

mentos “desequilibrados”, em função do interesse maior da sociedade.

Quando se fala da estabilidade, é importante responder à indagação sobre se o equilíbrio entre receitas e despesas, quando aceito e/ou imposto, deve ser considerado em cada exercício financeiro ou em um determinado ciclo plurianual. As coisas mudam, conforme se reporte a um ou a outro período: às vezes pode ser conveniente, necessário ou imprescindível ter um orçamento equilibrado em um determinado exercício, de qualquer forma e tomado em consideração isoladamente; outras vezes, no entanto, pode-se (ou deve-se) admitir o “desequilíbrio” em um certo ano fiscal, retornando-se ao equilíbrio no seguinte. Em outras palavras, parece mais adequado pugnar pelo equilíbrio vislumbrando-se um ciclo plurianual, no seu todo, que insistir que isso ocorra todos os anos.

Avaliamos que dessa forma ainda se poderá falar em “estabilidade orçamentária”, ainda que tenha havido desequilíbrio em algum momento desse ciclo.

O que foi mencionado encaminha o assunto para a conclusão de que, em primeiro lugar, reitera-se, o “fenômeno” financeiro é complexo e deve ser sempre analisado no seu conjunto, é dizer: receitas, despesas e a gestão de ambas devem ser levadas em conta mediante uma análise conjunta, até para que tenha a visão do todo.

Em segundo lugar, essa constatação leva a que o equilíbrio orçamentário tenha que ser avaliado em períodos de tempo maiores do que um simples exercício financeiro, pois esse exercício pode ter se iniciado, formalmente, com um orçamento equilibrado e, no seu curso, tenha tido que ser alterado, “desequilibrando-se”, ainda que circunstancialmente, por razões supervenientes.

Em suma, o que se quer significar é que o desequilíbrio circunstancial do orçamento não afeta, necessária e obrigatoriamente, a *estabilidade* orçamentária.

Capítulo 6

O ORÇAMENTO IMPOSITIVO

SUMÁRIO: 6.1 Razões de propostas de Emendas Constitucionais tornando o orçamento impositivo — 6.2 O orçamento no contexto atual — 6.3 A natureza de lei formal e a impositividade do orçamento — 6.4 A possibilidade de recurso ao Poder Judiciário para contrastar a constitucionalidade do orçamento — 6.5 Repercussão da proposta de orçamento impositivo na mídia — 6.6 Algumas opiniões doutrinárias — 6.7 Versão técnica “oficial” — 6.8 Mais uma excrecência — 6.8 Nossa opinião.

A questão que se pretende abordar neste ponto parece-nos fundamental no momento atual, no Brasil, sem dívida, e o seu desenrolar tem enorme repercussão no Estado Democrático de Direito em que se constitui o nosso país (art. 1.º, *caput*, da Constituição da República). Trata-se, em breves palavras, da cogitação de ser o orçamento *impositivo* ou simplesmente *autorizatório*.

Classicamente o orçamento é definido como o documento que estima as receitas e *autoriza* as despesas do Estado. Nessa linha de raciocínio, é fácil perceber que essa autorização significa o limite de valor que os “Poderes” têm para gastar, ou seja, as dotações orçamentárias aprovadas na lei respectiva são o limite máximo para o dispêndio público para aquela rubrica. Isso não significaria que o administrador *devesse* gastar nessa dotação tampouco que tivesse de atingir aquele importe.

A indagação que nos chama a atenção e nos move a buscar um aprofundamento pode ser assim colocada: uma vez que a lei orçamentária é analisada e aprovada pelo Poder Legislativo

vo, pode o Poder Executivo simplesmente deixar de executar o aprovado, ao sabor da sua conveniência e nos termos do seu entendimento quanto à oportunidade?

Sabe-se que na fase de execução do orçamento há sempre verdadeiras barganhas políticas, com as quais o Executivo acaba negociando com o Congresso Nacional a liberação de verbas decorrentes de emendas ao projeto de lei orçamentária apresentado pelo Executivo.⁴⁴² Em outras palavras, embora aprovado o orçamento com tais emendas parlamentares, o Executivo decidirá quanto à sua efetivação por época da execução do orçamento. Sobre este ponto específico nos deteremos mais adiante.

Antes disso, a segunda parte da indagação – ou melhor, a sua complementação – é a ampliação da questão a ponto de abrangar o orçamento como um todo: é dizer: a lei orçamentária, após aprovada pelo Parlamento, pode ter a sua execução integral deixada a critério discricionário do Poder Executivo?

6.1 Razões de propostas de Emendas Constitucionais tornando o orçamento impositivo

Em Nota Técnica sobre a PEC 565/2006,⁴⁴³ a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados reconhece como “notório” o uso da execução orçamentária para influir direta ou indiretamente na tramitação de proposições no âmbito do Congresso Nacional. Dizem os seus autores:

A fixação de condições políticas, e não meramente técnicas ou legais, para liberação da execução de dotações orçamentárias, inclusive das emendas parlamentares, afeta a isonomia

⁴⁴² O jornal *Folha de S. Paulo*, em matéria de capa da edição de 14.05.2013, traz a notícia de que a Ministra das Relações Institucionais reconhece negociação para liberar a execução de emendas.

⁴⁴³ A ementa atual dessa Proposta de Emenda Constitucional é: “Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”.

do mandato legislativo e o próprio estado democrático de direito, na medida em que pode constranger o exercício pleno das atribuições do Poder Legislativo. A execução da LOA, em especial a parcela das emendas individuais, não deveria servir como instrumento de barganha na apreciação das demais proposições.”⁴⁴⁴

A Nota Técnica em questão refere que, desde 2001, as normas legais da União contemplam o que os seus autores denominam “princípio da neutralidade orçamentária”, que inicialmente foi inserido nas Leis Orçamentárias Anuais de 2001 e 2002.

A partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2003,⁴⁴⁵ o princípio passou a constar dessas normas diretrizes das finanças públicas federais. A LDO de 2013 contém o princípio em seu art. 118; o mesmo ocorrendo com o projeto de LDO para 2014, que o preserva em seu art. 110. Esses dispositivos legais

vedam expressamente o uso da execução orçamentária como indutor do processo legislativo ordinário, observados os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência na administração pública federal.⁴⁴⁶

Afirma a Nota Técnica ainda que, em decorrência da “natureza exclusivamente programática dos dispositivos mencionados, não lhes atribuiu a força impositiva necessária”.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, PEC 565/2006 – *Orçamento Impositivo*, Nota Técnica n. 10/2013, p. 5.

⁴⁴⁵ A Lei 10.524, de 25.07.2002, que “dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003”, em seu art. 22 reza: A execução da lei orçamentária e seus créditos adicionais obedecerá os princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade na Administração Pública, não podendo ser utilizada com o objetivo de influir, direta ou indiretamente, na apreciação de proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional”.

⁴⁴⁶ Nota Técnica n. 10/2013, p. 5.

⁴⁴⁷ Idem, *ibidem*, p. 5.

Justamente visando a sanar essa insuficiência,

[...] a Mesa da Câmara dos Deputados aprovou, em reunião dia 17.04.13, a apresentação de emenda ao projeto de LDO/14, visando dar eficácia ao princípio da neutralidade política dos Orçamentos da União. Proposições similares foram apresentadas nas últimas LDOs e, em 2013, com apoio ainda maior de seus membros, em que o Legislativo propõe preservar a programação decorrente de emendas individuais, financiada até valor equivalente à parcela específica da reserva de contingência prevista nas LDOs, nas quais é usualmente apropriada.⁴⁴⁸

Outra passagem significativa do parecer da Consultoria da Câmara dos Deputados que merece transcrição pela clareza com que expõe o problema de fundo no assunto ora versado é a que segue:

Subjacente às propostas de dar um caráter impositivo à LOA ou de proteção das emendas parlamentares está a percepção de perda gradativa de importância política do papel do Congresso Nacional na matéria orçamentária e financeira. Mesmo que todo o orçamento venha a ser considerado impositivo, o problema político identificado nas propostas apresentadas está centrado na forma como é utilizado o contingenciamento e seu reflexo na execução das emendas parlamentares.⁴⁴⁹

É realmente essa a razão que levou parlamentares a apoiarem as emendas que propõem a instalação do orçamento impositivo, ainda que somente às emendas parlamentares.

De toda sorte, a retomada, pelo Senado Federal, da votação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 22A/2000,⁴⁵⁰ de

⁴⁴⁸ Nota Técnica n. 10/2013, p. 5.

⁴⁴⁹ Idem, ibidem, p. 6.

⁴⁵⁰ Altera os arts. 165 e 166 da Constituição Federal e acrescenta os arts. 35-A e 35-B ao ADCT, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que específica. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114143>. Acesso em: 20 out. 2013.

autoriza do então Senador Antônio Carlos Magalhães, traz aos holofotes o chamado orçamento impositivo, uma vez que a proposta em questão visa tornar obrigatória a execução de emendas parlamentares ao Orçamento da União.

É a seguinte a redação, para o segundo turno, da Proposta de Emenda à Constituição 22A, de 2000 (atual 565, de 2006, na Câmara dos Deputados), que é a última consultada antes de finalizarmos este trabalho, datada de 12.11.2013 (somente se transcreverá o que for de interesse imediato para o ponto aqui tratado):

Art. 166. [...]

[...]

§ 9.º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

[...]

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9.º deste artigo, em montante correspondente a um inteiro e dois décimos por cento da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9.º do art. 165.

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9.º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.⁴⁵¹

A má utilização dos instrumentos necessários ao processo de execução do orçamento, fazendo com que a liberação de recursos já contingenciados se torne verdadeira moeda de troca no plano político, faz com que PECs como a 22A/2000 sejam vistas como necessárias, quando, há bem da verdade, são instrumentos redundantes.

⁴⁵¹ Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=114143>. Acesso em: 20 nov. 2013.

Cumprir salientar, por fim, que a PEC em questão prevê a obrigatoriedade da execução da programação do orçamento decorrente das emendas legislativas à lei orçamentária. Em outras palavras, a referida Proposta de Emenda Constitucional não prevê trazer caráter impositivo ao orçamento como um todo.

6.2 O orçamento no contexto atual

A análise do tema relativo ao caráter impositivo do orçamento passa, necessariamente, pelo conceito de orçamento, sua natureza jurídica, a concepção de gastos públicos dentro do orçamento, bem como dos seus mecanismos de controle. Alguns desses pontos já foram objeto de consideração neste estudo, cabendo, nesse momento, fazer simples referência, quando necessário, ao que pensamos conveniente ressaltar.

A partir da evolução do papel do Estado na economia, o conceito de orçamento, igualmente, evoluiu de tal modo que ele passou a ser o principal instrumento de atuação econômica estatal e, como tal, passou ter feições políticas, econômicas, técnicas e jurídicas.

Assim, no contexto moderno, o orçamento está intrinsecamente ligado à necessidade de planificação da economia, deixando de ser uma mera peça financeira e tornando-se verdadeiro executor de programa de governo, com nítidas feições executivas, na medida em que ajusta comportamentos, pressiona condutas e encaminha soluções.

Adilson Dallari, ao tratar do Orçamento impositivo, observa, com muita propriedade e objetividade, que o orçamento “não é um amontoado de números, mas, sim, a representação numérica de um programa completo de governo, corando todo um sistema de planejamento”.⁴⁵² Partindo da ideia de plano, planejamento, esse autor conclui pela impositividade do orçamento.

⁴⁵² Adilson Abreu Dallari, *Orçamento impositivo*, p. 315. Em outro ponto do estudo aqui citado, o mesmo autor reforça essa ideia, ligando-a ao

Fazendo contraponto a essa visão, Ricardo Lobo Torres entende que o planejamento,

[...] consubstanciado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias ou na lei orçamentária anual, é mera autorização para que a Administração execute o programa traçado em leis específicas do Direito Administrativo [...]. O planejamento, qualquer que seja ele, controla a Administração quanto ao limite máximo de gastos, mas não obriga a realizar a despesa autorizada [...] em virtude de sua natureza simplesmente formal.⁴⁵³

Não nos parece que seja assim, até porque cremos que a lei sempre prescreve, determina, obriga (no sentido de ser impositiva: obrigando literalmente, proibindo, ou até mesmo facultando) comportamentos. Não vemos a lei — qualquer lei — como uma simples “recomendação”, uma “carta de sugestões”, um “cardápio”. Assim, se há lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual, elas devem ser obedecidas, como qualquer outra lei.

Na realidade brasileira acontecem, com frequência, situações de descumprimento do previsto na lei orçamentária, tais como a de programas e projetos serem efetivamente previstos e devidamente contemplados com os recursos correspondentes,

orçamento-programa, e proclama: “[...] Os números que vão figurar nas dotações orçamentárias são simplesmente decorrentes das decisões tomadas sobre o que fazer, em decorrência das prioridades estabelecidas e das escolhas feitas, em face da sempre existente insuficiência dos recursos e da capacidade de gestão, diante da enormidade dos problemas que afetam a coletividade” (p. 321).

⁴⁵³ Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 61 (grifos nossos). O emissor autor assim conclui, porquanto entende que o orçamento “não visa precipuamente ao controle do Executivo e ao intervencionismo, senão que procede à regulação da economia e das relações sociais (em tema de educação, saúde, políticas públicas etc.) por intermédio da atividade administrativa, de caráter subsidiário” (idem, *ibidem*).

mas que não são executados ou o são apenas parcialmente, sem atingir as metas objetivadas, como lembrado por Adilson Dallari.⁴⁵⁴ Normalmente isso é justificado pela falta de recursos efetivos, ponto de vista que parece ser defendido por Ricardo Lobo Torres, quando afirma que a atividade administrativa objeto do planejamento

[...] passa a depender da efetiva realização da receita orçamentária e dos resultados da economia [...]. Os direitos sociais e a ação governamental vivem sob a reserva do possível, isto é, da arrecadação dos ingressos previstos nos planos anuais e plurianuais.⁴⁵⁵

Se isso é certo em alguns momentos – o fato de a arrecadação não corresponder ao esperado –, não é crível que ocorra todas as vezes, em todos os momentos. Compartilhamos do entendimento de Adilson Dallari quando assevera que esse comportamento consiste, no fundo, em descumprir o orçamento, não podendo mais ser aceito. As suas palavras são por demais claras e externam cabalmente o nosso pensamento, razão pela qual nos permitimos transcrever o trecho abaixo, apesar de longo:

[...] o orçamento-programa, que é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas, de projetos e programas a serem executados, dos quais as dotações são a mera representação numérica, não mais pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional um caráter impositivo.

A lei orçamentária, uma vez aprovada, obriga o Executivo a lhe dar fiel cumprimento, sob pena de configuração de crime de responsabilidade. *Cumprir a lei orçamentária significa executar ou implantar os projetos e programas que embasa-*

⁴⁵⁴ Adilson Abreu Dallari, *Orçamento impositivo*, p. 235.

⁴⁵⁵ Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 61 (grifos no original).

*ram ou justificaram os quantitativos expressos nas dotações orçamentárias.*⁴⁵⁶

Nesse ponto, Kiyoshi Harada é mais contundente, quando averba:

As estúrnias diferenças enormes entre o orçado e o efetivamente executado só pode revelar a incapacidade do governo em planejar a atividade estatal implicando a necessidade de remanejamento de verbas consignadas no orçamento ou desvio de verbas públicas, descambiando para o campo das sanções de natureza política, administrativa e penal.⁴⁵⁷

Esse mesmo autor, com base em dados extraídos de matéria do jornal *O Estado de S. Paulo* (de 02.07.2013, p. A6), refere que, nos setores em que a sociedade mais critica o Estado – saúde, educação e transportes –, em nenhum deles a totalidade das verbas orçadas foi efetivamente aplicada, e os gastos nessas áreas foram, respectivamente, de 39,3%, 61,3% e 60,5% das verbas consignadas na Lei Orçamentária Anual de 2012.⁴⁵⁸

Não obstante o exposto anteriormente por Harada, ele entende que o orçamento anual que resulta dos dispositivos constitucionais vigentes não é impositivo e que “o exaurimento das despesas fixadas não é obrigatório”. Justifica essa concepção invocando o art. 167, IV, da CF, que, para ele, é indicativo de que a Constituição adotou a modalidade de orçamento autorizativo e, ainda, o art. 169, que “flexibiliza as despesas com pessoal de acordo com o comportamento da receita, nos termos definidos em lei complementar”.⁴⁵⁹

Com o devido respeito, cremos que o art. 167, IV, da Constituição da República não é fundamento para a conclusão a

⁴⁵⁶ Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 61 (grifou-se).

⁴⁵⁷ Kiyoshi Harada, *Orçamento impositivo*. Exame da PEC n. 565/06, p. 8.

⁴⁵⁸ Idem, *ibidem*, p. 8.

⁴⁵⁹ Idem, p. 8.

que o autor em comentário chegou, pois esse dispositivo, a nosso ver somente se refere à não afetação da receita de impostos – o que teria como consequência que a destinação dessa receita fosse atribuída pela lei orçamentária. Quanto ao art. 169 da Carta Magna, conquanto ele, efetivamente, trate da limitação com despesas de pessoal, entraria nas exceções que estariam a balancar a completa impositividade do orçamento, conforme se verá mais adiante.

6.3 A natureza de lei formal e a impositividade do orçamento

Para Villegas, a lei orçamentária é uma *lei formal*, conforme referimos na parte dedicada à natureza jurídica da lei orçamentária, e, assim, no que concerne aos gastos, ela tampouco conteria “normas substanciais”, pois se limita a autorizá-los. Nessa ordem de ideias, segundo ele, a lei do orçamento não obriga o Poder Executivo a realizar os gastos. Este [o Poder Executivo], por conseguinte, “no está forçado a efectuar todas las erogaciones contenidas en el presupuesto; por el contrario, puede llevar a cabo economías de funcionamiento o de inversión”.⁴⁶⁰

Deve-se ter presente que a discussão acerca da natureza jurídica da lei orçamentária teve no seu bojo, além de outros elementos, uma pretendida separação entre o ato que aprova o orçamento e o documento que contém as receitas e as despesas. Isso propiciou a criação das diversas teorias que procuraram explicar a sua natureza, conforme se viu.

Na medida em que não é possível estabelecer uma separação entre a parte que contém o plano financeiro e o texto legal que o aprova, dado que ambos constituem um todo orgânico, as perspectivas política e econômica do orçamento devem ser consideradas globalmente.

⁴⁶⁰ Héctor Belisario Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 128.

Nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira:

Um orçamento sistematicamente descumprido torna-se mera peça de ficção, vã promessa de austeridade, desenvolvimento e igualdade social, que desacredita seus dirigentes e menospreza seus verdadeiros mandantes. Se a reprimenda popular não é suficiente para assegurar o cumprimento das diretrizes previamente traçadas, o controle externo do orçamento deve ter a intensidade suficiente para reconduzir o governo a níveis aceitáveis de subordinação à lei e de credibilidade financeira.⁴⁶¹

6.4 A possibilidade de recurso ao Poder Judiciário para contrastar a constitucionalidade do orçamento

Dentro da lógica do sistema de freios e contrapesos que sustenta a teoria da tripartição dos poderes aperfeiçoada por Montesquieu, claramente adotado pela Constituição da República, o controle externo do orçamento se dá tanto pelo Poder Legislativo (e seu órgão auxiliar, o Tribunal de Contas) quanto pelo Poder Judiciário.

Lembre-se que, tanto a Lei das Leis quanto a Lei 4.320/1964 (art. 7.º, art. 22 e ss.) preveem que o Executivo prestará contas ao Legislativo, que as analisará após parecer prévio do Tribunal de Contas.

Tal determinação, por óbvio, não afasta a possibilidade de o controle externo ser exercido pelo Judiciário, desde que incitado a tanto. Esse Poder poderá ser chamado a exercer tal controle por meio do ajustamento de Ação Popular ou Ação Civil Pública e, bem assim, de ações individuais, desde que o autor comprove seu interesse de agir.

Mais um ponto para se concluir que o orçamento não é uma mera carta de intenções, sendo várias as formas de controle do seu cumprimento.

⁴⁶¹ Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, 5. ed., p. 419.

De toda sorte, fixado que o orçamento – no caso brasileiro, as três leis orçamentárias – é lei, deve ser cumprida. Deve ser cumprida pelo Poder Executivo, em princípio, e, salvo as exceções previstas na própria legislação (como, v.g., o art. 9.º da Lei Complementar n. 101/2000), da forma como restou aprovada pelo Poder Legislativo, como determina a Lei das Leis.

Como ensina Hely Lopes Meirelles,⁴⁶² de modo preciso e objetivo: “A execução do orçamento é de ser feita com fidelidade do que dispõe, quer quanto à arrecadação, quer quanto à despesa. Executar é cumprir o determinado”.

Em que pese o exposto, não se pode olvidar, no tocante ao atendimento às despesas aprovadas, que a realização dos recursos necessários depende de fatores que, em sua maioria, não podem ser previstos ou controlados, de modo que não é possível exigir o cumprimento da lei orçamentária com o mesmo rigor que se impõe o atendimento às demais normas. Nesse sentido, observa José Maurício Conti:

O papel do processo de execução do orçamento é cumprir, com a maior fidelidade possível, o orçamento aprovado, de modo que se façam apenas os ajustes necessários, no montante imprescindível para adequar a aplicação das receitas arrecadadas no atendimento às necessidades públicas, sempre tendo em vista o interesse da coletividade. Para que isso ocorra são necessários instrumentos de flexibilidade, a serem utilizados de modo a cumprir o que foi estabelecido pela lei orçamentária em seu aspecto essencial [...] sem com isso descaracterizá-la [...] ⁴⁶³

⁴⁶² Hely Lopes Meirelles, *Direito municipal brasileiro*, p. 569.

⁴⁶³ José Maurício Conti. Orçamento impositivo é avanço para administração. O autor prossegue na exposição do seu pensamento:

“Para isso existem instrumentos como os créditos adicionais, por meio dos quais são aprovadas alterações na lei orçamentária, o contingenciamento, com o qual o Poder Executivo, gestor das finanças públicas e comandante do processo de execução orçamentária, adéqua e compatibiliza a entrada e saída de recursos, os remanejamentos e tantos outros.

6.5 Repercussão da proposta de orçamento impositivo na mídia

O jornal *Folha de S. Paulo*, de 10 de agosto de 2013 publicou, na sua coluna “Tendências e Debates” (p. A3), duas opiniões acerca do orçamento impositivo. A pergunta que se desejava ver respondida é: “O Brasil deve adotar o Orçamento impositivo?”

O primeiro artigo, escrito pela Senadora Ana Amélia, do PP do Rio Grande do Sul, retrata a triste realidade do monopólio do Poder Executivo na condução do orçamento (desde a sua apreciação até a sua execução, diríamos nós), mantendo a ideia de que o que se tem é um orçamento de ficção. Diz a autora que esse monopólio “que está equivocado e que condena o Legislativo a uma situação de permanente minoridade”. Reconhece, por outro lado, que a emenda parlamentar “tornou-se a válvula de escape de um federalismo doente, um instrumento de negociações não republicanas e de desrespeito à oposição”.

Parece-nos que o mais importante a ressaltar é a ideia, surgida pela Senadora, com a qual concordamos, de que se está “diante da negação da democracia, que supõe responsabilidade compartilhada na gestão do dinheiro público”.

Com efeito, não somente pelo prisma político é válida tal observação. Do ponto de vista estritamente jurídico também parece evidente que a Constituição da República vislumbra o orçamento como o resultado da manifestação de vontade dos Poderes Executivo e Legislativo. Não fosse assim, a Lei Maior

São instrumentos úteis e necessários para o processo de execução orçamentária, que, no entanto, devem ser utilizados com parcimônia, pois o abuso e falta de critérios pode fazer deles instrumentos que desviam a execução da lei orçamentária de seu curso, levando o orçamento executado a diferir substancialmente do que foi aprovado – e tornando-o, portanto, uma lei com pouco ou nenhum conteúdo material, incapaz de produzir os efeitos que lhe são próprios, como o de dar segurança jurídica ao sistema de planejamento governamental e gestão pública”.

não previria a iniciativa do Executivo no que concerne às leis orçamentárias (do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e a orçamentária anual — art. 165) e determinaria a sua apreciação pelo Congresso Nacional, no âmbito da União (§ 6.º do art. 166), passando pelas emendas parlamentares (§§ 2.º e 3.º do mesmo artigo). E isso não pode ser simples ficção.

Na realidade dos fatos, o que acontece é que o Executivo propõe o orçamento e o Legislativo basicamente o referencia (por vezes tardando a sua aprovação), após as negociações e inخورáveis concessões a parlamentares por meio da aceitação das suas emendas (cujo valor correspondente é até mesmo fixado para cada parlamentar).

E essa situação não para por aí. Por ocasião da execução orçamentária, no também inescapável “contingenciamento” de verbas, “o Executivo decidirá o que será feito, anulando o esforço legislativo”, consoante observa a autora do artigo. Sobre o tema do chamado “contingenciamento” de verbas trataremos mais adiante.

Por seu turno, o segundo artigo, que, presumidamente, se contraporá ao acima, é de autoria de Raul Velloso, conhecido economista que se ocupa frequentemente da análise das finanças públicas.

Já no título do seu ensaio denomina a proposta de orçamento impositivo de “proposta inoportuna”.

Em verdade, esse autor examina o assunto pela perspectiva estritamente econômica, sem adentrar nas considerações políticas que permeiam o artigo acima comentado.

Principia por dizer que hoje, na prática, o Orçamento da União é “uma gigantesca folha de pagamento, que tende a expandir nas próximas décadas”. Isto se dá em razão de que parte relevante das receitas desse orçamento é “vinculada a certas finalidades”.

Munido de dados estatísticos, Velloso demonstra que, somando-se 73,6% do total gasto pela União para “pagamentos de

pessoas”; 8,2% para a saúde; 12,4% para “outros gastos correntes”, sobram somente 5,8% para investimentos (dos quais 1,3% para o transporte).

Relata que, da época da promulgação da Constituição em 1988 aos dias de hoje, “o Orçamento se tornou uma peça ineficiente de tal forma que, sem reformas, sua rigidez tenderá à explosão em futuro não muito distante”.

Pugna pelo aumento da eficiência do orçamento e pelo repasse de tarefas relevantes ao setor privado.

Claro está que, diante dessa constatação, manifesta-se o autor contra a proposta de orçamento impositivo, dizendo que, “se aprovada, essa medida significará um passo à frente em direção ao comprometimento total da receita da União”.

O mesmo periódico, em maio de 2013, dá a seguinte notícia:

A possível inconstitucionalidade do orçamento impositivo foi reafirmada pela Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, em 28.05.13, durante audiência pública sobre o projeto de LDO/14,8 quando se manifestou:

“Uma questão que nos preocupa de uma maneira especial é, num Orçamento que já tem 88,4% de vinculações, gerar engessamento ainda maior do Orçamento, que não permita ajustes quando os ajustes são necessários”.⁴⁶⁴

Ora, o “engessamento” a que se refere a Ministra realmente poderia acontecer, tornando-se o orçamento integralmente “impositivo”, em situações excepcionais, porquanto nas corriqueiras decorreria, como é fácil supor, da falta de planejamento

⁴⁶⁴ Cf. Nota Técnica Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, PEC 565/2006—Orçamento impositivo, p. 7. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/05/1286340-governo-considera-orcamento-impositivo-inconstitucional-diz-ministra.shtml>>.

adequado e/ou de superestimativa de receitas e subestimativa de despesas, segundo parece.

6.6 Algumas opiniões doutrinárias

Marcos Nóbrega entende que o orçamento deve ser tratado como autorização, posto que a realidade econômica, as adversidades, a mudança do contexto no qual está inserida a execução orçamentária, e até mesmo a mudança de planos determinada pelo Governo podem ensejar a não execução de programas já contemplados nas peças orçamentárias.⁴⁶⁵

Héctor Villegas, como já se viu, preconiza que, no que concerne aos gastos, a lei orçamentária tampouco contém “normas substanciais”, pois limita-se a autorizá-los sem obrigar, portanto, o Poder Executivo a realizá-los.⁴⁶⁶

César de Moraes Sabbag sugere estabelecer o que ele denomina de *regime de vinculação* das leis orçamentárias,⁴⁶⁷ o que, queremos crer, seria o mesmo que orçamento impositivo, pois esse *regime* obrigaria o governante a “executar os programas a maneira como foram previamente discutidos”.⁴⁶⁸

Há autores que estabelecem ligação entre o princípio da eficiência e o orçamento impositivo, pois entendem que tal princípio busca a consecução dos fins propostos e que os recursos,

⁴⁶⁵ Marcos Nóbrega, *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*, p. 99.

⁴⁶⁶ Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 127.

⁴⁶⁷ César de Moraes Sabbag, *Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo*, p. 460.

⁴⁶⁸ Idem, *ibidem*, p. 127. Segundo o autor, “não se trata de engessamento ou imposição pura e simples: o novo regime admitirá certa flexibilidade, com definição de margens de segurança ou de liberdade na execução dos créditos. Dez ou vinte por cento dos valores, para mais ou para menos, com prévia autorização legislativa, não seriam patamares ruins”.

“habitualmente limitados, se utilizem de la forma más adecuada para obtener la finalidad prevista”.⁴⁶⁹

Sob esse ângulo, Bayona de Perogordo e Soler Roch são mais contundentes, ao afirmarem que o princípio da eficiência “implica que el gasto previsto y aprobado efectivamente se produzca”.⁴⁷⁰

Também pensamos assim. Com efeito, qual é a razão de exigir que o Parlamento se manifeste quanto ao projeto de lei orçamentária, que o aprove, se, posteriormente, a sua execução se dá da maneira que melhor aprovar ao Executivo? Se se exige a manifestação de vontade política do povo, por meio dos seus representantes, para que ele decida sobre o destino dos recursos públicos, e esse pronunciamento é exteriorizado pela aprovação do orçamento, há que pressupor que aquilo que foi aprovado será executado pelo Poder Executivo no exercício financeiro respectivo.

Weder de Oliveira aponta para o debate que tem lugar quando do exame deste dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, aparecendo a questão “orçamento autorizativo vs. orçamento impositivo”.

Ao tratar do primeiro desses pontos, diz do orçamento autorizativo: “por autorizativo, entenda-se a concepção do processo orçamentário que concede ao Poder Executivo o ‘poder não executivo, o poder de não executar ações (projetos, atividades e operações especiais) incluídas na lei orçamentária’”.⁴⁷¹ A indignação insinuada por estas palavras é por nós compartilhada, especialmente no trecho seguinte, quando constata que o poder disci-

⁴⁶⁹ É o que dizem Luis Aguiar de Luque e Gemma Rosado Iglesias, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías*, p. 20.

⁴⁷⁰ Juan José Bayona de Perogordo e María Teresa Soler Roch, *Compendio de derecho financiero*, p. 174.

⁴⁷¹ Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidad fiscal: derecho, orçamento e finanzas públicas*, p. 406.

cionário de decidir não executar, ou executar parcialmente, sem que requeira a Constituição que justifique essa decisão perante o Poder Legislativo, concluindo que “esse é o modelo dominante no Poder Executivo e passivamente aceito no Poder Legislativo”.⁴⁷²

Deveras, não se compreende como o Poder Legislativo possa abrir mão de prerrogativa tão importante em termos do destino dos recursos públicos. A Constituição da República, efetivamente, não obriga que o Executivo justifique ao Legislativo esse “desvio” (ou não utilização) no destino dos recursos aprovados pelos representantes do povo. Estes, entretanto, deveriam exigir explicações sempre que isso acontecesse. A não ser que se entenda todo o processo orçamentário como algo *pro forma* ou “para inglês ver”.

A não execução do acordado entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo – pois é isso o que ocorre com a aprovação do orçamento – ou a sua execução parcial somente deveriam acontecer nas hipóteses previstas legalmente, como é o caso do art. 9.º da LRF, acima citado. Ou, se não, mediante nova autorização específica por parte do Legislativo.

Oliveira indica, ainda, o instrumento jurídico apto para o caso de o Poder Executivo deixar de executar o que foi programado no orçamento, seja por falta de condições normativas ou operacionais, ou, ainda, por alterações de prioridades: *os projetos de lei de créditos adicionais*, “por meio dos quais se cancelam dotações desnecessárias aproveitando-se os recursos em outras programações, já existentes ou criadas no mesmo projeto”.⁴⁷³

6.7 Versão técnica “oficial”

O que se vê, na prática, é o “congelamento” de verbas efetivado no início do ano e os recursos serem liberados a conta-

⁴⁷² Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 406-407.

⁴⁷³ Idem, *ibidem*, p. 414.

-gotas, quando, e se, o Governo desejar. Pode haver razões – e elas existem – que justifiquem algum tipo de contingenciamento de verbas. Aliás, a isso se remete a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 9.º, que impõe a limitação de empenho e movimentação financeira, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais [...]”.

No *site* do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em entrevista concedida a um repórter, na seção “Educação para o Orçamento”, no “Momento do Orçamento”, o Diretor do Departamento de Programas da área econômica da Secretaria de Orçamento Federal, ao responder sobre o que seria o “contingenciamento”, diz:

O contingenciamento é uma medida de programação financeira. Assim como isso existe para o governo, a gente também tem esse mesmo efeito na nossa vida particular, que nada mais é que do que a limitação dos gastos frente à receita que você tem anualmente, frente ao que você recebe, para economizar. E essa economia então é direcionada para a diminuição da dívida que o poder público tem em relação aos seus credores. É para isso que a gente faz o contingenciamento.

Em seguida a isso, o entrevistador complementa:

Loc./Repórter: O diretor do Departamento de Programas da Área Econômica da SOF, Bruno César de Souza, acrescenta ainda que é importante que o Brasil honre os compromissos financeiros realizados para ganhar a confiança internacional e assim aumentar os investimentos no país.⁴⁷⁴

Em outras palavras, o Governo Federal admite que a retenção de verbas aprovadas no orçamento existe, no mais das vezes, para poupar recursos a fim de direcionar essa poupança à

⁴⁷⁴ Página “Educação Orçamentária”, no *site* da Secretaria de Orçamento Federal, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

“diminuição da dívida que o poder público tem em relação aos seus credores”, conforme confessado anteriormente, sem nenhum tipo de punido. Fica, assim, mais evidente ainda a dívida sobre o porquê da necessidade de aprovação da lei orçamentária pelo Poder Legislativo. Se já se sabe de antemão que os recursos (talvez na sua maior parte) aprovados não irão para aquilo que constou na lei de orçamento, para que, então, a passagem do projeto pelo Parlamento? Para que, então, o próprio orçamento do jeito que é? Bastaria um documento contábil para o Executivo situar-se nos respectivos números de entradas e saídas de recursos, sem a preocupação com o aspecto político ou social, pois, em última análise, o Poder Executivo acaba fazendo o que quer e quase como quer.

É certo que pode haver – e certamente há – períodos em que a arrecadação não corresponde às expectativas, obrigando a que se proceda ao “contingenciamento” de verbas. A própria Lei de Responsabilidade Fiscal alude a essa hipótese, no art. 9.º, como se viu anteriormente, quando reza:

Art. 9.º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Antes da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal era comum que se aguardasse o decreto de execução do orçamento, que, na prática, fixava limites para movimentação e para o empenho e pagamento das dotações orçamentárias. Isso, em uma frase, é o denominado “contingenciamento de despesas”. Ora, após a publicação da Lei Complementar 101/2000, quer-nos parecer que esse proceder passou a não mais ser permitido, ficando essa possibilidade restrita ao que essa lei prevê, como é o caso do art. 9.º, já citado. Existe a possibilidade de “congelar”

despesas, porém sempre visando ao cumprimento de metas fiscais.

De todo modo, agora exige-se maior transparência, pois a lei em questão requer a fixação dos critérios a serem utilizados para o contingenciamento pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como os dos montantes que serão objeto dessa ação.

6.8 Mais uma excrecência

O jornal “Folha de São Paulo”, de 18 de dezembro de 2013, publicou reportagem com o seguinte título: “Para aprovar logo o Orçamento, governo dá bônus de emenda”.⁴⁷⁵

A informação jornalística não é, reconhecemos, a maneira mais tecnicamente aceitável de ser incluída num trabalho acadêmico. Não se pode negar, entretanto, que a Academia não pode – e não deve – distanciar-se do mundo real e, muitas vezes, a mídia em geral toca em assuntos que propiciam reflexão teórica e auxiliam na elaboração de exemplos e conclusões sobre temas importantes, dos quais a Academia não pode se alhear. É o caso aqui trazido à colação, que possibilita a aplicação concreta de ensinamentos teóricos colhidos pela doutrina e jurisprudência.

A matéria em apreço diz, resumidamente que, para “des-travar” a votação do Orçamento para o ano de 2014, o Governo Federal acenou com o “mimo” de um “bônus” de R\$2 milhões em verbas destinadas às “emendas parlamentares”, ou seja, como diz o próprio jornal, para “as obras apadrinhadas por deputados e senadores”.

Esta questão está relacionada como se pode ver, à discussão acerca da “impositividade” do orçamento, acima tratada.

Num pré-acordo sobre o orçamento, os parlamentares concordaram em reduzir em cerca de R\$ 1 bilhão os recursos destinados ao PAC (Programa de Aceleração do Crescimen-

⁴⁷⁵ *Folha de S. Paulo* de 18 de dezembro de 2013, Seção “Poder”, p. A7.

to), montante este que seria direcionado principalmente para o atendimento das emendas. Lembre-se que a lei de Diretrizes Orçamentárias teve regra nela inserida que obriga o governo a executar parte as emendas parlamentares.

A reportagem, contudo, não se restringe a isso, acrescentando:

Na discussão do Orçamento, deputados e senadores aumentaram a previsão de receita em R\$ 12,1 bilhões a partir da proposta do governo — *a menor reestimativa feita pelos congressistas nos últimos quatro anos* (grifamos).

Ainda não termina o descalabro. Continua o texto:

Ele [o relatório da Comissão Mista de Orçamento] libera ainda quatro das seis obras que receberam recomendação de paralisação pelo TCU (Tribunal de Contas da União) por irregularidades graves.

Passemos a algumas reflexões que o conteúdo desta reportagem jornalística propicia.

No aspecto concernente ao orçamento impositivo, consoante já expusemos retro, nosso entendimento é a favor do orçamento impositivo, com algumas temperanças e poucas exceções.

O que se apresenta aqui, no entanto, é a possibilidade de o orçamento somente ser obrigatório no que diz com as emendas parlamentares e, ainda assim, dentro de limites de montantes previamente estabelecidos. Com isso não podemos compactuar: ou as emendas parlamentares vão ao encontro do interesse público e *por isso* são aprovadas pelo Poder Legislativo e *devem* ser cumpridas quando da execução orçamentária, ou se rejeita a emenda exatamente por não condizer com o interesse público. Demais disso, pode o interesse público ser aferido em razão do montante de recursos a ser destinado para a respectiva emenda? Se a obra, atividade ou mesmo parte de programa implicar dispendio maior de recursos do que aquele previamente acertado (aquele que esteja no limite fixado para a emenda parlamentar), isso deixa de ser de interesse público?

Pensamos que a resposta a ambas indagações deve ser negativa. A razão para existir a possibilidade de parlamentares apresentarem emendas ao orçamento só pode estar relacionada ao interesse público.

A participação do parlamento na análise do projeto das leis orçamentárias⁴⁷⁶ tem pelo menos a dupla função de fiscalizar o Poder Executivo — como tantas vezes accentuado neste trabalho — e de colaborar na discussão acerca da efetiva necessidade de recursos (principalmente os de caráter tributário) e muito especialmente no que respeita a alocação desses recursos visando a respeitá-los, em primeiro lugar, os desígnios constitucionais — expressos ou implícitos — e o interesse da população da nação. Isto, de tão óbvio, é até difícil de ser objeto de grandes divagações. Não se cuida de argumento de caráter meramente político ou sociológico, por exemplo (embora também o seja), mas é o que se dessume do texto constitucional e das razões históricas nele arraigadas e que servem de base, também, à sua interpretação. Não se concebe que os representantes do povo legislem contra o interesse deste e esse interesse está, ainda que em linhas gerais, estampado na Lei das Leis.

Se assim é, da mesma forma que a elaboração do orçamento pelo Poder Executivo tem de se pautar pelos caminhos aqui apontados, o Legislativo, ao participar da análise do orçamento deve proceder igualmente. E como o faz? Por meio da apresentação de emendas ao respectivo projeto, na mesma linha da busca pelo atingimento do interesse público. Não pode ser o valor de uma obra, *v.g.*, o que impeça a apreciação dessa emenda, mesmo que ela ultrapasse o “limite consentido” para cada parlamentar emendar o orçamento. Evidentemente, haverá limitação de recursos no próprio orçamento. Será somente em função disso que uma emenda não deverá ser aprovada ou eventualmente até

⁴⁷⁶ Ainda que isso seja mais visível quando se trata da Lei Orçamentária Anual, aplica-se, também, à Lei do Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

proposta; o que não se pode é limitar adrede a proposta de emenda em razão de o importe relativo ao seu objeto ser superior à "concessão" feita a cada parlamentar.

A Constituição da República é clara: as restrições à aprovação de emendas ao orçamento somente podem ser aquelas constantes do seu próprio texto. Assim dispõe o art. 166 da Lei Maior, naquilo que aqui interessa ressaltar:

§ 2.º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3.º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

- I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III – sejam relacionadas:
 - a) com a correção de erros ou omissões; ou
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4.º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

Por constituírem restrição ao poder dos representantes do povo na apreciação da lei mais importante do Estado, a interpretação da Constituição neste aspecto também deve ser restritiva, qual seja, a de que *unicamente* essas são as condicionantes à emendas parlamentares ao orçamento.

É lamentável perceber que o Poder Legislativo federal (isso ocorre em outras esferas, também, certamente) abra mão de uma

de suas mais importantes prerrogativas em favor das imposições do Poder Executivo. Mais deplorável, ainda, é a circunstância de que uma questão de tanta relevância passe praticamente despercebida na maioria dos setores da sociedade. Afinal, é o destino do dinheiro dessa sociedade que está sendo objeto de barganha, muitas vezes imoral e ilegítima.

Ora, "as obras apadrinhadas por deputados e senadores", conforme afirma a reportagem, ou são de interesse público – e podem perfeitamente sê-lo – e daí merecem a respectiva dotação orçamentária, ou não o são e, *por isso (ou por absoluta falta de recursos)* as emendas não serão aprovadas e contempladas com recursos orçamentários. O "bônus" de R\$2 milhões em verbas, destinado às "emendas parlamentares" é simplesmente uma excrecência, infelizmente já assentada na nossa "cultura" orçamentária, que não encontra amparo constitucional e, atrevemos a ir mais longe, é mesmo *inconstitucional*, por ser imoral.

Na segunda parte da reportagem ora objeto de comentário, fala-se da reestimativa da receita para o orçamento do próximo exercício. Ora, a não ser que os parlamentares possuam assessoria econômica de altíssimo nível – que deveria existir –, parece mais adequado ao Poder Executivo estimar a receita, pois ele é que tem, a princípio, as informações técnicas e econômicas a respeito da economia do país e pode fazer as projeções de arrecadação das receitas. Como ele é que controla a "máquina" administrativa, é ele que está mais próximo da realidade, razão, aliás, por que se atribui ao executivo a iniciativa das leis orçamentárias (art. 165, CF). É evidente que o Legislativo, se vai analisar o projeto de lei orçamentária, deve ter condição e elementos técnicos para fazê-lo. Agora, como se explica a discrepância – a se confirmarem os dados fornecidos pela matéria jornalística – entre o montante estimado pelo Executivo e pelos deputados e senadores? Mais de R\$12 bilhões?

Quando se diz que o orçamento *estima* as receitas e autoriza as despesas está pressuposto que esta estimativa haverá de ser feita com base em critérios e dados reais.

6.8 Nossa opinião

Como vimos no capítulo referente à natureza jurídica da lei orçamentária, grande parte da doutrina entende que tratar o orçamento de lei formal ou material depende do Direito positivo de cada país.

No Brasil, estamos convencidos, o orçamento é uma forma de atuação da Constituição; é dizer: a *Lei das Leis* exige o planejamento por parte do Estado, aponta as prioridades para o gasto público, exige a participação do Poder Legislativo na aprovação do orçamento etc. Se a pressuposição é de que o orçamento é o resultado da conjugação de todos esses elementos, significa que ele traduz a vontade do povo (mediante a junção das vontades do Poder Executivo e Legislativo, eleitos por ele) e que, portanto, a sua não realização somente pode ocorrer em situações excepcionais, das quais o exemplo mais evidente é a arrecadação não acompanhar a estimativa ou, ainda, de haver risco de não cumprimento das metas fiscais (que, por sua vez, decorrem do “plano”).

Vemos, também, na defesa do orçamento impositivo que o seu obrigatoriedade deriva, também, do princípio da eficiência, consoante averbado em doutrina retrocitada. Deveras, se são poucos os recursos e se a sua destinação foi discutida e acordada entre Executivo e Legislativo, pressupõe-se que o que foi decidido é para ser cumprido.

Parece razoável que haja válvulas de escape para a rigidez da “impositividade” do orçamento, porém estas também devem constituir exceção.

Talvez uma possibilidade seja a de deixar um percentual (reduzido) como margem de manobra, impondo o estrito cumprimento (afora os casos excepcionais antes mencionados) de todo o restante do orçamento.

Outro ponto que merece atenção é que, a entender-se pela impositividade do orçamento, este é “impositivo” por inteiro, não somente quanto às emendas parlamentares.

Capítulo 7

A PREOCUPAÇÃO COM A PERFORMANCE

Sumário: 7.1 Percorso para a chegada aos orçamentos de desempenho: 7.1.1 Estados Unidos da América; 7.1.2 Os orçamentos com base em programas; 7.1.3 Orçamento por objeto (*line item budgeting*); 7.1.4 Orçamento cíclico; 7.1.5 Orçamento funcional; 7.1.6 O PPBS – (*Planning, Programming, Budgeting System*) – Sistema de planejamento e programação orçamentária; 7.1.7 Orçamento “base zero”; 7.1.8 Orçamento-programa – 7.2 A performance: 7.2.1 A busca por melhor desempenho; 7.2.2 Uma nova governança financeira pública; 7.2.3 A Escola do *Public Choice* – 7.3 O orçamento e desempenho: 7.3.1 Orçamento de resultados (outro nome para “de desempenho”); 7.3.2 O “novo” orçamento de desempenho; 7.3.3 A *performance* e os recursos humanos; 7.3.4 O que esperar com a adoção do orçamento de resultado? – 7.4 Conclusão.

7.1 Percorso para a chegada aos orçamentos de desempenho

No estágio histórico em que vivemos prevalece a ideia, tanto na economia quanto nas finanças públicas, de “desempenho”, “resultados”, “eficiência”, e não saberíamos dizer se disso se poderá afastar muito no futuro. O que se pretende neste capítulo é fornecer uma noção geral de como foi o caminho percorrido até agora para se chegar à etapa atual. Evidentemente, não temos intenção de esgotar o assunto, pois isso demandaria a elaboração de um tratado, mas cremos ser possível apresentar um panorama global que auxilie na compreensão senão das possíveis soluções,

