

A (DES)INFLUENTE PARTICIPAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NA CONCRETIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AGASALHADAS NO ORÇAMENTO.

THE (UN)INFLUENTIAL PARTICIPATION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES BUNDLED IN THE BUDGET.



Vanessa Huckleberry Portella Siqueira ¹

RESUMO: No arcabouço do atual mosaico orçamentário, reservamo-nos à árdua tarefa de explorar as nuances que permeiam as mais variadas normas alocadoras de receitas, de cuja discussão se extrairá a aparentemente paradoxal conclusão – mormente à luz do “presidencialismo de coalizão” – segundo a qual se revela irrisória, a despeito da nítida supremacia do Executivo sobre o Parlamento, a margem de negociação relacionada à alocação das receitas orçamentárias.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento. Vinculação. Supremacia do Executivo.

ABSTRACT: In the framework of the current budget mosaic, we reserve the arduous task of exploring the nuances that permeate the most varied norms of revenue allocation, from which the apparently paradoxical conclusion will be extracted – especially in the light of the “coalition presidentialism” – according to which it proves to be insignificant, despite the clear supremacy of the Executive over Parliament, the margin of negotiation related to the allocation of budgetary revenues.

KEYWORDS: Budget. Binding. Supremacy of the Executive.

SUMÁRIO: Introdução. 1. A problemática objeto de enfrentamento. 2. O nível de vinculação orçamentária. 3. O orçamento desnudado de seu desiderato programático. 4. A incapacidade de o Parlamento ecoar os anseios da sociedade ante a avassaladora supremacia do Executivo. 5. O controle judicial como saída para tornar eficaz a peça orçamentária. 6. Considerações finais. Referências.

SUMMARY: Introduction. 1. The problematic object of confrontation. 2. The level of budgetary commitment. 3. The budget stripped of its programmatic desideratum. 4. Parliament's inability to echo society's wishes in the face of the overwhelming supremacy of the Executive. 5. Judicial control as an outlet to make the budget piece effective. 6. Final considerations. References.

¹ Procuradora do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ. Doutoranda em Finanças Públicas – UERJ. Mestre em Direito e Economia – UFG. Professora da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Professora da Escola da Magistratura do Estado Rio de Janeiro – EMERJ. Professora da Escola Superior de Advocacia Pública – ESAP/PGE-RJ. Professora da Pós-Graduação em Advocacia Pública – UERJ. Professora da Pós-Graduação em Direito Tributário – UFF.

Introdução.

No Brasil, vigora a tripartição do planejamento orçamentário, relevando destacar que o modelo brasileiro está estruturado nos arts. 165 a 169 da Constituição da República e ostenta como signo formal três leis ordinárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais, muito embora se materializem por meio de três documentos formalmente distintos, são concebidas, sob o espectro material, como uma peça una.

A tríade orçamentária deve se integrar harmônica e finalisticamente, sendo certo que a Lei Orçamentária Anual deve respeitar as Diretrizes Orçamentárias, consonando ambas com o planejamento conjuntural de longo prazo embutido no Plano Plurianual (arts. 165, § 7º, 166, § 4º e 167, § 1º/CRFB).

Merece menção o fato de que as leis orçamentárias são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo (61, §1º, II, “b”, da CRFB), que, por sua vez, deve remeter os respectivos projetos ao Poder Legislativo dentro do prazo previsto no art. 35, §2º, do corpo transitório da CRFB/1988, razão por que convencionou-se afirmar que a privatividade no que tange à confecção dos aludidos projetos equivaleria a uma iniciativa vinculada, porquanto atado a tais prazos remanesceria o Chefe do Executivo.

Ora, numa evidente emanção da sistemática de freios e contrapesos, o Poder Legislativo – ao qual é facultado a apresentação de emendas ao projeto de LOA, desde que atendidos os requisitos estampados no parágrafo 3º do art. 166 da Constituição –, ao transmutar os projetos de lei em leis orçamentárias, já estaria a exercer genuíno controle, desta feita um controle afeto à elaboração do orçamento, a culminar na fiscalização da execução orçamentária, de cujo mister ele se desincumbe com o auxílio do Tribunal de Contas.

Nesse contexto, é de se ressaltar que, muito embora na Constituição da República restassem formalmente separadas a elaboração do orçamento (capítulo “Das Finanças Públicas”) da sua fiscalização (capítulo “Do Poder Legislativo”), não há como negar-se que, sob o prisma material, a elaboração, a execução e a fiscalização do orçamento constituem um só todo, motivo pelo qual Ricardo Lobo Torres entende que a fiscalização financeira e orçamentária estaria mais bem situada no capítulo “Das Finanças Públicas”, para onde foram transplantados todos os dispositivos relativos à matéria orçamentária². Não seria demais

² TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na constituição. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V, 2008, p. 459.

destacar que o conceito de controle desborda do conceito de fiscalização, já que a fiscalização representa a fase final de um ciclo iniciado com a elaboração do orçamento pelo Poder Legislativo. Já o controle, além de se inserir na fiscalização financeira, também se vincula às fases anteriores de exame e aprovação do orçamento, momento no qual o Poder Legislativo controla o Poder Executivo. De outra parte, a fiscalização igualmente abrange o resultado das comissões de inquérito do Poder Legislativo, de balde, nesse específico caso, a fiscalização, sob o espectro eminentemente técnico, não seja financeira.

Com efeito, o controle da execução do orçamento público mostra-se fundamental, tanto política quanto financeiramente. Sob o prisma político, se afigura indispensável, de molde a verificar-se a aplicação da decisão do Congresso Nacional em matéria orçamentária, impedindo, destarte, que o Poder Executivo exceda os créditos que lhe foram concedidos ou não perceba as receitas autorizadas por aquele Poder. De outra parte, do ponto de vista financeiro, o controle revela-se essencial para evitar desperdícios e dilapidações do patrimônio público.

É exatamente diante do cenário ora delineado que o princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa – expressamente enunciado pelo art. 167, IV, da CRFB – adquire matizes mais fortes.

O princípio da não vinculação diz respeito àquilo que se deve fazer com o produto arrecadado a título de impostos. De feito, está-se diante de ordem dirigida ao legislador, que, de pronto, se vê impedido de atrelar a receita proveniente dos impostos a fundo, órgão ou despesa.

Semelhante princípio se justifica na medida em que reserva, ao orçamento e à própria Administração – em sua atividade discricionária na execução da despesa pública –, espaço para determinar os gastos com investimentos e políticas sociais.

Assim é que pecaria por inconstitucional uma lei cujos termos dispusessem acerca da vinculação da receita de determinado imposto a fundo, órgão ou despesa específica. Em que pese a vedação constitucional, o princípio em debate logra comportar oito exceções, através das quais o legislador constituinte ora vinculou a receita oriunda de imposto a uma despesa específica, ora permitiu fosse vinculada a receita de imposto a uma despesa específica. O princípio, é de se intuir, parece ter sofrido uma desfiguração, pelo que as normas do Direito Administrativo e do Direito Econômico, conforme adiante explicitar-se-á, vinculam grande parte das receitas.

Dentre as exceções, duas delas advieram originalmente no texto constitucional, quais sejam: as transferências constitucionais (repartição obrigatória de receitas) e a manutenção do ensino. As demais exceções foram enxertadas na Constituição por obra do constituinte derivado e estão espalhadas pelo texto constitucional, muito embora reunidas, em remissão, no art. 167, IV, parte final, e no parágrafo 4º do mesmo artigo.

Ante o exagerado número de exceções, conclui-se que o nosso orçamento tornou-se absolutamente rígido, porquanto, muito embora a Constituição – em tese – propugne pela não vinculação, o que existe, à luz das exceções constitucionais, é verdadeira vinculação, posto que a receita oriunda dos impostos encontra-se, em sua quase totalidade, vinculada, nos termos lá consubstanciados.

Destarte, uma vez caracterizada a excessiva rigidez orçamentária ditada pelas inúmeras vinculações, precisou-se criar um instrumento de modo a que se promovesse a necessária e imperiosa desvinculação. Isto se deveu ao fato de que ao Presidente, no momento da confecção da peça orçamentária, não restava margem de manobra suficiente para dizer onde e como se devia gastar, sendo certo que este passou a contar, apenas, com cerca de 10% (dez por cento) de discricionariedade para elaborar o projeto de lei orçamentária, lembrando, nesse particular, que pertence ao Chefe do Executivo a iniciativa da confecção dos projetos de leis orçamentárias.

Na prática, pois, há genuína vinculação, e, em tese, somente em tese, é que se tem a originalmente almejada desvinculação.

Nesta ordem de ideias, o constituinte derivado procurou envidar esforços no sentido de contemporizar essa excessiva rigidez orçamentária, pelo que concebeu um instrumento de sorte a promover a desvinculação, atualmente denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU), que nada mais é do que um fundo integrado por 30% (trinta por cento) de tudo o quanto a União vier a arrecadar a título de taxas, contribuições sociais e contribuições de intervenção do domínio econômico, nos moldes tais como preconiza o art. 76 do ADCT, alterado pela EC nº. 93/2016.

A DRU adveio sob o codinome de Fundo Social de Emergência, por intermédio da Emenda Constitucional de Revisão nº. 1, que, em verdade, enfraqueceu o princípio da não vinculação, ao criar, nos exercícios de 1994 e 1995, o referido fundo, contando com os recursos oriundos da arrecadação do IOF, do IR, da CSLL, bem como de 20% da arrecadação de todos os tributos da União. Tal Fundo fora prorrogado pela EC nº. 10/1996 e pela EC nº. 17/1997, passando a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal. Pela EC nº. 27/2000, o seu nome

fora alterado para Desvinculação da Receita da União (DRU), que desvinculou de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, 20% (vinte por cento) da arrecadação de impostos, contribuições sociais e contribuições de intervenção no domínio econômico. Registre-se que, com a promulgação da EC nº. 42/2003 – Responsável pela Reforma Tributária – houve nova prorrogação, nos termos do art. 76 do ADCT. Em seguida, a EC nº. 56/2007 levou a efeito, nos mesmos moldes da EC nº. 42/2003, outra prorrogação. Finalmente, a EC nº. 68/2011 deu novo fôlego à desvinculação, prorrogando o aludido mecanismo até o dia 31 de dezembro do ano de 2015.

Destaque-se que, no mês de julho do ano de 2015, o Governo Federal encaminhou ao Congresso Nacional mais uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), a de nº. 87/2015, objetivando estender o mecanismo até o ano de 2023. A PEC em questão aumenta de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento) a alíquota de desvinculação sobre a receita de contribuições sociais e econômicas, fundos constitucionais e compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos para geração de energia elétrica e de outros recursos minerais. De outra parte, retira do espectro da desvinculação os impostos federais.

No lastro do esposado, o Congresso Nacional, no mês de setembro do ano de 2016, promulgou a EC nº. 93/2016, não apenas prorrogando até 2023 a DRU, mas estabelecendo a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A indigitada emenda prorroga até 2023 a permissão para que a União utilize livremente parte de sua arrecadação, ampliando seu percentual de 20% (vinte por cento) para 30% (trinta por cento) dos recursos oriundos do produto arrecadado relativo às contribuições sociais, contribuições de intervenção no domínio econômico e taxas. A emenda também institui a Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios (DREM), cujos termos estipulam a utilização livre de 30% (trinta por cento) das receitas relativas a impostos, taxas e multas, tirante as receitas destinadas à saúde e à educação.

Releva frisar que a EC nº. 93/2016 produziu efeitos retroativamente a 1º de janeiro do ano de 2016, permitindo ao Governo realocar livremente 30% (trinta por cento) das receitas obtidas com a arrecadação de taxas, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico.

Pois bem, a conciliação da execução discricionária do orçamento com a necessidade de materialização, por parte do Estado, dos direitos fundamentais – principalmente os protegidos pelas vinculações constitucionais –, não pode prescindir do enfrentamento de alguns anacronismos que permeiam a dinâmica orçamentária brasileira e que nos conduzem a um

inaceitável déficit democrático, alavancado, por sua vez, por uma pífia e inadequada ideia de planejamento, que, em terras brasileiras, não parece ser suficientemente sério no que tange à eleição das verdadeiras prioridades da população.

1. A problemática do objeto de enfrentamento

No arcabouço do recém-desvelado mosaico orçamentário, nos reservamos à árdua tarefa de dedicarmo-nos a explorar as nuances que permeiam as mais variadas normas alocadoras de receitas, de cuja discussão se extrairá a aparentemente paradoxal conclusão – mormente à luz do que se convencionou denominar “presidencialismo de coalizão” –, segundo a qual se revela irrisória, a despeito da nítida supremacia do Executivo sobre o Parlamento, a margem de negociação relacionada à alocação das receitas orçamentárias.

No Brasil, as taxas de êxito do Poder Executivo no que se refere à produção legislativa atingem patamares inimagináveis, cifra incrementada pela promulgação da CRFB/1988, responsável por alterar de forma significativa o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo. E na seara da tramitação e posterior execução do orçamento, essa triste realidade se mantém absolutamente inalterada³.

De feito, o que se vê é um verdadeiro descalabro não apenas no transcurso do trâmite orçamentário, mas sobretudo na canhestra execução da decisão do Congresso Nacional em matéria orçamentária.

Não seria ousado dizer que as deficiências objeto do vertente trabalho encontram supedâneo em *três sortes de anacronismos* bastante visíveis, quais sejam: 1) a reduzidíssima margem de manobra de que dispõe o Poder Executivo para exercer a sua discricionariedade relativamente à confecção dos projetos de leis orçamentárias, a culminar no engessamento da programação, com efeitos deletérios na sistemática de separação dos Poderes; 2) a reação do Poder Executivo, que, atado em sua discricionariedade, corrige a fórceps a distorção, valendo-se de estratégias que culminam no descumprimento do planejamento aprovado pelo Legislativo, fato a igualmente reverberar na equação da separação dos Poderes, porquanto o Executivo a torto e a direito promove – sem quaisquer doses de timidez – alterações no orçamento, sem que se valha da imprescindível chancela do Parlamento; 3) a evidente supremacia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, impulsionada pelo

³ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Poder de agenda na democracia brasileira: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 250-251.

“presidencialismo de coalizão”, cujos mecanismos de funcionamento fazem as vezes de motor propulsor e catapultador desses vícios, pelo que o Presidente da República, dotado de amplos poderes legislativos e estimulado pelas brechas constitucionais, impõe a sua agenda sem que se sinta pressionado a negociar com o Parlamento acordos destinados a preservar a vontade dos representantes da população, sub-repticiamente demitidos da função de representação da sociedade e, por conseguinte, da definição da pauta de decisões sobre as políticas públicas, a ocasionar o definhamento da democracia representativa.

Nos capítulos vindouros, exploraremos os anacronismos acima destacados, as suas vicissitudes e as consequências oriundas desta nefasta combinação de disfuncionalidades.

2. O nível de vinculação orçamentária

No início da década de 90, acentue-se, a crescente inexigibilidade referente à alocação de recursos fora diretamente proporcional à ampliação dos direitos sociais e à modificação na equação da discriminação de rendas⁴, restando majorada a parcela de impostos federais repassada aos Estados e Municípios. No entanto, já na metade da década de 90, os inúmeros compromissos financeiros firmados sob o mote da estabilidade podem ser apontados como os grandes responsáveis pelo incremento da rigidez orçamentária. Como não poderia

⁴ A discriminação constitucional de rendas compreende a atribuição de competência (partilha do poder tributário) e a distribuição de receitas tributárias. Atribuição de competência significa dividir o poder de instituir e cobrar tributos entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Os arts. 153 a 156 da CRFB/1988 tratam da atribuição de competência tributária às entidades federadas. Revela-se fundamental a técnica de atribuição de competência, haja vista que, por intermédio dela, opera-se a descentralização do poder político. No entanto, ao Estado pobre, em cujo território não é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema se não fosse a distribuição da receita tributária (arts. 157 a 162 da CRFB/1988). Já em relação à distribuição de receitas, o que se divide entre as entidades é o produto da arrecadação do tributo por uma delas instituído e cobrado, valendo notar que tal repartição constitui importante instrumento para o equilíbrio financeiro do Estado. Ressalte-se que a CRFB/1988 refinou o sistema de repartição de receitas tributárias. À União foi reservada parcela maior da competência tributária, motivo pelo qual os Estados-membros e os Municípios participam da arrecadação de diversos impostos federais. Assim, a repartição de receitas tributárias constitui um instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior. As participações podem ser diretas (através de transferência orçamentária) ou indiretas (por meio de fundos de participação ou de fundos compensatórios). No que tange a estas últimas, oportuno observar efetivarem-se as mesmas por intermédio de quatro fundos: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, com 21,5% (vinte e um e meio por cento) do IR e do IPI; o Fundo de Participação dos Municípios, com 22,5% (vinte e dois e meio por cento) do IR e do IPI; o Fundo para os programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com 3% (três por cento) do IR e do IPI; o Fundo compensatório de exportações de produtos industrializados, com 10% (dez por cento) do IPI aos Estados e ao DF, devendo cada Estado repassar 25% (vinte e cinco por cento) do recebido aos seus respectivos Municípios. Por derradeiro, curial frisar que somente há repartição do produto da arrecadação de impostos e da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis, *ex vi* do disposto no art. 159, III, §4º, da CRFB/1988.

deixar de ser, não só o respeito aos parâmetros bosquejados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº. 101/2000), como também o compromisso com a meta de geração de superávit primário – a ser consubstanciada na LDO e posteriormente executada pela LOA –, seriam capazes de garantir o cumprimento dos contratos assumidos pelo Governo brasileiro.

Resumindo: aos direitos sociais – em sua maior parte, respaldados pelas vinculações de recursos orçamentários – e aos compromissos financeiros firmados pelo Governo brasileiro pode ser imputada a responsabilidade pela rjeza orçamentária. Agravando a situação, colocam-se os direitos previdenciários – incluídos aí os direitos dos servidores públicos e dos da iniciativa privada –, a universalização do ensino fundamental e das ações básicas de saúde, a gratuidade da universidade pública e os programas focados na assistência pública – entre estes o auxílio-desemprego –, completando o rol dos fatores que respondem por elevada parcela da inflexibilidade havida na distribuição dos recursos do orçamento⁵.

O Orçamento Fiscal resta integrado, precipuamente, por recursos oriundos não só da arrecadação de parte dos impostos como também da totalidade das contribuições de intervenção no domínio econômico, sem contar com uma parte residual das contribuições sociais, somadas a diversas receitas de variadas origens, tais como emissões de títulos do Tesouro Nacional e remuneração das disponibilidades do Tesouro. Já o Orçamento da Seguridade Social é composto, em sua quase totalidade, por receitas provindas das contribuições sociais⁶.

Aliás, Fernando Rezende é enfático ao chamar a atenção para essa dualidade tributária representada pelo sistema tributário e pelo regime de financiamento da Seguridade Social, que, não obstante terem sido criados para ser independentes, acabaram nascendo unidos pelo abdômen, relevando averbar que o crescimento da seguridade provocou a atrofia da federação, pelo que o crescimento das contribuições sociais da Seguridade Social foi responsável por minar a qualidade da tributação, ao mesmo tempo em que os objetivos de reforçar a federação foram gradativamente abandonados. A relutância em não promover a separação cirúrgica dos irmãos siameses acentuou os desequilíbrios, ocasionando o acúmulo das distorções, a gerar os inúmeros conflitos que têm impedido o avanço de reformas tributárias

⁵ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público: fundamentos da Reforma Orçamentária*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 11-12.

⁶ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 23.

indispensáveis à pavimentação do terreno que propiciaria ao país o fôlego necessário para abraçar os desafios que a economia global impõe à economia nacional⁷.

Buscando amainar a problemática da escassez de recursos orçamentários, é prática cada vez mais recorrente a inscrição no Orçamento das chamadas receitas condicionadas – aquelas cuja materialização está atrelada à aprovação de lei específica. A incidência com que essa categoria de receita é utilizada pelo Governo não pode carrear a outro cenário senão o de flagrante insegurança jurídica, uma vez que tais receitas estão atreladas à supressão de despesas obrigatórias. E, caso não aprovadas as respectivas leis, a previsão das receitas a elas condicionadas deve ser cancelada, demandando por parte do Governo incomensurável esforço no sentido de levar a efeito os correlatos cortes nas já minguadas despesas de caráter discricionário.

Além das receitas condicionadas, convém mencionar outra categoria de receita responsável por imprimir dose extra de insegurança jurídica no processo orçamentário: o grupo de receitas incertas, dependentes ou do desdobramento de programas governamentais, ou da remodelagem de um marco legal de certo setor da economia⁸.

Em que pese a estas considerações, registre-se, as receitas governamentais para o pagamento de pessoal e a manutenção da máquina governamental, além do custeio dos benefícios previdenciários, respondem por nada menos do que 70% (setenta por cento) dos gastos alocados. Assim, os recursos destinados a investimentos quase nunca ultrapassam 10% (dez por cento) do total. E mais: cerca de 90% (noventa por cento) dos gastos incluídos nas categorias pessoal e outras despesas correntes restam comprometidos com o pagamento do funcionalismo público, com o custeio de benefícios das previdências dos setores público e privado, sem contar com as transferências para os Estados e os Municípios⁹.

Desse modo, tão somente 10% (dez por cento) dos recursos podem constituir objeto de decisão política a respeito de sua destinação. Entretanto, na prática, a margem de manobra é bem menor do que os 10% (dez por cento), vez que uma parcela desse montante já está comprometida com determinadas políticas públicas.

3. O orçamento desnudado de seu desiderato programático

⁷ SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Brasil: conflitos federativos e reforma tributária*. In: _____ (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 84.

⁸ SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Brasil: conflitos federativos e reforma tributária*, cit., p. 33.

⁹ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. *O Orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p. 63-64.

Diante da narrativa até o momento entoada, exsurge a constatação de que, no Brasil, a peça orçamentária há muito se despiu do viés de planejamento desenvolvimentista. A crença de que a programação contida no orçamento passa a vincular as ações do Poder Público dissipasse, em parte, na flagrante impossibilidade de o Chefe do Poder Executivo delinear com razoável liberdade as metas que, no seu entender, seriam indispensáveis à concretização do desenvolvimento econômico.

Com efeito, é diminuto, na peça orçamentária, o espaço disponível para referendar opções que porventura possam espelhar a (re)definição de prioridades – consoante os critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública – na alocação dos recursos arrecadados. Isso porque as receitas, em sua quase totalidade, de pronto remanescem pré-alocadas.

Aliás, o presente quadro assume ares de descabro quando se percebe que o Poder Executivo – conquanto goze de considerável supremacia no cotejo com a margem de liberdade de que dispõe o Legislativo – também se vê tolhido em sua inicial discricionariedade.

Nessa toada, grande parte dos recursos encontra-se vinculada às despesas correntes – dentre as quais se situam as despesas com pessoal –, sem mencionar alguns mandamentos constitucionais que se prestam a disciplinar os gastos da Administração Pública com a saúde e com o ensino. Alia-se a tais evidências o fato de que as contribuições parafiscais – importantes fontes de receita da União – têm o produto de sua arrecadação vinculado a grupos sociais e econômicos ou a categorias profissionais.

Além da vinculação de receitas, há gastos derivados de direitos legalmente instituídos, relevando sublinhar que parte substancial desses gastos não é suscetível de limitações por parte do Congresso ou do Chefe do Poder Executivo. Entre essas despesas obrigatórias, merecem atenção, consoante já observado, o custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento dos servidores públicos ativos e inativos da União, além das transferências constitucionais a Estados e Municípios. Relativamente às três classes de despesas acima apontadas, não sobra qualquer margem de manobra ao Congresso Nacional ou ao Chefe do Poder Executivo. O problema adquire tons mais obscuros quando se percebe que tais rubricas abocanham nada menos que 90% (noventa por cento) da despesa não-financeira¹⁰.

¹⁰ De acordo com os ensinamentos de Fernando Rezende e Armando Cunha, as receitas primárias são integradas pela receita dos tributos e por outras receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), ao passo que as receitas financeiras compõem-se dos recursos oriundos de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, dos recursos obtidos pela emissão de títulos do Tesouro, do recebimento de empréstimos realizados e da remuneração das disponibilidades do Tesouro depositadas no Banco Central, dentre outras

Decorrente disso, a escassa margem de discussão acerca da alocação das receitas recai sobre as chamadas “outras despesas de custeio e capital”, atinentes às despesas com custeio – excluídas dessa rubrica as despesas com pessoal – e com investimentos. De fato, incide sobre essa pequeníssima parcela do orçamento o poder de deliberação do Congresso e do Executivo. E mesmo aqui, nessa ínfima fração, podem ser identificadas algumas restrições orçamentárias. A primeira, como dito, é de caráter legal, representada pela obrigatoriedade de alocar minimamente recursos em áreas como saúde e educação, à parte das exigências ditadas pelo andamento da máquina administrativa. Já a segunda, ostenta natureza macroeconômica, impulsionada pela necessidade de geração de superávit primário em patamar suficiente à manutenção da dívida pública sob comando¹¹.

Decerto, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) inova na medida em que propicia que o processo orçamentário crie condições para o contínuo e perene acompanhamento dos gastos públicos, transmutando o orçamento em ferramenta estratégica de controle e ajustamento fiscal.

Analisando-se a questão sob o enfoque ora em tela, verifica-se que o advento da LRF logrou tornar mais intenso o problema da escassa margem de manobra, uma vez que, ao alçar ao status de “absoluta necessidade” a geração de elevado superávit primário, ajudou a imprimir ao PPA a feição de instrumento completamente desapegado da problemática do desenvolvimento econômico e social.

Além disso, consoante critica Ricardo Lobo Torres, o veto ao art. 3º da aludida lei – cuja previsão agasalhava o Anexo de Políticas Fiscais – demonstrou a pequena preocupação do Presidente da República com a questão do desenvolvimento econômico, pelo que não seria exagero a afirmar que, atualmente, o país praticamente não possui normas gerais de planejamento¹².

desprovidas de semelhante relevância (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos*, cit., p. 27-28).

¹¹ No bojo dos acordos celebrados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), convém não menosprezar o comprometimento do Brasil com a geração de superávits primários nas contas do setor público consolidado, pelo que estão imbuídos deste esforço não só o Governo Central, mas Estados, Municípios e empresas estatais federais, estaduais e municipais (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Contribuintes e cidadãos*, cit., p. 27-28).

¹² O Anexo de Políticas Fiscais deveria demonstrar a compatibilidade das metas plurianuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e de desenvolvimento social (TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 286).

A intenção de tornar real e efetiva a peça orçamentária parece ter sido perdida. Nesse sentido, a LRF exalta, já em seu primeiro dispositivo, a noção de planejamento de gastos, ideia distante da concepção de planejamento desenvolvimentista.

Conforme bem alerta Élide Pinto Graziane, o orçamento público no Brasil, por ser objeto de contínuo conflito distributivo, tem convivido com esvaziamentos fáticos de disposições literais das leis definidores de sua validade e legitimidade jurídicas, o que, de certa forma, foi catapultado pelo preponderantemente formato autorizativo das leis orçamentárias¹³.

Nesse já tenebroso ambiente, o problema da ineficácia orçamentária – a mutilar a verve programática de que deveria revestir-se o orçamento como instrumento de materialização dos anseios da sociedade – tem sido robustecido pela cada vez mais pungente expansão de demandas judiciais vocalizadoras da implementação de direitos sociais, que, ao fim e ao cabo, desvelam a total instabilidade de custeio¹⁴.

Alia-se à problemática evidenciada, a impostergável necessidade de geração de superávit primário, cuja concretização impõe severas limitações à peça orçamentária, sobretudo quando carrega à míngua os recursos que deveriam se voltar aos investimentos tradutores de benefícios efetivos à população.

No entanto, está-se diante de remédio do qual não se pode abrir mão, numa típica ciranda em que o “cachorro, ao menos por ora, é instado a correr atrás do próprio rabo”, mesmo porque os investimentos em infraestrutura – financiados quase em sua totalidade pela emissão da dívida pública e concebidos como a catapulta para o desenvolvimento do Brasil – devem superar, segundo expectativas de mercado, a quantia de R\$ 1 trilhão nos próximos três a quatro anos¹⁵.

Isso significa que o país não pode prescindir de envidar esforços no sentido de atrair investidores, o que tão somente revelar-se-ia factível acaso conferíssemos invulnerável moldura de previsibilidade à contratação das operações de crédito, o que se materializaria exatamente à custa do respeito à equação do superávit primário.

Ao mesmo tempo, não há como negar que a consolidação da estabilidade econômica erige-se como um dos condicionantes da redução da rigidez orçamentária,

¹³ PINTO, Élide Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ AFONSO, José Roberto Rodrigues. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br>><<http://bit.ly/10xdPTc>>. Acesso em: set. 2017.

propiciando a queda sustentada dos juros e a estabilidade do câmbio, as quais possibilitarão sejam mitigadas as metas de superávit primário¹⁶.

4. A incapacidade de o Parlamento ecoar os anseios da sociedade ante a avassaladora supremacia do Executivo

Quanto aos recursos passíveis de livre alocação, a sistemática atinente à sua destinação merece revisão, uma vez que as reais prioridades de gastos não vêm sendo atendidas a contento. O espaço de manobra, já se demonstrou, é assaz reduzido – tanto para o lado do Executivo como para o do Legislativo –, e a dificuldade de ampliá-lo observa a mesma tendência, o que, por si só, reclamaria constantes propostas de mudanças.

Porém – não convém desconsiderar –, a realidade prática evidencia um quadro, no mínimo, periclitante. Em verdade, o incrementalismo – expediente pelo qual a Lei Anua é elaborada com base no orçamento do ano anterior –, que orienta e circunda a elaboração do orçamento, é peça-chave na acomodação da pluralidade dos interesses representados pelos parlamentares¹⁷. Assim, o alto grau de fragmentação desses interesses dita o nível de dificuldades em busca do objetivo de promover extenso remanejamento de recursos, fato a – paradoxalmente – reforçar o próprio incrementalismo e, via de consequência, a rigidez orçamentária.

Curiosamente, o paradoxo não para por aí. Por certo, a liberdade de participação política – materializada pelo pluralismo partidário – volta-se ao fortalecimento da democracia – encarada aqui sob o prisma especificamente material¹⁸. Os direitos humanos, nessa perspectiva, dependem, para seu aperfeiçoamento, da representação política, o que, em última análise, garante a própria existência de um Estado Democrático de Direito, já que a democracia demanda a existência de partidos políticos, nos quais se aglutinam correntes de pensamentos majoritárias e minoritárias da sociedade, reflexo do pluralismo político – erigido pelo

¹⁶ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. *O Orçamento público e a transição do poder*, cit., posfácio.

¹⁷ *Idem*. Contribuintes e cidadãos, cit., p. 14.

¹⁸ Como muito bem realça Diogo de Figueiredo, a moderna democracia, amplamente difundida, é a que se materializa pelo critério da maioria de representantes dos membros de uma sociedade, erigidos ao poder através do voto. É a chamada democracia formal, que resta ancorada em duas presunções: a de que o escolhido permanecerá com sua legitimação originária, nada importando que decisões irá tomar, e a de que todas as decisões tomadas serão igualmente legítimas, não importando se conduzirão aos resultados desejados pela sociedade. Na democracia formal, os processos de investidura e decisórios são suficientemente legitimatórios. (Moreira NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 119-125).

constituinte originário a fundamento da República, *ex vi* do disposto no art. 1º, V, da CRFB/1988.

Pois bem, aquilo que, fundamentalmente, deveria alimentar a democracia, a mina – quase por completo – de forças, pois, no tocante ao atendimento das prioridades na alocação de recursos, o pluralismo partidário inviabiliza a concretização do princípio democrático, fazendo com que a peça orçamentária ostente inacreditáveis déficits de legitimidade¹⁹.

Com grande acuidade, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi recordam que as escolhas concernentes à legislação eleitoral e à forma de governo definem a estrutura institucional, e, logo, constituintes e planejadores institucionais guardam a percepção de que a escolha da estrutura institucional afeta o comportamento político. E os constituintes de 1988 fizeram a opção pela manutenção do regime presidencial, pelo que também restaram preservados os critérios inspiradores da legislação eleitoral consubstanciada na Constituição de 1946.

Assim, o sistema presidencialista e o voto proporcional com listas abertas para o Poder Legislativo continuaram em cena, malgrado o alerta no sentido de que semelhante escolha institucional contribuiria para estimular a fragmentação do sistema partidário. Destarte, como foram acentuados os aspectos centrífugos da escolha institucional, houve incremento de magnitude na maioria dos distritos, reforçando a tendência do aumento do número de partidos. E, continuam os autores, quanto maior é o número de partidos, maior é a probabilidade de o partido do Presidente não controlar a maioria legislativa, porque o mandatário teria maior dificuldade em aprovar suas propostas na Câmara dos Deputados²⁰.

Entrementes, a forma de governo e o sistema de representação brasileiros fogem à função que a literatura lhes atribui quanto à mecânica de funcionamento do governo nos regimes democráticos. No Brasil, ao revés, as taxas de sucesso e a preponderância do Poder Executivo na produção legislativa aumentaram em ritmo galopante.

À guisa de ilustração, basta a constatação de que, após a promulgação da CRFB/1988, o nível de sucesso referente à aprovação de projetos de lei enviados pelo Poder Executivo perfaz a percentagem de 72,7% (setenta e dois vírgula sete por cento), ao passo que

¹⁹ SIQUEIRA, Vanessa H. P. *A rigidez orçamentária e a perda de discricionariedade do chefe do poder executivo: uma realidade?* 1. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011, p. 73.

²⁰ FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Poder de agenda na democracia brasileira: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 250-251.

a primazia do Poder Executivo na produção legislativa saltou de 38,5% (trinta e oito e meio por cento) para 86% (oitenta e seis por cento)²¹.

Hodiernamente, os presidentes não enfrentam desprezíveis dificuldades para aprovação de suas respectivas propostas. Contudo, como se realçou, a situação brasileira desborda dos lindes que a literatura atribui à democracia.

Cumprir registrar, portanto, que a exacerbação do número de partidos – os quais, a bem da verdade, representam correntes de pensamento substanciais e distintas – promove agravante deturpação da engenharia democrática tal como concebida originariamente – considerados, como é de se supor, os desdobramentos que lhe são imanentes.

No Brasil, como dito, as taxas de êxito do Poder Executivo referentemente à produção legislativa atingem patamares inimagináveis. Isso é reforçado pela promulgação da CRFB/1988, responsável por alterar de forma significativa o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que toda a legislação elaborada pelo regime militar para ampliar os poderes do Presidente restou incorporada à nova Carta – nada obstante, conservando a fragmentação institucional presente na Constituição de 1946 –, de sorte que a CRFB/1988 logrou inaugurar uma modalidade de presidencialismo mais forte. Foram mantidos todos os poderes de legislar introduzidos pelo regime militar, e o presidente, ao tempo da Constituição de 1946, detinha apenas um desses poderes, representado pela iniciativa em questões administrativas. Por tudo isso, nos dias atuais, o Chefe do Poder Executivo prima por concentrar vastíssimos poderes voltados ao estabelecimento da agenda legislativa²².

Por óbvio, não se está a sustentar que a democracia se antepõe como um mal a merecer severo combate. Ao revés, o problema a ser encarado condiz com a sistemática referente ao processo orçamentário brasileiro, pródigo na vinculação das receitas e extremamente autoritário quanto à possibilidade de o Chefe do Poder Executivo empreender, ao seu bel-prazer e alvedrio, modificações no orçamento, malgrado tenha sido este cancelado pelos atores integrantes do Poder Legislativo²³.

²¹ *Ibid*, p. 250.

²² Relacionado especificamente à medida provisória – instrumento mais poderoso de que dispõe o Executivo –, releva sopesar seus efeitos sobre a democracia, isso porque sua principal consequência é a transformação da estrutura de escolha disponível para o Poder Legislativo. (*ibid*, p. 251-254).

²³ SIQUEIRA, Vanessa H. P. *A rigidez orçamentária e a perda de discricionariedade do chefe do poder executivo: uma realidade?*, cit., p. 75.

Nessa ordem de ideias, segundo o saudoso mestre Diogo de Figueiredo, quanto mais pluralista for a sociedade, mais ricos deveriam ser os desdobramentos do poder social e mais consistente a sedimentação do poder político, que dele deriva²⁴.

No entanto, partindo do pressuposto ora tomado em conta, e diante do anacronismo que vem acometendo não apenas a confecção do orçamento, mas, o que é pior, a sua execução – completamente desapegada daquilo que efetivamente fora submetido à aprovação –, não são raras as vozes que têm se levantado no sentido de defender o controle da renitente ineficácia dos direitos sociais pela via do correspondente controle da parca aderência dos gestores às peças orçamentárias por eles elaboradas e, ato contínuo, aprovadas²⁵.

Na mesma toada, tem-se propugnado pelo controle de algumas manobras inconstitucionais, que, ao serem materializadas, conduzem ao completo esvaziamento da força normativa das leis orçamentárias.

Examinemos, um a um, os *cancros* que distorcem a execução orçamentária. São eles:

a) O amplo poder que as Casas Legislativas conferem ao Chefe do Executivo para, por intermédio de decreto, alterar a composição do orçamento, acaba por deturpá-lo

O processo legislativo, no campo dos orçamentos públicos, apresenta peculiaridades que conferem à tramitação parlamentar do orçamento um rito especial, mais sumário do que o da feitura das outras leis, havendo uma diminuta participação do Poder Legislativo no processo de elaboração das leis orçamentárias (art. 166, §§2º e 3º, da CRFB/1988). Como se sabe, os parlamentares poderão apresentar emendas ao orçamento, desde que a emenda esteja atrelada à identificação de receitas que porventura supram os gastos por elas gerados, relevando notar que o Congresso Nacional está proibido de remanejar, para outras finalidades, despesas que destinar-se-iam ao pagamento de pessoal, juros da dívida e transferências constitucionais. Constata-se, portanto, que os recursos passíveis de utilização pelo Poder Legislativo são os atinentes aos gastos com os investimentos. Sem embargo, a

²⁴ Tais expressões intermédias dos grupos secundários portam a extensa diversidade do poder social, até que todas essas expressões se concentrem, numa derradeira transmutação qualitativa, no Estado, dotando-o, desta feita, do monopólio legítimo de todas as manifestações coercitivas, enaltecendo-o como a mais complexa e acabada organização do poder político conhecida (Moreira NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*, cit., p. 126-127).

²⁵ PINTO, Élide Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo é tida como verdadeiro limite à atuação do Poder Executivo na alocação discricionária dos recursos orçamentários.

Enfatize-se, noutro giro, que a peça orçamentária brasileira, mesmo com a chegada da LRF, não oferece quaisquer limitações à atuação discricionária do Poder Executivo em termos de remanejamento de dotações orçamentárias, extinção de programas ou não-efetivação de despesas canceladas pelo Poder Legislativo. Curial – e curioso – observar que o vasto poder que as Casas Legislativas conferem ao Chefe do Executivo para, por intermédio de decreto, alterar a composição do orçamento, acaba por deturpá-lo.

Com efeito, a norma plasmada no art. 165, §8º, da CRFB/1988 constitui uma das vias pelas quais a liberdade do Poder Executivo atinge sua mais escancarada potência. Convém explicar: imbuída do prudente e elogioso escopo de evitar maiores burocracias, a Lei Maior, através do art. 165, §8º, autoriza a inclusão, na LOA, de dispositivo que permite ao Chefe do Poder Executivo abrir, por decreto, créditos suplementares até determinado limite (geralmente, a meta de resultado primário estampada na LDO). Então, excepcionalmente, o Poder Executivo tem a prerrogativa, conferida pela LOA, de abrir créditos suplementares via decreto, valendo observar que, exaurido o limite fixado em lei, deverá o Poder Executivo pedir nova autorização ao Poder Legislativo, conforme dispõe o art. 7º, I, da Lei nº. 4.320/1964.

Todavia, em que pese ter passado pelo crivo do Poder Legislativo, é comum que essa margem de manobra conferida ao Executivo seja dilargada à custa da sub-reptícia subestimação das receitas ou superestimação das despesas. Porém, o aumento da margem de disponibilidade não se dá em termos nominais, mas sim em termos reais, mais especificamente por intermédio da manipulação dos números constantes na peça orçamentária.

b) Através das reiteradas suplementações de verbas canceladas pelo art. 165, §8º, da CRFB/1988, são frequentes as não execuções das emendas dos parlamentares – ao arripio do parágrafo 9º do art. 166 da CRFB –²⁶, à custa do indevido e inconstitucional remanejamento de verbas, sob o mote de que se estaria alterando quantitativamente a lei orçamentária por força do permissivo legal²⁷

²⁶ Releva observar que o Congresso Nacional promulgou, no dia 17 de março do ano de 2015, a EC nº. 86 – oriunda da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 358/2013, conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo –, que adicionou ao art. 166 da Lei Maior nove longos e detalhados parágrafos. O texto obriga o Poder Executivo a executar as emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano imediatamente anterior, sendo certo que a metade do valor deverá ser aplicada em saúde, abarcando, inclusive, o custeio do Sistema Único de Saúde, excluindo, no entanto, os gastos afetos ao pagamento de pessoal e de encargos sociais.

²⁷ A permissão veiculada pelo art. 165, §8º, responsável por deflagrar inegável incremento da discricionariedade do Poder Executivo, consta nas respectivas leis orçamentárias da quase totalidade das entidades da Federação.

Portanto, mesmo havendo expressa vedação constitucional de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem a anuência do Poder Legislativo (art. 167, VI, da CRFB/1988), tal exigência é flexibilizada por esta autorização genérica aposta na LOA²⁸.

Consoante alerta Caldas Furtado, a realidade é que, desde a edição do Código de Contabilidade Pública, em 1922, os créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários) são tidos como as únicas formas de alteração do orçamento no decorrer do exercício financeiro, estando, ainda, em desuso a técnica de estorno de verbas, prevista no art. 167, VI, da CRFB (remanejamento, transposição e transferência de recursos orçamentários)²⁹.

De feito, a não efetividade do princípio da proibição do estorno de verbas – e até mesmo o desconhecimento do seu significado – é impulsionada pela facilidade em se abrir créditos adicionais suplementares, cuja autorização pode estar, como se viu, prevista na lei orçamentária, o que não ocorre com os procedimentos afetos a estornos de verbas, que demandam sempre autorizações por leis específicas³⁰.

É necessário esclarecer que as figuras do art. 167, VI, da Carta Magna não estão previstas na Lei nº. 4.320/1964, visto que surgiram no Texto Constitucional posteriormente. Desse modo, os artigos 40 a 46 da Lei nº. 4.320/1964 cuidam exclusivamente dos créditos adicionais (suplementares, especiais e extraordinários), arcabouço legal onde estão dispostas as regras atinentes à indicação dos recursos orçamentários e financeiros, por ocasião da autorização (por lei) e abertura (por decreto do Executivo) dos créditos adicionais.

Importantíssimo aclarar, nesse passo, que o rol das exceções admitidas pelo legislador constituinte no que tange à exclusividade orçamentária é taxativo, a significar que a LOA jamais poderia conferir autorização para o Executivo proceder a remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra, porquanto a própria Constituição está a exigir lei específica, por força da letra do art. 167, VI, que consubstancia o princípio da proibição do estorno de verbas, cujo escopo é o de preservar, até o nível de categoria econômica da despesa, a programação orçamentária aprovada na LOA, durante toda a execução orçamentária, de investidas levadas a efeito por atos infralegais.

²⁸ SIQUEIRA, Vanessa H. P. *A rigidez orçamentária e a perda de discricionariedade do chefe do poder executivo: uma realidade?*, cit., p. 110.

²⁹ FURTADO, J.R. Caldas. A força vinculante da lei orçamentária. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 38-57, nov./dez. 2013.

³⁰ Op. Cit..

A norma em exame tem estreita correlação com o princípio da legalidade, porquanto o resguarda e o fortalece. De nada adiantaria o princípio da legalidade, não fosse o da proibição de estornos de verbas: o primeiro determina que o orçamento deve ser formalmente aprovado por lei, em sentido estrito; o segundo, que a estrutura básica ali fixada somente pode ser alterada mediante autorização legislativa específica³¹.

A confusão entre abertura de créditos adicionais (modificação quantitativa nos créditos orçamentários) e estorno de verbas (modificação qualitativa nos créditos orçamentários) catapulta a crença no sentido de que o orçamento não passa de peça de ficção. Por consequência, o direito orçamentário brasileiro perde a sua força propulsora do planejamento público, resultando em sérios prejuízos para a concretização dos fins colimados pela Administração Pública.

c) A roupagem brasileira da Lei de Diretrizes Orçamentária – uma reminiscência de constituições parlamentaristas –, cujo arranjo constitucional abre brechas ao Executivo, no sentido de que este confeccione um projeto de LOA completamente despedaçado das prioridades constantes na LDO, a despeito de a importância política das diretrizes orçamentárias fulcrar-se exatamente na orientação do Executivo na elaboração do orçamento

A deturpação da tramitação parlamentar do orçamento – a resvalar na função própria que tal instrumento deveria ostentar – inicia-se pela equivocada concepção da LDO, a qual, a par de não conseguir imprimir a dinâmica que lhe é inerente no regime presidencialista, goza do mesmíssimo *status* hierárquico da LOA, transformando ambas as votações num “esplendoroso” jogo de faz-de-conta. Assim sendo, em verdade, a LDO não esboça parâmetros para a elaboração e execução orçamentárias, nem a LOA se subordina a quaisquer limitações porventura impostas pelo Poder Legislativo.

Se considerarmos o primeiro ano de mandato do Presidente da República, temos que o projeto de LDO – estipulando os parâmetros para a confecção do orçamento do ano seguinte – deve ser aprovado antes mesmo da aprovação do projeto de PPA, porquanto, nos termos enunciados pelo art. 35, § 2º, da CRFB, o PPA deve ser encaminhado ao Congresso até 31 de agosto do primeiro exercício financeiro, sendo certo que a LDO deve estar aprovada até o dia 30 de junho. Ou seja, no primeiro ano de vigência do PPA, a LDO o precede, o que, nas palavras de Marcos José Mendes³², inverte a lógica do processo, abrindo espaço para uma

³¹ Op. Cit.

³² MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto

“queda de braço” entre Legislativo e Executivo, cenário no qual o primeiro altera a LDO com a intenção de atar as mãos do Executivo por ocasião da elaboração do projeto de LOA. Como no momento de envio da LDO ao Congresso ainda não há um PPA aprovado, o Poder Executivo não inclui na LDO o “Anexo de Metas e Prioridades”, por considerar que estas devam estar subordinadas ao PPA, ainda em elaboração. Por seu turno, o Congresso, ao examinar a LDO, imbuído do propósito de pressionar o Executivo a aceitar a sua inclusão no orçamento, enxerta em seu bojo um “Anexo de Metas e Prioridades”, cujo conteúdo é composto principalmente por projetos de interesse dos parlamentares. O Executivo, ao invés de arcar com o ônus político de vetar as alterações levadas a cabo pelo Legislativo, desobedece as prioridades da LDO e envia ao Congresso um projeto de LOA completamente desapegado daquilo que havia sido concebido como prioritário na LDO. Não seria demais realçar que esse jogo político em torno das metas da LDO acaba se dissipando no âmbito da negociação entre ambos os Poderes.

No panorama ora delineado, a quimérica aprovação de emendas pessoais de deputados representa a vala por meio da qual o Poder Legislativo recorrentemente *renuncia* a competências inscritas na Carta Constitucional, assegurando ao Poder Executivo, em contrapartida, a quase total possibilidade de remanejar as verbas orçamentárias.

Aliás, o processo orçamentário, tal como concebido pela Lei Maior, paradoxalmente alimenta a distância do Poder Legislativo com relação ao interesse público! É que o Legislativo, além de superestimar as receitas de maneira a aumentar suas chances na luta por verbas, aloca aos variados programas rubricas em valores muito menores do que as quantias efetivamente necessárias. Sob enfoque diverso, isso equivale a afirmar que o regime presidencialista propicia ao Legislativo a prática de atos irresponsáveis, vez que os ônus oriundos de eventual discrepância na previsão serão suportados pelo Poder Executivo, competente – como o próprio nome denota – para executar os planos consubstanciados no orçamento.

d) A deturpação do princípio da não vinculação e o seu respectivo antídoto: a DRU

A excessiva rigidez orçamentária, ocasionada pela desmesurada inserção, a cargo do constituinte derivado, de exceções ao princípio da não vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa, acabando por deturpar a própria inteligência do princípio, a culminar na criação de um mecanismo – Desvinculação de Receitas da União (DRU) – apto a contemporizar o

público. *Consultoria Legislativa do Senado Federal - textos para discussão* 39. Brasília, fev. 2008, p. 11-12.

engessamento de que padece a peça orçamentária, mas que conferiu uma injustificada liberdade ao Poder Executivo na alocação dos recursos orçamentários.

Nítido, portanto, que a incerteza perpassa todo o processo orçamentário, erigindo-se como ingrediente imanente à tramitação parlamentar do orçamento, mesmo porque não são poucas as dúvidas relativas ao comportamento da arrecadação, motivo pelo qual a revisão das metas passou a efetivar-se corriqueiramente, apondo sérias restrições à capacidade do Estado de investir e de implementar políticas essenciais ao desenvolvimento econômico.

e) A ideia segundo a qual o orçamento é preponderantemente autorizativo macula a força normativa que a Constituição emprestou às leis orçamentárias

Já se viu que o plano de desenvolvimento econômico, orquestrado à vista de determinado programa político-partidário de governo, deve ser incorporado não só ao Plano Plurianual, mas também às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual.

Assim é que o planejamento brande o rótulo de instrumento de controle da Administração no que concerne ao limite de gastos³³, valendo frisar que, nada obstante o orçamento brasileiro seja concebido como um instrumento preponderantemente autorizativo – a permitir, tirante a hipótese contemplada no parágrafo 9º do art. 166 da Constituição, que o governante recuse a realização de um gasto público inicialmente incluído na previsão orçamentária –, não se está diante de uma autorização para que o governo aplique verbas em despesas diferentes daquelas originalmente fixadas. Assim é que a Constituição não autoriza o Poder Executivo a modificar livremente o orçamento, uma vez não permitir a realização de despesas sem previsão orçamentária, autorizando apenas que as previsões de gastos deixem de ser realizadas. Não é verdade, entretanto, que as verbas se quedem liberadas para outras finalidades, porquanto orçamento preponderantemente autorizativo, no Brasil, significa *poder de não gastar*³⁴.

Incontroverso, nessa toada, o argumento de que os direitos sociais – responsáveis por alocar grande parte dos recursos orçamentários – figuram sob a égide do que se convencionou chamar de “reserva do possível”, sendo certo que a prestação jurídica à assistência social – reclamação imputada ao mínimo existencial – indubitavelmente conserva

³³ Loc. Cit.

³⁴ MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, ano 3, nº 9, p. 279-326, 2008.

caráter subsidiário³⁵, pois o Estado apenas se verá obrigado a entregá-la nas ocasiões em que o sistema de seguridade falhar sem que o indivíduo possua os meios indispensáveis à sobrevivência³⁶.

O problema a ser encarado, conforme se pode extrair de tudo o quanto se expôs, condiz com a sistemática referente ao processo orçamentário brasileiro, pródigo, como se pontuou, na vinculação das receitas e extremamente autoritário quanto à possibilidade de o Chefe do Poder Executivo empreender, ao seu bel-prazer e alvedrio, modificações no orçamento, malgrado tenha sido este cancelado pelos atores integrantes do Poder Legislativo.

Diante das constatações acima discorridas, exsurge a pergunta: será que o orçamento, de fato, guia os agentes promotores do desenvolvimento econômico e social?

5. O controle judicial como saída para tornar eficaz a peça orçamentária

O controle judicial do ciclo orçamentário, nas palavras da Professora Élide Graziane Pinto, exsurge como exigência de coerência do sistema jurídico. Dessa afirmação emerge a inarredável conclusão segundo a qual a execução do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar a sua normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico, já que o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa das leis orçamentárias³⁷.

Certo é que a execução cotidiana das políticas públicas definidas nas leis orçamentárias é frágil e instável, não porque falte legalidade e publicidade ao seu regime jurídico formal, mas porque materialmente as leis orçamentárias são “simbólicas”, razão pela qual sustenta-se a necessidade de juridicizar os orçamentos e exigir máxima vinculação à

³⁵ Nesta específica hipótese, vale trazer a lume as considerações envidadas pela Corte Constitucional Federal alemã, cuja jurisprudência é farta em sustentar que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de maneira que, mesmo em dispondo o Estado de recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 276).

³⁶ Torres, Ricardo Lobo *apud* AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*, Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 178.

³⁷ Vale lembrar que a execução orçamentária é operacionalizada por meio de atos administrativos que não podem se desviar – arbitrária e imotivadamente dos fins predispostos em lei e na Constituição, sob pena de nulidade controlável, dentre outras vias, nos moldes do art. 5º, LXXIII da Carta de 1988. PINTO, Élide Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP*, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

legalidade regedora do ciclo orçamentário, de modo a que se possa adequadamente combater o caráter crônico da insuficiente atuação estatal na consecução dos direitos fundamentais³⁸.

Nos dias atuais, o orçamento – não há como negar – apresenta-se como instrumento permeado de incertezas, incapaz de albergar qualquer verve de planejamento desenvolvimentista, como também insuficiente a impulsionar a reordenação das políticas públicas.

A descontrolada escalada dos gastos obrigatórios do Governo não vem se revelando apta a garantir o cumprimento da meta fiscal. Há duas décadas, o Governo, de modo a assegurar tal cumprimento, passou a se valer de cortes nas despesas orçamentárias não-obrigatórias³⁹. Explica-se: só podem se sujeitar a cortes as despesas não abarcadas pela proteção legal ou constitucional. Como as de caráter obrigatório respondem por cerca de 90% (noventa por cento) do orçamento federal, para que seja atingida a meta concernente ao superávit primário sem que haja aumento da carga tributária, os cortes nas despesas tidas como discricionárias – cuja materialização se sujeita à disponibilidades de recursos – tornaram-se lugar comum⁴⁰.

Nítido, portanto, que a incerteza perpassa todo o processo orçamentário, erigindo-se como ingrediente imanente à tramitação parlamentar do orçamento, mesmo porque não são poucas as dúvidas relativas ao comportamento da arrecadação, motivo pelo qual a revisão dessas metas passou a efetivar-se corriqueiramente, apondo sérias restrições à capacidade do Estado de investir e de implementar políticas que se afiguram essenciais ao desenvolvimento econômico.

E o mais grave: o orçamento deixou de brandir o rótulo de orientador da iniciativa privada. Resta patente que o empresariado não mais enxerga as metas apostas no orçamento como variável a ser considerada em seus planos de investimentos no país. Por certo, nos dias atuais, os riscos e as incertezas são imanentes à execução orçamentária, porquanto a iniciativa privada, há muito, não concebe o orçamento como um indicador destinado a municiá-la de subsídios aptos a guiar seus mais mezinhos passos na direção do empreendedorismo econômico.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ A grave crise fiscal pela qual o país vem passando conduziu o Poder Executivo à confecção de um regime fiscal tendente a apor arestas no crescimento contínuo dos gastos primários. Nesse sentido, foi apresentada uma Proposta de Emenda Constitucional, alcunhada de PEC dos Gastos Públicos, a culminar na inserção dos artigos 106 a 114 no corpo transitório da Constituição da República (ADCT).

⁴⁰ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público*, cit., p. 23-24.

A essa perda de credibilidade no orçamento como o condutor do crescimento econômico cumpre adicionar os estragos por conta disso produzidos na imagem do Poder Público, inteiramente desprestigiado perante o empresariado – que, por seu turno, perdeu a confiança nas ações a ser implementadas pelo Estado.

Nessa seara, a ausência de segurança jurídica é estarrecedora, por não possibilitar aos cidadãos empreender programações centradas em bases razoavelmente previsíveis. Com efeito, ao empresariado soa tormentosa – quando não impossível – a tarefa de reunir meios destinados a aquilatar os efeitos futuros oriundos desta ou daquela opção.

Fábio Giambiagi ilustra com esmero a importância da segurança jurídica nas relações jurídicas de índole econômica.

No que tange às relações jurídicas de cunho econômico, em especial, deve a norma dar ao indivíduo a possibilidade de calcular com alguma previsibilidade as consequências de suas ações.

Na economia, a segurança jurídica leva a “regras do jogo” claras e estáveis. Quanto menos segurança houver, mais arriscadas se tornam as relações jurídicas, e em especial as transações econômicas, pois as bases em que estas se calcam ficam mais instáveis, seus efeitos mais difíceis de prever, e seus custos e benefícios mais complicados de calcular. Isso desestimula o investimento e o aumento da produtividade e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Em especial, a insegurança jurídica torna incerto o valor dos direitos de propriedade, prejudicando o desempenho da economia⁴¹.

Some-se a tais constatações o fato de que a economia brasileira, não de hoje sofre com o elevado estado de vulnerabilidade externa, acompanhada da não menos preocupante debilidade fiscal, razão por que as projeções orçamentárias referentes à entrada de recursos não se revelam fidedignas, o que demanda sejam as previsões originárias revistas de tempos em tempos⁴².

É exatamente na hipótese ora em análise que ganha cores límpidas o decreto de contingenciamento⁴³, tido por excelência como o instrumento concretizador dos ajustes

⁴¹ PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006, p. 192.

⁴² SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público*, cit., p. 23-24.

⁴³ Trinta dias após a publicação do orçamento, nos termos do que propugna o art. 8º da LRF, o Poder Executivo vê-se obrigado a definir a programação do empenho orçamentário e do desembolso financeiro das dotações de despesas autorizadas pela LOA, o que será feito consoante os parâmetros fixados na LDO. Nesse momento, compete ao Chefe do Poder Executivo examinar as últimas estimativas sobre a evolução não só das receitas, como também das despesas de caráter obrigatório – isso tudo de molde a aquilatar o limite de gastos suscetíveis de serem executados sem que se despreste a meta de superávit primário fixada para aquele exercício. O ajuste se dá por

frequentemente levados a cabo na peça orçamentária. Com efeito, poder-se-ia dizer que, diante do quadro de latente incerteza, afigura-se mais do que necessária a adequação do orçamento à dinâmica da conjuntura econômica.

No entanto, conforme já explicitado, deve-se ter em mente que mais de 90% (noventa por cento) do orçamento equivalem a despesas com pessoal, benefícios previdenciários e transferências – gastos, portanto, intangíveis, de cuja realização não pode o Poder Público prescindir. Dessume-se daí que o decreto de contingenciamento restará centrado na diminuta parcela atinente ao grupo das outras despesas de custeio e de capital. Ante o exposto, fácil concluir que a tarefa do Congresso, na elaboração do orçamento, deita-se sobre essa exígua margem de despesas passíveis de alocação, ensejando a inevitável e indesejável reestimativa da receita por parte dos parlamentares, pois aos mesmos, nos exatos termos do parágrafo 3º do art. 166 da Carta Política, é vedado criar despesas sem que indiquem a correlata fonte de custeio. Ainda, como é de se esperar, o corte sobre despesas discricionárias, por si só, produz conflitos com o Poder Legislativo, mesmo porque as emendas parlamentares estão inseridas nessa categoria⁴⁴.

O decreto de contingenciamento fora previsto na LRF para fazer as vezes de instrumento estratégico no contexto do planejamento econômico, haja vista que o orçamento-programa, na qualidade de engrenagem essencial na consecução dos objetivos governamentais, deve ter sua cadência de execução adequada ao fluxo de recursos financeiros disponibilizados, o que tão somente será alcançado caso a programação financeira de desembolso permita sejam liberados os recursos dirigidos aos programas⁴⁵. Tratar-se-ia de programação financeira centrada na aplicação racional dos recursos públicos, privilegiando, em última análise, o ideal de economicidade.

Porém, o decreto de contingenciamento, a par de ter sido concebido com o intuito de gerar auspiciosas vantagens para a Administração Pública em termos de eficiência, vem sofrendo visíveis distorções, pelo que o Poder Executivo não tem hesitado em utilizá-lo como instrumento de pressão voltado a compelir o Congresso Nacional a aderir às propostas de sua conveniência.

intermédio do contingenciamento de gastos não-obrigatórios, pelo que a execução atinente a tais gastos se quedará suspensa, remanescendo condicionada à evolução da arrecadação tributária. Noutras palavras, a efetiva concretização da previsão da arrecadação é o termômetro destinado a impulsionar a liberação da verba contingenciada.

⁴⁴ SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público*, cit., p. 26.

⁴⁵ NASCIMENTO, Carlos Valder do. In: ____; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 67-68.

A despeito de tudo o quanto se expôs, a praxe congressual denuncia um Legislativo estritamente reativo em relação às iniciativas dos governos e pouco operante no que se refere às expectativas dos cidadãos, a ocasionar a percepção pública negativa sobre o desempenho do Congresso Nacional, afetando a legitimidade e, por conseguinte, a própria democracia, porquanto isso traduz apenas as expectativas do contingente majoritário dos eleitores, à custa do prejuízo dos interesses das minorias, que podem somar perto de 50% dos eleitores⁴⁶.

Considere-se, ainda, que a possibilidade de o Executivo manipular o orçamento à custa do recurso ao decreto de contingenciamento resta incrementada pelo grau de incerteza que assola a economia, resvalando nas projeções consubstanciadas na peça orçamentária – naturalmente instáveis, porquanto sujeitas a intempéries.

O contingenciamento de gastos como forma de promover alterações na peça orçamentária vem se juntar ao recurso – corriqueiro – dos créditos adicionais, os quais, ao longo dos anos, têm se prestado a alterar a programação orçamentária, sem a realização de nenhum estudo de fundo técnico, de maneira a acusar qualquer justificativa que aponte a necessidade da mudança. Os créditos adicionais – originalmente criados para possibilitar a adequação do orçamento aprovado à dinâmica do interesse público – também padeceram de deturpações oriundas de seu mau uso. Tanto é assim que – malgrado vedado pela Constituição⁴⁷ – o Chefe do Executivo, não raro, se vale da prerrogativa de, pela via da medida provisória, autorizar a abertura de crédito adicional extraordinário para suprir despesas ordinárias.

Às práticas de contingenciar gastos não-obrigatórios e de modificar desnecessariamente o orçamento através dos créditos adicionais, agregue-se a inscrição de despesas iminentes na rubrica “restos a pagar” – empurrando o seu pagamento para o exercício financeiro seguinte –, desvelando mais uma sutileza utilizada pelos governantes para fins de escapar dos limites ditados pela LRF.

Entretanto, importante, por oportuno, acentuar que a LRF, de maneira a ilidir a incorporação de gastos atuais à rubrica “restos a pagar”, inova ao prever a limitação de empenho⁴⁸, instrumento que se antepõe como regra de ajuste das despesas em função da efetiva arrecadação das receitas. O mecanismo ora em debate concretizar-se-á apenas em duas situações: a) caso, ao final de um bimestre, constate-se que a realização da receita não se

⁴⁶ MOISÉS, José Álvaro (Org.). O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

⁴⁷ Art. 62, §1º, I, “d”, da CRFB/1988.

⁴⁸ Art. 4º, I, “b”, da LC nº. 101/2000. Releva enfatizar que o mecanismo concernente à limitação de empenho provém do modelo norte-americano do *Budget Enforcement Act* (BEA), de 1990, conhecido naquele país sob a denominação de *sequestration*.

revelará suficiente para comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público serão obrigados a promover, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e a correlata movimentação financeira, consoante preconiza o art. 9º, *caput*, da LRF⁴⁹.

Contudo, o expediente relativo à inscrição de despesas nos “restos a pagar” não deixou de ser utilizado pelos Chefes de Poder Executivo, até porque, com a inclusão formal no orçamento da meta de superávit primário – necessária ao equilíbrio da equação dívida/PIB –, a economia de recursos tendentes a possibilitar o pagamento da dívida tem se mostrado infinitamente superior às metas originariamente fixadas para os mesmos, fato que pode ser explicado perante os ajustes necessários à acomodação das situações tidas por antagônicas.

Avaliando-se os dados supra-aventados, é inevitável concluir que a rigidez orçamentária, somada à obrigatória – porque necessária, diga-se – geração de superávit primário, têm contribuído fortemente para agravar o processo orçamentário brasileiro, permeado não só pelo crescente e recorrente aumento da carga tributária, mas também pelo excessivo recurso ao corte de despesas não-obrigatórias, sem falar na vertiginosa prática concernente à inscrição de despesas na rubrica “restos a pagar”.

Consequentemente, salta aos olhos que a produção de superávit primário impede sejam envidados esforços voltados à implementação dos investimentos públicos, denotando tão somente que os artifícios utilizados para assegurar o crescimento sustentado vêm paulatinamente se exaurindo, com reflexos veementes no atendimento dos direitos sociais.

Por isso, impõe-se o agendamento de relevantes reformas estruturais, como são a tributária, a previdenciária e, como pano de fundo, a orçamentária.

O controle judicial de políticas públicas no país parece, assim, ter chegado a uma encruzilhada no seu atual estágio de maturação jurídico-constitucional: ou avança sobre o controle da dinâmica normativa dos orçamentos ou persistirá no modelo de respostas pontuais para omissões crônicas, as quais, por seu turno, tendem a agravar os sintomas do déficit de eficácia dos direitos sociais⁵⁰.

⁴⁹ Por óbvio, não estarão sujeitas a tal contingenciamento de gastos as despesas derivadas de obrigações constitucionais e legais do ente, entre estas as voltadas ao pagamento do serviço da dívida pública, valendo notar que competirá à LDO ressaltar que despesas outras se encontrarão imunes à referida limitação.

⁵⁰ Vale lembrar que a execução orçamentária é operacionalizada por meio de atos administrativos que não podem se desviar – arbitrária e imotivadamente dos fins predispostos em lei e na Constituição, sob pena de nulidade controlável, dentre outras vias, nos moldes do art. 5º, LXXIII da Carta de 1988. PINTO, Élide Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

6. Considerações finais

O orçamento, instrumento responsável pela redistribuição de rendas, não passou incólume pelas alterações e sobressaltos pelos quais vem passando o país.

Decerto, as decisões em matéria de orçamento, mediante a flagrante escassez de recursos, assumem vieses trágicos. A efetivação de tal ou qual direito frustra-se não em virtude da exaustão da capacidade orçamentária, mas em razão da opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo direito⁵¹.

Depreende-se disso que as opções entre os diversos tipos de gastos a fazer e/ou necessidades a implementar envolvem questionamentos em torno de binômios como segurança/desenvolvimento ou justiça/desenvolvimento humano⁵².

Sob esse prisma, o orçamento sempre constituiu forma de controle da Administração, que, em virtude dele, fica adstrita à execução das despesas dentro dos limites e no período autorizados pelo Poder Legislativo. De fato, com as necessidades do planejamento, o controle político também se traduz na participação do Legislativo na elaboração do orçamento, sobretudo no que concerne à decisiva opção quanto ao montante dos gastos públicos.

À luz do exposto, reputar-se-ia cabível o controle da ineficácia dos direitos sociais por meio do controle da baixa vinculação dos gestores às peças orçamentárias por eles formuladas e aprovadas, sem prejuízo de se controlar algumas inconstitucionais manobras de esvaziamento da força normativa dessas leis no curso da execução orçamentária, ao arrepio do que preconiza o art. 165 da Constituição⁵³.

É urgente o controle judicial do ciclo orçamentário como exigência de coerência do sistema jurídico.

Élida Graziane Pinto é lapidar ao vaticinar: se o único modo constitucionalmente adequado e legítimo de alocar os recursos públicos no Brasil passa pela natureza normativa do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual, a execução de tais leis

⁵¹ O argumento da exaustão orçamentária acoberta as dramáticas escolhas que deixaram de fora do universo possível a tutela de determinado *direito*. Nesse sentido, a retórica da *exaustão orçamentária* cria um sentimento de que há *direitos* que não são objeto de tutela – direitos abandonados –, o que é extremamente prejudicial à segurança jurídica. GALDINO, Flávio. *Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 342.

⁵² TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na constituição, cit., p. 514.

⁵³ PINTO, Élida Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público* – IP, Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

não pode desbordar dos limites legais, nem frustrar aquela normatividade, impondo-lhe mero sentido retórico⁵⁴.

Referências

AFONSO, José Roberto Rodrigues. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br/>><<http://bit.ly/10xdPTc>>. Acesso em: set. 2017.

AMARAL, Gustavo. *Direito, escassez e escolha*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). *Reforma Política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 249-280.

FURTADO, J.R. Caldas. A força vinculante da lei orçamentária. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 3857, nov./dez. 2013.

MENDES, Marcos José. Sistema orçamentário brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. *Consultoria Legislativa do Senado Federal - textos para discussão 39*. Brasília, fev. 2008.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, ano 3, nº 9, p. 279-326, 2008.

MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Público*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. In: _____; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 09-127.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. *Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006.

PINTO, Élide Graziane. Controle judicial do ciclo orçamentário: um desafio em aberto. *Interesse Público – IP*. Belo Horizonte, ano 17, n. 90, p. 199-226, mar./abr. 2015.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Finanças públicas*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

⁵⁴ Op. Cit..

_____. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In: _____ (Coord.). *Desafios do federalismo fiscal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 83-114.

_____; CUNHA, Armando Moreira da. *O Orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

_____; _____ (Coords.). *Contribuintes e cidadãos: compreendendo o orçamento federal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. _____; _____ (Coords.). *Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público: fundamentos da Reforma Orçamentária*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SIQUEIRA, Vanessa H. P. *A rigidez orçamentária e a perda de discricionariedade do chefe do poder executivo: uma realidade?* 1. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. O orçamento na constituição. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, v. V, 2008.

_____. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 279-289.

Recebido em: 30/11/2020

1º Parecer em: 11/11/2020

2º Parecer em: 14/12/2020

Aceito em: 29/12/2020