

Por uma releitura do conceito de orçamento autorizativo no Brasil

Thaís Boia Marçal

Advogada; Especialista em Direito Público pela Ucam; Bacharel em Direito pela UERJ

1 Orçamento público. 1.1 Conceito. 1.2 Natureza jurídica da lei orçamentária. 2 Confeção do orçamento. 3 Modelo de orçamento adotado no Brasil: autorizativo ou impositivo? 3.1 Orçamento impositivo. 3.2 Orçamento autorizativo. 3.3 A discricionariedade do Chefe do Executivo. 3.4 A necessidade de uma releitura dos institutos. 4 Conclusão. Referências.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO

1.1 Conceito

Regis Fernandes de Oliveira (2008, p. 318) conceitua a Lei Orçamentária como o instrumento editado periodicamente que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do agente público.

A ausência do orçamento acarretaria uma incerteza constante nas relações financeiras com o Poder Público, instalando-se o caos e a desordem em matéria de receita e despesas públicas. Tem-se, por ele, o mínimo de previsibilidade que o Estado de Direito deve oferecer, não apenas ao cidadão, mas ao próprio Estado, no que diz respeito à forma como os recursos públicos serão gastos, bem como o tipo de receita a ser auferida e o seu fim.

Com isso, o orçamento pode ser entendido como importante instrumento de garantia da liberdade e de promoção da igualdade (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p. 213).

Em termos programáticos e finalísticos, o orçamento pode ser compreendido como a materialização do planejamento, haja vista que constitui a especificação, ou seja, o detalhamento dos objetivos, diretrizes e metas da programação governamental. A partir dessa premissa, conclui-se que mais importante que despender o recurso é cumprir os programas negociados com a sociedade com a intermediação do Parlamento. O orçamento autoriza o Estado a arrecadar o necessário para realização de suas funções (PISCITELLI, 2006, p. 4-5).

1.2 Natureza jurídica da lei orçamentária

A doutrina tradicional considera que a Lei Orçamentária não poderia ser considerada como lei material, e, sim, apenas como lei em sentido formal.

Como lei formal, pode-se entender aquelas que, embora tenham a forma de lei, não o são quanto ao seu conteúdo, não podendo, por consequência, ser leis na plenitude de seu termo. Já ao termo leis materiais podem ser imputados aqueles diplomas legislativos que, por preencherem a forma e o conteúdo de leis, são leis no sentido pleno, não recaindo qualquer tipo de restrição.

Para Laband, o orçamento era uma simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa, sendo uma lei em sentido formal, mas não em sentido material (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p. 65).

Contudo, desde Laband, surgiram críticas à doutrina dualista da lei, afirmando que os atos emanados do Legislativo possuem natureza de lei e contêm verdadeiras normas jurídicas de caráter geral.

Nessa toada, quando a Lei Orçamentária regula os poderes atribuídos à Administração em matéria de despesas e receitas, apresenta nítido conteúdo jurídico que afeta tanto a Administração como os particulares credores e devedores.

Sem embargo, Myrbach-Rheinfeld acrescenta que a tese do orçamento como lei meramente formal oculta os direitos mais importantes das representações nacionais e, ao mesmo tempo, os resultados mais decisivos das lutas políticas (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p. 67).

Frise-se que a tese de que as Leis Orçamentárias seriam apenas leis em sentido formal pode ser refutada no momento em que se constata que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é considerada uma baliza para a Lei Orçamentária Anual (LOA), nos termos do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal dispositivo prevê que deve haver uma compatibilização da LOA com o Plano Plurianual (PPA) e com a LDO, exigindo inclusive que o orçamento anual contenha demonstrativo da compatibilidade com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais da LDO. Do próprio Texto Constitucional (art. 166, § 3º, inc. I) extrai-se que as emendas ao projeto da LOA ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e com a LDO (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p. 63).

Dessa forma, conclui-se que tanto a Lei do PPA quanto a LDO, por conta das funções que lhe foram atribuídas pela Constituição, veiculam verdadeiras normas jurídicas que conduzem o comportamento dos órgãos políticos na elaboração do orçamento anual (MAURÍCIO JUNIOR, 2005, p. 71), devendo o mesmo raciocínio ser estendido à LOA.

2 CONFECÇÃO DO ORÇAMENTO

Como na aprovação de qualquer diploma legal, é preciso que se respeite a segurança jurídica no momento de elaborar o orçamento público. No contexto de aprovação da Lei Orçamentária, a segurança jurídica visa trazer racionalidade à política orçamentária, buscando harmonizar a relação entre a necessidade de receita e a sua adequada despesa, de modo a proteger os cidadãos contra o arbítrio, bem como zelar pela boa-fé na aprovação do orçamento para que este seja o mais real possível, evitando-se, por exemplo, superestimação de receita; além de zelar pela estabilidade, evitando-se a sua constante alteração (LEITE, 2009, p. 151).

As políticas públicas devem ser conduzidas, em regra, pelo Poder Executivo, tendo em conta o lastro tributário instituído pela via fiscal (TIMM, 2010, p. 59). Cabe ao Chefe do Executivo a iniciativa do projeto de Lei Orçamentária, sendo de responsabilidade do governante elaborar o plano de governo em consonância com as ideologias perfilhadas pela população (SIQUEIRA, 2011, p. 50).

Saliente-se que a iniciativa do Executivo de propor o PPA e a LOA, no entanto, não exclui a possibilidade

de esses diplomas normativos serem construídos em conjunto entre os Poderes da República e os setores sociais (ASSIS, 2009, p. 234). Luiz Gustavo Bambini de Assis (2009, p. 234) defende que uma importante alteração nesse processo seria a elaboração conjunta das peças que constituem o orçamento público, possibilitando a formulação de políticas públicas de modo mais legítimo e democrático, pois, no Congresso, encontra-se representado todo o povo, e não apenas a maioria, como ocorre no Executivo (LIMA, 2005, p. 59).

Uma vez apresentada pelo Executivo ao Congresso Nacional, cabe a este aprovar ou não a LOA. Todavia, as normas internas do Congresso Nacional impõem limites indevidos à deliberação parlamentar. Há limites quantitativos para as emendas coletivas, fato que acaba permitindo apenas mudanças pontuais, ou seja, apenas em dotações específicas, e não uma avaliação global das prioridades de investimento contempladas. Além disso, tais normas impõem restrições temáticas, fazendo com que a análise dos parlamentares fique restrita ao âmbito de cada Estado, de cada área temática e, em certos casos, até de cada unidade administrativa (MENDONÇA, 2010b, p. 392).

Outra limitação existente consiste no fato de somente se admitirem emendas parlamentares que sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões da proposta do Executivo (PINTO JUNIOR, 2005, p. 82).

Acrescente-se que é de fundamental importância que seja promovido um maior envolvimento da população na elaboração do orçamento, pois a definição dos investimentos estatais interessa a toda a coletividade (MENDONÇA, 2010a, p. 292).

Mostra-se urgente que a sociedade participe das escolhas orçamentárias e protagonize o processo de planejamento, uma vez que a extraordinária concentração de poder no Executivo somada à subalteridade do Parlamento produzem, no meio de formas e aparências, déficit democrático sem precedentes (AMARAL; MELO, 2010, p. 93).

É preciso que haja fortalecimento na cultura orçamentária brasileira no que se refere à ideia da cidadania fiscal, que não pode se esgotar no dever de pagar tributos, mas deve envolver também o controle do gasto público (MENDONÇA, 2007a, p. 296).

Não faz nenhum sentido que, ao cuidar do orçamento público, a participação popular se esgote em alguma das suas fases, ou seja, a escolha de priori-