
A EVOLUÇÃO DA GESTÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO COM A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A DISCUSSÃO ACERCA DA NATUREZA DO ORÇAMENTO: IMPOSITIVA OU AUTORIZATIVA

Isidro J. FORTALEZA,* *Maria do Carmo BEZERRA MACIEL BÉDARD*,** *Giovana LUSTOZA SERAFIM**** y *Jefferson DA SILVA LIMA* ****

Fecha de recepción: 8 de julio de 2015

Fecha de aprobación: 16 de agosto de 2015

Resumo

O presente artigo, elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, objetiva analisar a evolução da gestão orçamentária no Brasil, desde a colonização do país até a promulgação da Constituição Federal de 1988. Analisa as principais leis e diretrizes que o norteiam a gestão orçamentária brasileira, sua evolução, balizada pela atual Constituição, e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000). Investiga-se se a existência de consonância ou discrepância entre a atual legislação e prática correlata à gestão orçamentária da esfera pública brasileira, identificando se existe autonomia ou vinculação do Gestor Público no atual modelo de execução orçamentária. Outrossim, este artigo objetiva discutir sobre a adequação aos moldes do contexto socioeconômico atual, concluindo que a natureza da gestão orçamentária brasileira é autorizativa.

* Doutorado em Ciências Empresariais pela Universidad del Museo Social Argentino (UMSA) (Argentina) (2010), Mestrado em Economia das Empresas pela Universidade Federal do Ceará (Brasil) (2008), Especialização em Gestão Pública pela Faculdade de Jacarépaguá (Brasil) (2007), Bacharelado em Administração pela Université Laval Quebec (Canadá) e outorgado pela Universidade Estadual do Piauí (Brasil) (1998). Email para contato: isidrofortaleza@hotmail.com

** Pós-Doutorado em Ciências Sociais - Sorbonne - Paris V (Francia) (2001). Doutorado em Sociologia - Université Quebec (Canadá) (Brasil) (1995). Graduação em Sociologia pela Universidade Federal da Bahia (1976).

*** Bacharela em Direito pelo Instituto de Ciências Jurídicas e Sociais Professor Camillo Filho (Brasil) (2011). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (2014).

**** Bacharel em Ciências Contábeis - Centro Universitário Diocesano do Sudoeste do Paraná (Brasil) (2005). Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí (Brasil) (2014).

Palavras chave

Orçamento público - Constituição Federal de 1988 - impositiva - autorizativa - gestão orçamentária

LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL BRASILEÑO TRAS LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988 Y LA DISCUSIÓN SOBRE LA NATURALEZA DEL PRESUPUESTO: IMPERATIVO O AUTORIZATIVO

Resumen

Este artículo analiza la administración presupuestaria brasileña desde la colonización portuguesa hasta la promulgación de la Constitución Federal de Brasil de 1988, además de abordar a las principales leyes y lineamientos en la materia referida y su evolución por la última reforma constitucional y la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal (ley complementaria 101/2000). Se investiga la existencia de consonancias y discrepancias entre la legislación actual y la práctica de la administración presupuestaria de la esfera pública, tratando de identificar la autonomía o la vinculación de la gestión pública en el actual modelo de ejecución presupuestaria. Finalmente, se considera la adecuación de los moldes antes referidos al contexto socioeconómico actual, concluyendo que la naturaleza de la gestión presupuestaria brasileña es autorizativa.

Palabras clave

Presupuesto - Constitución Federal de Brasil de 1988 - imperatividad - carácter autoritativo - administración presupuestaria

THE EVOLUTION OF THE MANAGEMENT OF THE BRAZILIAN FEDERAL PUBLIC BUDGET AFTER THE ENACTMENT OF 1988'S FEDERAL CONSTITUTION AND THE DISCUSSION ABOUT THE NATURE OF THE BUDGET: IMPOSITIVE OR AUTHORITATIVE

Abstract

This article was elaborated upon a bibliographical research and aims to analyze the Brazilian budgetary management, since its colonization until the Promulgation of Brazilian Federal Constitution in 1988, besides this work analyses the main Laws and Guidelines about Brazilian budgetary management and its evolution, buoyed by the current Constitution and the Fiscal Responsibility Law (Complementary Law 101/2000). It is investigated the existence of consonance and discrepancy between the current legislation and the practice correlated to budgetary management of Brazilian public sphere, trying to identify the existence of autonomy or influences of Public Manager on the practice of the present budgetary management. Furthermore, this article aims to discuss about the nature of budgetary management (authorizing or authoritative) and its adaptation to the molds of socio economical context. In the conclusion it was observed budgetary management nature requires authorization.

Keywords

Public budget – Federal Constitution of 1988 – impositive – authoritative – budgetary management

I. Introdução

Mesmo nos primórdios da construção da sociedade brasileira, já se falava em orçamento. Certamente, não se conceituava como o faz Alexandre VASCONCELOS (2009) que o “[o]rçamento público é um ato de previsão de receita e fixação da despesa num determinado período de tempo, normalmente um ano” (p. 16); ainda, segundo o mesmo autor, já naquela época havia a onerosidade excessiva da sociedade com a cobrança de tributos.

Para o autor Aliomar BALEEIRO (1997: 411):

[o] orçamento é considerado o 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 lei.

A nossa primeira Constituição, datada de 1824, tratava sobre orçamento público e já havia a preocupação com a discriminação de rendas e a divisão da arrecadação tributária entre o Governo e as províncias, o que se alongou pelas Constituições subsequentes; estas foram aperfeiçoando os aspectos da matéria orçamento público em suas abordagens, bem como as leis e decretos-leis elaborados ao longo dos anos, até chegar à Constituição Federal de 1988, que trouxe as bases para elaboração de planejamento do Orçamento (CARVALHO, 2010).

Segundo KOHOMA (2003) o orçamento público, sob o prisma econômico, proporciona através do uso das informações sobre a situação socioeconômica, diretrizes para o gestor público tomar suas decisões e identificar as áreas prioritárias de investimentos. O orçamento público demonstra, por exemplo, em quais setores devem ser implantados projetos de crescimento econômico e/ou desenvolvimento social. Estes parâmetros são especialmente importantes para os países subdesenvolvidos ou em fase de desenvolvimento, visto que proporcionam um melhor controle do planejamento a longo prazo, ajudando a minimizar o impacto dos câmbios eletivos. Nesse sentido, o crescimento dos gastos públicos significa, em tese, expansão da infraestrutura, da prestação de serviços governamentais e da concessão de benefícios públicos, que são demandas feitas pela sociedade.

A título de exemplo, ilustramos através da Figura 1 que, por meio quase que exclusivamente de investimentos públicos, a malha viária municipal brasileira cresceu exponencialmente entre 1940 e 2005, interligando o território nacional.

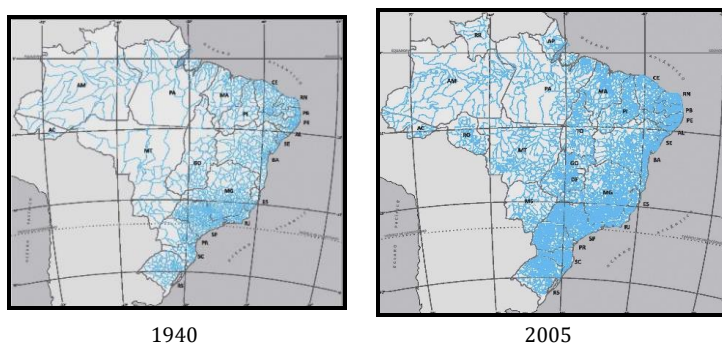


Figura 1: Evolução da Malha Municipal Brasileira 1940-2005
(SANTOS: 2010)

O objetivo geral da pesquisa é analisar, principalmente, a evolução da Gestão do Orçamento Público no Brasil com a promulgação da Constituição de 1988, identificando a legislação pertinente à gestão da execução do Orçamento Público Federal e os mecanismos orçamentários existentes. Por fim, os objetivos específicos da pesquisa buscam analisar a vinculação ou discricionariedade do Gestor Público no tocante à execução orçamentária. O problema do trabalho gira em torno da análise da natureza autorizativa ou impositiva do orçamento público, e a hipótese levantada é se realmente a Constituição Federal de 1988 restabeleceu o instrumento do Planejamento no Orçamento Público Federal.

Na lógica orçamentária atual, existe uma discrepância entre a teoria sobre Gestão do Orçamento Público e sua prática, tendo em vista que os tribunais, no caso do Supremo Tribunal Federal (STF), por exemplo, entendem que o Orçamento Público é de natureza autorizativa, enquanto outras situações demonstram que devido à discricionariedade do gestor público, ou seja, análise da conveniência e oportunidade do que deve ou não ser executado, confere natureza impositiva ao orçamento público (CONTI, 2014).

A metodologia aqui utilizada é a bibliográfica. Através do estudo de obras já publicadas na área da contabilidade pública e orçamentária, leitura e análise da Constituição Federal e legislação pertinente e consultas a artigos científicos, partiu-se de conceitos gerais para os conceitos particulares, com a coleta de dados indiretos, ou seja, dados teóricos. A estrutura do trabalho apresenta a discussão do tema em três tópicos: (a) um breve histórico do Orçamento Público Federal: do Brasil colônia aos dias atuais; (b) disposições da Constituição Federal de 1988 relativas ao Orçamento Público, especificando o Plano Plurianual (em adiante, "PPA"), Lei de Diretrizes Orçamentárias (em adiante, "LDO") e Lei Orçamentária Anual (em adiante, "LOA"); e (c) natureza do orçamento público: impositiva ou autorizativa.

É importante citar que a constante busca do modelo orçamentário ideal se faz a partir de um modelo de planejamento voltado para resultados, que mostre a eficiência da máquina governamental e a efetividade de execução de políticas públicas, desde que haja a colaboração dos gestores públicos, seja na demonstração da transparência de seus atos, seja contribuindo nas inovações atinentes à pesquisa, práticas de planejamento, gestão e avaliação orçamentária, sempre buscando equilíbrio de receitas e despesas.

Um dos principais dilemas da atual economia brasileira é encontrar o equilíbrio entre os benefícios gerados pela atuação do Estado e os custos arcados pela sociedade para

prover as fontes de financiamento desses gastos. Nesse contexto, é de suma importância ter um instrumento que deixe claro à sociedade os termos desse dilema. Esse instrumento é o orçamento público.

II. Um breve histórico do orçamento público brasileiro: do Brasil colônia aos dias atuais

O Orçamento na Administração Pública desempenha uma das mais antigas ferramentas de planejamento e execução de finanças públicas. Para Rita de Cássia SANTOS (2010), o planejamento sempre se fez presente na história da humanidade a partir do momento em que o homem passou a constituir uma sociedade, mesmo que de modo incipiente. No curso de seu processo histórico, o sistema orçamentário esteve em constante evolução. A administração pública brasileira acompanhou a tendência mundial, trazendo na legislação a elaboração de planejamentos e orçamentos.

Desde a época do Brasil-Colônia, já se delineava o perfil do orçamento público em nossa sociedade, porém, não da maneira como se tem nos dias atuais, sob os moldes do chamado orçamento-programa. A Coroa portuguesa já cobrava tributos excessivos da população e despertou na sociedade mineira um sentimento insatisfatório em relação ao alto nível de tributos, o que desencadeou a Inconfidência Mineira, movimento que foi abortado pelas autoridades da época (VASCONCELOS, 2009). Em seguida, as finanças brasileiras começaram a se organizar; foi quando em 1808 criou-se o Tesouro brasileiro, ou seja, o Erário Público, e o regime de contabilidade (*id.*).

No ano de 1827, a primeira lei orçamentária foi criada no Brasil, porém, por diversos fatores de ordem logística, administrativa e de infraestrutura, não foi implantada. Somente em 15 de dezembro de 1830 foi aprovado o primeiro decreto legislativo, fixando assim as despesas e orçando receitas para o exercício dos anos 1831 a 1832 (SANTOS, 2010). Nos anos seguintes, pode-se observar que o descontrole nas despesas é um verdadeiro impacto no orçamento público, proveniente da evolução da dívida externa brasileira, impulsionada pelos empréstimos contraídos no Período Regencial e durante os primeiros anos do governo de Dom Pedro II. Apenas no ano de 1889 o país consegue um relativo equilíbrio nas finanças (CARVALHO, 2011).

A Carta Magna de 1891 introduziu inovações no tocante à distribuição de competências em relação ao orçamento público. Foi criado o Tribunal de Contas da União,

órgão importante para auxiliar na fiscalização do Poder Legislativo no exercício do controle externo (SANTOS, 2010).

A Constituição Federal outorgada em 1934 centralizou as funções estatais no Poder Executivo, conferindo àquele poder a função de elaborar a proposta orçamentária, ficando a cargo do Congresso Nacional a função de discutir e aprovar o orçamento, bem como de julgar as contas do Presidente da República. Nesta época, o orçamento ganha posição de destaque (CARVALHO, 2011). Nos anos subsequentes, o orçamento continuou sendo elaborado pelo Parlamento, e não houve alterações significativas. Mas, no ano de 1964, o orçamento passou por modificações, através da edição da Lei 4320/64 (Lei do Direito Financeiro), que trouxe alguns princípios a serem seguidos na edição da proposta de orçamento público, e que foram adotados pela Constituição Federal de 1988, em vigor até os dias atuais. A Lei 4320/1964 instituiu o orçamento-programa. Foi nessa época que ocorreu a divisão entre os orçamentos tradicionais ou clássicos e os orçamentos de desempenho ou de realizações. A partir de então, o governo brasileiro passa a adotar o orçamento-programa, que tem como característica principal o sistema de planejamento com base nas necessidades de cada órgão ou unidade orçamentária (Lei 4320, de 17 de março de 1964).

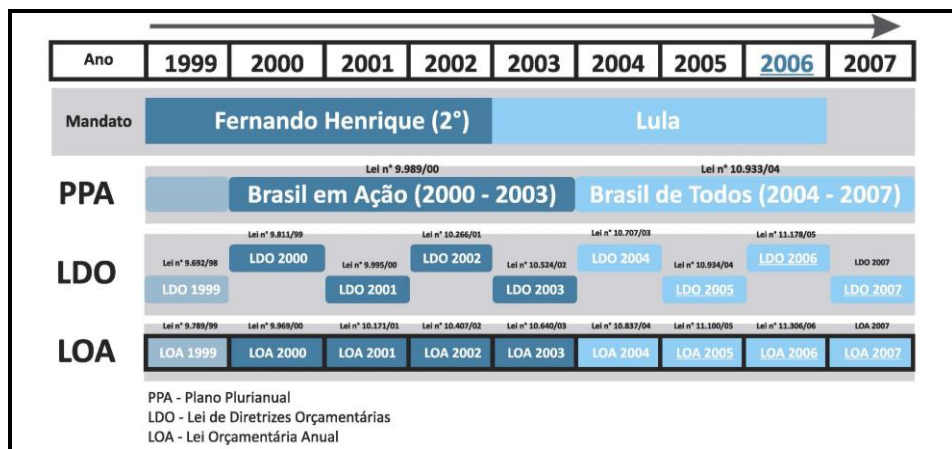


Figura 2: Cronologia das Leis Orçamentárias Brasileiras (SANTOS, 2010)

Finalmente, com a Constituição Federal de 1988, que trouxe em seus artigos 165 a 169 os contornos do Orçamento Público Federal, este passou a ser regido por três leis —Lei

do Plano Plurianual (PPA), Lei de diretrizes orçamentárias (LDO), e Lei Orçamentária Anual (LOA)—, e continua sendo regido pelos mesmos dispositivos na atualidade. A relação cronológica entre estas leis é representada por SANTOS (2010) através da Figura 2.

III. Disposições da Constituição Federal de 1988 relativas ao orçamento público

Pode-se afirmar que com o advento da Constituição Federal de 1988 (em adiante, “CF/88”) consolidou-se a figura do planejamento na administração pública brasileira. Ocorreu a integração entre plano e orçamento com a criação do Plano Plurianual (em adiante “PPA”) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (em adiante, “LDO”), ou seja, inovações trazidas pela CF/88. Antes da promulgação da Carta Magna de 1988 (e do PPA) existiam outros instrumentos de planejamento estratégico similares como, por exemplo, o Orçamento Plurianual de Investimentos (em adiante, “OPI”), o Plano Nacional de Desenvolvimento (em adiante, “PND”).¹ Nesse sentido, Alexandre VASCONCELOS (2014: 15) afirma:

[a]tualmente, as principais normas gerais que disciplinam os orçamentos públicos no Brasil são as seguintes: Constituição Federal de 1988: seção II (artigos 165 a 169), do capítulo de Finanças Públicas; Lei nº 4.320/64; Lei de Responsabilidade Fiscal- LC nº 101 de 4 de maio de 2000.

Segundo o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, “[l]eis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II- as diretrizes orçamentárias; III- os orçamentos anuais”. Os três dispositivos legais definem os instrumentos de planejamento. Representam uma integração harmônica entre si, porém distinta. Estão dispostos na seção denominada “Dos Orçamentos” na CF/88 e são leis de iniciativa do Poder Executivo.

a) Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA) é conceituado como (CARVALHO, 2006: 113):

1 É importante frisar, ademais, que estes não se confundem com o PPA.

[o] plano de governo, nele estando inserto tudo o que deverá ser realizado nos próximos quatro anos. Nesse sentido, deverá conter a previsão de receita anual para o período mencionado e todos os programas de trabalho que serão realizados. É, na verdade, o grande instrumento de planejamento, a partir do qual serão confeccionadas as LOA [...].

É no artigo 165, § 1º da Constituição que o PPA está previsto genericamente, e versa o texto constitucional que através do PPA o Governo Federal estabelece, de modo regionalizado, "as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal, para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada". É um retrato das intenções que o gestor público terá para o período estipulado de quatro anos, e por conveniência, pode ser revisado anualmente.

Para uma boa compreensão, é necessário que se faça uma breve definição e comparação entre os PPA que já foram vigentes no Brasil e o que está vigente no ano de 2014 (ou seja, aquele previsto para os anos de 2012 a 2015) e seus programas. O sistema brasileiro de orçamento era pautado em programas e ações, definições estas aplicadas ao PPA Federal dos anos de 2008 a 2011 conforme disposto na Lei 11.653 de 07 de abril de 2008. Existia a figura dos Programas Finalísticos e os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais (Lei 11.653, de 07 de abril de 2008). Com a chegada do PPA Federal 2012 a 2015, a ação torna-se categoria exclusiva dos orçamentos, se sobrepondo à figura dos Programas. Aparecem os Programas Temáticos, de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado. O PPA está, sobretudo, focado nas ações de governo em níveis tático e estratégico, enquanto o orçamento responde pela organização a nível operacional (SANTOS, 2010). Aqui é visível a evolução dos valores estipulados no PPA anterior para os estipulados no PPA atual. O que antes (PPA 2008-2011) era empregado de forma individualizada por ação (ou seja, havia um valor padronizado para todos os Programas). No cenário atual (PPA 2012-2015), cada Programa tem seu valor padronizado, ou seja, individualização da iniciativa, que é um nível aquém da ação (assim, por exemplo, um valor relevante a um Programa de Ensino Superior pode ser baixo ou insignificante para o Programa de Energia Elétrica).

b) Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), criada pela atual Constituição, trouxe algumas inovações no sentido de estabelecer um elo entre os planejamentos de médio e

longo prazo estimados no Planejamento Plurianual (PPA) com o orçamento anual referente ao planejamento de curto prazo, o do orçamento anual. É importante afirmar que a LDO conseguiu minimizar a distância entre o plano estratégico e as Leis Orçamentárias Anuais (em adiante, "LOAs"), as quais dificilmente conseguiam agregar as diretrizes dos planejamentos estratégicos anteriores à criação da CF/1988.

Segundo o § 2.º do artigo 165 da CF/1988, as finalidades e conteúdos da LDO são os seguintes:

[a] lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO é um plano prévio à Lei Orçamentária, bem como o Plano Plurianual é um plano prévio à LDO. Sua vigência é de um ano e deve garantir que o PPA seja concretizado, de forma que as metas prefixadas sejam realizadas com a maior celeridade possível, dentro do exercício financeiro seguinte. Ressalte-se que as funções da LDO não se findam apenas na realização do PPA. O PPA apresenta os programas de trabalho que devem ser executados no decorrer dos quatro anos, e a LDO vem apontar as prioridades, definir o que será feito primeiro. Quanto à sua vigência, o prazo para encaminhamento da LDO do Poder Executivo para o Poder Legislativo é de oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro (em 15 de abril) e a devolução ao Poder Executivo deve ser realizada até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (em 17 de julho).

Além dos dispositivos referentes à LDO previstos na CF/1988, a Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu artigo 4º e parágrafos, trouxe dispositivos que ampliaram o rol de características e objetivos atinentes à LDO, podendo ser citados: (a) o equilíbrio entre receitas e despesas, (b) critérios e formas de limitação de empenho, (c) controle de custos e avaliação de resultados, (d) transferências a entidades públicas e privadas, todos voltados para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei Complementar 101 de 04 de maio de 2000).

c) Lei Orçamentária Anual (LOA)

Conceituada como "lei orçamentária mais concreta de todas, na medida em que dispõe, quase que exclusivamente, acerca das receitas e despesas para o exercício financeiro seguinte" (PISCITELLI, 2011: 56), a LOA é o instrumento por meio do qual o poder público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas estipuladas no período de um ano. Daí, a ideia de ser o orçamento propriamente dito. Tem por finalidade básica tornar concretos aqueles objetivos e metas traçados no PPA, com o cumprimento anual de suas etapas em observância às metas e prioridades estabelecidas na LDO. Quanto à vigência, segue os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Como regra, o projeto da LOA deverá ser encaminhado ao Legislativo quatro meses antes do término do exercício financeiro (em 31 de agosto), e devolvido ao Poder Executivo até o encerramento da sessão legislativa (em 22 de dezembro) do exercício de sua elaboração. Esta lei orçamentária está basicamente disciplinada no artigo 165, inciso III, §§ 5º, 6º, 7º e 8º.

Segundo o § 5º, do artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (em adiante, "LRF") também trouxe dispositivos referentes à LOA, o que complementa a Constituição e traz as exigências quanto ao conteúdo da Lei Orçamentária Anual. Segundo a LRF, o projeto de lei orçamentária anual deve ser elaborado de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, assim vejamos (art. 5º):

[o] projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterà, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1o do art. 4o;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6o do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos [...].

Deste modo, entendemos que o orçamento público está totalmente voltado para apenas um determinado exercício financeiro, o qual conterà todas as suas receitas e despesas e demais recursos, e a LOA deve obedecer, obrigatoriamente, a um conjunto de princípios orçamentários, elencados pela doutrina ou instaurados por lei, sempre com o objetivo de simplificar a gestão e controle do orçamento.

IV. Natureza do orçamento: orçamento impositivo ou autorizativo

Na conjuntura orçamentária brasileira moderna, vigora o orçamento-programa, assim conceituado (VASCONCELOS, 2009: 26):

[p]õe em destaque as *metas, os objetivos e as intenções do Governo*. Consolida um grupo de programas que o Governo pretende realizar durante um período.

É aquele que discrimina as despesas segundo a sua natureza, dando ênfase *aos fins*, de modo a demonstrar em que e para que o

Governo gastará e também quem será o responsável pela execução de seus programas. Ele preocupa-se em enfatizar os *fins* e não os meios.

Depois de se delinear as características das leis orçamentárias, um embate que deve ser discutido, é sobre a impositividade ou não do orçamento público, ou seja (PISCITELLI, 2011: 50):

[a] questão aqui é a de saber se as disposições relativas a receitas e despesas serão necessariamente cumpridas pelo Poder Público, ou se, ao contrário, trata-se de mera sugestão de gastos, sem que haja o dever legal de implementá-los.

A discussão acerca da natureza do orçamento público é fruto de debates na doutrina e jurisprudência. Não há um consenso entre os doutrinadores com relação à natureza do orçamento público. Para Ricardo LOBO TORRES, o orçamento é um pré-requisito para realização das despesas, e as atividades de arrecadar receitas e realizar despesas são decorrentes de regras, leis, contratos (PASCOAL, 2005: 17). Assim, do ponto de vista jurídico, no Brasil, o orçamento é apenas autorizativo e como não há, nesse caso, criação de um direito subjetivo ou modificativo, não há a efetiva obrigação de realizar as despesas, pelo simples fato de estarem dispostas no orçamento (*id.*).

Os orçamentos públicos podem ser classificados de acordo com duas naturezas: impositiva e autorizativa. Segundo a natureza impositiva, o orçamento deve ser cumprido rigorosamente devido ao seu caráter legal. Uma vez que a despesa é consignada no orçamento, necessariamente ela deve ser executada. Os países da América Latina adotam o modelo autorizativo, enquanto que os países europeus, sob aos moldes do parlamentarismo, adotam o modelo impositivo.

Quanto à natureza autorizativa, não existe obrigatoriedade de execução das despesas consignadas no orçamento público, tendo em vista a discricionariedade conferida ao Poder Público, para avaliar a conveniência e a oportunidade do que deva ou não ser executado. O que se tem é uma simples previsão de gastos, que serão executados de acordo com disponibilidade das receitas que são arrecadadas no exercício (CONTI, 2013). De acordo com PISCITELLI (2011: 51):

[n]ão obstante, a existência de receitas vinculadas não pode ser considerada suficiente para alterar os efeitos das leis orçamentárias: mesmo com receitas vinculadas, de um ponto de vista geral, é possível afirmar que o orçamento é autorizativo e não impositivo, embora haja impositividade em relação a algumas receitas.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou, por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade que, via de regra, em nosso país o orçamento é autorizativo e não impositivo (ADI nº 4663 Referendo-MC/RO. Rel. Min. Luiz Fux, Data do julgamento: 07.03.2012).

Portanto, atualmente, a regra é de que o orçamento é autorizativo salvo quando há vinculação expressa. Diante do exposto, é equivocado afirmar que o orçamento brasileiro seja impositivo. A fixação de uma despesa na lei orçamentária anual não obriga nem exige a sua realização por via judicial, já que o Executivo tem a discricionariedade de alinhar os gastos públicos às necessidades apresentadas ao longo do exercício (BEZERRA FILHO, 2014). Como exemplo, cita-se a questão das contribuições destinadas ao Financiamento da Seguridade Social, nas quais todos os valores arrecadados em função destas contribuições serão destinados à saúde, previdência e assistência social, necessidades públicas elencadas no artigo 194 da Carta Magna, e vinculadas à Seguridade. Assim, do ponto de vista das receitas de contribuições, a natureza orçamentária é impositiva, a vinculação das entradas é obrigatória, não há qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Público neste íterim (SANTOS, 2010).

V. Figura da proposta de Emenda Constitucional 565/2006: percurso transcorrido até aprovação no ano de 2015

Tramitando no Legislativo Federal desde o ano de 2006, a Proposta de Emenda à Constituição nº 565/2006 (em adiante, "PEC"), trouxe à tona o embate acerca da natureza impositiva do orçamento público, evidenciando o que durante muito tempo foi objeto de discussão. A referida emenda constitucional, que terminou sendo arquivada, não tinha o condão de tornar o orçamento rigorosamente impositivo. A PEC fará uma diminuição expressiva da discrepância comumente vista entre a teoria da gestão e a prática da execução orçamentária.

No ano de 2013, propôs-se nova emenda constitucional (PEC nº 358/2013), a qual se transformou na Emenda Constitucional 86/2015. Esta foi aprovada em março do corrente ano, alterando os artigos 165, 166 e 198 da Constituição Federal, que na prática, limita a discricionariedade do Poder Executivo, antes facultativa. Nesta emenda constitucional, que apresenta pontos causadores de controvérsias, mencionam-se limitações às manobras de execução orçamentária. Estas limitações, no entanto, não constituem uma efetiva barreira à execução de referidas manobras.

VI. Conclusão

O orçamento é um artifício que conduz ao cumprimento de metas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Os orçamentos autorizativos descrevem a realidade dos fatos, e incrementam a autonomia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como consagram o exercício das funções estatais. Por meio deles, o governo reavalia as contas públicas periodicamente e programa os gastos até o final do ano, baseando-se na arrecadação tributária.

Ao contrário, um orçamento impositivo limitaria a atuação do Poder Executivo, bloqueando o livre exercício de poder dos seus representantes, acarretando no indevido controle do legislativo sobre os demais Poderes. Sob este modelo, o gestor não pode gastar mais do que arrecada (desviar o curso natural de execução da lei orçamentária).

A regra é que tudo o que lei dispõe deve ser cumprido de forma íntegra pelo gestor público, de forma a garantir o respeito e credibilidade à lei orçamentária e sua eficácia, assegurando o interesse da coletividade, acatando as necessidades públicas, e investindo corretamente as receitas arrecadadas. Quando um orçamento executado diverge daquele que foi inicialmente aprovado, torna a lei praticamente sem efeitos substanciais.

As emendas parlamentares evidenciam a construção ativa do Poder Legislativo na pauta orçamentária, e os projetos de lei que tramitam no Senado tentam findar a discussão, para exigir deste poder uma postura mais rígida quanto à fiscalização dos atos do Poder Executivo na execução das leis orçamentárias, outorgando maior segurança jurídica à administração pública e à sociedade como um todo. Neste sentido, a aprovação da Emenda Constitucional 86 de 2015 não foi suficiente para que o orçamento público deixasse de ser um assunto controverso, nem trouxe à lei orçamentária a segurança jurídica e credibilidade esperados, atributos inerentes à figura de uma lei.

Obediência e respeito à lei orçamentária são princípios ao respeito à democracia, independência e autonomia dos poderes, conscientizando o gestor de sua obrigação em atender os interesses coletivos em detrimento dos individuais, priorizando sempre o aperfeiçoamento do orçamento público, a qualidade dos gastos públicos e a efetividade das políticas públicas. Embora ainda não se tenha alcançado esse desiderato, caminha-se nessa direção, tendo em vista que cada dia mais o cidadão e o Poder Judiciário têm se empenhado em exigir o cumprimento das determinações do Executivo e do Legislativo no aspecto orçamentário.

Referências

- ARANTES TEIXEIRA FILHO, S. (2012) *Orçamento impositivo no Brasil: impactos na administração pública e no processo legislativo orçamentário*. Acessado em [portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2550140.pdf] em 12.07.2015.
- BALEIRO, A. (1997) *Uma Introdução à Ciência das Finanças*, Rio de Janeiro, Forense.
- BEZERRA FILHO, J. (2014) *Orçamento Aplicado ao Setor Público: abordagem simples e objetiva*, Rio de Janeiro, Atlas.
- CARVALHO, J. (2006) *Orçamento Público: teoria e questões atuais comentadas*, Rio de Janeiro, Campus.
- (2010) *Orçamento e Contabilidade Pública*, Rio de Janeiro, Campus.
- CARVALHO, D. y CECCATO, M. (2011) *Manual Completo de Contabilidade Pública*, Rio de Janeiro, Campus.
- CONTI, J. (2013) *Orçamento impositivo é avanço para administração*. Acessado em [www.conjur.com.br] em 12.07.2014.
- DA SILVA, J. (2014) *Contabilidade Pública*, Rio de Janeiro, Elsevier.
- KOHAMA, H. (2003) *Contabilidade Pública: teoria e prática*, São Paulo, Atlas.
- PASCOAL, V. (2005) *Direito Financeiro e Controle Externo*, Rio de Janeiro, Campus
- PISCITELLI, T. (2011) *Direito Financeiro Esquemático*, Rio de Janeiro, Método.
- SANTOS, R. *Plano plurianual e orçamento público*, Florianópolis, UAB.
- VASCONCELOS, A. (2009) *Orçamento Público para concursos: inclui a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2^a ed. Rio de Janeiro, Editora Ferreira.