa forças congressuais, poderia um grau de impositividade maior que o atualmente idealizado pelo constituinte ser um fator de imobilismo, além de possível inefetividade, pois, se o processo legislativo não for suficientemente tempestivo, mostrar-se-á infrutífera a exigência, daí ser necessário ponderar os pesos das duas variáveis, sendo importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças institucionais, a fim de garantir a solidez no Congresso.<sup>899</sup> O fato é que já é um

---

<sup>898</sup> “Por tudo o que se expõe, parece ser o caso de refletir sobre a aplicação, no orçamento brasileiro, do equivalente ao instituto estadunidense do *rescission*. Tudo revela que não seria inimaginável avançar nesse propósito, com as adaptações que melhor se adequem à realidade pátria. O que precisa é haver disposição política e desejo de fortalecer o orçamento público, buscando-se um modelo intermediário em que sejam franqueados ajustes durante a execução do orçamento, desde que condicionados à anuência do Legislativo” (FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. *Orçamento público e separação de poderes no Estado constitucional democrático brasileiro*, p. 207).

<sup>899</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre o orçamento impositivo, p. 12-14.

desafio concretizar o orçamento impositivo no país, e, mais importante, parece ser agora firmar uma mudança cultural, que já encontra no sistema posto, condições de fluir. Havendo riscos e incertezas em qualquer dos graus de impositividade, é de se iniciar pela impositividade mínima, e, se esta não se mostrar frutífera ou for facilmente burlada, impor-se novo reforço – a modificação de prática tão sedimentada tende mesmo a exigir mudanças legislativas formais.<sup>900</sup>

O que releva notar é que o modelo de impositividade mínima como instalado no Brasil (dever de execução relativizado nas hipóteses excludentes legais e o seu correlato dever de justificativa da eventual inexecução), se não comporta condições de maior avanço – caso assim efetivamente se entenda –, está longe de se aproximar do nível em que se condiciona a decisão à prévia autorização do Parlamento, portanto ainda há espaço para perspectivas outras de atuação dialógica entre os poderes no curso da execução. Mas, se ao Congresso ficará resguardada maior parcela de poder, também terá obrigatoriamente maior responsabilidade, e, no fundo, alterações dessa envergadura carecem de vontade política, ou de algum gatilho que a desperte, como se propõe a ser, em grau (ainda) mínimo, a impositividade no orçamento pátrio.

Em linha com o que defende Estevão Horvath, a solução parece afluir para o entendimento “a favor do orçamento impositivo, com algumas temperanças e poucas exceções”.<sup>901</sup> Vê-se, entretanto, a dificuldade de abandonar o modelo autorizativo há tempos enraizado no país e adotar uma versão de impositividade, diminuta que seja, quanto mais de maior robustez. Nem se sabe se esta última seria mais apropriada ao modelo pátrio, sendo preciso tempo de maturação e aplicação prática para conclusões assertivas e modificações graduais. O que mais importa não é encontrar, de pronto, o modelo perfeito, mas criar um ambiente favorável para encarar com maior realismo e seriedade a peça orçamentária. A impositividade não resolve tudo, havendo outras válvulas de modernização orçamentária, como o refinamento da atuação parlamentar, a melhoria do planejamento, o controle de desempenho, a incorporação de uma visão de plurianualidade, dentre outros, sem os quais seria de duvidoso acerto robustecer a impositividade para níveis pujantes logo de início, sem prejuízo de sê-lo na sequência.

Não há modelo único e já testado na história orçamentária do país, existindo sempre variações possíveis. Ao final – e isso é o que se torna decisivo –, quer-se uma gestão orientada pela legalidade e que potencialize a entrega de resultados, jungindo-se o dever de execução ao desempenho estatal. Se o orçamento impositivo pressupõe

---

<sup>900</sup> MENDONÇA, Eduardo Bastos de. *A constitucionalização das finanças públicas no Brasil*, p. 372.

<sup>901</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 228.

um responsável planejamento com definição precisa de metas, produtos e resultados, para além de refletir certa flexibilidade circunscrita aos limites da lei para a inexecução de programações em decisão partilhada dos poderes Executivo e Legislativo, deve primar por tal equilíbrio já na fase de elaboração e por uma melhor forma de estruturar os instrumentos de programação que antecedem o dever de execução, de modo que expressem as prioridades estatais e combatam os desperdícios, com a salvaguarda da racionalidade no gasto. Do contrário, o orçamento impositivo, em que grau for, será fator de instabilidade fiscal e política. O ponto-chave não é só cravar o nível ótimo de impositividade, mas vê-la em conjunto com os demais elementos que a compõem.

#### **7.4 O CONVÍVIO ENTRE IMPOSITIVIDADE E FLEXIBILIDADE NA GESTÃO DO ORÇAMENTO**

Não é novidade que um dos problemas centrais dos orçamentos, desde suas remotas origens, diz respeito ao grau de liberdade dos Governos para a utilização dos recursos da coletividade, podendo fazê-lo, a depender do sistema político formatado, sob maior ou menor controle a ser realizado, essencialmente, por meio da participação dos representantes que compõem o órgão parlamentar. O princípio do consentimento, que inicialmente imprimiu a necessidade de autorização legislativa para a arrecadação das receitas pelo Estado, evoluindo posteriormente para abarcar também a limitação das despesas decorrentes de decisões políticas dos governantes – e, agora, como se sabe, acolhe em sua feição contemporânea a imposição para o cumprimento da lei –, projeta uma estrutura que avoca questões de poder e soberania no seio da repartição de funções entre os poderes Executivo e Legislativo na gestão das finanças públicas. Mas não é só isso. Tal delineamento está a impactar a própria atuação governamental e a eficiência dos serviços prestados para responder às necessidades coletivas. Isto é, a separação de competências entre as instâncias estatais – executiva e legislativa, além da judicial –, mais do que divisão de poder, desempenha papel decisivo para a efetividade das ações do poder público, daí fazer sentido um processo orçamentário que não se afaste, no seu âmago, dos resultados que se busca alcançar, notadamente a entrega de bens e serviços, com credibilidade, eficiência e responsabilidade.

Nesse sentido é que, inegavelmente, como destaca Gabriel Lochagin, subjaz às atribuições do Executivo a questão sempre crucial de conciliar as prerrogativas de controle parlamentar com a maior flexibilidade na gestão administrativa dos recursos públicos. É que, se, de um lado, o orçamento tem uma função jurídica, que enfatiza a conformidade de todas as despesas com as normas e critérios postos, de outro, tem

também uma função político-econômica, que é a de ser um instrumento de governo, e, a despeito da aparente obviedade desses aspectos, eles não são conciliáveis em todas as suas dimensões.<sup>902</sup> A função jurídica do orçamento, que significaria em seu extremo uma estrita obrigação de gastar, como sugere o autor, embora possa produzir um indefectível controle de regularidade dos gastos, condizente com a previsão inicial que foi aprovada pelo Legislativo, poderia vir a ser prejudicial à eficiência da realização do programa econômico-administrativo, que deve ser, também, ajustável à conjuntura e, até certo ponto, aberto a revisões ocasionais. Dessa maneira, tais necessidades de alteração ao longo da execução da lei, voltadas estritamente para o atendimento do interesse público, precisam encontrar o procedimento adequado para sua viabilização. Sob prisma oposto, não mais se aceita modelo arbitrário de execução de orçamento, que eventualmente enfraqueça o devido controle idealizado sobre a conduta daqueles encarregados de conduzir a concretização dos gastos públicos. O dilema da execução do orçamento é, nas palavras de Lochagin: “reduzir, portanto, o *tradeoff* entre a rigidez normativa da lei orçamentária e a eficiência requerida para dar respostas a situações imprevistas”, sendo essa conciliação, que dá o tom dos objetivos a serem perseguidos pela execução do orçamento, marcada por diferentes características.<sup>903</sup> A análise que se fez anteriormente sobre o alcance da impositividade orçamentária e a possibilidade de tê-la em distintos graus reflete justamente essa preocupação.

Ao examinar a divisão de funções na gestão do orçamento dentro do aparato estatal, Jesse Burkhead também mostra que o cerne dessa emblemática atuação está mesmo na dinâmica travada entre Executivo e Legislativo e no desafio de harmonizar essas esferas de poder. Burkhead ensina que, apesar de a elaboração e a execução comporem fases distintas do ciclo orçamentário, a menos que uma se apoie na outra, a gestão governamental falhará na utilização plena das possibilidades do orçamento como instrumento balizador do governo. Nesse passo, a autoridade do Legislativo em face da administração refletir-se-á na execução do orçamento, enquanto um governo central fortalecido estaria mais propenso a uma dinâmica orçamentária supostamente eficiente. No fundo, a execução orçamentária deve preservar a intenção do legislador, além de manter as condições de flexibilidade ao executor, caracterização com feição aparentemente simples, mas factualmente difícil de ser alcançada. O fato é que, como reflete Burkhead, é preciso garantir o equilíbrio durante o ciclo orçamentário. Se isso não for feito, certamente fracassará o orçamento em atingir o seu objetivo.<sup>904</sup> Sendo determinada por considerações políticas (respeito às

<sup>902</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 71.

<sup>903</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 72.

<sup>904</sup> BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*, p. 444-445.

prerrogativas parlamentares), econômicas (instrumento de planejamento estatal), financeiras (controle e limitação dos recursos) e administrativas (prestação de serviços), necessariamente a execução do orçamento deverá ser guiada pelo respeito à decisão parlamentar, mas sem ignorar elementos hábeis a uma maior eficiência da gestão, quando situações impeditivas ou imprevisíveis tornem indevido o seu total cumprimento. Muito embora aparentemente conflitantes, a verdade é que a flexibilidade não está fora do espectro da legalidade.

Na nova variante advinda do viés orçamentário impositivo, enquanto faceta complementar contemporânea do princípio do consentimento – porquanto este não é mais concebido só como uma autorização (controle negativo), mas a lei produzida sob o crivo parlamentar reflete um plano mandamental no sentido de que a permissão ao governante é para que, respeitado o limite autorizado, cumpram-se as programações conforme aprovadas (controle positivo) –, tem-se exatamente o desejo da imposição de uma estrutura que congregue, na decisão orçamentária, desde a elaboração à sua execução, dialógica e equilibradamente, as funções do Executivo e do Legislativo em um processo democrático, tendo sempre em mira os resultados dessa atuação. Não se trata de uma normatividade rígida, que force a Administração ao cumprimento totalizante e inalterável das despesas; do contrário, até se poderia chegar à perda de credibilidade por parâmetros tão intransigentes. O respeito à legalidade, pois, não visa obviamente a limitar a capacidade de resposta do Governo, ao mesmo tempo que este, inserido que está em um regime jurídico de direito público, submete-se à lei. Daí se fazer necessário aprofundar essa convergência para o orçamento impositivo. Não se impõe o dever de execução sob qualquer pretexto, nem é a impositividade imutável ou paralisante à Administração,<sup>905</sup> mas se está a buscar exatamente uma maneira de conciliar a flexibilidade na execução com a impositividade inerente à lei do orçamento.

É verdade que sempre se notou uma natural resistência política à migração para o orçamento impositivo. Os argumentos contrapostos – para além da conhecida acomodação entre os poderes que se apoiava no orçamento autorizativo – gravitavam em duas ideias básicas: a baixa margem para a alocação de recursos e a necessidade de manter livre a gestão para eventuais mudanças durante a vigência do orçamento. O primeiro aspecto se conecta às vinculações de receitas e às despesas obrigatórias, a provocar rigidez orçamentária. Tal efeito, como reiteradamente exposto,<sup>906</sup> liga-se à fase anterior à execução, não sendo decorrente do orçamento impositivo. Nada obsta, pois, um orçamento impositivo de baixa rigidez, sendo

<sup>905</sup> PISCITELLI, Roberto Boccaccio. *Orçamento impositivo*, p. 5.

<sup>906</sup> Essa distinção foi detalhada no tópico 5.3 e reforçada no tópico 7.2, aos quais se remete a leitura.

fenômenos distintos e, ainda, não inconciliáveis.<sup>907</sup> O segundo ponto tem relação propriamente com a flexibilidade na execução, visando a não gerar uma ineficiência estatal em situações imprevistas ou ocorrências impeditivas que torne inalcançável o plano originalmente concebido. Sob tal aspecto, certamente, a impositividade poderia ter o efeito de impactar a gestão se não formulada com válvulas de flexibilização, porquanto se introduz uma efetiva obrigação para o cumprimento do programa orçamentário, sendo necessário conjugar tal encargo com instrumentos que garantam o não engessamento da Administração.

Como ensina José Afonso da Silva, a flexibilidade é específica para a fase de execução do orçamento, consistindo em um verdadeiro princípio orçamentário. Com efeito, a execução orçamentária deve considerar a inevitável ocorrência de cenários inesperados e favorecer mecanismos que possam reajustar o que tinha sido planejado na aprovação do orçamento. É evidente que não seria possível, sem ter em conta as circunstâncias que envolvem a realidade financeira estatal e as inúmeras variáveis no decorrer do exercício, obrigar o gestor a cumprir cegamente a lei como ato mecânico não amoldável às intercorrências no curso da execução do orçamento. Nem sempre, explica o autor, as previsões podem captar todas as condições vigentes à época da execução, e não é possível programar a ponto de a execução se amoldar totalmente às previsões. A flexibilidade busca cumprir a programação em seu aspecto essencial, já que, muitas vezes ou quase sempre, é preciso modificar e fazer readequações nas previsões e programações orçamentárias ao longo de sua execução.<sup>908</sup>

Mais que isso, como destaca Rodrigo Faria, a flexibilidade se converte em um instrumento absolutamente indispensável à adaptação da atuação governamental e indissociável da própria natureza jurídica da lei do orçamento, irradiando-se sobre a conformação que se procura conferir às programações do orçamento, de modo que os fins que as orientam sejam alcançados. Como afirma Faria, o enrijecimento artificial da lei orçamentária, por vedações à sua alteração, antes de fortalecê-la, implicaria sua fragilização, em face do descolamento progressivo da realidade em

---

<sup>907</sup> Sobre esse ponto da rigidez orçamentária no planejamento, nunca é demais lembrar: “De fato, sem disponibilidade de meios financeiros para programar gastos, segundo prioridades escolhidas e a realidade conjuntural esperada, não haverá a menor possibilidade de planejamento, otimização e gestão ordenada das finanças públicas. Para isso, é fundamental que um volume representativo de recursos esteja desimpedido, disponível para a melhor aplicação possível” (DERZI, Misabel Abreu Machado. O princípio da não-afetação da receita de impostos e a justiça distributiva. In: HORVATH, Estevão; CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Fa-cury (org.). *Direito financeiro, econômico e tributário: homenagem a Regis Fernandes de Oliveira*. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 647).

<sup>908</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 310.

que pretende atuar.<sup>909</sup> Ademais, uma gestão por resultados, da qual sobressai a visão renovada de orçamento de desempenho, geralmente se conecta a um maior grau de maleabilidade no exercício das funções públicas. Estevão Horvath chega a dizer que esse é um tema complexo do ponto de vista jurídico, porquanto a pressuposição é a de que, quando aprovada a lei orçamentária, a decisão política foi a que ali restou plasmada, devendo ser executada conforme o plano consentido, a menos que se encontrem mecanismos aptos a flexibilizá-lo. Tal medida não seria paradoxal em face do orçamento impositivo, sendo possível engendrar cláusulas de flexibilização, sob certas circunstâncias, com vistas à persecução da maior eficiência possível.<sup>910</sup> Cumpre, desse modo, delimitar o alcance dessa aplicação para, posteriormente, identificar as formas de sua incidência.

A flexibilidade, na verdade, invoca limites precisos, pois, como revela Gabriel Lochagin, ela não opera no vácuo de princípios orçamentários, tampouco podem ser ignorados os objetivos orçamentários traçados, por isso caberá falar em flexibilidade na execução orçamentária apenas quando houver espaço normativo de atuação, haja vista não ser possível conceber uma contradição entre flexibilidade e legalidade, do contrário se estaria a acatar uma irreduzível oposição entre políticas orçamentárias diversas do Legislativo e do Executivo, o que seria inconcebível, já que as alterações durante a execução devem resguardar os objetivos políticos contidos no orçamento.<sup>911</sup> Por tal razão, também leciona José Afonso da Silva, o próprio programa orçamentário e a leis que conferem suporte à sua execução definem mecanismos que permitem os ajustamentos em limites tais que não importem desrespeito ao princípio da legalidade e do controle parlamentar em matéria financeira.<sup>912</sup> O fato é que a flexibilidade está longe de significar uma ampla e desmedida possibilidade de alterar o orçamento, nem representa livre margem de atuação para o administrador, a seu bel-prazer, mudar os programas prescritos em lei. É justamente o inverso: a flexibilidade visa a garantir o cumprimento dos fins que são ínsitos à lei do orçamento, e não por outro motivo deve ser balizada pelos contornos legais que a própria lei orçamentária traça em seu corpo normativo. A margem de discricionariedade conferida pela lei ao gestor para promover alterações durante a execução do orçamento, ao invés de firmar suposta competência para alterá-lo sem limites, retrata diametralmente o oposto: *poderes conferidos para o alcance das finalidades estabelecidas na própria lei*, na dicção de Rodrigo Faria.<sup>913</sup>

<sup>909</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 265-268.

<sup>910</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 265.

<sup>911</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 73.

<sup>912</sup> SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*, p. 310-311.

<sup>913</sup> FARIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 267.

Se tal sistemática não tinha campo certo de aplicação no modelo orçamentário autorizativo historicamente aplicado no Brasil, agora o orçamento impositivo realinha a dimensão de subordinação da flexibilidade à legalidade, uma vez que em primeiro lugar vem o dever de execução, que pressupõe encargo à Administração e o devido respeito à legalidade (CF/88, art. 165, § 10), e só depois, em segundo plano, estarão as situações em que se admite afastar a obrigatoriedade da execução, nos estritos casos em que a lei admite excludentes (CF/88, art. 165, § 11). Em suma, a flexibilidade se dá dentro da lei, nos limites dela, e para atingir os objetivos da programação legal. Reforça Bandeira de Mello que, sendo impossível prever com exatidão vicissitudes de diversas ordens, restará à Administração apreciar casos vertentes, mais precisamente para implementar a finalidade legal a que está jungida pelo princípio da legalidade.<sup>914</sup> É daí que, submetendo-se o gestor à lei, tem-se no orçamento impositivo o real sentido de flexibilidade, no espaço reservado pelo legislador. Fora das hipóteses legalmente previstas, a flexibilidade não poderá ser escudo à decisão de não executar o gasto.

Além do princípio da legalidade, também os princípios da transparência e da especialidade impõem limites jurídicos à aplicação da flexibilidade orçamentária. Aliás, tais postulados, segundo a doutrina de Ricardo Lobo Torres, são elencados no feixe de princípios vinculados à segurança orçamentária, penetrando na linguagem jurídica em busca da certeza e previsibilidade no funcionamento dos órgãos estatais. Por meio da transparência se recomenda a organização das entradas e dos gastos com clareza e fidelidade, condenando-se as classificações tortuosas e distanciadas da técnica, e os incentivos encobertos ou camuflados.<sup>915</sup> A transparência conecta a gestão à noção de exatidão e sinceridade da programação, além de publicidade e compreensibilidade nas informações para fins de viabilização do controle. No fundo, o que se pretende é limitar a distância entre os resultados esperados e os efetivos na gestão orçamentária, e a flexibilidade não há de ser utilizada para subverter tal ordem. Ao contrário, como aponta Lochagin, flexibilidade e transparência se implicam mutuamente, sem que haja entre elas contradição, do contrário se estaria a admitir, por meio de uma indesejável falta de transparência, o uso da flexibilidade não somente para retirar a administração da esfera de controle parlamentar, mas também para induzir o Legislativo a erro nas decisões que precisam ser tomadas. Não se poderá fazer da flexibilidade, portanto, o salvo-conduto do administrador desonesto, tampouco transformar uma habilidade de manipular dados financeiros do Estado em uma vantagem política competitiva.<sup>916</sup>

<sup>914</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 439.

<sup>915</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 319.

<sup>916</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 75-76.

Ademais, tendo em vista que respeitar a lei orçamentária não é só obedecer ao limite de gastos, mas realizá-lo conforme planejado e consentido em lei, daí decorre igualmente a importância de a flexibilidade se coadunar ao princípio da especialidade, enquanto faceta da própria legalidade orçamentária. Explica Ricardo Lobo Torres que os orçamentos são programados com discriminação e especificação de créditos sob três dimensões: (a) quantitativa: referente à fixação do total das despesas, vedadas a concessão ou utilização de créditos ilimitados (CF/88, art. 167, VII) e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (CF/88, art. 167, II); (b) qualitativa: alusiva à vinculação dos créditos aos órgãos públicos e aos programas, proibindo-se a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem a autorização prévia legislativa (CF/88, art. 167, VI); e (c) temporal: atinente à limitação da vigência dos créditos orçamentários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (CF/88, art. 167, § 2º).<sup>917</sup> Em verdade, pelo princípio da especialidade se induz que as estimativas orçamentárias da imensa quantidade de operações financeiras de uma comunidade política adquiram ordem e articulação, primando-se pela escolha racional de fins. A flexibilidade caminha junto à noção de que os meios públicos devem ser empregados não de forma arbitrária, mas de acordo com a programação e a discriminação de despesas para fim específico.<sup>918</sup>

É fundamental a compreensão dos limites da flexibilidade para que se possa convergi-la à noção de impositividade orçamentária, dado que ela não se contrapõe à legalidade, à transparência ou à especialidade, bem assim a qualquer outro princípio que inspire a gestão orçamentária, junto aos quais se integra harmonicamente. Mas, se é possível identificar na flexibilidade o objetivo de oportunizar à gestão a realização dos programas com as indispensáveis adaptações que surjam ao longo do exercício, é consequência lógica supor que tal instrumento se atenha àquele preciso objetivo, no estrito cumprimento da legalidade e sem macular o equilíbrio das funções inerentes a cada um dos poderes. O que importa é perceber, como se vem argumentando nesta abordagem, que não mais se admitem condutas unilaterais dos agentes responsáveis pela execução orçamentária, a ponto de desintegrar o Parlamento da decisão em fase posterior ao plano por ele aprovado, salvo se invocada novamente sua participação. Cabendo ao Legislativo, por atribuição constitucional, a aprovação final do orçamento e demais leis orçamentárias, suas

<sup>917</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 335.

<sup>918</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 76.

prerrogativas devem permanecer preservadas na ocasião de inevitável – e sempre circunscrita à lei – medida de flexibilização do plano.

Assimilados tais limites, resta investigar de que modo se poderia conceber a flexibilização da execução do orçamento, em especial agora no modelo impositivo. O processo orçamentário pátrio, a bem da verdade, nunca se fez alheio à possibilidade de ajustes na execução ao longo do exercício. É possível seguramente afirmar que já existiam no sistema nacional válvulas de flexibilização, bem como limites a mudanças de rota na realização dos programas. Especificamente sobre a decisão de não gastar, destaca Estevão Horvath que tal evento poderia ocorrer, nos moldes do ordenamento jurídico brasileiro, quando recaísse sobre hipóteses previstas em lei, como é o caso do art. 9º da LRF, ou mediante nova autorização específica por parte do Legislativo.<sup>919</sup> De outro lado, também Weder de Oliveira recorda que a programação que consta da lei aprovada poderia ser modificada mediante a concessão de créditos adicionais, por meio dos quais se cancelam dotações e os recursos são reaproveitados em outras programações, sendo instrumento apto para o caso de o Executivo deixar de executar a despesa.<sup>920</sup> Logo, seguindo o procedimento delineado na ordem pátria, já não havia desamparo legal. A questão é que os instrumentos de flexibilidade, embora previstos em variadas formas, foram deturpados no modelo de orçamento autorizativo. Não se olvide, ainda, que a histórica falta de compromisso com a execução e a ausência de critérios de contingenciamento (que deveria estar limitado ao montante suficiente para suprir a frustração da receita, nos termos do art. 9º da LRF), diz Eugênio Greggianin, criou uma espécie de cortina de fumaça na gestão administrativa dos recursos.<sup>921</sup>

A diversidade dos mecanismos a garantir a flexibilidade durante a execução na história recente do orçamento brasileiro é bem reproduzida por Gabriel Lochagin,<sup>922</sup> a partir de uma distinção que leva em conta a intensidade da participação parlamentar em cada uma das heterogêneas vias de flexibilização, classificadas em grau: (i) forte: se dependente de aprovação parlamentar prévia e específica (créditos suplementares que ultrapassam limites de autorização prévia da lei orçamentária; créditos especiais; transferências, transposições e remanejamentos); (ii) fraco: quando a aprovação não for prévia (créditos extraordinários) ou específica (créditos suplementares abertos nos limites já autorizados na lei orçamentária anual); e (iii) fraquíssimo: sem uma atuação parlamentar direta (limitação de empenho e

<sup>919</sup> HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI*, p. 224.

<sup>920</sup> OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal*, p. 407-408.

<sup>921</sup> GREGGIANIN, Eugênio. *As deficiências do modelo autorizativo e as perspectivas do orçamento impositivo*, p. 35.

<sup>922</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 93.

movimentação financeira). Como infere o autor, seria de se supor que a utilização de instrumentos de flexibilidade orçamentária tivesse que se submeter à aprovação parlamentar durante a execução, mas, pelo que se observa, há casos que escapam a tal premissa.<sup>923</sup> Isso revela, de um lado, alguma insuficiência no controle em sede parlamentar, e, de outro, a possível convivência com mecanismos de flexibilidade, longe de sê-lo com falta de maleabilidade. Ao contrário, não são poucas as vias de flexibilização, a se ver da autorização para a abertura de créditos adicionais existente no orçamento aprovado, inclusive percentual específico para remanejamentos diretos, nos termos e limites da lei orçamentária anual, sem que seja necessário a alteração se submeter à nova deliberação no Parlamento.<sup>924</sup>

Todos esses instrumentos, a rigor, não desaparecem na gestão do orçamento impositivo. Constituem-se, como dito, em mecanismos de flexibilização que o sistema pátrio contempla para a fase de execução orçamentária. Só que, enquanto o modelo autorizativo permitia despesas autorizadas sem um correspondente compromisso de execução, elevando-se a margem de discricionariedade no contingenciamento, agora este se torna, no modelo impositivo, resultado de evento impeditivo, sendo exceção e não regra, sem que seja impulsionado por vontade política tomada de modo unilateral e injustificado. Alcança-se, assim, a decisão de não gastar pela explicitação do *dever de execução* (não absoluto) juntamente ao *dever de justificativa* (eventual inexecução admitida só nas excludentes legais). Afora esse aspecto – por meio do qual se projeta recolocar o Parlamento na execução orçamentária, o qual rotineiramente era esvaziado –, nada muda em relação ao que o sistema já contemplava. Em suma, a flexibilidade coexiste com os mecanismos existentes, mas estes necessariamente se alinham aos princípios da legalidade e da motivação, sob qualquer aspecto (seja para a criação, alteração ou – aqui está a mudança – redução de gastos no curso execução), de modo que não se alteram propriamente os instrumentos, mas a forma de exercê-los.

Quanto ao dever de execução, a flexibilidade subsiste, podendo ser invocada para afastar tal encargo se observados critérios prescritos em norma. Como se sabe, a obrigação de executar as programações orçamentárias discricionárias: (i) subordina-se ao cumprimento das metas fiscais; (ii) não impede o cancelamento para a

---

<sup>923</sup> LOCHAGIN, Gabriel Loretto. *Execução do orçamento público*, p. 93-94.

<sup>924</sup> Sob tal aspecto: “A Constituição Federal deixa clara a necessidade de autorização parlamentar para as alterações da Lei de Orçamento. Em determinadas hipóteses, o Legislativo, antecipadamente, circunscreve as condições em que podem ser feitas adequações, sem necessidade de nova submissão do crédito à Casa Legislativa. Todavia, sempre que determinado caso não esteja contemplado nas hipóteses de delegação expressamente autorizadas pelo Congresso, há necessidade de se submeter um projeto de lei específico para a deliberação parlamentar (FARRIA, Rodrigo Oliveira de. *Natureza jurídica do orçamento e flexibilidade orçamentária*, p. 205).

abertura de créditos adicionais; (iii) não é aplicável nos casos de impeditivos de ordem técnica; e (iv) ajusta-se ao princípio da eficiência, convergindo para a economicidade do gasto. Resumindo: no que se refere ao ponto de mudança do orçamento impositivo (dever de executar a programação orçamentária), pressupõe-se eventual obstrução técnica ou restrição fiscal para a não execução do gasto, e, não recaindo sobre tais hipóteses, só se torna possível a medida se comprovadamente se mostrar mais econômica. Esta última possibilidade, ligada à eficiência e à economicidade, além de afastar a visão de impositividade como se fora um dever de gastar, abre espaço para reparar desacertos de leis orçamentárias precárias, diante de mudanças conjunturais importantes, não vistas ou pouco zeladas quando do trabalho parlamentar, sendo mecanismo jurídico-financeiro viável se a programação não refletir, ainda, as condições para a entrega do bem ou do serviço à sociedade. É que o dever de execução é inseparável do fim a que se dirige, mas não são inimagináveis orçamentos mal elaborados ou que ignorem itens cruciais para o alcance dos resultados, caso em que o gasto restará inútil. Nesse caso, é de se conjugar a ocorrência como impedimento técnico (situação ou evento de ordem fática ou legal que obste ou suspenda a execução), a ser identificada, sem prejuízo de outras, em ato do Executivo federal, a teor do art. 72, § 2º, da LDO 2023. O fato é que se inverte a lógica: em vez de mera autorização, impõe-se a execução, ressalvada a flexibilidade no espaço deixado pela lei.<sup>925</sup> O ônus de demonstrar alguma excludente é do gestor, atraindo a responsabilização por desvios, e, em todo caso, a justificativa deve ser levada ao Parlamento, a quem caberá exercer o controle *ex post*.

Toda essa sistemática, ao mesmo tempo que posiciona a flexibilidade em maior conformidade com os limites que a informam, tendo em mira o compromisso de efetiva execução da lei regularmente aprovada no Parlamento, não deixa de dotar o Governo de alguma dose de maleabilidade para os atos executórios: seja porque os instrumentos desde sempre existentes não se mostram inábeis à mudanças de curso durante o exercício (alguns dos quais não pressupõem controle forte pelo Legislativo); seja porque as alterações promovidas com o novo modelo de orçamento impositivo não são capazes de engessar a Administração, pois, previstas no âmbito do dever de execução algumas hipóteses excludentes legais, tampouco estas estão dependentes (nessa fase inicial) de manifestação condicionante do

<sup>925</sup> Desse modo, a flexibilidade ganha contornos explicitamente definidos em norma para a situação em que a programação orçamentária não seja efetivada, total ou parcialmente. Nesse ponto, vale notar o que diz Élide Graziane Pinto: “há grande diferença entre a atuação empreendida com margem de liberdade conferida nos limites da lei e uma atuação que se faça fora da lei ou até contra a mesma. Em se tratando de políticas públicas, importa conhecer e exercitar os limites da lei para fixação dos controles cabíveis” (PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de direitos fundamentais*, p. 41).

Legislativo; são suficientes as razões do gestor, para fins de controle parlamentar e eventuais responsabilizações. Com efeito, é possível notar que o sistema se encontra modulado com impositividade, mas não se ressentido de instrumentos de flexibilização. Nada obsta, ainda, que novas frentes sejam impulsionadas em prol de maior eficiência da gestão, conciliando outros elementos de flexibilidade com a própria noção de orçamento de desempenho.

A propósito, costuma ser ponto de crítica no âmbito do Poder Executivo, por exemplo, o detalhamento excessivo dos itens de despesa na lei do orçamento, apesar de tal discriminação decorrer da dimensão qualitativa da especialização, a conformar a realização da despesa à sua finalidade. Explica Giuliani Fonrouge que, resultado de uma prolongada luta desenvolvida ao longo do século XIX entre o Parlamento e o Executivo, a especialização foi absorvida nas práticas orçamentárias de quase todos os países, restringindo os montantes globais com a fixação de valores detalhados para cada tipo de gasto. Adverte o autor que, em países presidencialistas, em especial nas democracias incipientes, é muito perigoso o procedimento das dotações globais, que se prestam aos maiores abusos. De toda forma, nos últimos anos, diz Fonrouge, tem-se acentuado uma tendência para a adoção de normas, em algum grau, limitativas da especialidade, já que o orçamento não poderá cumprir a sua função de orientar a economia se o Governo não dispuser de elementos adequados para adotar medidas que requerem mobilidade e variabilidade para se ajustar à evolução econômica.<sup>926</sup>

Essa ainda não parece ser realidade tão próxima do orçamento pátrio. Paulo Bijos recorda que o orçamento público, no Brasil, é tradicionalmente apontado como um dos mais detalhados do mundo, com grande quantidade de classificadores de despesas que normalmente não constam das leis orçamentárias de outros países.<sup>927</sup> De fato, o nível de especificação tornou-se elevado, havendo inquietação grande na minúcia do gasto, a ponto de, não raro, perder-se o objetivo que deveria ser o principal: a efetiva entrega do resultado da programação orçamentária. Por outro lado, é certo que o orçamento morre pelo prazo, sendo preciso efetivá-lo, com a maior eficiência possível, dentro de sua vigência. Daí ser fundamental a existência de procedimentos que não apenas se desenvolvam com segurança jurídica, mas também proporcionem uma gestão célere para o atendimento das demandas públicas. Considerado o orçamento com o foco no resultado, é natural que a especificação seja a ele convergente, o que implica cogitar de métodos mais dinâmicos. Nesse enfoque se insere a problemática da flexibilidade da gestão para remanejamentos.

<sup>926</sup> FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*, p. 171-172.

<sup>927</sup> BIJOS, Paulo Roberto Simão. *Orçamentação por desempenho no Congresso Nacional*, p. 170-171.

Atualmente, a LOA 2023 (Lei nº 14.535/2023) prevê em seu art. 4º, no que tange às despesas primárias discricionárias, a autorização para que o Executivo possa, por ato próprio, remanejar dotações orçamentárias até 20% do valor do subtítulo, limite elevado para 30% se o remanejamento for entre categorias de programação do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário.<sup>928</sup>

A verdade é que o arcabouço de regras orçamentárias e fiscais, ao contrário de ser empecilho à execução de políticas públicas, é condição para o financiamento dessas mesmas políticas de forma sustentável. A flexibilidade, por sua vez, estará tão mais apta a ser viabilizada quanto mais os demais elementos que induzam uma maior renovação orçamentária forem, progressivamente, absorvidos na realidade brasileira. Como se tem defendido neste exame, é preciso uma mudança em visão sistêmica, conjugada à ideia de *performance* com indicadores e metas de resultado aprimorados, além de espaço de planejamento com redução da rigidez, bem assim uma atividade parlamentar mais refinada e um controle de políticas públicas com retroalimentação de dados, sem descurar as programações e estimativas realísticas, tudo interligado à mudança cultural que apenas se inicia pelo orçamento impositivo, primando-se pelo respeito à legalidade, que congrega alguma flexibilidade – desde que precisamente delimitada e juridicamente segura – para maior adaptabilidade e eficiência da gestão.

---

<sup>928</sup> Dispõe a LOA 2023, no que se toca ao limite para remanejamento de programações discricionárias: “Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações dos subtítulos integrantes desta Lei e suas alterações, desde que [...] atendam às seguintes condições: [...] III – suplementação de dotações classificadas com ‘RP 2’ destinadas: [...] i) a cada subtítulo, exceto nas hipóteses em que possa ser suplementado com fundamento no disposto nas demais alíneas deste inciso, até o limite de vinte por cento do valor do subtítulo, por meio da utilização de recursos provenientes de: 1. anulação de dotações, limitada a vinte por cento do valor do subtítulo objeto da anulação; [...] § 3º Os limites de que tratam as alíneas ‘e’ do inciso I e ‘i’ do inciso III do *caput* poderão ser ampliados em até dez pontos percentuais quando o remanejamento ocorrer entre categorias de programação do mesmo programa no âmbito de cada órgão orçamentário”.