Nas eleições, pense bem para quem vai entregar a chave do cofre

> "No dinheiro está o princípio vital do organismo político; o tesouro é o coração do Estado; a gerência das finanças envolve a supremacia sobre a ação do governo." Rui Barbosa

As sábias palavras de um dos maiores gênios brasileiros continuam mais atuais do que nunca. Poucas palavras que muito explicam, como veremos.

A corrida (ou guerra?) eleitoral já começou. Vê-se, sem sombra de dúvida, que os cargos mais disputados são os de Chefe do Poder Executivo — no caso desta eleição, Governadores de Estado e Presidente da República.

Em nosso país, cuja Constituição consagra o Estado Democrático de Direito (artigo 1º), com separação de poderes (artigo 2º), isto não deixa de ser curioso, pois o Poder Legislativo é o principal responsável pela elaboração e aprovação das leis a que todos estamos sujeitos. Deveria, pois, ser o mais "importante", que tem mais "poder"[1], e consequentemente o mais cobiçado.

Mas não é o que ocorre.

Observe que, na prática, quem tem mais poder é o Chefe do Poder Executivo. É isso que justifica os ocupantes destes cargos serem mais conhecidos, e objeto de desejo da grande maioria dos políticos. Veja você mesmo, caro leitor. Pergunto-lhe: você sabe quem é o Presidente (ou seria Presidenta? Solicito ajuda dos gramáticos!) da República? O Governador do Estado? O Prefeito do Município? A resposta é em regra positiva e segura. E o Presidente do Congresso Nacional? Da Assembleia Legislativa? Da Câmara Municipal? Quem é o Presidente do Supremo Tribunal Federal? Dos demais Tribunais Superiores? E do Tribunal de Justiça? Essas últimas são mais difíceis, não é mesmo? As respostas nem sempre são certas, e, no mais das vezes, com hesitações.

E porque isso ocorre? De onde vem esse "poder maior", essa supremacia, do Poder Executivo?

A resposta, embora não seja tão difícil, é pouco conhecida. E quem nos dá é o Direito Financeiro. Rui Barbosa nos indica o caminho para chegar a ela.

As leis orçamentárias, que definem as receitas e despesas, são, como já tenho repetido, fazendo coro à nossa Suprema Corte, as mais importantes do ordenamento jurídico depois da Constituição[2].

E, em todo o processo que envolve as leis orçamentárias, desde sua elaboração, passando pela execução e fiscalização, no chamado ciclo orçamentário, o Poder Executivo tem papel destacado. Não deveria ser o principal, uma vez que em nosso Estado Democrático de Direito "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes" (Constituição, artigo 1º e parágrafo único), que tem (ou deveria ter…) no Poder Legislativo seu mandatário mais fiel, como bem colocou o ministro Luiz Fux: "Se, por certo, não só o Poder Legislativo busca raízes de legitimidade no povo, já que, como afirma a

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Constituição Federal de 1988, é deste último que todo o poder emana (Constituição Federal, artigo 1º, parágrafo único), nem por isso se pode ignorar que cabe ao Parlamento, na lógica que perpassa a tripartição dos poderes, a primazia no papel de caixa de ressonância da vontade popular, derivada (i) da forma de provimento de seus cargos pela via do batismo democrático e, simultaneamente, (ii) da composição plúrima a espelhar os diversos segmentos da sociedade"[3].

Mas a realidade, nesse caso, não é muito coerente com a teoria, como se verá.

A importância das leis orçamentárias reflete-se no ciclo orçamentário, onde se observa haver extremo cuidado em dividir as diversas fases entre os poderes Executivo e Legislativo, atribuindo-se competências a ambos, de modo a deixar evidente a presença do sistema de "freios e contrapesos". Em síntese, o Poder Executivo tem a iniciativa da lei orçamentária, que é aprovada pelo Poder Legislativo, cabendo ao Executivo conduzir a sua execução, que o Legislativo fiscalizará.

Muitos são os poderes do Executivo na primeira fase do ciclo orçamentário, a começar pela prerrogativa de apresentar a proposta de orçamento, conforme expressamente dispõe o artigo 165 da Constituição, o que já é por demais significativo, tendo em vista as limitações do Poder Legislativo em propor emendas ao projeto (Constituição Federal, artigo 166, parágrafo 3º).

Limitações estas que, na prática, são muito maiores do que prevê nossa Constituição. Isto porque já se institucionalizou, na generalidade dos entes que compõem nossa federação, a prática de definir previamente uma "cota" para as emendas do Poder Legislativo[4], sujeitando nossos parlamentares a propor alterações no montante estabelecido (em geral, valores que não atingem 1% do orçamento total), que não alteram de forma relevante o orçamento – o que o torna, de fato, uma lei quase integralmente de autoria do Poder Executivo.

O Poder Legislativo, contudo, é quem tem a palavra final em matéria de finanças públicas: cabe a ele aprovar as leis orçamentárias.

Mas a supremacia do Poder Executivo aparece de forma mais evidente na fase de execução orçamentária, na qual tem papel predominante, e onde fica clara sua função de gestor das finanças públicas.

A lei orçamentária, como toda e qualquer lei, existe para ser cumprida. Tem, no entanto, algumas peculiaridades que permitem reconhecer legítimo e necessário sujeitar-se a algum grau de flexibilidade em sua execução. Elaborada com base em previsões de arrecadação, que vão estabelecer o montante de receitas e consequente limite das despesas, vê-se haver inúmeros fatos futuros e incertos que impedem seja a lei executada um espelho daquela que foi aprovada.

Flexibilidade esta que, embora necessária, deve ter sua extensão reduzida ao mínimo, restringindo-se as possibilidades de alteração do que foi aprovado. Mas não é o que acontece.

Generalizou-se a prática de estabelecer autorizações prévias para que o Executivo abra créditos suplementares (Lei 4320, de 1964, artigo 7º, I), as chamadas "margens de remanejamento", de tal forma exageradas, que dispensam toda e qualquer necessidade de lei para aprovar referidos créditos responsáveis por alterar o orçamento. Uma verdadeira delegação do Poder Legislativo ao Poder

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.

Executivo para conduzir a execução orçamentária da forma que lhe aprouver, aumentando, diminuindo, remanejando e transferindo recursos, de modo a descaracterizar as dotações que inicialmente constavam das leis orçamentárias.

O contingenciamento, instrumento destinado a adequar o fluxo da atividade financeira do Estado, compatibilizando o ingresso com a saída de recursos, tem sido utilizado de maneira ilegítima pelo Poder Executivo, limitando o empenho para postergar os gastos com a finalidade de "criar dificuldades para vender facilidades", como já exposto em coluna anterior[5].

Transferências voluntárias, importante mecanismo para adequar a partilha de recursos e minimizar distorções na distribuição das receitas em nosso sistema federativo, tem sido utilizadas pelos Poderes Executivos da União e dos Estados não como instrumentos de um federalismo cooperativo, mas sim de subordinação política dos entes subnacionais, criando relações de dependência que ferem o princípio federativo[6].

São muitas as distorções, vários os desvios, que distanciam a teoria da realidade, e mostram que, em matéria orçamentária, o sistema de "freios e contrapesos" não está funcionando como deveria. O Poder Executivo, em nosso país, sem que a Constituição autorizasse, se apossou do tesouro, o "coração do Estado", controlando o dinheiro público, "princípio vital do organismo político", o que lhe tem dado a supremacia das ações governamentais, para usar as precisas palavras de Rui Barbosa.

As eleições se aproximam. É hora de pensar bem em quem votar. Todos querem pegar a "chave do cofre". Fique atento para quem vai entregá-la.

---

[1]No sentido coloquial do termo, sem entrar em discussões mais profundas sobre o exato conteúdo e significado da expressão, uma vez não ser o propósito deste breve texto.
[2]Ministro Carlos Ayres Britto, STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92 dos autos.
[3]STF, ADI-MC 4663.
[4]Como já expus na coluna "Emendas ao orçamento e o desequilíbrio de Poderes", publicada em 3 de julho de 2012.
[5]"Hora é de 'apertar o cinto' e contingenciar gastos", publicada em 11 de março de 2014.
[6]Assunto já abordado na coluna "Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo", publicada em 28 de agosto de 2012.

Date Created
26/08/2014

2023 - www.conjur.com.br - Todos os direitos reservados.