

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND

CONSTITUIÇÃO E ORÇAMENTO:

aspectos constitucionais, legais e práticos do sistema orçamentário brasileiro

RENAN DA SILVA MESQUITA

RIO DE JANEIRO

2018 / 2º SEMESTRE

RENAN DA SILVA MESQUITA

CONSTITUIÇÃO E ORÇAMENTO:

aspectos constitucionais, legais e práticos do sistema orçamentário brasileiro

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Doutora Lilian Márcia Balmant Emerique**.

RIO DE JANEIRO

2018 / 2º SEMESTRE

CIP - Catalogação na Publicação

d578c da Silva Mesquita, Renan
CONSTITUIÇÃO E ORÇAMENTO: aspectos
constitucionais, legais e práticos do sistema
orçamentário brasileiro / Renan da Silva Mesquita. -
Rio de Janeiro, 2018.
60 f.

Orientadora: Lilian Márcia Balmant Emerique.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
de Direito, Bacharel em Direito, 2018.

1. Constituição orçamentária de 1988. 2. A tríade
orçamentária. 3. Anomia orçamentária: a problemática
da omissão legislativa. 4. A natureza jurídica do
Orçamento e a EC n° 86/2015. 5. Orçamento
participativo no Brasil. I. Márcia Balmant
Emerique, Lilian, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

RENAN DA SILVA MESQUITA

CONSTITUIÇÃO E ORÇAMENTO:

aspectos constitucionais, legais e práticos do sistema orçamentário brasileiro

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da **Professora Doutora Lilian Márcia Balmant Emerique.**

Data de aprovação: __/__/____

Banca examinadora:

Orientador

Membro da Banca

Membro da Banca

RIO DE JANEIRO
2018 / 2º SEMESTRE

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto de estudo o instituto jurídico do Orçamento Público. O intuito é apresentar os principais aspectos constitucionais e legais das leis orçamentárias problematizando sua aplicação na prática. Como o objetivo é traçar um panorama do atual sistema orçamentário brasileiro e definir as atribuições de cada ator social, estudar-se-á o tema através de revisão bibliográfica, isto é, consulta de livros, artigos, jurisprudências, textos legais (normas) e manuais. Desta forma, procura-se entender a dinâmica jurídica entre o orçamento público, os Poderes e a sociedade. Este trabalho focará principalmente nos aspectos controvertidos do instituto, que constituem verdadeiro entrave à efetivação dos interesses eleitos pelos cidadãos e à distribuição de renda no país.

Palavras-chave: Direito. Orçamento Público. Democracia.

ABSTRACT

The present work has as object of study the legal institute of the Public Budget. The purpose is to present the main constitutional and legal aspects of budget laws, by discussing their application in practice. As the objective is to outline the current Brazilian budget system and define the attributions of each social actor, the subject will be studied through a bibliographical review, that is, consultation of books, articles, jurisprudence, legal texts and manuals. In this way, we try to understand the legal dynamics between the public budget, the Powers and society. This work will focus mainly on the controversial aspects of the institute, which constitute a real obstacle to the realization of the interests chosen by the citizens and the distribution of income in the country.

Key-words: Law. Public Budget. Democracy.

LISTA DE ABREVIATURA

Art. – Artigo

ADCT – Ato das Disposições Transitórias

CRFB/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

EC – Emenda Constitucional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OP – Orçamento Participativo

PPA – Plano Plurianual

PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	
1.1 Evolução histórica do Orçamento.....	4
1.2 Constituição orçamentária de 1988.....	7
1.3 Princípios constitucionais orçamentários	12
CAPÍTULO 2	
2.1 A tríade orçamentária.....	17
2.2 Anomia orçamentária: a problemática da omissão legislativa.....	25
CAPÍTULO 3	
3.1 A natureza jurídica do Orçamento e a EC nº 86/2015	28
3.2 Orçamento participativo no Brasil	36
CONCLUSÃO	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	51

INTRODUÇÃO

Esta monografia tem como tema o Direito Constitucional, mais especificamente o Direito Constitucional Orçamentário. De modo geral, o estudo visa ampliar o conhecimento acerca do Orçamento Público e fomentar o debate quanto à sua implementação no cenário atual, destacando o papel do Poder Público e da população. O referido tema foi escolhido pelo interesse no estudo do orçamento público e nas dificuldades da sociedade em receber a real tutela dos seus interesses sufragada nas urnas.

A elaboração do planejamento das ações culminará com a confecção do orçamento público que deverá contemplar as reais necessidades da sociedade, observadas as limitações conjunturais e as pretensões e possibilidades de realização do governante. O Orçamento atinge toda a Administração Pública, seja ela ente/órgão da administração direta/indireta de nível federal, estadual, municipal e, enquanto instrumento de gestão, o Orçamento, afetará todos os que estiverem sob seus auspícios.

A lei orçamentária no Brasil integra um sistema de planejamento financeiro da ação governamental, composto basicamente por três leis – o plano plurianual (PPA), a Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) e a lei anual (LOA). Em regra, todas deveriam funcionar de modo harmônico e complementar, mas o que se percebe, na prática, é a consequência nociva dos vários desvirtuamentos e lacunas existentes nesse sistema que alijam o cidadão de suas garantias e direitos fundamentais.

No primeiro capítulo desta monografia será exposto uma breve análise do Orçamento na Constituição brasileira de 1988. Busca-se definir o conceito do instituto, estabelecer os caminhos que levaram o constituinte originário a escolher o atual modelo orçamentário brasileiro, bem como explicitar os principais princípios que regem a dinâmica orçamentária. Esses elementos são importantes, pois estarão traduzidos nas leis ordinárias que nascem no bojo normativo para produzir efeitos concretos no mundo real.

O Orçamento Público é mais que um documento onde estão previstas a arrecadação de receitas e a realização de despesas. Trata-se de instrumento onde estarão plasmados os caminhos propostos pelos representantes eleitos - seja através das peças orçamentárias, seja através de emendas – e que, portanto, devem representar genuíno compromisso dos governantes

com as prioridades eleitas pela população.

No segundo capítulo, será dado maior destaque ao aspecto formal do Orçamento através do estudo mais aprofundado das leis ordinárias orçamentárias (PPA, LDO e LOA), suas nuances, particularidades, vigência, prazos e a participação do Poder Legislativo no processo de elaboração, além do modo de elaboração do Orçamento. Será através da tríade orçamentária que os governantes elaborarão o *plano* de governo que devem estar em consonância com as ideologias perfilhadas pela população. Tanto o PPA como a LDO e a LOA estão radicados no art. 165 da CRFB/88, estando previstos nos parágrafos 1º, 2º e 5º respectivamente. Os objetivos plasmados nessas leis vinculam toda a Administração Pública e mobilizam todo o aparelho de Estado para sua realização.

Em seguida, discute-se a ausência de interesse legislativo em produzir uma importante lei complementar na seara orçamentária que está autorizada na CRFB/88. Tal lei complementar prevista constitucionalmente (art. 165, § 9º, CRFB) aglutinaria todas as normas afetas a orçamentos públicos dispondo sobre prazos, vigência, organização das leis orçamentárias ordinárias, solução de problemas orçamentários, etc. Assim, os dispositivos da Lei nº 4.320/1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos Municípios e do Distrito Federal, acham-se em vigor, salvo aqueles contrariados pelas normas constitucionais supervenientes.

No terceiro capítulo são verificadas as correntes que dispõem sobre a natureza jurídica do instituto. Isso porque, ainda há discussão na doutrina acerca da natureza jurídica do Orçamento. Antes da Emenda nº 86/2015, a doutrina majoritária entendia que a natureza jurídica do instituto era de lei no sentido formal visto que não criava direitos subjetivos e nem modificava as leis tributárias e financeiras.

A importância dessa questão reside no fato de que a depender da posição adotada – lei formal, ato-condição e/ou lei material – será possível exigir uma maior vinculação do governante àquilo que foi escolhido pela população, desde a confecção do orçamento, passando pela sua discussão no legislativo e posterior execução. Aborda-se o desenvolvimento jurisprudencial sobre a matéria, bem como o atual posicionamento doutrinário, sobretudo, após o advento da EC nº 86/2015 que trouxe a previsão das emendas parlamentares individuais vinculantes, ressaltando seus aspectos positivos e negativos.

Por fim, o Orçamento Participativo será problematizado haja vista que o instituto, que visa garantir a participação da sociedade na elaboração dos projetos de leis orçamentárias, não consegue ser efetivamente implementado na realidade diante da robustez dos entes políticos. No Brasil, o chefe do executivo não necessariamente encampará as conclusões arbitradas nas audiências públicas em sede de Orçamento Participativo, o que leva ao debate acerca da sua vinculação ao que foi decidido. Nessa linha, não há, portanto, direito adquirido o que dá apenas um aspecto retórico ao instituto.

Soma-se a isso o fato de que, nos estudos acerca das experiências de Orçamento Participativo nas localidades do Brasil recentes, foram constatados diversos obstáculos que dificultam a implementação e construção do instituto, ensejando a necessidade de repensar o mesmo e encarar esses problemas adequadamente, com equilíbrio e razoabilidade.

CAPÍTULO 1

1.1. Evolução histórica do Orçamento

A noção de Orçamento nasceu com a necessidade da periódica autorização para lançar tributos e efetuar gastos nos Estados Modernos. É certo que a derrocada da Monarquia Absolutista, sendo sucedida pela Monarquia Parlamentarista, se constitui como um importante marco no desenvolvimento da ideia de Orçamento, isso porque se trata da primeira forma de combate aos arbítrios dos monarcas absolutistas, com seus eventuais excessos e violações na liberdade dos indivíduos sob seu julgo – a exemplo da Magna Carta de 1215 na Inglaterra. Dessa forma, o progressivo controle do Poder Legislativo em relação às finanças públicas acaba por iniciar o desenvolvimento de um sistema orçamentário.

Sob o prisma formal, o surgimento do Orçamento remonta aos séculos XVII e XVIII e está associado ao nascimento do constitucionalismo¹. Nos primórdios, o Orçamento era caracterizado por sua natureza controladora, uma vez que sua principal função era de servir como instrumento para os órgãos de representação em relação às ações do Poder Executivo no que concerne às finanças públicas. Tinha-se o chamado Estado Fiscal Clássico ou Estado Guarda Noturno que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de poucos serviços públicos, visto que as maiores preocupações do Parlamento estavam relacionadas à tributação e aos gastos relativos à esfera militar com a interferência mínima sobre os aspectos econômicos e sociais.

Nesse sentido, assevera Gilberto Bercovici:

O Orçamento assumia feição de neutralidade em face da ordem econômica, até porque, à época, pressupunha-se existir uma ordem econômica natural, sendo certo que as constituições econômicas liberais justificavam-se apenas para garantir os fundamentos do sistema econômico liberal, traduzido em dispositivos garantidores do direito de propriedade².

Portanto, o Orçamento se constituía em mera peça contábil, de conteúdo eminentemente financeiro, com o intuito de prever receitas e autorizar despesas de modo geral. Ainda não havia

¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Vol. V. O Orçamento na Constituição. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 3.

² BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 32.

um interesse em racionalizar essa vertente da atividade financeira do Estado, tampouco com a promoção de objetivos econômicos-sociais. Tratava-se, basicamente, em uma disputa política entre Monarcas e seus respectivos Parlamentos, onde o Orçamento cumpria relevante papel para o equilíbrio político entre os órgãos.

Nessa esteira, José Afonso da Silva também assinala:

Informado pelos princípios do liberalismo, o orçamento tradicional refletia a idéia de que a atividade financeira do Estado deveria restringir-se ao indispensável à satisfação das necessidades primárias do estado (segurança interna e externa, justiça, etc), vedada qualquer ingerência na ordem econômica e social ³.

Em relação ao contexto brasileiro, antes da Independência já havia um levantamento de dados comparativos da receita e da despesa, mas somente com a Constituição de 1824 a figura do Orçamento surge, sendo estabelecido que cabia à Câmara dos Deputados a iniciativa das leis de impostos (art. 36, nº 1) e que era dever do Ministro da fazenda, uma vez recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas de suas repartições, apresentar àquela câmara, anualmente, um balanço geral da receita e da despesa do Tesouro de ano a ano antecedente e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância total de todas as contribuições e rendas públicas (art. 172).

No início do século XX, as consequências do modelo econômico liberal começam a surtir efeitos no Estado Fiscal Clássico. Assim, as diversas mazelas sociais, resultantes do recrudescimento ilimitado do capitalismo na Revolução Industrial, levaram à ascensão do Estado Social Fiscal – aspecto financeiro do Estado de Bem-estar Social ou Estado Pós-liberal. Aqui, o Orçamento despe-se daquela concepção de documento meramente administrativo e contábil e se torna instrumento por meio do qual o Estado passa a intervir na ordem econômica.

Esse período histórico é caracterizado pela consolidação de diversos direitos sociais e pelo fato de que muitas Constituições sofreram modificações reconhecendo a importância do gasto público no sistema econômico com o fito de combater as crises cíclicas do capitalismo e garantir condições mínimas de vida à população através de uma atuação positiva do Estado. Os principais expoentes dessa mudança paradigmática foram a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919.

³ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil**. São Paulo: revista dos Tribunais, 1973, p. 2.

No cenário brasileiro, os reflexos desse fenômeno podem ser percebidos com a promulgação da Constituição da República de 1934 – que inclusive trazia capítulos atinentes à “ordem econômica e social e à “família, educação e cultura” pela primeira vez em seu texto. Inaugurava-se o Estado Social brasileiro. Agora, ao lado dos direitos negativos, que limitavam a ação do Estado, surgiam direitos positivos, que exigiam a atuação dos poderes públicos em seu favor.

Conforme ensinam Daniel Sarmiento e Cláudio Neto:

A Constituição de 1934 inaugurou o constitucionalismo social no Brasil. Rompendo com o modelo liberal anterior, ela incorporou uma série de temas que não eram objeto de atenção nas constituições pretéritas, voltando-se à disciplina da ordem econômica, das relações de trabalho, da família, da educação e da cultura. A partir dela, pelo menos sob o ângulo jurídico, a questão social não poderia mais ser tratada no Brasil como ‘caso de polícia’, como se dizia na República Velha⁴.

As Constituições passaram a consignar metas programáticas para promover direitos individuais e sociais. Por seu turno, o Orçamento passou a refletir o compromisso político feito pelos representantes nas campanhas eleitorais e escolhidas pelo povo por intermédio do voto.

Todavia, já no final do século XX, entre a década de 80 e de 90, a expansão exagerada do porte estatal e a excessiva intervenção do Estado na economia culminaram na crise do Estado Social. Esse período é marcado pela grave recessão econômica (após as sucessivas crises do petróleo), pelo abuso na concessão de benefícios com os dinheiros públicos, pela incompatibilidade da dimensão assistencialista do Estado com os recursos arrecadados, pela não rara incidência exacerbada progressiva de impostos, entre outros. Consequentemente, esses fatores, implicaram em orçamentos repetidamente deficitários e à necessidade de repensar o modelo econômico.

A partir da década de 90 – período caracterizado pelo crescimento da globalização, crise do socialismo e pela mudança dos paradigmas políticos e jurídicos no mundo Pós Guerra Fria – o Estado Democrático e Social de Direito emerge e se fortalece albergando facetas tanto do Estado Liberal, quanto do estado Social. Aliás, ainda se tem o Estado Social, mas com um novo

⁴ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 119.

arranjo, onde a liberdade de iniciativa na ordem econômica – típica do modelo liberal – remanesce sujeita a interferências do Estado sempre que seu exercício não se voltar ao atendimento dos anseios sociais. Assim, o Estado passa por uma diminuição do seu tamanho e há uma maior restrição do seu intervencionismo no domínio social e econômico.

Nos dias atuais, o Estado tem como principal desiderato a busca pela garantia das condições mínimas necessárias à liberdade e a redução das desigualdades sociais – quando se observa a vertente da despesa pública. E, de fato, presencia-se a reconstrução do Estado, com vistas a fundamentalmente transmutá-lo em instrumento do cidadão⁵. Para tanto, o Estado e o particular devem ser compreendidos como parceiros no que se refere ao alcance do bem-estar social, de modo que o primeiro não sufoque o segundo – entendido como força produtora da sociedade – com as despesas da máquina administrativa.

Sob o enfoque orçamentário, os governos contemporâneos não se resignam a planejar apenas a administração. Querem planejar a economia e colocá-la como centro da política⁶. Hoje, a elaboração dos orçamentos deve estar baseada em princípios jurídicos, com especial destaque ao equilíbrio orçamentário e a transparência dos gastos públicos, pelo que passa a merecer a denominação de Estado Democrático Social Fiscal. Nesse diapasão, o Estado Orçamentário assume as características de Estado Subsidiário, sendo certo que a própria sociedade avoca a responsabilidade pelos gastos com o desenvolvimento econômico⁷.

1.2. Constituição orçamentária de 1988

À luz da obra “Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho”, Daniel Sarmiento ensina que do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Tal afirmação se deve ao fato de que a CRFB/88 não representa a cristalização de uma ideologia política dominante, mas é resultante do compromisso entre diversas forças políticas e grupos de interesse que se fizeram representar na Assembleia Constituinte.

⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O sistema judiciário brasileiro e a reforma do estado**. São Paulo: Celso bastos/Instituto brasileiro de direito constitucional, 1999, p. 18.

⁶ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 538.

⁷ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 181.

O texto promulgado em 1988 tem como principal diferencial o compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia além de se preocupar com a constante mudança das relações políticas, sociais e econômicas, no intuito de construir uma sociedade inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana. A própria organização do texto constitucional revela a prioridade da Carta de 88, pois ela consagra inicialmente os direitos e garantias fundamentais para, só então, disciplinar a organização estatal – ao contrário das constituições brasileiras anteriores.

Em relação à atividade financeira do Estado, Vanessa Siqueira explica que:

A atividade financeira é consectária da soberania do Estado e congrega as funções de obtenção, criação, gestão e dispêndio dos recursos públicos. Sob este prisma, o poder financeiro nada mais é do que uma parcela do poder estatal, devendo ser concebido como genuína emanção deste poder⁸.

E, considerando que a finalidade do Estado é a realização do bem comum (ideal que conduz a um modelo de sociedade que permite o pleno desenvolvimento das potencialidades humanas e promove o bem-estar social), a atividade financeira do Estado é o meio pelo qual os representantes podem e devem buscar satisfazer as necessidades públicas.

É importante ressaltar que, embora a CRFB/88 tenha aderido expressamente ao regime capitalista ao adotar os princípios da livre-iniciativa, o direito de propriedade e a livre concorrência (art. 170 da CRFB/88), o constituinte optou por uma fórmula com contornos próprios que não exclui a responsabilidade do Estado de disciplinar tal regime e limitá-lo para proteger o mercado interno, bem como de perseguir a promoção da igualdade material e a justiça social. Todavia, a despeito dos amplos espaços para a regulação da economia previstos constitucionalmente, a intervenção estatal direta nessa seara é excepcional, permitida apenas quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei (art. 173, caput da CRFB/88).

Conforme estabelece o art. 174 c/c o art. 165, § 4º, ambos da CRFB/88, o Estado Orçamentário brasileiro baseia-se no planejamento. Será através da arrecadação de receitas e da realização de despesas, anualmente estimados no orçamento, que o Estado cumprirá sua

⁸ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 1.

função de atender os anseios da sociedade. Ademais, o plano (expressão do planejamento) deverá ser precedido de uma decisão política.

Assim, o intervencionismo anárquico foi abolido pela ordem constitucional vigente, dando lugar ao dirigismo econômico. Isso se deve ao fato de que o planejamento econômico se revela impositivo apenas para o setor público e assume um papel de recomendação para o setor privado. Diferentemente da planificação econômica, presente no regime passado, o modelo de intervenção econômica acolhido pela CRFB/88 busca construir uma ordem econômica sólida que sempre será previamente pautada em uma decisão política.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o constituinte originário optou por uma posição que busca compatibilizar o planejamento econômico e a democracia, aceitando a possibilidade de um regime democrático realizar ação governamental planejada resultando em um planejamento democrático. A ideia é que uma democracia prescinde de um mínimo de organização econômica planejada pelo Poder Público, visando a realização dos interesses coletivos.

Em relação ao planejamento econômico, José Afonso da Silva ensina que este consiste, num processo de intervenção estatal no domínio econômico com o fim de organizar atividades econômicas para obter resultados previamente colimados⁹. Inclusive o art. 174 da Constituição incluiu o planejamento entre as funções do Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica. Dessa forma, a confecção do orçamento público é uma modalidade de intervenção no domínio econômico pela via do planejamento.

O orçamento público, assim como todas as outras dimensões das finanças públicas (tributária, patrimonial, promocional, etc.), está intimamente ligado a garantia dos direitos fundamentais, pois estes dependem, para a sua promoção e defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado. Em contrapartida, os direitos fundamentais conferem o fundamento da legalidade e a legitimidade à atividade financeira do Estado. O compromisso encerrado na Constituição é de que os recursos, vertidos pelos cidadãos para o sistema, devem ser aplicados pelos representantes por meio de serviços públicos e investimentos sociais de modo a promover a concretização e a tutela aos direitos e garantias fundamentais.

⁹ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 823.

A feitura de um orçamento público se justifica na necessidade de controle na aplicação do dinheiro público e Aliomar Baleeiro o define como:

[...] ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei¹⁰.

A partir dessas atribuições a doutrina destaca dois aspectos fundamentais do orçamento após a Constituição de 1988: o político e o econômico.

O aspecto político consiste na representação do orçamento como principal instrumento de intervenção estatal. Através dele serão escolhidos os diversos tipos de gastos a fazer e/ou investimentos implementar de acordo com as necessidades públicas. Dessa forma, o orçamento determinará essencialmente de que forma funcionará o aparato estatal para a solução de problemas e em proveito de qual grupo social e região.

Entretanto, atualmente, esse aspecto deve ser compreendido para além do quadro frio e contábil das despesas e receitas públicas com vista a possibilitar um controle político do Legislativo sobre o Executivo. Agora, o orçamento deve ser entendido precipuamente como um ato político representativo da vontade popular, conforme leciona Kiyoshi Harada:

O orçamento reflete o plano de ação do governo, sempre elaborado com base em uma decisão política. Parlamentares ligados à massa pleiteiam inclusão de despesas nos setores que a ela interessam: gastos enormes com a saúde, a educação, a assistência social, a habitação popular etc¹¹.

Por seu turno, o aspecto econômico está relacionado ao papel assumido pelo orçamento de compatibilizar as necessidades da coletividade com as receitas estimadas e efetivamente ingressadas no Tesouro a fim de otimizar os recursos financeiros do Estado. Exige-se do administrador uma postura mais ativa que, ao eleger o principal foco da ação governamental, deve observar a conjuntura interna e externa do País. A depender do contexto vivido em um dado momento, o administrador pode estimular ou desestimular a economia através de ações na política de gastos e despesas, além da distribuição da carga tributária. Essa racionalização

¹⁰ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 525.

¹¹ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 76.

econômica é necessária para que as necessidades coletivas sejam atendidas mediante um dispêndio mínimo de recursos.

Sob esse prisma, o orçamento não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas deve servir como estabilizador da economia nacional, como ensina Aliomar Baleeiro:

[...]. Não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional. Sua tarefa é afastar inflações e deflações, mantendo estável e no ponto ótimo a economia, de sorte que os investimentos absorvam toda a poupança, sem excedê-la e sem ficarem abaixo dela¹².

Na mesma linha ilustra Kiyoshi Harada:

O equilíbrio orçamentário, no passado, era a regra de ouro das finanças públicas. Governantes até se acanhavam de confessar o déficit. Hoje, essa regra é contestada. Tudo deve depender das situações conjunturais. No período de depressão econômica, o equilíbrio orçamentário pode conduzir a desempregos generalizados, ao sucateamento dos parques industriais etc. outrossim, se a força produtiva do país não se expandir por falta de energia elétrica, deficiência no sistema de comunicações, fragilidade ou ineficiência do sistema de transporte de cargas ferroviária, marítima, rodoviária etc., não será condenável o déficit que se originar das despesas com a remoção desses pontos de estrangulamento, que impedem o desenvolvimento integrado da economia nacional¹³.

Ainda em relação ao aspecto econômico, os autores também apontam a importante função de instrumento de redistribuição de renda que o orçamento desempenha. Isso porque, trata-se de um instrumento hábil a corrigir as diferenças patrimoniais entres os indivíduos pela priorização de certos grupos da sociedade em detrimento de outros no tocante à vertente da despesa pública, além da via tributária.

Por fim, merece especial destaque a crítica feita por Ricardo Lobo Torres em relação a ausência de uma discriminação das despesas públicas detalhada na CRFB/88. A clareza e a minuciosidade na discriminação das despesas públicas é importante para uma transparente e justa repartição das fontes de arrecadação e das responsabilidades administrativas. Todavia, Vanessa Siqueira lembra que a Emenda Constitucional nº 14/96, que teve como escopo o disciplinamento dos gastos com educação, constitui importante passo na tendência de distribuição dos gastos públicos¹⁴.

¹² BALEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 542.

¹³ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 77.

¹⁴ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 182.

1.3. Princípios constitucionais orçamentários

A Constituição de 1988 é farta em princípios orçamentários e eles aparecem tanto de forma expressa, quanto de forma implícita. Em apertada síntese, os princípios representam o primeiro estágio de concretização dos valores jurídicos do ordenamento jurídico (justiça, segurança jurídica, etc.) a que se vinculam. Portanto, seu estudo é de suma importância, pois embora sejam enunciados abstratos e genéricos, possuem a função de nortear a criação, interpretação e aplicação das normas jurídicas orçamentárias. São eles:

A) *Princípio da exclusividade*. Expresso no § 8º do art. 165 da CRFB/88 tal princípio dispõe sobre o conteúdo da lei orçamentária, estabelecendo que a mesma não pode conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

A doutrina esclarece que o principal objetivo desse princípio é evitar as chamadas caudas orçamentárias, ou rabilongos orçamentários, práticas antigas onde o Legislativo incluía na lei orçamentária dispositivos de lei material (como aumento de pessoal ou majoração de tributos) sem qualquer previsão de receita ou autorização de despesa.

No entanto, a parte final do referido dispositivo excepciona esse princípio no tocante a abertura de créditos suplementares e na contratação de operações de crédito. No primeiro caso, é conferido ao Executivo autorização para abrir diretamente - por decreto – créditos adicionais suplementares com o intuito de reforçar a dotação orçamentária existente. No segundo caso, a própria lei orçamentária autorizará a celebração de empréstimos públicos para suprir gastos relativos já programados quando o governo não dispuser de caixa suficiente. Ambos os casos podem estar previstos já na lei orçamentária.

B) *Princípio da programação*. Expresso no § 4º do art. 165 c/c art. 174 da CRFB/88, está intimamente ligado ao planejamento realizado pelo Estado quando da feitura do orçamento, isto é, formulação de objetivos e estudo das alternativas possíveis e adequadas para que o Estado, atinja seus fins.

O ordenamento jurídico brasileiro optou pela tripartição do planejamento orçamentário. Assim, a CRFB/88 prevê três planejamentos orçamentários que devem se integrar

harmoniosamente, quais sejam o Plano Plurianual (PPA – vigente por 4 anos), as Diretrizes Orçamentárias (LDO – vigente por 1 ano) e o Orçamento Anual (LOA – vigente por 1 ano), a teor do art. 165 da CRFB/88. Entretanto, embora haja essa tripartição formal, o orçamento deve ser encarado materialmente como peça única uma vez que reflete a programação escolhida pela sociedade nas urnas.

As leis orçamentárias receberão um tratamento mais aprofundado no próximo capítulo.

C) *Princípio da anualidade*. Positivado no inciso III do art. 165 da CRFB/88, esse princípio evidencia o caráter periódico do Orçamento ao estabelecer orçamentos anuais. Sobre esse ponto cabe aqui uma discussão doutrinária. Para Regis Fernandes de Oliveira esse princípio está ultrapassado em virtude da previsão constitucional atinente ao PPA, cuja duração é de quatro anos¹⁵. Em contrapartida, José Afonso da Silva entende que o princípio da anualidade sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, e sim por meio do orçamento anual¹⁶.

D) *Princípio da universalidade*. Extraído do art. 165, § 5º da CRFB/88, mesmo parágrafo que trata do conteúdo da lei orçamentária anual, esse princípio preconiza que o orçamento deve prever rigorosamente todas as receitas e renúncias de receita, fixar todas as despesas, administrar diligentemente todo o dinheiro que adentrar nos cofres públicos a título de operações de crédito etc. Segundo Kiyoshi Harada esse princípio apresenta sentido de globalização orçamentária, significando a inclusão de todas as rendas e despesas dos Poderes, fundos, órgãos, entidades da administração direta e indireta etc., no orçamento anual geral¹⁷.

E) *Princípio da unidade*. Também radicada no § 5º do art. 165 da CRFB/88, a unidade a que se refere esse princípio é em relação à orientação política, pois em que pese a CRFB/88 preveja três peças orçamentárias, elas devem se integrar de forma harmoniosa de modo a permitir a verificação do equilíbrio do orçamento ao longo da sua execução.

¹⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 364.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 5. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 618.

¹⁷ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 82.

F) *Princípio do equilíbrio*. Trata-se de um princípio implícito ligado à algumas normas que induzem ao equilíbrio orçamentário, a exemplo dos arts. 150, § 6º, 164, § 2º e 165, §§ 5º e 6º. Para Ricardo Lobo Torres o princípio do equilíbrio orçamentário, ainda quando inscrito no texto constitucional, é meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante¹⁸. Isso se deve ao entendimento contemporâneo de que, antes do equilíbrio orçamentário, deve-se buscar o equilíbrio econômico, isto é, não cabe à economia equilibrar o orçamento, mas ao orçamento equilibrar a economia através de ações na política de gastos e despesas, por exemplo. Remete-se ao pensamento de que o equilíbrio orçamentário não pode ser entendido como um fim em si mesmo, mas como um instrumento a serviço do desenvolvimento da nação.

G) *Princípio da transparência*. Trata-se de outro princípio implícito no § 5º do art. 165 da CRFB/88 e traduz a ideia de que a atividade orçamentária deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade. É princípio de legitimidade do Estado Democrático e Social de Direito¹⁹. Um de seus desdobramentos está consubstanciado no § 6º do art. 165 da CRFB/88 que determina que o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Tal imposição possibilitará, em momento posterior, a fiscalização e o controle da execução orçamentária.

Outra discussão importante acerca do referido princípio consiste na implementação do orçamento participativo no Brasil, pois na seara orçamentária esta modalidade orçamentária se constitui na expressão máxima da democracia. O assunto será melhor tratado no terceiro capítulo desta monografia.

H) *Princípio da publicidade*. Extraído do § 3º do art. 165 da CRFB/88 que impõe ao Poder Executivo o dever de publicar, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária; e do § 7º do art. 166 da CRFB/88 que condiciona o início da vigência da lei orçamentária à sua publicação, na forma das regras do

¹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 124.

¹⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 125.

processo legislativo. O princípio da publicidade, também previsto no art. 37 da CRFB/88²⁰, é verdadeira pedra angular de toda a ordem democrática.

I) *Princípio da legalidade*. No contexto orçamentário esse princípio tem como função vincular a ação da Administração Pública àquilo disposto em lei, como por exemplo a exigência da iniciativa do Presidente da República para a proposição de leis que estabeleçam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais (art. 165 da CRFB/88). Além disso, tudo relacionado aos planos, programas, operações e abertura de créditos, transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma dotação para outra, ou de um órgão para outro, bem como a instituição de fundos, também compõe o espectro da atuação do referido princípio.

J) *Princípio da não vinculação de receita de impostos*. Expresso no art. 167, IV, da CRFB/88 c/c art. 80, § 1º do ADCT, embute o comando no sentido de obstar o legislador de editar uma lei dispondo acerca da vinculação da receita de determinado imposto a despesa específica. Sua relevância consiste na vantagem de conferir ao orçamento e à própria Administração Pública maior liberdade para atuar sobre questões afetas da sociedade, isto é, confere espaço para decidir sobre as questões relacionadas aos gastos com investimentos e políticas sociais por exemplo.

Todavia, o constituinte originário previu duas exceções (as transferências constitucionais nos arts. 157 a 162 da CRFB/88 e a manutenção do ensino no art. 212 da CRFB/88) e o constituinte derivado, por intermédio de Emendas, vem ampliando ainda mais o rol de exceções a esse princípio, a exemplo da EC nº 3/93, EC nº 29/00, EC nº 31/00 e EC nº 42/03.

Atualmente, existem oito exceções ao princípio da não vinculação e essa limitação na discricionariedade do chefe do Executivo, no momento da confecção do orçamento, pode acabar implicando em um engessamento do instituto. Assim, conforme leciona Vanessa Siqueira, embora a CRFB/88 – em tese – propugne pela não vinculação, o que existe, à luz das

²⁰ A CRFB/88 prescreve que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e *publicidade*.

exceções constitucionais, é verdadeira vinculação, posto que a receita oriunda dos impostos se encontra, em sua quase totalidade, vinculada, nos termos lá consubstanciados²¹.

L) *Princípio da especialidade*. Relacionado ao princípio da transparência, esse princípio traduz a ideia de que os orçamentos devem discriminar e especificar os créditos, os órgãos a que se destinam os créditos e o tempo no qual se deve realizar a despesa. Assim, esse princípio pode ser compreendido sob três aspectos: quantitativo, qualitativo e temporal. O primeiro se relaciona à determinação de fixação do montante dos gastos, proibindo a concessão e utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII, CRFB/88); o segundo se trata de uma recomendação para que haja a vinculação dos créditos aos órgãos públicos, de modo que as rubricas orçamentárias devem ser especificadas de acordo com a sua natureza (art. 5º da Lei nº 4.320, c/c art. 15, § 1º, CRFB/88); e o terceiro se refere à limitação da vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício (art. 167, § 2º, CRFB/88).

K) *Princípio da proibição do estorno*. Inserido expressamente no art. 167, VI da CRFB/88, estabelece uma vedação ao administrador público de remanejar ou transferir recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro quando não houver prévia autorização legislativa. Porém, a EC nº 85/2015 introduziu uma ressalva para os casos ligados ao âmbito das atividades de ciência, tecnologia e inovação, com o objetivo de viabilizar os resultados de projetos restritos a essas funções, onde, mediante ato do Poder Executivo, não haverá necessidade de prévia autorização legislativa.

L) *Princípio da economicidade*. Traduz a ideia de otimização do emprego dos recursos públicos. A economicidade é a medida objetiva da eficiência (art. 70/CRFB/88)²².

M) *Princípio da legitimidade orçamentária*. Inteligência do art. 70 da CRFB/88 que determina a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, sob a vertente da legalidade, *legitimidade* e economicidade. Busca conferir respaldo popular - ao Orçamento – no atuar do Poder Público no que diz respeito ao campo orçamentário.

²¹ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 217.

²² SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 219.

CAPÍTULO 2

2.1. A tríade orçamentária

Inicialmente, é importante destacar que, antes da Constituição de 1988, competia ao Poder Executivo elaborar o Orçamento Plurianual de Investimentos (OIP), o Orçamento Fiscal da União, o Orçamento das Empresas Estatais (Orçamento Sest) e o Orçamento Monetário. Todavia, tais peças orçamentárias, embora apresentassem alguns traços semelhantes às atuais leis orçamentárias, impunham muitas restrições em relação à participação do Legislativo, apenas os dois primeiros eram submetidos àquele Poder, que não podia propor emendas ou alterações, mas tão somente votar os projetos enviados pelo Executivo. À guisa de ilustração, os arts. 67 e 68 da Constituição de 1967 estabeleciam que:

Art 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§ 1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

[...]

Art 68 - O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

Felizmente, a Constituição de 1988 promoveu importantes mudanças no Orçamento Público brasileiro, houve a criação de uma nova estrutura das peças orçamentárias e ao Poder Legislativo foi conferido maior poder de participação e influência, através da devolução de sua prerrogativa de propor emendas ao projeto de Lei do orçamento e a exigência anual de que o Executivo encaminhe ao Legislativo o projeto de LDO, com o objetivo de orientar a elaboração da LOA - o que garantiu maior efetividade ao processo democrático nas finanças públicas.

Formalmente, a matéria orçamentária recebeu tratamento diferenciado ao longo de toda a Seção II (Dos Orçamentos) do Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento) do texto constitucional, com destaque para os arts. 165 a 169. Porém, há também normas relativas à matéria no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos arts. 31, 70 a 75 e 99 da CRFB/88, além de outros dispositivos esparsos. No Brasil, a exemplo da Constituição Alemã, o planejamento orçamentário é

estruturado em uma tríade de leis, a saber,

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – orçamentos anuais. (CRFB 1988)

E, em que pese tais leis tenham recebido formalmente um tratamento especial, o art. 166, § 7º da Constituição, estabelece que “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”. Por conseguinte, embora apresentem nuances particulares em relação a outras espécies legislativas, o processo legislativo orçamentário segue os mesmos caminhos do procedimento normal de criação das leis, salvo as disposições diferenciadas que a Constituição impor.

Para Marcus Abraham o *ciclo orçamentário* compreende o conjunto de etapas que se inicia com a elaboração do projeto de lei, passa pelas análises, debates e votação no Legislativo, envolve sua execução e controle e se encerra com a avaliação do seu cumprimento²³. Dessa forma, o processo legislativo das leis orçamentárias também é composto das etapas: *iniciativa* (art. 165 c/c o art. 84, III, ambos da CRFB/88), *discussão* (momento no qual, dentre outras coisas, serão apresentadas emendas nos limites do art. 160 da CRFB/88), *votação* (art. 57, § 2º da CRFB/88) e *sanção* (até o encerramento da sessão legislativa).

Cabe salientar que essa iniciativa para elaborar os projetos das leis orçamentárias - diferentemente da iniciativa para propor um projeto de lei - se trata de um dever, também chamada de *iniciativa vinculada*, pois o Poder Executivo tem o dever de propor e encaminhar os projetos de leis orçamentárias ao Poder Legislativo no prazo legal que, caso não receba a proposta orçamentária no prazo fixado, deverá considerar proposta a Lei de Orçamento vigente (art. 32, Lei nº 4.320/1964) que servirá de base provisória para a realização de despesas até a regularização da nova proposta.

Em relação aos casos em que o exercício financeiro se inicia sem que tenha sido aprovado o projeto de lei orçamentária, José Maurício Conti esclarece que:

[...] eventual início de exercício financeiro sem que tenha sido aprovada a lei orçamentária é questão que causa enormes problemas para o administrador público,

²³ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 306.

dada a impossibilidade de serem realizados gastos públicos, diante da inexistência de lei que autorize.²⁴

Regularmente enviados os projetos, a competência para dar seguimento à criação das leis orçamentárias passa a ser do Legislativo. É a concretização da participação popular no orçamento, através dos seus representantes eleitos²⁵.

Ato contínuo, a análise e apreciação dos projetos, bem como das emendas propostas pelos parlamentares, ficará a cargo da Comissão Mista permanente de Senadores e Deputados, a que se refere o § 1º do art. 166 da CRFB e a Resolução nº 01/2006, que emitirá parecer. E, nas ocasiões em que o parlamentar apresentar emendas, este deve indicar a fonte de custeio correspondente devendo observar as classes de recursos arroladas no § 3º do art. 166 da CRFB/88 que não poderão ser indicadas, quais sejam, os recursos reservados ao pagamento de pessoal, ao pagamento do serviço da dívida pública (juros da dívida pública) e aqueles afetos às transferências constitucionais.

Após o encerramento das análises e da emissão do parecer da Comissão Mista, os projetos de leis orçamentárias serão votados pelo Plenário do Congresso Nacional e, se aprovado e decretado pelo Legislativo, o projeto será encaminhado ao Presidente da República para sua respectiva sanção, promulgação e publicação no Diário Oficial.

A partir da leitura do texto constitucional é possível inferir que, as leis orçamentárias – de modo geral - e as demais leis, têm como pontos em comum o fato de que (i) fazem parte do processo legislativo ordinário, previsto no art. 59, III, CRFB; (ii) são objeto de discussão no Congresso Nacional; (iii) recebem emendas; (iv) são aprovadas de acordo com o quórum simples correspondentes às leis ordinárias; (v) são encaminhadas para o chefe do executivo para a sanção, ou veto, e posterior publicação; e (vi) recebem uma numeração para fins de identificação de acordo com a sequência correspondente.

No tocante às características que conferem às leis orçamentárias um distanciamento das demais leis, a título ilustrativo, tem-se que (i) são leis de iniciativa vinculada, pois é o chefe do Poder Executivo que tem o dever de remeter o projeto do orçamento ao Congresso Nacional

²⁴ CONTI, José Maurício. **Orçamentos Públicos – a Lei 4.320/1964 comentada**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 122.

²⁵ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 285.

(art. 61, § 1º, II, “b” e art. 165, incisos I, II e III, todos da CRFB); (ii) o encaminhamento das leis orçamentárias ao Congresso Nacional deve ser feito dentro do prazo previsto no art. 35, § 8º da CRFB; (iii) a lei orçamentária deve se ater à previsão da receita e à fixação da despesa, com exceção dos casos em que há autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito (art. 165, § 8º da CRFB); (iv) as emendas parlamentares devem observar as restrições materiais impostas no art. 166, § 3º, II e III da CRFB; (v) são objeto de fiscalização pelo sistema de controle externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70, caput, c/c art. 71, ambos da CRFB), entre outros.

Outro aspecto que merece destaque se refere à celeridade do trâmite desse processo legislativo. A tramitação parlamentar do orçamento segue um rito especial, mais sumário do que o da feitura das outras leis, o que se justifica pelo fato de as leis orçamentárias serem de vigência temporária.

Centrando-se luzes na tríade orçamentária, tanto o PPA como a LDO e a LOA estão radicados no art. 165 da Constituição. Estas leis apresentam algumas peculiaridades que serão melhor exploradas a seguir.

O Plano Plurianual, que sucedeu o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, orientando a execução dos planos nacionais, regionais e setoriais (art. 165, § 1º, da CRFB/88 c/c art. 16 da LC nº 101/00). Em linhas gerais, trata-se de um planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica²⁶.

O projeto do PPA deve ser confeccionado pelo presidente e encaminhado até 4 meses antes do fim do seu primeiro exercício financeiro, conforme preceitua o art. 35, § 2º, I do corpo transitório da CRFB/88²⁷. De 1º de janeiro a 31 de agosto do primeiro ano de mandato o Poder Executivo deve elaborar a Proposta de Governo, a qual será convertida em Proposta Orçamentária e encaminhada para o Poder Legislativo. De 1º de setembro a 22 de dezembro

²⁶ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 172.

²⁷ Até que advenha a lei complementar pugnada pelo art. 165, § 9º da CRFB/88.

ainda do primeiro ano de mandato o Poder Legislativo deverá receber a proposta, estudá-la, efetuar as emendas que julgar necessárias, aprovar e remeter à sanção do Poder Executivo para ser transformado em lei. Do segundo ano de mandato até o primeiro ano do mandato subsequente o Poder Executivo utilizará o PPA para embasar a criação das demais peças orçamentárias anuais (LDO e LOA) e o Poder Legislativo fiscalizará e acompanhará a execução do PPA.

Assim, a execução do PPA elaborado pelo chefe do Executivo eleito só irá se iniciar em seu segundo ano de mandato e se encerrará no primeiro ano do mandato subsequente. Portanto, tal planejamento de longo prazo, embora também se estenda por quatro anos, não coincide com o mandato do governante.

Por desempenhar papel basilar no sistema orçamentário brasileiro, o PPA se constitui em mera programação ou orientação, que deve ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais. Assim, o PPA dependerá do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização das despesas²⁸. Esse orçamento resulta, em última análise, das necessidades ditadas pela política governamental haja vista que o orçamento anual não bastará para assegurar a execução do plano de governo como um todo, pois geralmente implica na execução de obras e serviços de duração prolongada.

Entretanto, sobre o tema Vanessa Siqueira faz relevante apontamento:

O candidato que, com lastro numa programação, se elege e, depois de eleito, a rechaça, comete genuíno estelionato eleitoral, a ensejar, até mesmo, o ajuizamento de ADIn como forma de se questionar a constitucionalidade daquele PPA, cujos termos revelam-se, em absoluto, ilegítimos, pelo que o próprio planejamento, nesta hipótese, está a vilipendiar o princípio democrático, já que deixa refletir as escolhas da população, a qual, por seu turno, logrou eleger um esboço daquilo que supostamente nortearia a sua vida pelos próximos quatro anos²⁹.

Enfim, o PPA, que começa a ser delineado à época da campanha eleitoral, de sorte que a população elege uma programação e não um candidato propriamente dito, uma vez consolidado, em lei formal, com suas metas, diretrizes, despesas e demais ações governamentais deve refletir as escolhas levadas a efeito pela população nas urnas.

²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 173.

²⁹ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 185.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que não existia no sistema orçamentário anterior, deve ser elaborada anualmente e tem a função política de direcionar as linhas que devem ser adotadas para a elaboração do projeto de LOA. A LDO desempenha importante papel de selecionar quais despesas devem ser priorizadas, ou seja, de tirar do PPA, que é de quatro anos, para incluir no orçamento anual. Assim, enquanto o PPA se refere ao planejamento estratégico de longo prazo, a LDO representa o planejamento operacional de curto prazo, influenciando diretamente na elaboração da LOA. Ao final dos quatro anos do mandato do governante as quatro LDO's elaboradas deverão ter abrangido na totalidade as metas e diretrizes estipuladas no PPA.

Na LDO são fixadas as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, que orientarão a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §2º da CRFB/88). Dessa forma, a LDO deve anteceder, todos os anos, à lei orçamentária anual – o projeto da LDO deve ser encaminhado até oito meses e meio antes do fim do exercício (art. 35, § 2º, II/ADCT) pelo chefe do Executivo. E isso deve ocorrer na esfera federal, estadual, municipal e no âmbito do Distrito Federal como decorrência da simetria que resulta dos preceitos constitucionais (art. 25, 29 e 32)³⁰.

Em cada ano, de 1º de janeiro a 15 de abril, o Poder Executivo deve elaborar a proposta da LDO e encaminhar para o Poder Legislativo. Ato contínuo, de 16 de abril a 30 de junho, o Poder Legislativo deve receber a proposta de LDO e efetuar as emendas que julgar necessárias, depois aprovar e remeter à sanção do Poder Executivo. Para que só então o Poder Executivo possa utilizar a LDO, transformada em lei, para embasar a criação da LOA.

Porém, faz-se mister ressaltar que a LDO não cria direitos subjetivos para terceiros, nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado e nem vincula o Congresso Nacional quanto à elaboração da lei orçamentária³¹. Trata-se de um plano prévio de simples orientação ou sinalização, de caráter anual, com vistas a ulterior elaboração da proposta orçamentária.

³⁰ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 91.

³¹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 174.

Outro aspecto que também merece nota em relação à LDO consiste no fato de que todas as alterações na legislação tributária que implicam em aumento ou diminuição da carga tributária só podem ser feitas antes do advento da LDO visto que todas as isenções e incentivos fiscais refletirão na previsão de receitas a serem consignadas no orçamento anual. Ademais, se a lei isentiva entrasse em vigor no curso do exercício financeiro em execução, provocaria situação de desequilíbrio orçamentário³².

O conteúdo e as atribuições da LDO ainda foram ampliados pela lei complementar nº 101/00, também conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), complementando o § 2º do art. 165 da CRFB/88. O art. 4º da LRF estabeleceu que a LDO irá dispor também, sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho; c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; d) demais condições e exigências para transferência de recursos a entidades públicas e privadas. Ademais, a LRF impôs que a LDO deve vir acompanhada de dois anexos: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. No primeiro são fixadas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (§ 1º) entre outras avaliações e demonstrativos. Já o segundo conterà a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem (§ 3º).

Antes de passar para a análise da próxima lei orçamentária, cabe aqui a crítica de alguns autores em relação à LDO. Ricardo Lobo Torres afirma que a LDO trouxe mais distorções e desajustes que vantagens uma vez que, transplantada de países de sistema parlamentarista, não poderia se adaptar com facilidade ao presidencialismo brasileiro³³. E Vanessa Siqueira acrescenta:

No Brasil, a LDO parece perder o sentido, uma vez que o chefe do Poder Executivo propõe as diretrizes e, depois, ele próprio propõe o Orçamento. A LDO, na qualidade de figura típica dos regimes parlamentaristas, deveria pertencer, a toda evidência, à iniciativa do Poder Legislativo. Destarte, o fato de ter sido acriticamente “importada” de países parlamentaristas tem relegado às diretrizes orçamentárias função meramente formal, de conteúdo estritamente político, eis que, não raro,

³² HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 91.

³³ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 175.

enquanto não se dá a aprovação da LOA, a LDO vem se prestando a autorizações de empréstimos, bem como a remanejamentos de dotações. Nessa esteira, as diretrizes, prioridades e metas que a LDO deveria consubstanciar revelam-se assaz genéricas, minorando, desta forma, a importância do orçamento³⁴.

Corroborando a posição dos autores *supra* mencionados, Carlos Alberto Longo afirma ser muito questionável a necessidade de uma lei específica para expor aquilo que normalmente já deveria constar do próprio orçamento, cuja hierarquia é idêntica.

A Lei Orçamentário Anual (LOA), que substituiu o Orçamento Fiscal e o Orçamento Sest do regime constitucional anterior, trata do Orçamento Fiscal dos três Poderes, órgãos e entidades estatais da Administração Pública Direta e Indireta, do Orçamento de Investimento das empresas estatais e do Orçamento da Seguridade Social (art. 165, § 5º da CRFB/88)³⁵. Trata-se do documento básico e fundamental para a realização da atividade financeira do Estado e a peça orçamentária que mais se aproxima das características de um instrumento de gestão com um plano de aplicabilidade financeira direta. É neste documento que haverá a fixação dos valores a serem efetivados e concretizados em cada atividade governamental.

Em cada ano, de 1º de janeiro a 30 de junho, o Poder Executivo deve elaborar o planejamento da LOA em consonância com o PPA e com a LDO, após a aprovação da LDO pelo Poder Legislativo. Em seguida, de 01 de julho a 31 de agosto, o Poder Executivo deve consolidar o seu planejamento inicial, criando o projeto de Lei Orçamentária Anual e encaminhá-lo para o Poder Legislativo. De 1º de setembro a 22 de dezembro, o Poder Legislativo deve receber a proposta de LOA, estudá-la, efetuar as emendas que julgar necessárias, aprová-la e remeter à sanção do Poder Executivo. Isso para que, só no ano seguinte, o Poder Executivo possa executar o LOA enquanto o Poder Legislativo promove a fiscalização dessa execução.

A principal função da LOA é executar em cada exercício financeiro o planejamento a longo prazo, para tanto ela se incumbirá de materializar, ano a ano, um quarto do planejamento conjuntural do PPA, sempre sob as orientações da LDO. O § 5º do art. 165 consubstancia, a um só tempo, quatro princípios orçamentários: os princípios da universalidade e da unidade (princípios expressos) e os princípios do equilíbrio e da transparência (princípios implícitos).

³⁴ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 193.

³⁵ O Orçamento Monetário perde seu papel destacado na política fiscal brasileira, deixando de existir como peça autônoma.

Assim, pode-se inferir que, sem a LOA, o PPA e a LDO não saem do papel.

Por fim, vale relembrar que o Orçamento Público é *uno*, embora se concretize através de três leis formais, que se harmonizam e se integram finalisticamente. E, em que pese a Carta de 88 discorra somente sobre as leis orçamentárias no âmbito federal, suas previsões devem ser seguidas nas esferas estadual, municipal e distrital, por força do princípio da simetria das normas constitucionais. O art. 25 da CRFB/88 dispõe que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Nesse sentido, afirma o art. 29 que

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos...

E, o art. 32 também da CRFB/88 prevê que

Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Assim, onde a norma se refere ao Presidente da República também deve ser estendida para os Governadores e Prefeitos; e onde estiver previsto Congresso Nacional, Senado Federal ou Câmara dos Deputados também deve ser estendido as Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais e Câmara Legislativa.

2.2. Anomia orçamentária: a problemática da omissão legislativa

Como visto, o instituto do Orçamento Público é essencial para que o planejamento das atividades públicas seja executado de forma eficiente e transparente. Para que o Poder Público possa de fato tomar medidas para atingir os fins do Estado, estas deverão estar pautadas em instrumentos que legitimem suas ações, e o principal destes instrumentos é o Orçamento Público.

De acordo com o entendimento de Ávila, Orçamento Público,

[...] é uma imposição legal que representa um instrumento gerencial de administração pública, que visa atender a todas as necessidades da sociedade em um determinado período de tempo, levando em consideração as ações da gestão pública³⁶.

Entretanto, a Constituição Orçamentária carece de complementação legislativa. A estruturação do Orçamento, isto é, o rito para a elaboração, votação e aprovação do instituto, carece da feitura de uma lei complementar nos moldes do art. 165, § 9º da CRFB/88 que preceitua:

Art. 165 [...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Em que pese essa determinação constitucional tenha sido feita pelo constituinte originário em 1988, tal lei complementar ainda não foi promulgada. Até que advenha a referida lei complementar, devem ser aplicadas as normas constantes no art. 35, § 2º, do ADCT e na Lei nº 4.320/64 (no que não contrariar a CRFB/88) no que diz respeito às finanças públicas, exercício financeiro, vigência, prazos e demais aspectos afetos à dinâmica orçamentária.

Sobre o assunto, Heraldo da Costa Reis e José Teixeira Machado fazem relevante advertência demonstrando a importância da referida lei:

É inconcebível que se deixe de preparar o orçamento, peça base de qualquer Administração. semelhante ideia jamais poderia ser objeto de um dispositivo legal (tanto que a Constituição de 1988 não a contemplou), pois, com efeito, orçar é dar rumo. no caso do orçamento público, é traçar o curso de ação em termos físicos e monetários a fim de alcançar os objetivos definidos pela política governamental e fixa dos pela lei.

Na prática, porém, pode dar-se a aberração de o executivo deixar de enviar ao Legislativo, até por questões de política partidária, uma proposta de orçamento dentro do prazo fixa do na legislação, ou de o Legislativo deixar de votá-la no prazo legal. neste caso, a falta da lei complementar, de que trata o art. 165, § 9º, vem dando margem a existência desse tipo de comportamento político, causando sérios problemas para a Administração pública e para as populações em geral. A união, desde a promulgação da constituição de 1988, vem votando o seu orçamento sempre no exercício em curso, numa clara demonstração de inobservância ao disposto no art. 35, § 2º, III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.³⁷

³⁶ ÁVILA, C. A. **Gestão Contábil Patrimonial**. Curitiba: IBPEX, 2003, p. 07.

³⁷ REIS, Heraldo da Costa; JÚNIOR, José Teixeira Machado. **A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 33. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010, p. 80.

Por sua vez, Kiyoshi Harada aponta que a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional chegou a elaborar o Anteprojeto de Lei Complementar referido, tendo sido encaminhado à Presidência da Câmara dos Deputados em 05/12/1996. O Projeto de Lei Complementar recebeu o nº 135/96 (PLP 135/1996) e disciplina toda a matéria prevista no § 9º do art. 165 da CRFB/88, inclusive as condições para a criação de fundos e definição de responsabilidade de seu gestor pelas leis que os instituir (art. 82 a 89). Porém, o autor afirma que será preciso bastante vontade política para aprovar esse Projeto, que representa um instrumento muito eficaz no controle e fiscalização de despesas públicas, fato que, em última análise, poderia prejudicar os interesses corporativistas ilegitimamente defendidos por vários segmentos da sociedade³⁸.

O PLP 135/1996 estabelece normas visando regulamentar, (i) quanto ao sistema orçamentário, o planejamento, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, as classificações orçamentárias e os fundos; (ii) quanto à execução orçamentária, o projeto trata das retificações orçamentárias e da execução da receita e da despesa; e (iii) quanto ao controle e avaliação, o projeto disciplina a contabilidade governamental e a fiscalização financeira, contábil e orçamentária. Além disso, o projeto pretende revogar a Lei nº 4.320/64, recepcionada pela Constituição de 1988 como norma regulamentadora do seu art. 165, §9º, I, haja vista que a matéria orçamentária é apenas parcialmente regulada pela Lei nº 4.320/64 – que também está seriamente desatualizada e em dissonância com o ordenamento jurídico atual - e por dispositivos incluídos anualmente na Lei De Diretrizes Orçamentárias.

A lei complementar é de fundamental importância para a concretização do direito financeiro haja vista que a Constituição se expressa em normas sucintas e abertas. O referido projeto de lei complementar é necessário para que haja um aperfeiçoamento do processo de planejamento do país, através da criação de um referencial normativo no que concerne ao sistema orçamentário brasileiro.

³⁸ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 97.

CAPÍTULO 3

3.1. A natureza jurídica do Orçamento e a EC nº 86/2015

O estudo da natureza jurídica do Orçamento é de fundamental importância no contexto social contemporâneo. Isso porque, tal tema diz respeito à força vinculante das normas orçamentárias, ponto controverso no direito financeiro brasileiro. Conforme mencionou-se linhas atrás, *formalmente*, o orçamento não difere das demais leis (apresenta redação comum às leis, recebe número de ordem na coleção destas, resulta de projeto iniciado no Legislativo, é objeto de sanção e emendas, etc.), mas o debate surge quando se analisa *materialmente* ou *substancialmente* o Orçamento: se ato administrativo, lei em sentido formal apenas, lei em sentido material, mero documento contábil, etc.

Acerca da relevância do tema, Ricardo Lobo Torres ensina:

Antes, porém, torna-se necessário averiguar se a questão da natureza do orçamento tem importância prática. Alguns autores entendem-na como um problema aparente ou falso. [...] Parece-nos que, apesar desses desencontros, o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a obrigatoriedade de o Executivo realizar despesas previstas; a da criação de direitos subjetivos para terceiros; a da revogação das leis financeiras materiais.³⁹

O autor identifica três teorias que buscam estudar a essência da norma orçamentária de modo a verificar se o Orçamento é instrumento que vincula a Administração, criando expectativas de efetiva realização e estabelecendo limites de flexibilização orçamentária, ou se apenas é instrumento que autoriza a aplicação dos recursos públicos. Trata-se da *Teoria da Lei Formal*, *Teoria da Lei Material*, e a *Teoria da Lei “Sui Generis”*.

Para a *Teoria da Lei Formal*, as leis orçamentárias revelam-se como atos normativos de efeitos meramente concretos, sendo lei apenas em sentido formal. Torres afirma que essa corrente foi desenvolvida inicialmente a partir de Paul Laband, mas, posteriormente, foi aderida por outros juristas como Santi Romano, Graziani, Berliri, Balladore-Pallieri e Gaston Jèze. O orçamento era entendido como um plano de gestão, isto é, documento que prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e

³⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 176-177.

financeiras. Logo, era uma simples autorização do Legislativo para a prática de atos de natureza administrativa.

O Supremo Tribunal Federal já adotou esse entendimento e deu por prejudicadas as ações de controle concentrado que impugnavam leis orçamentárias. Entendia-se, que a impugnação deste tipo de lei não representaria, a rigor, o ataque a um ato normativo, mas apenas a um ato político-administrativo concreto de destinação de recursos, que apenas formalmente se reveste de lei. Como não se tratava de ato normativo, era descabido o controle de constitucionalidade, pois a intromissão do Judiciário na questão seria indevida, representando violação ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CRFB/88). À guisa de ilustração, essa é a ementa do acórdão do julgamento da ADI 1.640, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ de 03/04/1998:

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA – C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE “DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F.” COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO – E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, “A”, DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime.

Por sua vez, a *Teoria da Lei Material* preconiza a função criadora de direitos e inovadora quanto às leis financeiras do Orçamento, não sendo apenas lei formal. Acerca de seu desenvolvimento histórico, Torres afirma que, embora tenha sido defendida inicialmente por Myrbach-Rheinfeld e adotada, posteriormente, por parte da doutrina italiana, o fortalecimento dessa teoria se deu na Espanha, especialmente a partir de Sainz de Bujanda:

Sainz de Bujanda considera o orçamento como “lei em sentido pleno, de conteúdo normativo”, com “eficácia material constitutiva ou inovadora” e com todas as características de valor e força de lei, como sejam “a impossibilidade de que suas normas sejam derogadas ou modificadas por simples regulamentos e a possibilidade de modificar e até derogar normas precedentes de hierarquia igual ou inferior”.⁴⁰

⁴⁰ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010, p. 178.

Para essa corrente o orçamento é tanto lei formal, como material, na medida em que nada difere dos demais atos emanados do Legislativo no que tange ao seu comando normativo, não havendo porque indagar sobre sua substância. Nesse sentido, Sérgio Assoni Filho também sustenta que “as leis orçamentárias possuem um conteúdo material, portanto, sem diferenças substantivas quando comparadas com as demais espécies normativas”.⁴¹

Tal teoria começou a ganhar força no cenário brasileiro a partir da ADI nº 2.925, Rel. Min. Ellen Gracie, DJ de 04/03/2005, onde a jurisprudência da Suprema Corte começou a rever seu posicionamento, até então, do Orçamento como simples ato normativo e admitiu o controle abstrato de normas orçamentárias diante de casos em que se evidenciasse os aspectos de generalidade e abstração, bem como se alegasse a violação direta a dispositivo constitucional:

PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta. LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva das alíneas “a”, “b” e “c” do inciso II do citado parágrafo.

E, através da ADI nº 4.048, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 21/08/2008, que impugnava Medida Provisória que abria crédito extraordinário, o Tribunal superou definitivamente seu entendimento restritivo anterior, dando nova interpretação judicial ao texto constitucional:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional

⁴¹ **Orçamentos públicos e direito financeiro**, obra coletiva, coord. José Mauricio Conti e Fernando Facury Scaff. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 29.

suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões “guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea “d”, da Constituição. “Guerra”, “comoção interna” e “calamidade pública” são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

Esse novo entendimento, que predomina atualmente na Corte, aduz que abaixo da CRFB/88 não há lei mais importante para a Administração Pública do que a lei orçamentária, porquanto o orçamento anual é o diploma legal que mais influi no destino de toda a coletividade administrada, já que fixa todas as despesas e prevê todas as receitas públicas para um determinado exercício financeiro. Sendo a lei que, materialmente, mais se aproximam da Constituição. Destarte, deixá-la de fora do controle de constitucionalidade em processos objetivos seria o mesmo que negar sua importância para o trato social. Passou-se, portanto, a adotar o entendimento da ampla possibilidade de impugnação de leis orçamentárias pelo controle abstrato de constitucionalidade, quando houver no ato impugnado violação a dispositivo constitucional.

Nesse diapasão, ensina Kiyoshi Harada:

Concluindo, em face da alteração da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que passou a admitir o controle abstrato de constitucionalidade de normas orçamentárias, não há como negar à lei orçamentária, não só a sua natureza de lei formal anual, como também o seu conteúdo material, como os demais instrumentos normativos previstos no art. 59 da CF. O descumprimento de suas normas pode acarretar sanções de natureza política, administrativa e penal.⁴²

⁴² HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 69-70.

Por fim, a *Teoria da Lei “Sui Generis”* abarca todas as demais correntes que afastam o entendimento dicotômico do orçamento como lei formal e/ou material, encarando-o como lei especial. A que mais se destaca é a *Teoria do Ato-condição*, cujo principal expoente é doutrinador francês Léon Duguit, que enxerga o Orçamento sob dois vieses: Orçamento das Receitas e Orçamento das Despesas. A análise da natureza jurídica do Orçamento é feita separadamente considerando os diferentes efeitos que decorrem de cada faceta do Orçamento (receitas e despesas). Há uma distinção entre o orçamento propriamente dito (onde são fixadas as despesas que o governo está autorizado a executar, isto é, os créditos autorizados) e a lei que o aprova (onde são enumerados os impostos e outras receitas autorizadas).

Tal corrente foi difundida sobretudo nos países que adotaram o princípio da anualidade tributária pelo qual os impostos do exercício financeiro subsequente somente poderiam ser exigidos caso estivessem previstos no Orçamento das Receitas. Segundo Duguit, o Orçamento das Receitas seria um ato legislativo material, pois, após o término do exercício financeiro, a decisão orçamentária vindoura criaria novos impostos. Já em relação ao Orçamento das Despesas, Duguit afirma que se trata apenas de um ato administrativo condicionado pela lei uma vez que as leis existentes se impõem ao orçamento das despesas.

Por outro lado, Jèze, apesar de adotar o método de Duguit para analisar o Orçamento, entende que a despesa e a receita nunca são leis, sob a ótica material, mas “ato-condição”, ato que não aumenta em nada ao conteúdo da lei, mas a torna eficaz para determinadas situações.

Entretanto, no caso brasileiro, o Orçamento não pode ser entendido como um ato-condição para a instituição de tributos, pelo fato da EC nº 1/69, ainda na Constituição de 1967, ter revogado o princípio da anualidade tributária. Sobre o tema, Vanessa Siqueira elucida:

Resta óbvio, no entanto, que a peça orçamentária é ato-condição para a feitura das despesas, mesmo porque o Poder Executivo não pode executar um centavo sequer sem que esse centavo não tenha passado pelo crivo do Poder Legislativo. Sob esse ponto de vista – ou seja, tecnicamente -, o orçamento se anteporia como um ato-condição para a realização das despesas.

Porém, tecnicamente, quando se faz alusão ao orçamento como ato-condição, a doutrina está querendo dizer que o orçamento é ato-condição não para qualquer coisa, mas, sim, ato-condição para a instituição de tributos. E isso nos remete automaticamente ao princípio da anualidade ao princípio da anualidade tributária, que há muito foi enterrado. Aliás, em todas as Constituições nas quais fora abandonada a

anualidade tributária – como se dera aqui no Brasil –, o orçamento não pôde mais ser concebido como um ato-condição.⁴³

Em que pese a discussão doutrinária sobre o tema e tendo em vista o desenvolvimento do entendimento jurisprudência, oportuno torna-se dizer que após o advento da EC nº 86/2015 – proveniente da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 358/2013, conhecida como a PEC do Orçamento Impositivo – o debate ganhou novos contornos em virtude da previsão, inédita, das emendas parlamentares individuais vinculantes.

Essa recente alteração no art. 166 da CRFB/88 adicionou nove parágrafos que, em apertada síntese, passou a obrigar o Executivo a executar as emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no ano imediatamente anterior, sendo certo que a metade do valor deverá ser aplicada em saúde, abarcando, inclusive, o custeio do Sistema Único de Saúde e, excluindo, os gastos afetos ao pagamento de pessoal e de encargos sociais.

Cumprido salientar que, além dessa imposição, há outras despesas constitucionalmente obrigatórias que já eram previstas, o que leva alguns autores a afirmarem que, a rigor, já se teria orçamento impositivo no Brasil. Ademais, o rol do art. 85 da CRFB/88 prevê a configuração de crime de responsabilidade nos atos, do chefe do Executivo, atentatórios à lei orçamentária.

A reforma constitucional da EC nº 86/2015 foi bem limitada, pois em seu texto original - originalmente incluída em pauta no Legislativo por meio da PEC 22A/2000, transformada em PEC 356/2006 e, posteriormente, em PEC 358/2013 – havia a previsão de vinculação de toda a programação contida na Lei Orçamentária Anual (LOA). Porém, após quinze anos de tramitação, apenas a vinculação das emendas individuais parlamentares foi aprovada.

Na realidade, trata-se de uma tentativa de conferir maior imperatividade ao Orçamento que, na prática, ainda continua a ser utilizado apenas como instrumento de governo. Há uma prevalência do caráter autorizativo do instituto, sobretudo quando se analisa o poder discricionário da Administração Pública, já que ao administrador público é permitido, durante sua gestão, realizar escolhas discricionárias entre gastar ou não gastar, podendo não executar parcela de suas previsões. Seguindo a tese de que o orçamento é meramente autorizativo, as

⁴³ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 204-205.

decisões efetivamente produzidas no orçamento não decidem de fato, pois admite-se que o Executivo possa redecidir tudo – sem nem mesmo estar obrigado a motivar as novas escolhas – e seguir uma pauta própria de prioridades. Ademais, Aliomar Baleeiro acrescenta que:

A sanção contra o Presidente da República, governador ou ministro que não realizam despesas variáveis autorizadas pelo Parlamento é de caráter puramente político: o Congresso há de compeli-lo ao cumprimento de sua vontade pelas represálias no terreno das autorizações pedidas pelo Executivo. A supremacia do Congresso, por essa tática, tem como consequência transformar o regime presidencial em regime parlamentar.⁴⁴

Daí surge a necessidade de tornar o orçamento público em um instrumento de Estado para a concretização dos direitos fundamentais e consolidação da democracia, de modo que sua aplicação venha a refletir àquilo que foi previamente autorizado. Nessa linha, o Orçamento assumiria um caráter vinculante, onde o processo deliberativo orçamentário seria convertido em verdadeiro momento decisório, dando ensejo a um novo espaço de controle social do Poder Público. As verbas autorizadas na lei orçamentária, na sua maioria, vinculariam o administrador, salvo se houvesse a demonstração justificada da inviabilidade quanto à sua execução.

Essa mudança na percepção do Orçamento surge como reflexo do anseio da sociedade em garantir a efetivação das políticas públicas, transferindo-se para a lei a confiança que não se tem na Administração Pública. Tenta-se não permitir que o caráter autorizativo do orçamento seja utilizado para justificar disfunções no instituto. Caso contrário, o Orçamento continuará a ser uma pauta simbólica de prioridades, que acaba maquiando o processo político, já que não há a assunção de compromissos reais por parte dos administradores públicos. Demonstrando a importância dessa nova percepção, Kiyoshi Harada ainda assinala:

Se de um lado o orçamento impositivo confere grau de seriedade na execução orçamentária, deixando de ser o orçamento anual uma peça de ficção, a sua elaboração não poderá ser feita sem o prévio conhecimento profundo da realidade do País como um todo. Existem enormes disparidades regionais em termos econômicos e sociais. Não é por outra razão que § 7º, do art. 165 da CF determina que o orçamento fiscal da União e o orçamento de investimento das empresas estatais guardem compatibilidade com o plano plurianual com funções prioritárias de reduzir as desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

A elaboração de proposta orçamentária requer conhecimento detalhado da realidade social do país, capacidade técnica e muita sensibilidade para eleger as prioridades. Sabemos que as necessidades da sociedade nas diferentes regiões do País

⁴⁴ BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 560.

são variáveis e infinitamente maiores do que as reais possibilidades de transferência de recursos financeiros do setor privado para o público.⁴⁵

Dessa forma, atualmente, pode-se afirmar que o orçamento público no Brasil possui um perfil dúplice: em parte é impositivo, e em parte é autorizativo. É impositivo em razão da parcela cada vez maior de despesas obrigatórias não contingenciáveis previstas na Constituição e nas leis, e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional nº 86/2015, originária da “ PEC do Orçamento Impositivo”, que estabelece a execução obrigatória das emendas parlamentares ao orçamento até o limite de 1,2% da receita corrente da União (RCL); e autorizativo na parcela remanescente, passível de contingenciamento e de não execução conforme a discricionariedade da Administração Pública.

Contudo, como bem observam Cláudio L. de Oliveira e Francisco G. B. de Carvalho Ferreira, em seu artigo “*O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil*” para a Revista Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, em 2017⁴⁶, o debate sobre as reformas orçamentárias feitas no Brasil negligenciou aspectos inerentes à própria dinâmica do processo orçamentário, como o equilíbrio e a harmonia do sistema constitucional de separação de poderes.

Para os autores, o regime constitucional trazido pela EC nº 86/2015 não confere segurança jurídica ao novo modelo introduzido por não abordar, por exemplo, questões relativas à eventual improbidade legislativa em caso de emenda parlamentar manejada para fins eleitorais em detrimento do interesse público e questões relativas à possibilidade de responsabilização do governante diante de eventual descumprimento das emendas impositivas.

Além disso, sustentam que a reforma constitucional acabou por enfraquecer a lei orçamentária, pois caso o orçamento já fosse considerado vinculante, não seria necessário a EC nº 86/2015 trazer, expressamente, em seu texto a impositividade do conteúdo das emendas parlamentares individuais.

Nesse sentido:

⁴⁵ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 97.

⁴⁶ OLIVEIRA, Cláudio L.; FERREIRA, Francisco G. B. C. **O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil**. Sequência (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, ago. 2017

Entretanto, a forma como foi promovida a alteração da Constituição, declarando-se explicitamente a obrigatoriedade de execução apenas das programações derivadas de emendas, autoriza a conclusão, quanto às demais programações, que essas teriam caráter apenas autorizativo. Válida essa interpretação, a emenda constitucional do orçamento impositivo, em vez de valorizar o papel da lei orçamentária na definição de todo o conjunto de iniciativas e investimentos públicos, pode estar consagrando o poder discricionário de execução da parcela mais relevante das programações orçamentárias que, juntamente com as emendas, são igualmente aprovadas no Legislativo.⁴⁷

Por fim, os autores defendem uma reforma estrutural do instituto com o intuito de dotá-lo de maior impositividade como um todo, não se restringindo a somente as verbas oriundas das emendas parlamentares individuais vinculantes. Haverá maior segurança jurídica e efetividade ao Orçamento, “se todo o planejamento orçamentário, aprovado em decisão colegiada após regular tramitação, passar a gozar de maior efetividade pela imposição do cumprimento de suas disposições”.

3.2. Orçamento Participativo no Brasil

Até a promulgação da Constituição de 1988, as leis, decretos e portarias possuíam uma importância elevada - superior até mesmo à própria Constituição - no mundo jurídico. Isso se devia, sobretudo, à inércia do Executivo, do Legislativo e do Judiciário em promover efetivamente os direitos e garantias fundamentais contidos na Constituição. Embora o controle constitucional já fosse previsto no texto constitucional e infraconstitucional, ele não tinha muita importância prática no cotidiano da justiça brasileira. Além disso, dentro do próprio meio acadêmico, a disciplina de Direito Constitucional era encarada mais como uma matéria propedêutica do que como um ramo basilar do direito positivo.

Contudo, acompanhando as constituições do pós-guerra no século XX, que incorporaram direitos fundamentais - que passaram a ser considerados diretamente aplicáveis, independentemente da vontade do legislador - e criaram ou fortaleceram a jurisdição constitucional, a Constituição de 88 introduziu no cenário brasileiro uma nova cultura jurídica. A CRFB/88 ganhou maior relevo na vida política e social, passando a ser vista como norma

47 CONGRESSO NACIONAL. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento e 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 86/2015, e da LDO 2015.**

jurídica pelos seus aplicadores e destinatários que deve incidir sobre os casos concretos, independentemente de regulamentação dos seus dispositivos pelo legislador.

Nesse sentido, Daniel Sarmento e Cláudio Pereira de Souza Neto ilustram:

No Brasil, esta mudança é mais recente, tendo ocorrido após a promulgação da Constituição de 88. Embora já contássemos com a possibilidade de controle de constitucionalidade desde o advento da República, nossa sociedade não enxergava a Constituição como autêntica norma jurídica. Exemplos disso não faltam: a Constituição de 1824 falava em igualdade, mas a principal instituição do país era a escravidão negra; a de 1891 instituiu o sufrágio universal, mas todas as eleições eram fraudadas; a de 1937 disciplinava o processo legislativo, mas, enquanto ela vigorou, o Congresso esteve fechado e o Presidente legislava por decretos; a Carta de 1967/69 garantia os direitos à liberdade, à integridade física e à vida, mas as prisões ilegais, o desaparecimento forçado de pessoas e a tortura campeavam nos porões do regime militar.⁴⁸

Esse fenômeno de constitucionalização do direito atinge, por óbvio, todos os ramos do direito, inclusive a seara das finanças públicas e da atividade financeira do Estado. Dessa forma, as leis orçamentárias, assim como as demais leis, devem estar em consonância com as diretrizes constitucionais, de modo que o Orçamento Público deve ser entendido como instrumento constitucional fundamental do Estado na concretização dos direitos fundamentais e na promoção do princípio democrático.

Em outras palavras, as escolhas em matéria de despesas públicas, além de se amoldar como um tema voltado à deliberação política, também recebem incidência de normas jurídicas constitucionais. A democracia e os direitos fundamentais servem de base sobre os quais se deve pautar toda a atividade financeira do Estado. O Orçamento constitui-se, assim, como base fundamental do Estado Democrático de Direito.

Diante de sua relevância para a definição dos contornos da atividade estatal, há uma tensão e forte disputa política entre os Poderes para estabelecer qual deterá a maior parcela de competência na destinação dos recursos públicos. Nesse contexto, que abarca toda a discussão envolvendo o caráter autorizativo e impositivo do Orçamento – já analisados -, também é válido observar essa dinâmica à luz do princípio democrático.

⁴⁸ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 27.

O Estado Democrático de Direito, instituído no art. 1º, *caput*, da CRFB/88, trata-se de um verdadeiro pacto político que incorpora traços de racionalidade, através da fixação de objetivos, prazos e metas a perseguir e alcançar, que precisam ser explicitadas, discutidas e pactuadas, construindo, assim, um consenso democrático legitimador.

Nesse novo arranjo social, não há mais espaço para uma hierarquia inquestionável do Estado sobre a sociedade, onde os governantes, embora legitimados formalmente por meio do sufrágio periódico, decidiam por seus próprios critérios, interesses e valores. O Estado e o Governo não podem ser entendidos como expressão “*ipso facto*” do interesse público ou que seu interesse é o interesse da sociedade.

A relação contemporânea Estado-Sociedade tem caráter essencialmente dialogal e interativo, isto é, a sociedade baliza seus interesses predominantes, estabelecendo suas escolhas e controlando o caminho na direção dos objetivos que estipula, enquanto o Estado e o Governo reforçam a sua natureza instrumental de viabilizar este processo.

Na seara orçamentária, o Orçamento Participativo (OP) é a expressão máxima do que se chama atualmente de democracia deliberativa, que é a democracia participativa.⁴⁹ A democracia deliberativa pressupõe a convocação de um determinado grupo de pessoas para debater questões cujas consequências tem potencial de atingir sua coletividade. Não se trata de uma transferência do poder de confeccionar o orçamento para a sociedade, mas de conferir uma maior legitimidade à confecção da peça orçamentária pelo chefe do Executivo, nos termos do disposto no art. 61, § 1º, II, “b”, da CRFB/88. O OP indica a ideia de que a população pode ser consultada e oferecer propostas para a elaboração do orçamento público.

A doutrina relaciona o surgimento do OP ao modelo de gestão democrática realizada em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, em 1989, pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Para ilustrar, o parágrafo único do art. 116 da Lei Orgânica de Porto Alegre estabeleceu o seguinte comando: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”.

⁴⁹ SIQUEIRA, Vanessa. **Direito financeiro para concursos**. Rio de Janeiro: Impetus, 2016, p. 213.

Sobre o contexto histórico da época, Brian Wampler afirma que:

When the Workers' Party won the mayor's office in Porto Alegre, it inherited a bankrupt municipality and a disorganized bureaucracy. During its first two years in office, the new administration experimented with different mechanisms to tackle financial constraints, provide citizens with a direct role in the government's activities, and invert the social spending priorities of previous administrations. Participatory budgeting was born through this experimental process. In 1989 and 1990, the first two years of participatory budgeting, fewer than 1,000 citizens participated in the participatory budgeting process; by 1992 the number of participants had jumped to nearly 8,000. After the Workers' Party was reelected in 1992, the program took on a life of its own, with participation increasing to more than 20,000 people a year. Participation grew as citizens realized that participatory budgeting was an important decision-making venue.⁵⁰

Contudo, durante o final da década de 1970 e início da década de 1980, os governos municipais de Lages/SC, Boa Esperança/MG e Pelotas/RS, todos sob a liderança do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), já haviam submetido seus orçamentos para discussão pública.⁵¹

Dessa forma, o programa de OP se constituiu como uma forma de expandir e aprofundar a recém-nascida democracia existente. Desde o restabelecimento da democracia no final da década de 1980, a política brasileira continuou a ser dominada por práticas tradicionais de exclusão social e corrupção, o que levou muitos segmentos da sociedade a se voltar para ideias e valores associadas ao OP em uma tentativa de melhorar as políticas praticadas pelos governantes e desenvolver a jovem democracia do Brasil.

Desde então, essa prática governamental participativa tem se espalhado. No Brasil há diversos exemplos, como Vila Velha, no Espírito Santo; Angra dos Reis, Volta Redonda, Barra Mansa e Niterói, no Rio de Janeiro; Lages, em Santa Catarina, etc. Pelo mundo pode-se citar cidades como Paris e Saint-Denis, na França; Havana, em Cuba; Chicago, Nova York e Vallejo nos EUA; Montevideú, no Uruguai; Barcelona, na Espanha; Toronto, no Canadá; Bruxelas, na Bélgica; além de governos subnacionais em Bangladesh, Índia, Indonésia, Filipinas, Tailândia, Quênia, Moçambique, África do Sul, Tanzânia, Uganda, Zâmbia e Zimbábue; etc.

⁵⁰ WAMPLER, Brian. A Guide to Participatory Budgeting. in SHAH, Anwar. (Ed.). **Participatory budget**. Washington, D.C.: World Bank, 2007, p. 23.

⁵¹ GOLDFRANK, Benjamin. Lessons from Latin America's Experience with Participatory Budgeting. in SHAH, Anwar. (Ed.). **Participatory budget**. Washington, D.C.: World Bank, 2007, p. 92.

O OP é altamente adaptável, assumindo diferentes manifestações adaptadas aos contextos geopolíticos específicos em que é implementado. Porém, em geral, os programas envolvendo OP compartilham os seguintes traços: (i) *acesso à informação*: são dadas informações aos cidadãos acerca dos custos e efeitos das diferentes propostas de programas do governo; (ii) *assembléias locais*: os cidadãos articulam as necessidades orçamentárias locais; (iii) *delegados do orçamento*: alguns cidadãos se inscrevem para interagir diretamente com o governo e elaborar propostas orçamentárias viáveis; e (iv) *votação*: um grupo maior de moradores vota quais propostas devem ser implementadas.

Para ilustrar esse caráter adaptável do OP aos diferentes contextos sociais, oportuno torna-se destacar a análise de Margarida Santos, Susana Batel e Maria Eduarda Gonçalves (2018), em seu artigo, *Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos*, das sessões de OP em três municípios de Portugal, que concluíram que há uma relação complexa entre a natureza mais ou menos deliberativa/consultiva do procedimento e o nível de participação, demonstrando que a retórica institucional participativa utilizada pelos decisores nem sempre corresponde a práticas mais ou menos participativas por parte dos cidadãos.⁵²

Em Palmela, o OP não constitui o principal instrumento do envolvimento dos cidadãos. No entanto, é neste município que começam as experiências de OP em Portugal (Granado, 2010), havendo uma experiência de participação por parte do município, que se verifica na proliferação de outros mecanismos participativos (e.g. Agente do Bairro) e, provavelmente, que explica a lotação de algumas sessões públicas de OP, apesar da antiguidade do processo nesta região, e de os cidadãos saberem, de antemão, que não serão deliberativas. O que parece atrair os cidadãos para o processo de OP neste município não é tanto a possibilidade de participar na tomada de decisão, mas a continuidade de uma relação de transparência e de proximidade entre os políticos e os cidadãos desta região. Em Cascais e Torres Vedras – ainda que sobre este último seja mais difícil avaliar dada a novidade do OP – o OP parece ser o principal instrumento da governação local, de cariz participativo. Talvez por isso se verifique um investimento tão significativo por parte, sobretudo, dos técnicos municipais, para garantir que todas as fases do processo decorram com a máxima eficácia e sem imprevistos. Em comparação com o OP de Palmela, nestes dois municípios, o OP parece emergir de uma visão da participação como nova forma de responsabilização política, na qual os eleitos deixam de ser os únicos responsáveis pela decisão política (Blakeley, 2010; Moir & Leyshon, 2013). No entanto, a aparente partilha de decisões entre quem elege e quem é eleito (Jones et al., 2010) é, rapidamente, contrariada pela realidade, pois verifica-se que permanece na esfera exclusiva da Câmara a decisão sobre os montantes em causa e a organização do processo do OP (Knudsen et al., 2015). Assim, o formato deliberativo dos OP em Cascais e Torres Vedras, e a aparente autonomia dos cidadãos para escolher e decidir (Swyngedouw, 2010), não parece ter resultados diferentes dos obtidos através de um

⁵² SANTOS, Margarida.; BATEL, Susana; GONÇALVES, Maria Eduarda. **Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos**. Lisboa, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v30/1807-0310-psoc-30-e165726.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

formato do tipo consultivo, como o de Palmela, no sentido em que em ambos se verifica não haver qualquer ameaça à relação hierárquica entre o Estado/câmara e a sociedade/cidadãos locais (Moir & Leishon, 2013). Esta constatação permite concluir que nem sempre a participação pública está associada a mais cidadania e mais democracia, se considerarmos que a verdadeira participação é sempre acompanhada de perda de poder (Arnstein, 1969), e que, para tal, é necessário que os tradicionais decisores e os cidadãos estejam em pé de igualdade. Ou seja, quer modelos deliberativos, quer consultivos de OP, em Portugal, parecem perpetuar formas tradicionais e personalistas de legitimação política (Granado, 2010), o que transforma estes processos em instrumentos de abrandamento da democracia (Swyngedow, 2010).

A crescente adesão dessa técnica orçamentária está relacionada, sobretudo, ao fato de que os programas de orçamento participativo confrontam legados sociais e políticos do clientelismo, da exclusão social e da corrupção, tornando o processo orçamentário mais transparente e público. A exclusão social e política - comuns, sobretudo, em países em desenvolvimento - é desafiada, um vez que atores políticos tradicionalmente excluídos ou marginalizados da sociedade recebem oportunidade de tomar decisões políticas. Existe, ainda, o potencial de maior concientização para os cidadãos, melhorando seu conhecimento acerca das responsabilidades governamentais e dos seus direitos, o que pode aumentar sua capacidade de negociar e impor demandas à Administração Pública.

A participação da sociedade é particularmente importante porque promove a boa governança e a transparência, aumenta a justiça social, envolvendo os socialmente vulneráveis e excluídos, e ajuda os indivíduos a se tornarem cidadãos mais conscientes de seu papel na sociedade.

Na lição de Marcus Abraham:

Pode-se ressaltar os pontos positivos, indicando aquilo que anteriormente já foi dito: diante de um momento de crise do sistema representativo tradicional, a abertura para meios alternativos de exercício do poder estatal, por meio do convite para que o povo tome parte mais ativamente, pode fornecer uma válvula de escape para a crise apontada. A participação na elaboração do orçamento reveste-se de natureza especial, pois se está a decidir o modo pelo qual os recursos públicos angariados junto à sociedade serão gastos. Se o clamor das ruas acusa o Estado de não fornecer serviços básicos com qualidade frente à elevada carga tributária, o chamamento da sociedade civil para participar das decisões de quanto, onde e como despender os recursos permite não só uma maior transparência (noção dos custos e benefícios de se assumir esta ou aquela política pública), mas também gera uma corresponsabilidade dos participantes.⁵³

⁵³ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 294.

Juridicamente, não há fundamento legal explícito que garanta a aplicação do OP no ordenamento jurídico brasileiro. Isso porque a CRFB/88 fixa em seu art. 165 que, em relação às leis orçamentárias, a iniciativa será do chefe do Executivo, porém a Carta Magna também prevê, em seu art. 61, a iniciativa popular para a elaboração de leis em geral. Nesse diapasão, a norma mais próxima à ideia de orçamento participativo no art. 29 da Carta, que contém dispositivos que estabelecem a possibilidade de participação popular nas questões locais.⁵⁴

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;

Ato contínuo, na esfera infraconstitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal também prevê, em seu parágrafo único, inciso I do art. 48, dispositivo contemplando a fomentação da participação do trato social na feitura do orçamento.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

A participação popular no orçamento se dá por meio de assembleias locais (municipais, regionais ou de bairros). Nestas reuniões a Administração Pública abre debate diretamente com a população para que estas possam expor as prioridades de suas regiões. Com o OP o governo passa a investir mais nas áreas sociais, atendendo às carências da população, as quais foram apontadas pela própria comunidade. Além do estabelecimento de prioridades pelos integrantes da sociedade, o orçamento participativo estimula a fiscalização, efetuada diretamente pela mesma parcela da sociedade que estipulou as prioridades, das ações governamentais.

⁵⁴ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 293.

Diversos temas de interesse local podem ser abordados nas assembleias locais relacionadas ao OP como saneamento básico, pavimentação, habitação, educação, lazer, saúde, iluminação pública, circulação e transporte, coleta de lixo, assistência social, entre outros.

Para Marcus Abraham, pode-se dizer que através do OP criam-se centros de decisões descentralizados e independentes, para que, através de conselhos populares especialmente criados, haja uma efetiva representação da opinião pública local, oferecendo ao cidadão um canal específico para manifestar suas necessidades⁵⁵.

Na mesma linha de pensamento, Regis Fernandes de Oliveira aduz que o orçamento participativo “dá nascimento a dois focos de poder democrático: um, pelo voto; outro, pelas instituições diretas de participação”.⁵⁶

Nessa esteira, o Orçamento Participativo se propõe como algo a mais que um simples debate ideológico de aplicação de recursos, mas como uma forma moderna de gestão administrativa pública que busca integrar, dependendo da sua esfera de aplicabilidade, os diversos bairros da cidade, ou integrar as diversas regiões do Estado. É por meio dessa técnica orçamentária que a sociedade contemporânea pode se impor como protagonista e sujeito atuante no processo.

Entretanto, como bem alertam Vanessa Siqueira e Marcus Abraham, não há direito adquirido no que tange ao Orçamento Participativo, de modo que o chefe do Executivo não está impositivamente atrelado àquelas conclusões a que a segmentos representativos da população chegou em sede de audiência pública. Isso porque, não há, nas normas indicadas acima, qualquer menção à vinculação da atividade de elaboração do orçamento pelo Poder executivo àquilo que foi eleito como prioridade pela população.

Na realidade, o art. 165 da Constituição estabelece claramente o caráter *privativo* da iniciativa do Poder Executivo na elaboração do orçamento, o que implica no fato de que, em regra, o Poder executivo não está obrigado nem pode ser compelido a levar em consideração as propostas populares quando da elaboração da peça orçamentária.

⁵⁵ ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015, p. 292.

⁵⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 359.

Em que pese todos os pontos positivos já ressaltados durante esse capítulo, a adoção do OP também produz alguns efeitos tidos como desvantagens por boa parte da doutrina, quais sejam, (i) o enfraquecimento da representação política do Executivo e do Legislativo, demonstrando sua dispensabilidade; (ii) a potencial ausência de conhecimento técnico para análise das propostas e soluções por parte das manifestações populares; e (iii) a inexistência de visão global da peça do orçamento, já que o foco será sempre local.

Atualmente, muitos trabalhos acadêmicos e artigos científicos relacionados à ciências sociais buscam compreender o resultado dos 30 anos de desenvolvimento do OP na conjuntura brasileira, por meio do sopesamento da real incidência das vantagens e desvantagens do Orçamento Participativo nas mais variadas experiências realizadas nas cidades do Brasil.

Flávio Santos Novaes e Maria Elisabete Pereira dos Santos (2014), ao discorrer em seu artigo, *O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA)*, analisaram a experiência de Vitória da Conquista partindo da teoria da democracia participativa e do histórico do OP no Brasil.⁵⁷ Sua conclusão aduz que essa experiência contribuiu parcialmente com a democratização da gestão municipal, uma vez que não consistiu em fórum de efetiva participação da população na definição de políticas públicas e na aplicação de recursos municipais.

A escolha do OP de Vitória da Conquista se justificou pelo pioneirismo da experiência na Bahia e no Nordeste brasileiro, além do fato de desenvolver-se ininterruptamente ao longo de 16 anos (de 1997 a 2012) em meio a sucessivas gestões municipais com mesmo projeto político. Essas características diferenciam essa experiência de outras observadas no Brasil, no entanto, a experiência de Vitória da Conquista não atingiu, ao longo do tempo, uma ampla participação entre os diferentes segmentos da sociedade civil, não foi capaz de realizar regularmente seus congressos anuais e nem garantiu o atendimento das demandas populares aprovadas em seus fóruns, gerando insatisfação, frustração e descrédito junto a alguns segmentos da população, especialmente em algumas áreas urbanas.

⁵⁷ NOVAES, Flávio Santos; DOS SANTOS, Maria Elisabete Pereira. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA)**. in Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(4):797-820, jul./ago. 2014.

A análise evidencia que o orçamento participativo de Vitória da Conquista (BA) não apresenta “efetividade deliberativa” ou capacidade adequada para definir as prioridades específicas de cada comunidade ou bairro, aprová-las em seus congressos e exigir da administração municipal sua execução. A pesquisa documental não encontrou indícios de que o OP-VC apresente impacto significativo na situação financeira do município; ao contrário, esta impediu, em muitos momentos, a execução de suas deliberações. Também não foi constatado que o OP-VC fosse capaz de definir novas regras sobre as decisões dos gestores públicos relativas à distribuição dos recursos orçamentários; em alguns casos esses gestores ignoraram decisões do OP, em outros casos foram tomadas decisões prejudiciais ao próprio processo, como o adiamento de congressos e a não realização de obras aprovadas.

Por sua vez, Luciano Joel Fedozzi e André Luis Borges Martins (2015) concluíram em seu trabalho, *Trajatória do orçamento participativo de Porto alegre: representação e elitização política*, apresentado no 35º Congresso da Anpocs (Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais), que há uma tendência ao distanciamento entre representantes e representados, fortalecendo a hipótese de que há elitização política em curso.⁵⁸

Em sua análise, embora o surgimento e construção do OP esteja relacionado à uma mudança no ideário político-ideológico que contrastava com os limites e vícios da democracia representativa liberal tradicional, fatores como diminuição da taxa de renovação dos representantes (conselheiros); grande desigualdade de informações e conhecimento das regras da participação, propiciando uma situação heterônoma dos representados; e diminuição da intensidade e da qualidade da *accountability* (prestação de contas dos agentes envolvidos); indicam que o OP naquela localidade se encontra em um processo de elitização política na relação representantes/representados.

Ainda em relação à experiência de Porto Alegre, já em 2004, após quatro vitórias consecutivas, o Partido dos Trabalhadores perdeu a eleição municipal e, embora o novo prefeito tenha prometido manter o program de orçamento participativo, sua administração deixou de enfatizá-lo. Ao contrário de seus predecessores, ele não participou das assembleias locais e anunciou um novo modelo, a Governança Local Solidária, com base em organizações governamentais e da sociedade civil.⁵⁹ O que já evidenciava um afastamento – ou desvirtuamento – do instituto.

⁵⁸ FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. **Trajatória do orçamento participativo de Porto alegre: representação e elitização política**. in Lua Nova. São Paulo, 95: 181-223, 2015.

⁵⁹ GOLDFRANK, Benjamin. Lessons from Latin America’s Experience with Participatory Budgeting. in SHAH, Anwar. (Ed.). **Participatory budget**. Washington, D.C.: World Bank, 2007, p. 118.

De outro giro, Renato Cesar Assef Rodrigues (2017), em sua dissertação de mestrado para o Programa de Pós-Graduação em Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos, *A experiência da democracia participativa em Riberão preto: Estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde*,⁶⁰ analisou o perfil do município de Ribeirão Preto e seu histórico participativo com foco na área da Saúde e concluiu que a democracia participativa no interior do Conselho Municipal de Saúde (COMSAÚDE) é formal, sob o ponto de vista da efetividade.

Constatou que, apesar da atuação da COMSAÚDE prezar pela transparência e publicidade de suas reuniões, concedendo abertura à participação e explanação dos assuntos, a iniciativa de promoção do OP é prejudicada pela falta de uma estrutura capaz de oferecer suporte ao andamento dos trabalhos. Além disso, verificou que é necessário alinhar a legislação local com a federal e investir na capacitação dos conselheiros para combater o empobrecimento do debate nas audiências e a prevalência do posicionamento governamental.

Neste sentido deve-se dizer que a aplicação de programas relacionados ao Orçamento Participativo, no cenário contemporâneo, resvala em um quadro dramático e razoavelmente complexo. A falta de estrutura, aliado à falta de interesse por parte dos governantes e a situação das finanças públicas brasileiras certamente implicarão em uma redução do ritmo econômico e contenção de despesas, inclusive investimentos caso opte-se pela mudança real de paradigma na seara orçamentária. Tal situação encerra ônus pesados à sociedade como um todo, repercutindo duramente nas esferas individuais, gerando desgaste do governo e insatisfação social.

Corroborando como acima exposto, Francisco Pedro Jucá e Lauro Ishikawa afirmam:

Apenas a título de ilustração, fazemos referência a um dos problemas mais graves que se apresentam na realidade do estado contemporâneo: o endividamento e suas consequências. É indiscutível o peso do ônus relativo ao endividamento, sejam na que respeita ao serviço da dívida, seja no que respeita à amortização dela. Fato é que o efetivamente disponível para a ação estatal, deduzidos os valores irremediavelmente vinculados a dívida, é significativamente reduzido. Temos que, neste particular, enfrentar a questão com realismo e maturidade, sem sucumbir à tentação da bravata populista e demagógica irresponsável e inconsequente, o que

⁶⁰ RODRIGUES, Renato Cesar Assef. **A experiência da democracia participativa em Riberão preto: Estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde**. São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9665/RODRIGUES_Renato_2018.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2018.

significa prestigiar o princípio da boa fé e da justa expectativa nas relações com o Estado.⁶¹

Registre-se que não será um processo rápido, que se esgotará em um único exercício, ao contrário, a tendência é que seus efeitos somente sejam percebidos vários anos depois. Indubitável é que, por meio do Orçamento Participativo, pautado no processo decisório dialogável e transparente, criam-se espaços propícios ao nascimento de um consenso político e legitimador de medidas ações governamentais, ainda que ipopulares, pois a sociedade terá a oportunidade de conhecê-las, discutí-las e, assim, corroborar as escolhas, ajustando-as à realidade. Desta forma, promove-se o engajamento da sociedade, compartilhando responsabilidades, o que, em certa medida, facilitaria a travessia do período rigoroso com menos impactos.

É fato que a transparência pura e simples, a democratização das políticas públicas não se constitui na *panaceia* para todas as mazelas sociais, inclusive porque há todo um universo de elementos técnicos inacessíveis ao homem médio. Mas, por outro lado é de acentuar que, a transparência, a discussão pública e clareza da temática e dos problemas aumentam a consciência da sociedade de alguma forma e, em certo grau, inibe o desvirtuamento do processo orçamentário, além de viabilizar a existência e exercício da oposição consistente, essencial a democracia.

⁶¹ JUCÁ, Francisco Pedro; ISHIKAWA, Lauro. Orçamento participativo e democracia representativa. in GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira. **Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio**. Curitiba: Juruá, 2016, p. 190.

CONCLUSÃO

A existência de definições claras sobre as regras e os procedimentos jurídicos é aspecto fundamental em um Estado de Direito. Essa premissa básica garante aos indivíduos certos direitos fundamentais e determinadas liberdades mínimas, que limitam a discricionariedade da atuação estatal. No Estado Democrático de Direito brasileiro, é indispensável que as definições e as limitações do ordenamento jurídico sejam aplicáveis tanto aos particulares, quanto ao próprio Estado.

Sob o prisma do Direito financeiro é preciso que as definições jurídicas sobre essa temática sejam claras e, mais ainda, sejam integralmente observadas pelos agentes públicos que atuam nessa área. Nesse sentido, busca-se, além da atuação judicial, fomentar mecanismos que assegurem os mandamentos normativos já existentes, quanto para garantir a sua fiel e integral observância.

O Orçamento Público, de modo geral, é o instrumento que dispões o Poder Público para planejar a gestão financeiro do estado, em determinado período, por meio da discriminação da origem e da alocação de recursos para realizar as despesas públicas, objetivando a continuidade e a melhoria dos serviços prestados a sociedade. Além disso, o instituto também pode ser entendido como uma imposição constitucional que representa um instrumento de controle das atividades financeiras da Administração Pública

Assim, o orçamento público precisa ser elaborado de maneira a contemplar as reais necessidades da sociedade, conjugando-as com as pretensões e possibilidades de realização dos governantes. Da mesma forma, sua execução deve ser efetivada de forma a atender a suas previsões, com o máximo de transparência, eficiência e amplitude.

Em relação à esses aspectos, os princípios orçamentários, de forma expressa ou implícita, ao mesmo tempo em que se constituem em verdadeiros alicerces e mandamentos nucleares do sistema orçamentário, também vem ganhando cada vez mais força impositiva, servindo de “espírito” e conferindo racionalidade às regras pré-estabelecidas, bem como são passíveis de ser exigidos aptos a impugnar os atos que forem de encontro ao seu mandamento.

A Constituição Federal de 1988 instituiu no sistema orçamentário brasileiro uma estrutura de leis orçamentárias que devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica, quais sejam, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Elas permitem o planejamento e a realização das atividades financeiras do Estado no curto, médio e longo prazo, para todos os Poderes e nos três níveis da federação.

Tais leis orçamentárias apresentam diversas características que as aproximam das demais leis do ordenamento jurídico, mas também possuem aspectos próprios que as diferenciam, tais como (i) são leis de iniciativa vinculada; (ii) o encaminhamento das leis orçamentárias ao Congresso Nacional deve ser feito dentro do prazo previsto no art. 35, § 8º da CRFB; (iii) a lei orçamentária deve se ater à previsão da receita e à fixação da despesa, com exceção dos casos em que há autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operação de crédito (art. 165, § 8º da CRFB); (iv) as emendas parlamentares devem observar as restrições materiais impostas no art. 166, § 3º, II e III da CRFB; (v) são objeto de fiscalização pelo sistema de controle externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 70, caput, c/c art. 71, ambos da CRFB), entre outros.

Ato contínuo, embora se constituam como sistema, falta a esse sistema uma peça essencial prevista no próprio texto constitucional: uma lei complementar nos moldes do art. 165, § 9º da CRFB/88 que deverá conter toda a estruturação do Orçamento, isto é, o rito para a elaboração, votação e aprovação, vigência, prazos e demais aspectos afetos à dinâmica orçamentária. Porém, o Legislativo se mantém inerte, apesar do comando constitucional, até o presente momento, sendo aplicado, até que advenha a referida lei complementar, as normas constantes no art. 35, § 2º, do ADCT e na Lei nº 4.320/64 (no que não contrariar a CRFB/88).

Outra problemática, envolvendo o Orçamento, se refere à definição da natureza jurídica do instituto. A doutrina debate, especialmente, sobre três correntes que buscam classificar a essência do Orçamento: a Teoria da Lei Formal, Teoria da Lei Material, e a Teoria da Lei “Sui Generis”. Em que pese a discussão doutrinária, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, atualmente, reconhece um caráter híbrido ao instituto: em parte é impositivo (reconhecendo seu aspecto material) e em parte é autorizativo (reconhecendo seu aspecto meramente formal).

Fato é que, embora a Constituição já preveja uma parcela grande de despesas obrigatórias não contingenciáveis, a EC nº 86/2015 estabeleceu ainda mais uma parcela vinculante ao orçamento, referente às emendas parlamentares individuais, mas a redação dada ao dispositivo reacendeu o debate, já que se o orçamento já fosse considerado vinculante como um todo, não seria necessário a EC nº 86/2015 trazer, expressamente, em seu texto a impositividade do conteúdo das emendas parlamentares individuais.

Por fim, discutiu-se o Orçamento Participativo no Brasil. Com efeito, é papel essencial da representação política conduzir a sociedade, mas, atualmente, exige-se que essa condução seja fiel aos consensos médios vigentes na sociedade ao apresentar suas demandas, buscando promover medidas que fomentem a participação da sociedade no processo decisório orçamentário. Destarte, a sociedade deseja ver com clareza as escolhas, consequências, implicações, benefícios e ônus respectivos das ações da Administração Pública, além de ter a real possibilidade de também atuar, através de orientações, revisões e ações.

O que se vislumbra é o clamor para imprimir maior conteúdo democrático ao processo decisório, pelo menos naquilo que tem de essencial, ocasionando, assim, um incremento da legitimação política de todo o processo governativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro. 3. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

ÁVILA, C. A. Gestão Contábil Patrimonial. Curitiba: IBPEX, 2003.

BALEEIRO, Aliomar. Uma Introdução à Ciência das Finanças. 18. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

BERCOVICI, Gilberto. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros, 2005.

CATARINO, João Ricardo; FONSECA, Jaime. Sustentabilidade Financeira e Orçamental em Contexto de Crise Global Numa Europa de Moeda Única. in Seqüência (Florianópolis), n. 67, p. 21-51, dez. 2013.

CONTI, José Maurício. Orçamentos Públicos – a Lei 4.320/1964 comentada. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FEDOZZI, Luciano Joel; MARTINS, André Luis Borges. Trajetória do orçamento participativo de Porto alegre: representação e elitização política. in Lua Nova. São Paulo, 95: 181-223, 2015.

GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcus; TORRES, Heleno Taveira. Direito financeiro na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016.

HARADA, Kiyoshi. Direito financeiro e tributário. 23. Ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. O sistema judiciário brasileiro e a reforma do estado. São Paulo: Celso bastos/Instituto brasileiro de direito constitucional, 1999.

NOVAES, Flávio Santos; DOS SANTOS, Maria Elisabete Pereira. O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal — a experiência de Vitória da Conquista (BA). in Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(4):797-820, jul./ago. 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Curso de direito financeiro. 3. Ed. São Paulo: Revista dos

Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. O Orçamento Público no Estado Constitucional Democrático e a Deficiência Crônica na Gestão das Finanças Públicas no Brasil. in Sequência (Florianópolis), n. 76, p. 183-212, ago. 2017.

REIS, Heraldo da Costa; JÚNIOR, José Teixeira Machado. A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal. 33. Ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2010.

RODRIGUES, Renato Cesar Assef. A experiência da democracia participativa em Riberão preto: Estudo de caso no Conselho Municipal de Saúde. São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/9665/RODRIGUES_Renato_2018.pdf?squence=5&isAllowed=y>. Acesso em: 15 nov. 2018.

SANTOS, Margarida.; BATEL, Susana; GONÇALVES, Maria Eduarda. Participar está na moda: uma abordagem psicossocial dos orçamentos participativos. Lisboa, 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/psoc/v30/1807-0310-psoc-30-e165726.pdf>> . Acesso em: 15 nov. 2018.

SHAH, Anwar. (Ed.). Participatory budget. Washington, D.C.: World Bank, 2007.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-Programa no Brasil. São Paulo: revista dos Tribunais, 1973.

_____. Curso de direito constitucional positivo. 38. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SILVA, Virgílio Afonso da. O Judiciário e as políticas públicas: entre transformação social e obstáculo à realização dos direitos sociais. in: Cláudio Pereira de Souza Neto & Daniel Sarmento, Direitos sociais: fundamentação, judicialização e direitos sociais em espécies, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008: p. 587-599.

SIQUEIRA, Vanessa. Direito financeiro para concursos. Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. Direito Constitucional: teoria, história e métodos de trabalho. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. Curso de Direito Financeiro e Tributário. 17. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2010.