



ORÇAMENTO IMPOSITIVO BRASILEIRO: REFLEXÃO SOBRE OS AVANÇOS E AS LIMITAÇÕES DECORRENTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86/2015

BRAZILIAN IMPOSING BUDGET: REFLECTION ON THE ADVANCES AND LIMITATIONS OF THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT. 86/2015

¹Urá Lobato Martins

Resumo

O artigo analisa os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86 de 2015, bem como as concepções divergentes acerca do caráter do orçamento (autorizativo ou impositivo). Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura, com a finalidade de demonstrar algumas posições doutrinárias. Ao final, será demonstrado que num Estado Democrático de Direito, as leis orçamentárias devem ser cumpridas, garantindo, assim, legitimidade democrática. Ao Executivo cabe fazer as escolhas políticas, no entanto, ao submetê-las ao crivo do Legislativo, as prioridades são definidas, passando a conduzir a atividade financeira de forma impositiva.

Palavras-chave: Orçamento impositivo; planejamento governamental; transparência fiscal.

Abstract

The article analyzes the advances and limitations of the Constitutional Amendment. 86, 2015, as well as the divergent views on the budget of the character (autorizativo or imposing). Therefore, a literature review was conducted, in order to demonstrate some doctrinal positions. At the end, it will be shown that in a Democratic State of Law, the budget laws must be complied with, thus ensuring democratic legitimacy. Executive responsible for making policy choices, however, to subject them to the scrutiny of the legislature, the priorities are set, starting to conduct financial activity imposing form.

Keywords: imposing budget; government planning; fiscal transparency.

¹ Doutoranda em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ – RJ, (Brasil). E-mail: uramartins@ig.com.br.

1. INTRODUÇÃO

O orçamento revela o modo que a ação governamental está planejada, retratando, assim, um plano de ação cuja legitimidade democrática vigora em função de sua aprovação perante o Poder Legislativo. Dado seu caráter representativo, torna-se fundamental seu cumprimento. Porém, muitas vezes são utilizados mecanismos que flexibilizam a lei orçamentária, prejudicando a segurança jurídica do que fora aprovado.

A questão é que há divergências doutrinárias com relação ao caráter autorizativo ou impositivo do modelo orçamentário brasileiro. Dessa forma, uma parte da doutrina considera que as normas constitucionais e legais já orientam que o Executivo deve cumprir o que fora previsto no orçamento. Por outro lado, há quem sustente que a aprovação da lei orçamentária tem o condão de autorizar o Executivo a executar determinada despesa, ou seja, não obriga sua atuação.

Nesse contexto, foi promulgada a Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, a qual alterou alguns parágrafos dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, no que tange à vinculação de recursos das emendas parlamentares, bem como alterou o art. 198, com a finalidade de vincular 15% dos recursos da União para os programas e ações de saúde.

A problemática reside no fato de que apenas uma parte do orçamento passou a ter caráter impositivo, nos termos da referida norma constitucional, razão pela qual uma grande parte ainda permanece sob o controle do Executivo, que poderá fazer uso de contingenciamentos, com o fim de alterar limites anteriormente fixados.

Dessa forma, torna-se necessário analisar alguns pontos sensíveis ligados ao tema, quais sejam: O Executivo deve executar o que estiver previsto no orçamento ou a peça orçamentária possui caráter meramente autorizativo? Quais foram os avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015?

Com o intuito de responder tais questões, nas próximas linhas será feita revisão da literatura acerca da questão.

2. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E LEI ORÇAMENTÁRIA



Antes do advento da Lei n. 4.320/64, o orçamento era tradicional, mera previsão de receita e autorização de despesas, ou seja, tinha caráter analítico. Após a referida lei, o orçamento passou a ser sintético, sendo que a política econômica financeira do governo e suas respectivas ações passaram a fazer parte de um plano de trabalho.

O orçamento-programa teve como marco o Decreto-lei n.º. 200/67, que estabeleceu em seu art. 7º que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo os planos e programas elaborados.

Dessa forma, conforme ensina Harada (2008, p. 56), o orçamento não representa apenas um mero documento de caráter contábil e administrativo, pois no Estado Moderno não há mais espaço para um orçamento público que ignore os anseios sociais, razão pela qual o orçamento deve refletir um plano de ação governamental, possuindo, assim, caráter de instrumento representativo da vontade popular.

Nesse sentido, Founrouge (2001, p. 125) afirma que da mesma forma que o Estado mudou sua atitude passiva com relação à atividade econômica, o orçamento deixou de ser um mero documento administrativo e contábil, passando a ser um elemento ativo primordial para as atividades gerais da comunidade, adquirindo uma condição dinâmica.

A Constituição de 1946, segundo Rocha (2011, p. 730), teve como característica o estabelecimento de mecanismos de planejamento, mediante adoção de planos setoriais e regionais, refletindo no orçamento.

Dallari (2011, p. 311) ensina que durante a vigência das Constituições brasileiras de 1967 e 1969, o Legislativo não poderia alterar o projeto de lei orçamentária elaborada pelo chefe do Poder Executivo, devendo apenas aprovar tal lei, caso contrário, seria considerado aprovado.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, determina que compete ao Executivo elaborar o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais², as quais serão apreciadas pelas duas Casas do Congresso Nacional.

² De acordo com o art. 165 da Constituição Federal, o Plano Plurianual terá a duração de 4 (quatro) anos, devendo conter as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal; a Lei de Diretrizes Orçamentárias, com duração de 1 (um) ano, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal, bem como orientará a lei orçamentária anual, dentre outras funções; e, por fim, a Lei Orçamentária Anual estabelecerá o orçamento fiscal do Estado, contendo as receitas e despesas de todos os poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

No caso de oferecimento de emendas, estas devem seguir o procedimento previsto no artigo 166, parágrafo 3º, da Constituição Federal, que estabelece a necessidade de serem compatíveis com o plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias; indicar os recursos necessários, vedando-se emendas que incidam sobre dotações para pessoal, serviços da dívida e as transferências intergovernamentais.

A Constituição Federal de 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, segundo Dallari (2011, p. 311), pois “(...) quem estabelece as prioridades que vão condicionar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual é o Poder Legislativo, por meio de uma lei de diretrizes orçamentárias”.

No exame do projeto da lei de diretrizes orçamentárias o Legislativo pode aprovar emendas, alterar dispositivos, mudar prioridades indicadas, proibir determinados gastos, fixar limites de dotações globais e diretrizes específicas para o Legislativo e para o Judiciário, orientar a política tributária e disciplinar as operações de crédito (DALLARI, 2011, p. 314).

A explicitação dos programas de governos, com as respectivas dotações, representa um papel importante, na medida em que cria um mecanismo que obriga o administrador a planejar de forma clara. Segundo Conti (2010, p. 48), “(...) a destinação de recursos passa a ser autorizada tão somente para o cumprimento dos objetivos pretendidos, tornando imperioso o planejamento”.

Portanto, a inclusão na lei orçamentária dos recursos financeiros que serão aplicados num determinado período, revela-se como instrumento de planejamento. Porém, conforme ensina Rocha (2011, p. 734), “torna-se necessário que sua formulação, apresentação e execução sejam realizadas de modo tal que permitam o dimensionamento, a identificação e o seguimento de objetivos coerentes e coordenados, compatíveis com a política de governo (...)”.

Há divergências doutrinárias acerca do caráter autorizativo ou impositivo do modelo orçamentário brasileiro. A seguir, serão demonstradas tais posições doutrinárias.

2.1 Lei orçamentária: caráter autorizativo ou impositivo?

Para Kanayama (2009, p. 132), a aprovação da lei orçamentária autoriza o Executivo a efetuar determinada despesa, porém, não o obriga, visto que a “(...) aprovação de um plano de desenvolvimento, que elege os objetivos de uma política governamental, apenas delimita a atuação, mas não impõe uma ação”.



Sendo assim, o referido autor defende que o administrador público, com ressalva para as obrigações legais e constitucionais já mencionadas, teria a faculdade de cumprir o planejamento contido no orçamento, segundo as respectivas orientações políticas.

Seguindo tal raciocínio, Gontijo (2010, p. 65) afirma que o contingenciamento previsto no art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), reforçaria a característica discricionária que envolve a execução de despesas consideradas não obrigatórias, pois viabilizaria a flexibilidade necessária para que as metas fiscais fixadas anteriormente fossem cumpridas.

Gontijo (2010, p. 63) ressalta que o Orçamento Impositivo recai apenas nas despesas consideradas discricionárias, uma vez que tal instituto não abrange as despesas consideradas obrigatórias, como os gastos com pessoal ativo e inativo, pensões, bem como as demais obrigações legais. Além disso, a Constituição Federal vincula determinadas verbas³, como ocorre no caso da destinação de recursos para ações e serviços públicos de saúde (art. 198, §2º, da Constituição) e para a manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal).

Nesse sentido, Lima (2003) ressalta o fato do orçamento possuir pequena margem para dispêndios realmente discricionários, uma vez que a maior parte do orçamento público é formada por despesas de execução obrigatória.

Observa-se que as despesas com transferências a estados e municípios, pessoal e encargos, benefícios previdenciários, abono e seguro-desemprego, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), transferências referentes à Lei Kandir, subsídios e subvenções e com o Sistema Único de Saúde (SUS) – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem quase 90% das despesas totais. Em outras despesas também se encontram itens de caráter obrigatório, tais como, custeio dos ministérios e continuação de obras iniciadas no passado, em que a interrupção causaria grandes prejuízos ao erário (LIMA, 2003, p. 7).

Catapani (2011), ao analisar a flexibilidade que o Poder Executivo possui para realizar o projeto de lei orçamentária, em virtude da existência de despesas vinculadas, ressalta que a criação da Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi uma tentativa de retomar certa discricionariedade do Executivo.

Para o referido autor, as escolhas políticas devem ser feitas por quem foi eleito pelo voto universal e direto, cabendo ao Executivo a discricionariedade necessária para elaborar os

³ No site do Ministério do Planejamento é possível acessar dados acerca das receitas vinculadas. Ver: <https://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/pasta-estatisticas-fiscais/04.-vinculacao-das-receitas-primarias-arrecadadas-pelo-governo-central>.

projetos de leis orçamentárias, pois “(...) num regime que adota a tripartição de poderes, cabe ao Parlamento cancelar as escolhas iniciais feitas pelo Poder Executivo, adequar as propostas que lhe torem apresentadas ou mesmo, em último caso, rechaçar o projeto encaminhado” (CATAPANI, 2011, 247).

Em contrapartida, outros autores defendem que a lei orçamentária possui caráter impositivo (Dallari, 2011; Oliveira, 2013; Conti 2013; Horvath, 2014).

A lei orçamentária anual decorre de um processo de planejamento, que tem por objetivo definir prioridades governamentais e políticas públicas, motivo pelo qual as dotações orçamentárias são de caráter impositivo, sendo obrigatória a execução dos projetos e programas em função dos quais foram definidas as dotações, as quais não são simples autorizações de despesas, mas possuem caráter vinculante, cujo descumprimento pode ensejar a responsabilidade do agente público (DALLARI, 2011, p. 309).

Para Dallari (2011, p. 326), não faria sentido a existência de um sistema orçamentário baseado no planejamento e na transparência, bem como a previsão da participação popular durante a elaboração do orçamento, se as dotações orçamentárias não tivessem caráter impositivo.

Pode-se afirmar, com segurança, que o antigo debate sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento não tem mais sentido, diante da pleora de normas que não deixam sombra de dúvida quanto ao fato de que o sistema orçamentos é, na verdade, um subsistema do conjunto articulado de projetos e programas que devem orientar o planejamento governamental, o qual nos termos do art. 174 da CF, é determinante para o setor público (DALLARI, 2011, p. 327).

Seguindo tal raciocínio, Conti (2013) defende que o Poder Legislativo deve garantir maior efetividade à lei orçamentária, considerando seu papel de condutora da atividade financeira do Estado, razão pela qual deve colocar um freio ao uso de contingenciamento de dotações, realocação de recursos, bem como outras manobras orçamentárias. Para Conti (2013, p. 1) “não se pode conceber que o orçamento seja uma lei apenas no aspecto formal, com dispositivos dotados de caráter meramente autorizativo, sob pena de torná-lo um instrumento inócuo para o planejamento e gestão governamentais (...)”

Oliveira (2013), por sua vez, sustenta ser uma falácia considerar que 90% do Orçamento é de execução obrigatória, pois sustenta que apesar de existirem gastos obrigatórios, existe uma certa discricionariedade concernente à sua especificação alocativa.

A grande celeuma, de acordo com Oliveira (2013), resulta nas diversas interpretações que podem ser feitas do art. 4º, inciso I, “b”, conjugado com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de que tais normas podem revelar a natureza autorizativa ou impositiva do orçamento.



Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

(...)

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

Art. 9º 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.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e **as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias** (BRASIL. Lei Complementar n. 101/00) (grifo nosso).

Segundo Oliveira (2013), jamais fora questionada a constitucionalidade do § 2º do art. 9º da Lei Complementar n. 101/00. Logo, se as normas constitucionais fossem no sentido de definir o orçamento como uma norma de natureza apenas autorizativa, uma Lei Complementar que viesse a eliminar esse critério seria inconstitucional, o que não foi o caso.

Além disso, Oliveira (2013) demonstra o risco resultante da cooptação política, que leva o Executivo a negociar com membros do Legislativo, em busca de apoio a projetos de emendas com possível viés clientelista.

Segundo o referido autor, há um desvirtuamento durante a análise da proposta orçamentária, mas, devido seu caráter autorizativo, o Executivo não teria interesse em vetar tais emendas, pois poderia apenas deixar de executá-las posteriormente. O risco reside no fato de que os parlamentares poderiam ser incentivados a apoiar o governo em troca de ter suas emendas executadas.

Por outro lado, segundo Oliveira (2013), o orçamento impositivo deixaria os parlamentares com menor dependência em relação ao Executivo, bem como melhoraria o planejamento das ações.

Horvath (2014) questiona qual seria o motivo de constar na lei a exigência no sentido de que o Parlamento deve se manifestar sobre a lei orçamentária, se o Executivo, posteriormente, pudesse decidir sobre sua execução ou não.

Se se exige a manifestação da vontade política do povo, por meio de seus representantes, para que ele decida sobre o destino dos recursos públicos, e esse pronunciamento é *exteriorizado* pela aprovação do orçamento, há que se pressupor que aquilo que for aprovado será executado pelo Poder Executivo no exercício financeiro respectivo (HORVATH, 2014, p. 223).

Por tais motivos, Horvath (2014, p. 213) é adepto do posicionamento de que as leis orçamentárias devem sempre ser obedecidas, em razão de seu status legal, pois considera que “(...) a lei sempre prescreve, determina, obriga (no sentido de ser impositiva: obrigando literalmente, proibindo ou até mesmo facultando) comportamentos”.

Constata-se, assim, a celeuma acerca do caráter autorizativo ou impositivo da lei orçamentária. Coaduno com a corrente doutrinária que defende o caráter impositivo do orçamento, a partir de uma análise sistemática da Constituição, bem como em razão dos objetivos e valores consagrados pelo Estado Democrático Brasileiro.

3. ORÇAMENTO IMPOSITIVO: AVANÇOS E LIMITAÇÕES DECORRENTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 86 DE 2015

Nesse contexto, surge a figura do Orçamento Impositivo, através da Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, a qual alterou alguns parágrafos dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal, no que tange à vinculação de recursos das emendas parlamentares, bem como alterou o art. 198, com a finalidade de vincular 15% dos recursos da União para os programas e ações de saúde.

Cabe ressaltar que a Lei de Diretriz Orçamentárias de 2015 também regulamentou o assunto:

Art. 56. É obrigatória a execução orçamentária e financeira, de forma equitativa, da programação referente a emendas individuais aprovadas na lei orçamentária, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício de 2014.

Lima (2003, p. 6) ensina que o Orçamento Impositivo pode ser analisado com base em três versões (extrema, intermediária e flexíveis).

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não (LIMA, 2003, p. 6).

Segundo Lima (2003) o modelo da versão intermediária é praticada pelos Estados Unidos desde meados dos anos 1970, sendo a mais razoável, em função de propiciar alguma flexibilidade orçamentária.

As variantes do Orçamento impositivo também são expostas por Oliveira (2013): variante mais impositiva (cumprimento da programação); menos impositiva (somente haveria



necessidade de pedir autorização do Parlamento para a não execução de ações); e uma variante ainda menos impositiva (o Executivo poderia não executar ações de acordo com critérios previstos em lei, em virtude da possibilidade de não cumprimento de metas fiscais). Para o autor, a última variante é o modelo fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal no Brasil, em seu art. 9º.⁴

Eis a questão problemática, segundo Oliveira (2013), pois o art. art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal vem sendo interpretado como regra, ou seja, como se o orçamento tivesse caráter meramente autorizativo, podendo o Executivo deixar de realizar determinadas ações, pela possibilidade de risco no cumprimento de metas fiscais.

Oliveira (2013) ainda apresenta duas teorias antagônicas: Teoria do poder cautelar e discricionário de não execução *versus* Teoria da corresponsabilidade parlamentar e da não execução previamente autorizada. A primeira teoria autorizaria o Poder Executivo a não executar determinadas despesas discricionárias, uma vez que as políticas e programas são implementadas segundo o poder de cautela do Executivo, razão pela qual poderia não executar, como também postergar tal execução, quando julgar que há riscos para o equilíbrio fiscal.

Por outro lado, a teoria da corresponsabilidade parlamentar e da não execução previamente autorizada está baseada no equilíbrio e harmonia entre os Poderes, definindo que o Executivo deve ser autorizado pelo Legislativo para que possa deixar de executar determinadas ações programadas, ou seja, a não execução deve ser previamente autorizada. Coadunado com esta teoria, na medida em que garante legitimidade democrática ao planejamento governamental, visto que uma ação não pode deixar de ser cumprida de forma discricionária.

Após fazer breve delimitação conceitual do fenômeno, no próximo item serão analisadas as mudanças promovidas pela Emenda Constitucional n. 86/2015.

3.1 Avanços e as limitações decorrentes da Emenda Constitucional n. 86/2015

Rezende e Cunha (2003, p. 58) ressaltam que a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Orçamento, ao constatar a existência de um esquema de corrupção, fez com que o Congresso Nacional repensasse sua atuação no processo orçamentário, tendo motivado a edição

⁴ Art. 9º 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 (BRASIL, Lei Complementar n 101/2000).

da Resolução com a finalidade de disciplinar os trabalhos dos relatores, especificamente, os delineamentos das emendas parlamentares.

Contudo, as emendas parlamentares individuais ganharam novos contornos em decorrências das alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 86/2015, conforme quadro abaixo:

Principais alterações promovidas pela Emenda Constitucional n. 86/2015	
<i>Vinculação de receitas para gastos com emendas parlamentares individuais:</i>	Art. 166 (...) § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (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.
<i>Exceção: casos de impedimento de ordem técnica</i>	Art. 166 (...) § 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.
<i>Lei Complementar definirá os critérios para a execução equitativa da programação</i>	Art. 166 (...) § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (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 § 9º do art. 165. § 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.
<i>A vinculação de 1,2% poderá ser contingenciada quando houver ameaça de que a meta fiscal não será</i>	Art. 166 (...) § 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias,



<i>cumprida, nos termos da lei de diretrizes orçamentárias.</i>	o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.
---	---

Fonte: BRASIL, Lei Complementar n. 86/2005.

Ao analisar a Emenda Constitucional n. 86/2015, constata-se que tal norma estabeleceu que 1,2% da receita corrente líquida ficará vinculada para gastos com emendas parlamentares, sendo que metade desse valor será destinada para ações e serviços de saúde. A questão de maior importância foi a determinação no sentido de que tais programações terão execução orçamentária obrigatória.

Contudo, a referida norma estabeleceu a não obrigatoriedade de execução das verbas vinculadas para as emendas parlamentares individuais, nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

De acordo com Estudo Técnico do Congresso Nacional (2015), segue o conceito de impedimento de ordem técnica ⁵:

O impedimento é o obstáculo de ordem técnica (e legal) que impossibilita a execução, total ou parcialmente, das programações. À semelhança da ocorrência do caso fortuito e da força maior nos contratos civis, afasta-se a obrigatoriedade de execução. Até mesmo as despesas efetivamente obrigatórias estão impedidas de execução, no caso de impedimento, na medida em que se encontra implícito no sistema jurídico, quando da autorização legislativa orçamentária, que a execução orçamentária deve se limitar a programações isentas de ilegalidades ou vícios, sejam de que espécies forem (CONGRESSO NACIONAL, *Estudo Técnico Conjunto nº 1*, 2015, p. 19).

A referida Emenda Constitucional definiu o prazo de 120 dias para que os impedimentos fossem identificados pelos órgãos encarregados da execução, contados da publicação da Lei Orçamentária Anual.

Segundo o Estudo Técnico Conjunto n. 1, do Congresso Nacional (2015, p. 23), o funcionamento do orçamento impositivo “depende fundamentalmente da adoção de critérios objetivos e neutros na caracterização dos impedimentos, visto que afastam o dever de execução”.

⁵ “Em 2014, durante a execução da LOA, foram caracterizados como impedimento, por exemplo, erros de classificação orçamentária, incompatibilidade do valor apresentado com o objeto, indefinição quanto ao beneficiário, falta de apresentação do plano de trabalho ou de atendimento de requisitos da LRF e da LDO para a execução de transferências ao setor público ou privado. Também, o contingenciamento foi considerado impedimento capaz de obstar qualquer procedimento prévio necessário à execução” (CONGRESSO NACIONAL, *Estudo Técnico Conjunto nº 1*, 2015, p. 23).

De qualquer forma, não há como desconsiderar o avanço resultante da vinculação de receitas para financiar as emendas parlamentares individuais. Conforme ensina Scaff (2015), a referida Emenda Constitucional repercutirá nas relações político-partidárias:

De toda forma, mesmo estas tímidas normas aprovadas já tem o poder de causar muitas modificações nas relações político-partidárias existentes, pois a liberação de emendas parlamentares deixará de ser uma espécie de moeda de troca nas relações entre o Congresso e o Planalto. Nem falo apenas do atual governo, mas de todos os governos do período democrático, em todos os níveis federativos, durante os quais se usou a liberação de emendas parlamentares para aprovar as matérias de interesse do Executivo junto ao Legislativo. Se o deputado votasse de acordo com o Planalto, as emendas seriam liberadas (mesmo que a conta-gotas); se votasse contra, não haveria liberação de recursos. Nos estados e municípios brasileiros esta mesma dinâmica existe e, tal como na União, é indiferente quais sejam os partidos na situação ou na oposição. A Emenda 86, embora tímida e circunstancial, se propõe a liberar o Legislativo do jugo do Executivo, o que é positivo (SCAFF, 2015, p. 1).

No que tange às limitações, Scaff (2015) afirma que o Orçamento Impositivo proposto pela referida Emenda Constitucional obriga o Executivo a cumprir determinadas emendas parlamentares, as quais fazem parte de pequena parcela do orçamento e estão atreladas a determinados interesses eleitorais.

Portanto, de acordo com Scaff (2015), o Congresso perdeu a oportunidade de realizar uma verdadeira reforma constitucional orçamentária, pois, através da Emenda Constitucional n. 86, apenas passaram a ser impositivas as dotações orçamentárias destinadas às emendas parlamentares, ficando o restante submetido ao critério do Executivo.

Nessa linha, Lima (2003, p. 10) alerta que o Orçamento Impositivo gera a transferência da responsabilidade de planejar para o Congresso, como ocorre no caso dos Estados Unidos, onde as despesas públicas são destinadas pelo Parlamento. Dessa forma, para o referido autor, “(...) tornar o orçamento impositivo, portanto, implica uma modificação ainda mais profunda que a exigência de implementação integral da programação aprovada. Implica a mudança sobre quem decide a programação, passando o eixo de decisão para o parlamento” (LIMA, 2003, 11).

Além disso, Lima (2010, p.12-13) destaca que dentro do contexto brasileiro em que há problemas de ausência de fidelidade partidária, excesso de partidos políticos, dentre outros, a utilização do Orçamento Impositivo poderia prejudicar a implementação de uma agenda política, razão pela qual sustenta que “(...) para diminuir os efeitos negativos de um possível imobilismo, seria importante que o orçamento impositivo viesse acompanhado de outras mudanças institucionais, tais como, a reforma política e a eleitoral”.

De acordo com Estudo Técnico do Congresso Nacional (2015), a participação do Legislativo na condução das políticas públicas ficou prejudicado, diante da restrita abrangência do Orçamento Impositivo proposto pela Emenda Constitucional em questão



De fato, ao aprovar a lei orçamentária, o Congresso Nacional não está validando apenas as emendas individuais. Todas as programações orçamentárias, sejam oriundas da proposta orçamentária enviada pelo Executivo, sejam de emendas (individuais, coletivas ou de relatoria), passam a deter o mesmo status jurídico, uma expressão da vontade geral. A ideia do parlamento circunscrito apenas à fatia das emendas individuais reduz sua participação na definição das demais políticas públicas a cargo do governo, o que reforça, aliás, tendência já verificada de perda de prerrogativas, a exemplo do que vem ocorrendo com o regime do PAC (CONGRESSO NACIONAL, *Estudo Técnico Conjunto nº 1*, 2015, p. 30).

Kanayama (2009, p. 143) destaca que o administrador público, diante da obrigatoriedade legal em cumprir o previsto no orçamento, poderia diminuir a previsão de obras, com receio de não conseguir colocá-las em prática. “O temor da responsabilidade fiscal, administrativa, eleitoral de qualquer administrador público poderia resultar uma diminuição abrupta de projetos de investimentos que possam não ser materializados” (KANAYAMA, 2009, 143).

Outra questão importante, destacada por Kanayama (2009, 142), reside no fato de que o Orçamento Impositivo passaria a gerar direitos subjetivos, não apenas expectativas. Tal fato, segundo o referido autor, poderá dar ensejo a pedidos de indenização por particulares que sejam prejudicados pela omissão de um ato a que estava obrigado.

Outrossim, suponha-se que por incapacidade administrativa e sem justificativa não ocorra a execução da despesa prevista. Além dos prováveis prejuízos pessoais que sofrerá o agente público que deu causa especialmente eleitorais -, também o erário estará sujeito a suportar o prejuízo, diante da responsabilidade extracontratual (KANAYAMA, 2009, 142).

Em contrapartida, Oliveira (2013) sustenta que não há direito subjetivos de possíveis beneficiários da execução do que fora planejado, visto que a lei orçamentária poderá ser alterada a qualquer tempo, durante o exercício financeiro. Logo, não haveria direito subjetivo à imutabilidade da programação original.

Em suma, a Emenda Constitucional n. 86/2015 limitou a utilização do orçamento impositivo, na medida em que obrigou o Executivo a cumprir apenas as dotações orçamentárias destinadas para as emendas parlamentares, por conseguinte, o restante ficou sujeito à discricionariedade estatal.

4 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988, ao democratizar o processo legislativo orçamentário, atribuiu ao Legislativo o papel de estabelecer as prioridades que irão condicionar a elaboração da lei orçamentária.

O fato de a Constituição Federal de 1988 estabelecer despesas e vinculações obrigatórias, não significa que o restante contido na peça orçamentária ficará à critério do Executivo. Pelo contrário, pois há previsão constitucional de um processo legislativo necessário para discussão e aprovação das leis orçamentárias. Sendo assim, o orçamento reflete um plano de ação governamental legitimado pela vontade popular, a qual também ocorre através da utilização do orçamento participativo.

Nessa linha, Oliveira (2010, p. 393) sustenta que aquilo que foi captado como real necessidade não pode ser desprezado pelo Poder Público, ou seja, a deliberação popular deve ser incluída no orçamento e cumprida.

A partir do momento em que a ação governamental é objeto de análise perante o Legislativo, após o Executivo elaborar sua proposta, surge a questão da legitimidade democrática, decorrente da representação da vontade popular, que não pode ser desconsiderada. Conceber a peça orçamentária como um mero documento autorizativo, implica em desconsiderar todo esse processo.



Noutras palavras, no momento em que é aprovada a lei orçamentária, o Poder Legislativo valida todas as programações realizadas, uma vez que manifestam a vontade geral. Dessa forma, atribuir caráter impositivo apenas às emendas parlamentares individuais, significa ignorar os objetivos e valores consagrados pelo Estado Democrático de Direito, reduzindo o papel do Legislativo na participação do processo orçamentário, bem como de sua respectiva execução.

Constata-se que o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, gera interpretações no sentido de que a execução das despesas contidas no orçamento seria ato discricionário, na medida em que a lei prevê meios que flexibilizam tal cumprimento, em decorrência da necessidade de cumprir metas fiscais. No entanto, cumpre frisar que ao Executivo compete direcionar o planejamento da ação estatal, bem como elaborar políticas públicas para tanto, porém, não é prudente permitir mecanismos que flexibilizem a lei orçamentária, motivo pelo qual é importante garantir segurança jurídica ao que fora aprovado. Logo, o uso contingenciamento de dotações, realocação de recursos, bem como outras manobras orçamentárias, devem ser exceção, não regra.

Diante do exposto, constata-se que o orçamento impositivo é um instrumento importante no sentido de evitar excesso de discricionariedade por parte do Executivo. No entanto, restou demonstrado que a Emenda Constitucional n. 86/2015 limitou tal instrumento, na medida em que obrigou o Executivo a cumprir apenas as dotações orçamentárias destinadas para as emendas parlamentares individuais, ficando o restante sujeito à discricionariedade do Executivo.

Portanto, enquanto o orçamento for concebido como uma peça meramente autorizativa (com as exceções legais e constitucionais), a execução orçamentária continuará sendo passível de barganha política entre Executivo e Legislativo.

Ao Executivo cabe fazer as escolhas políticas, no entanto, ao submetê-las ao crivo do Legislativo, as prioridades são definidas, passando a conduzir a atividade financeira, razão pela qual é de vital importância, num Estado Democrático de Direito, que as leis orçamentárias sejam cumpridas de acordo com a proposta objeto de votação, garantindo, assim, legitimidade democrática.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Lei Complementar n. 101/00*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 86/2015*. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica. Esta emenda foi resultado da Proposta de Emenda Constitucional n. 358 de 2013 da Câmara dos Deputados.

CATAPANI, Márcio Ferro. A discricionariedade do Poder Executivo na elaboração do projeto de lei orçamentária anual. In CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 245-266.

CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento, Fiscalização e Controle do Senado Federal. *Estudo Técnico Conjunto nº 1, de 2015: o Regime do Orçamento Impositivo das Emendas Individuais – Disposições da Emenda Constitucional nº 86, de 2015, e da LDO 2015*. Descreve, de forma sucinta, as principais alterações promovidas pelas disposições que tratam do orçamento impositivo e suas consequências no modelo orçamentário brasileiro. Disponível em http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2015/ESTC01_2015.pdf. Acesso em 24 de junho de 2016.

CONTI, José Mauricio. Planejamento e responsabilidade fiscal. In SCAFF, Fernando Facury.;

CONTI, José Mauricio (coords). *Lei de Responsabilidade Fiscal*. 10 anos de vigência – questões atuais. Florianópolis: Conceito, 2010, p. 39-56.

CONTI, José Mauricio. Orçamento impositivo é avanço para a administração. *Consultor Jurídico*, 7/5/2013.

DALLARI, Adilson. Orçamento Impositivo. In CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 309-328.



FOUNROUGE, Carlos M. Giuliano. *Derecho financeiro*. 2 ed. Buenos Aires: Depalma, 2001.

GONTIJO, Vander. Orçamento Impositivo, Contingenciamento e Transparência. In *Cadernos Aslegis 39*, jan/abr 2010, p. 61-72.

HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 17^a ed. São Paulo: Atlas, 2008.

HORVATH, Estevão. *O Orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. Tese apresentada ao concurso de professor titular de Direito Financeiro da USP, 2014, p. 207-232.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas Observações sobre Orçamento Impositivo no Brasil. In *Planejamento e políticas públicas*, n. 26, jun/dez 2003, p. 5-15.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A Ineficiência do Orçamento Público Impositivo. In *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, ano 7, n. 28, out/dez 2009, p. 127-144.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3^a ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando (Coord). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando Facury. (coords.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 729-749.

SCAFF, Fernando Facury. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. *Revista Consultor Jurídico*, 24 de março de 2015.