

---

## CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho se buscou trilhar uma ideia central: a necessidade de o orçamento público estruturar-se em um devido processo do qual resulte a sua efetiva e sincera realização, superando aquela noção de peça de ficção, como alcu-nhada na dinâmica do orçamento meramente autorizativo brasileiro, para incorpo-rar premissas que propiciem uma renovada cultura de orçamentação, daí advindo a abertura para o paradigma do orçamento impositivo, no propósito de dotar de maior credibilidade um instrumento tão essencial para toda a sociedade e para o próprio equilíbrio do Estado. O orçamento invoca deliberação pública, movimenta os poderes e a sociedade, induz expectativas no mercado, projeta-se nos meandros da política fiscal e econômica do país e, ao fim, materializa-se em lei, a ser reveren-ciada com os atributos típicos dessa espécie. A irresignação quanto à deturpação do processo orçamentário e à conversão do orçamento em elemento simbólico, inca-paz de conferir racionalidade ao gasto, em decorrência de excessivas manobras de flexibilização e do rebaixamento de seu papel democrático com barganhas políticas espúrias, vem recentemente despertando novo arranjo no sentido da migração para um orçamento dotado de maior impositividade.

Em sintonia com tais premissas, a presente obra almejou responder a duas questões básicas voltadas, respectivamente, para a teoria e a aplicação do orçamen-to impositivo, sobre as quais se firmou a linha argumentativa de todo o estudo, a saber: (A) em que medida a impositividade orçamentária encontra amparo jurídico para sua aplicação no processo orçamentário brasileiro; e (B) até que ponto se mos-tra adequada a implementação do orçamento impositivo no orçamento pátrio e como se faz possível conformar as etapas de elaboração e execução para a sua

efetivação. A conclusão a que se chegou, levando à confirmação da hipótese da juridicidade do novo modelo e de uma consequente via de aperfeiçoamento para o sistema de orçamentação do país, cristalizou a visão de que o orçamento é lei da qual se irradiam efeitos materiais e, como tal, requer o seu real cumprimento, em obediência, ainda, à ordem insculpida no art. 165 da CF/88, que fixou o dever à Administração de executar as programações orçamentárias, no propósito da entrega de bens e serviços à sociedade.

Com base nisso, àquelas duas questões centrais correspondem constatações que pavimentam o encerramento desta análise e iluminam caminhos a serem abertos na concretização de um orçamento impositivo que efetivamente seja posto em prática, com mudanças indissociavelmente interligadas: (i) a coparticipação entre os poderes Executivo e Legislativo, com equilíbrio e respeito à integridade de suas competências funcionais, ao longo de todo o ciclo do orçamento; e (ii) a modernização orçamentária em visão sistêmica, exigindo-se soluções articuladas, conjugadas à impositividade do orçamento pátrio. Esses dois pressupostos elementares desenvolvidos neste exame, na direção de uma renovação do orçamento brasileiro, foram idealizados no percurso de uma processualidade que impõe a existência de um sistema coerente ao longo de todo o ciclo do gasto, integrando de forma sinérgica elaboração, execução e controle, de modo a alinhar tais etapas para o novo arquétipo do orçamento impositivo.

Tal caminho se mostrou importante ao se notar que a reforma orçamentária oriunda das EC nº 86/2015, 100/2019 e 102/2019 não foi apoiada em um debate mais qualificado ou em análises técnicas que conferissem segurança jurídica na aplicação do novo modelo. Pautando-se quase que exclusivamente sob prisma político, e não jurídico, o impulso para a impositividade do orçamento ainda embute uma dissintonia entre instância executiva e órgão parlamentar. Apesar da previsão constitucional do dever de execução das programações orçamentárias, na prática não se vislumbram efeitos visíveis, salvo na parcela restrita às emendas parlamentares, e, mesmo assim, sem garantia de eficiência. Reorientando-se à realidade do orçamento impositivo que se projeta, as arestas que denotam uma reforma às avessas foram perscrutadas de forma a induzir uma renovação que traga sinergia ao longo do processo orçamentário, não sendo razoável supor a efetivação da lei se ao dever de execução não estiverem alinhados a etapa prévia de elaboração e a posterior de controle de resultados.

Sob essas premissas é que se desenvolveu o presente estudo, no primeiro bloco em análise teórica, percorrendo-se os pressupostos jurídicos do caráter impositivo do orçamento público (*Parte I – A Teoria do Orçamento Impositivo*) e os fundamentos da

impositividade orçamentária no direito pátrio (Parte II – *O Orçamento Impositivo no Brasil*), e na segunda metade em análise aplicada, observando-se aspectos práticos do orçamento impositivo para uma renovação na cultura de orçamentação do país (Parte III – *Orçamento Impositivo: Da Elaboração*), bem como o desafio de sua efetiva implantação (Parte IV – *Orçamento Impositivo: Da Execução*). Cada parte sequencial abrangeu dois capítulos em reflexões logicamente ordenadas, consubstanciando oito pontos de discussão, em relação aos quais se passa a consolidar, de forma analítica, em considerações finais, o que se mostrou sobressair dessa apuração.

**I.** As instituições orçamentárias remetem à limitação progressiva da atividade governamental como meio de legitimação política para a realização dos atos de índole financeira. No centro da ordenação estatal encontra-se o orçamento como ferramenta estratégica para a estabilização do poder político, convertendo-se, não raro, em arena de disputas e dissensões entre os poderes. Daí se dizer que, historicamente, a divisão de competências em matéria financeira tem definido o titular do poder e a estrutura do sistema político atuante. Mostra-se evidente, pois, a sua relevância para a legitimação de governos nos regimes representativos. O debate sobre a natureza jurídica da lei orçamentária retrata justamente essa intrincada relação entre orçamento e poder, como problema central do direito contemporâneo para a conformação funcional do Estado.

Firmou-se como pensamento dominante a tese de Paul Laband, na defesa da lei meramente formal, amoldando-se à realidade política da Prússia do século XIX. A tese da lei orçamentária desprovida de efeitos materiais deu azo a construções que desviaram o real sentido do orçamento. No Brasil, sob inspiração da teoria labandiana, tomou forma o orçamento meramente autorizativo, sem vincular o Executivo ao dever de execução das programações aprovadas pelo órgão legislativo. O eixo da obra da qual exsurge a natureza de lei formal do orçamento encobre uma distorção em sua gênese. O desalinhamento em relação aos ideais democráticos que reclamam maior controle dos atos do Governo torna a tese insuscetível de ser replicada atualmente, carecendo de amparo jurídico, por conseguinte, o orçamento autorizativo no Brasil.

**II.** Em sua feição hodierna, tornou-se o orçamento instrumento que programa a vida econômica e financeira do Estado, além de mecanismo de controle político. Em âmbito jurídico, político ou econômico, sobressai o seu valor como peça vital para o Estado, reconhecendo-se-lhe múltiplos atributos. A atualização de suas funções altera a forma de concebê-lo e a natureza jurídica nele encarnada, sob pena

de perpetuar doutrina caduca formulada cerca de dois séculos atrás. Parcela importante da doutrina financeira, aliás, já vem trilhando um caminho de renovação. Por outro lado, as bases orçamentárias, hoje, estão ancoradas na Constituição, daí por que as reflexões sobre a natureza jurídica do orçamento e de seus efeitos precisam ser revisitadas diante das novas premissas instaladas no Estado moderno, em especial a separação de poderes, o princípio democrático e a tutela dos direitos fundamentais. A ordem jurídica em curso exige a aplicação de qualquer lei à luz do arcabouço constitucional, paradigma ao qual não está alheio o direito financeiro e, igualmente, o processo orçamentário.

Seja em análise histórico-política, que remete à herança do conflito prussiano e à manipulação do orçamento como escudo político para a manutenção de regimes de concentração de poder, seja ao se notar o avanço da instituição orçamentária e de suas múltiplas funções na seara jurídica, política e econômica, ou, ainda, pelo reforço dos seus fundamentos no Estado hodierno, resta notória a desarrazoabilidade em se conceber que o orçamento público seja reduzido a um ato despido de força vinculante, de forma injustificável e depois de regular aprovação pelo órgão legislativo. Mostra-se frágil, assim, a linha de defesa da teoria da lei formal e a decorrente visão da natureza meramente autorizativa do orçamento, percebendo-se verdadeiro abismo entre a tese de Laband e a ordem constitucional contemporânea. O orçamento incorpora todos os atributos ínsitos à lei, dentre os quais a imperatividade e o dever de seu cumprimento.

**III.** Na evolução orçamentária brasileira viu-se um percurso vacilante, ora com a tendência de preponderância da esfera executiva, ora com o reforço das atribuições parlamentares no propósito de democratização. A Constituição de 1988, ao tempo que fortaleceu as funções do Parlamento, preservou o Executivo na condução do governo, visando ao equilíbrio entre ambos. Tal pretensão, em plano orçamentário, foi frustrada diante da institucionalização, na prática, de uma *peça de ficção*, como denominado o orçamento autorizativo enraizado na realidade pátria. De um lado, uma centralização de poder tornou-se disponível ao Executivo com a flexibilização da lei no momento da sua execução. De outro, um comportamento conivente do próprio órgão legislativo foi percebido, com baixo envolvimento nas decisões fundantes para o país.

Uma visão mais abrangente desse arranjo institucional leva a crer que compôs o jogo político convenientemente acomodado entre os poderes a estratégia voltada à concentração de poder no Executivo levada para a execução orçamentária, na mesma medida em que ao Legislativo bastava recrudescer o poder de emenda ao

orçamento. Tal modelo aclimatou distorções em um quadro jurídico-político desenvolvido em duas frentes: ao Executivo foi possível assumir primazia com as manobras de flexibilização na execução do orçamento, enquanto o Legislativo permitia-se ser esvaziado em suas funções, desobrigando-se da responsabilidade política com os rumos do Estado ao deixar a cargo do Executivo a formulação das políticas estatais, o que lhe abriu frente para o maior foco nas emendas. Um círculo vicioso que acomodou tensões políticas, à custa dos princípios da boa administração e com resquícios de patrimonialismo.

**IV.** Esse arranjo firmado há anos tem sido recentemente questionado, sendo possível ver uma reação com reformas constitucionais na direção do reconhecimento de certa impositividade ao orçamento da nação. Aceno inicial do Parlamento brasileiro se projetou para as emendas parlamentares individuais, a teor da EC nº 86/2015. A mudança teve correlação direta com os desvios na atuação de cada um dos poderes, intercruzando-se a flexibilização na execução da lei orçamentária implementada pelo Executivo com o devotamento preferencial do poder de emendas ao orçamento pelo Legislativo. A insatisfação parlamentar com a sujeição à prática de contingenciamento das emendas, reduzidas a meio de barganha política manejável pelo Governo para a imposição da agenda, fez surgir um movimento reacionário, embora descoordenado, refletindo mais uma retaliação política do que propriamente um avanço institucional.

O reforço à índole impositiva do orçamento no Brasil teve prosseguimento por meio das EC nº 100/2019 e 102/2019, ocasião em que a impositividade orçamentária foi estendida para todas as programações primárias discricionárias, com nova redação no art. 165, §§ 10 e 11, da CF/88, consagrando o modelo impositivo no sistema pátrio. Extirpou-se, assim, qualquer amparo para o Executivo escolher entre executar ou não uma programação orçamentária, sem a obrigação de justificar eventual impedimento. A reforma firmou o encargo de execução dos programas orçamentários, obrigando-se a Administração a adotar os meios e medidas necessários, no propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, com inequívoca superação do viés orçamentário autorizativo, ante o dever (não absoluto) de execução da lei. O desafio recai, agora, sobre a aplicação do novo modelo orçamentário na realidade brasileira.

**V.** Repercutindo o orçamento impositivo na mudança sobre quem decide a programação, torna-se imprescindível que o Parlamento brasileiro assumira sua função como poder corresponsável juntamente ao Executivo no processo orçamentário. É

que, se o orçamento autorizativo implica concentração de poder durante a execução da lei, o orçamento impositivo, por sua vez, tende a transferir boa dose de tal poder para a etapa de elaboração, pois, concebido o orçamento com índole impositiva, é de se supor que suas programações não possam ser ajustadas unilateralmente a cargo do Executivo no curso da execução, razão pela qual se exige maior zelo no momento do planejamento. A impositividade orçamentária, desse modo, há de ser impulsionada primando-se por uma mudança concreta de comportamento não restrita à execução do orçamento, mas, principalmente, direcionada à etapa de sua elaboração.

Tanto a flexibilização durante a execução do orçamento pelo Executivo quanto o descaso do Parlamento na formulação das políticas de maior interesse nacional são igualmente lesivos. O vício não reside unicamente na realização dos atos executórios; estes apenas dão prosseguimento a um processo desarmônico desde a elaboração do orçamento. Não adiantará planejar mal e ainda impor a execução de um plano não propenso a resultados úteis, sendo necessário construir um ambiente favorável para o aprimoramento do processo orçamentário como um todo, a iniciar pelo planejamento e elaboração do que será de execução obrigatória. Só o dever de execução não basta, sendo infrutífera a regra se não seguida de propulsores para o real comprometimento com o orçamento público durante todo o seu ciclo de formação e desenvolvimento.

**VI.** Tendo em conta que o orçamento impositivo encarna o dever de execução das programações orçamentárias no propósito da efetiva entrega de bens e serviços à sociedade, fica claro que o núcleo da impositividade não se converte em um fim em si mesmo, mas se completa de forma condicionada a um valor agregado à sociedade como produto da aplicação do dinheiro público. Por isso é que o orçamento impositivo tem o seu ponto de partida no planejamento e seu desfecho no controle de resultados, o que conduz à ideia de *performance* orçamentária. O que se quer é um orçamento que propicie racionalidade ao gasto e maior eficiência em sua aplicação. É necessário retroalimentar o processo de elaboração do orçamento e fechar o ciclo de gestão com informações qualitativas, com base em evidências e critérios técnicos que assegurem assertividade às escolhas públicas e resultados efetivos e benéficos à sociedade.

A eficiência deve ser um vetor a guiar os rumos do orçamento impositivo. Uma vez que se torna elemento indissociável à cláusula geral de impositividade a finalidade para a qual se dirige o dever de execução, deve o gestor ser cobrado, principalmente, pelos resultados que produz com a realização do orçamento, sendo esse o enfoque a ser firmado no viés orçamentário impositivo. É daí que diretamente

ligado à ideia de orçamento impositivo deve estar o aprimoramento das técnicas de orçamentação para a modernização do novo modelo a ser implantado e, em última instância, do processo orçamentário como um todo. Isso inclui não apenas uma orçamentação por premissas de desempenho, mas uma reformulação sistêmica, a incluir a rediscussão do grau de rigidez orçamentária, a incorporação aperfeiçoada de uma visão de plurianualidade, o reforço à transparência e à participação popular, dentre outras vias de renovação.

**VII.** É certo que o orçamento autorizativo banaliza a essência legal que possui, mas não é menos verdade que o orçamento impositivo não pode se colocar em polo diametralmente oposto no sentido de trazer um rigor que se torne insuportável em sua execução. Se a flexibilização sem critérios da lei orçamentária é nociva e abre margem para desvios deletérios na gestão das finanças públicas do país, de outra parte, torna-se ineficiente o extremo de uma impositividade sem espaços para o enfrentamento de situações restritivas ao gasto ou que resultem em justificáveis impedimentos ao seu cumprimento. Nesse sentido é que se cogita o alcance da impositividade orçamentária em distintos graus. É necessária moderação para assegurar o realismo orçamentário sem descuidar da flexibilidade na gestão, constricta aos contornos legais. A flexibilidade como princípio de execução, portanto, não se contrapõe à legalidade orçamentária.

É possível sintetizar a ideia fulcral do orçamento impositivo em dois encargos que advêm da programação fixada na lei orçamentária aprovada no Parlamento e cujo adimplemento se torna exigível aos administradores públicos na forma de um *binômio da impositividade orçamentária*: (i) *dever de executar* os programas conforme à lei do orçamento; e (ii) *dever de justificar* a sua eventual inexecução, total ou parcial. O dever de execução é relativo, evitando o vínculo de cumprimento inflexível das disposições orçamentárias em caso de impedimentos técnicos, restrições fiscais ou outra situação prevista em lei, bem como para a sua convergência aos critérios de economicidade do gasto. O dever de justificativa, por seu turno, existirá sempre que descumprido ou parcialmente cumprido o dever de execução, conforme diretrizes orçamentárias.

**VIII.** Por fim, vale lembrar que o objetivo central desta obra se situou na busca pelo aprimoramento do orçamento no Brasil, de modo que suas disposições possam se converter em realidade, mediante programações sinceras que vinculem o Estado a honrar fielmente os compromissos regularmente aprovados e materializados em lei. Quer-se incutir o estímulo a uma maior credibilidade orçamentária

no país. Diversos são os possíveis percalços, contudo, a serem enfrentados quando se tem em mente a mudança de uma dinâmica de atuação tão viciada oriunda do modelo orçamentário meramente autorizativo. Serão necessários debate contínuo e tempo de maturação para reavaliações progressivas. Reconhecendo-se os limites deste exame, propôs-se a enunciação de contribuições com o objetivo de servirem ao aperfeiçoamento de um orçamento que se faça real e traga resultados úteis à sociedade. O que se reivindica, em *ultima ratio*, é que o orçamento aprovado pelo Parlamento não consista em peça fictícia, como historicamente se fez parecer, dada a precária gestão das finanças do país. A credibilidade orçamentária, enfim, reclama renovada atuação governamental.

É momento de recrudescer o comando voltado para Governo e Parlamento, no sentido de elaborar com racionalidade e eficiência o plano orçamentário e honrar fielmente os compromissos nele assumidos perante a sociedade, como decorrência do elo democrático que os conecta, fora do qual se deslegitima a ação estatal. Todos os agentes investidos de função pública, as instituições e os órgãos, além, é claro, da própria sociedade, devem primar, portanto, por um orçamento real, sincero e que, ao fim, privilegie o desempenho e se dirija modernamente para a geração de resultados, conjugado às demais reformas que demandam soluções sinérgicas e articuladas no âmbito do processo orçamentário brasileiro. É fato que o sistema de planejamento e orçamentação contém várias inconsistências e há, ainda, um longo caminho para que o orçamento pátrio cumpra o papel que lhe compete. O seu aprimoramento, pois, deve ser pauta constante, enquanto instrumento estruturante do Estado e da sociedade.