

Faculdade UnYLeYa
PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICO
ROGERS GONÇALVES VELLOSO DE ASSIS

**Lei Orçamentária Impositiva: solução possível para o
Orçamento Brasileiro**

Brasília

2018

ROGERS GONÇALVES VELLOSO DE ASSIS

**Lei Orçamentária Impositiva: solução possível para o
Orçamento Brasileiro**

Monografia apresentada à Faculdade UnYLeYa
como requisito parcial para obtenção do Título
Especialista em Planejamento e Orçamento
Público.

Nome do Orientador: Róbison Gonçalves de Castro

Brasília

2018

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais que me ensinaram a amar e respeitar o próximo.

A minha esposa e a minha filha por serem os bens mais preciosos na minha vida.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus o grande privilégio da vida e do conhecimento: a vida por ser um leque imensurável de possibilidades e escolhas; e o conhecimento...por ser capaz de transformá-las em realidade.

RESUMO

O objeto principal deste trabalho é a distinção sobre o caráter da Lei Orçamentária, se autorizativa ou se impositiva, posicionando-se pela adoção da segunda alternativa, haja vista o embasamento constitucional e legal que apresenta. Independente das discursões e das correntes doutrinárias, este trabalho demonstra que a interpretação da Lei Orçamentária como autorizativa e o fato de o Poder Executivo decidir sozinho sobre o contingenciamento de determinadas dotações têm contribuído diretamente para a elevada discrepância entre as dotações aprovadas e o que é executado. Desta forma, Por meio de aprofundada pesquisa bibliográfica, foi possível levantar medidas de melhorias do processo citado e propor sugestões para amenizar estas diferenças. Este estudo sugere, como proposta para minimizar os problemas identificados, a adoção de ferramentas ao processo orçamentário vigente, que torne a Lei Orçamentária de execução obrigatória, permitindo ao Poder Legislativo decidir junto ao Executivo o que deve e o que não deve ser executado em casos excepcionais da programação orçamentária anual. Os instrumentos contidos na proposta estão baseados no modelo adotado nos Estados Unidos da América e também em estudos e pesquisas realizados. As sugestões visam uma melhoria na gestão dos recursos públicos, objetivando assim solucionar ou minimizar as diferenças entre o que foi planejado e o que é executado.

Palavras-chave: Processo Orçamentário; Lei Orçamentária Autorizativa; Lei Orçamentária Impositiva.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	4
2. ORÇAMENTO PÚBLICO: ORIGENS E EVOLUÇÃO.....	8
3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO	14
3.1. Ciclo Orçamentário: elaboração e apreciação.....	14
3.2. Aspectos gerais do Processo Orçamentário	14
4. REFERENCIAL TEÓRICO	27
4.1. Orçamento Impositivo.....	27
5. ADAPTAÇÕES NECESSÁRIAS NA PERSPECTIVA DE UM ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE	37
5.1. Caracterização da proposta	38
5.2. Resultados esperados.....	43
5.3. Dificuldades previstas e pontos fortes	45
5.4. Recursos necessários	46
5.5. Acompanhamento e avaliação	46
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1.INTRODUÇÃO

Ao estudar a história orçamentária, verifica-se que o orçamento surgiu como meio de os súditos, por intermédio de seus representantes legítimos, controlarem o poder do Estado frente à fragilidade do cidadão. Com o passar do tempo, evoluiu de mero instrumento de controle sobre a exação fiscal para alcançar também o controle sobre os dispêndios. No processo evolutivo, chegou aos dias atuais, em que seu interesse atém-se basicamente à parte das despesas, porquanto as receitas são definidas em normas específicas¹ e incorporadas ao orçamento como a partida contábil² para suportar aquelas.

Não se queira concluir daí que o orçamento é uma peça fria, que só traz a relação das várias receitas e o rol das diversas despesas do Estado para determinado exercício, formando duas faces de uma moeda de mero valor contábil. O orçamento tem a característica de servir como espelho do bolso estatal em determinado período, pois, de um lado, apresenta as receitas, que é tudo o que entra no caixa para fazer face aos dispêndios; de outro, apresenta as despesas, que é tudo o que merece ser realizado com o montante auferido.

Mas o orçamento tem também a característica de revelar o compromisso do Estado para com a sociedade, em termos de prestação de serviços, entrega de benefícios, redução das desigualdades, promoção do desenvolvimento. O orçamento é, assim, o meio de que dispõe a comunidade em geral, e o cidadão em particular, para enxergar tudo o que o poder público lhe entregará em contrapartida aos impostos, taxas e contribuições recolhidos.

Sendo um instrumento que revela não apenas números, mas toda a vida financeira do Estado, o orçamento é voltado para o equacionamento das questões econômicas e sociais³ nele retratadas, desta forma, o orçamento não pode ficar a mercê de um só órgão ou Poder. Daí que,

¹ Os tributos, por exemplo, somente podem ser exigidos ou aumentados em virtude de lei (art. 150, inciso I, da CF/88); as operações de crédito e a emissão de título dependem de prévia resolução do Senado Federal (art. 52, incisos V a IX)

² A Súmula 66 do STF definiu nos seguintes termos a questão da necessidade da inclusão da receita na lei orçamentária, para viabilizar sua cobrança: *“É legítima a cobrança de tributos que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro.”* Essa Súmula deve ser vista com reserva, pois, na vigência da atual Constituição Federal, nem todos os tributos devem atender ao princípio da anterioridade da lei. As contribuições, o IOF, o IPI, o imposto sobre exportação e o imposto extraordinário em caso de guerra podem ser arrecadados no mesmo exercício em que foram criados (§1º do art. 150 e §6º do art. 195 da CF/88).

³ Não se pode olvidar que o orçamento também inclui uma grande soma de recursos voltados para a manutenção dos órgãos do Estado. Mas o Estado não é um fim em si mesmo: sua razão de ser é sustentar a harmonia e bem-estar do seu povo.

por força de mandamento constitucional, o seu conteúdo é definido com base na visão do Poder Executivo (administração), que será quem ao final o executará e responderá por essa execução, e com base na visão do Poder Legislativo, que é quem o aprovará e controlará a execução⁴.

A Carta Política acometeu a parcela mais expressiva de responsabilidade ao Poder Executivo, vez que é desse Poder a competência para iniciar o projeto e as respectivas modificações e executar a lei decorrente; contudo, não estabeleceu prevalência de um Poder sobre o outro, uma vez que o orçamento somente tem vigência depois de elaborado pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo⁵.

Assim sendo, uma vez transformado em lei, que corresponde à sua apresentação à sociedade, o orçamento torna-se mais que um pacto, torna-se um compromisso do poder público. Qualquer eventual frustração na execução de seu conteúdo merece justificativa plausível, amparada técnica e legalmente, para só assim se respeitar por inteiro a representatividade popular nesse aspecto. Esta é a tônica deste trabalho, visto que atualmente no Brasil, a prática orçamentária tem seguido os moldes de um orçamento apenas autorizativo, e que em função disso resta um problema a ser resolvido: afinal, a execução da LOA, com caráter autorizativa, gera discrepâncias significativas entre o orçamento planejado e o executado?

Assim, a justificativa para a realização deste estudo é dar uma contribuição ao debate visando sugerir uma reestruturação ao processo orçamentário brasileiro, considerando que atualmente existe um entendimento de que a Lei Orçamentária tem um caráter autorizativo, e, considerando também, que existem diversos estudos e uma forte corrente que defende uma Lei Orçamentária impositiva.

Desta forma, o trabalho em seu primeiro capítulo, partirá de uma visão histórica, em direção à evolução do orçamento em diversos países até os dias atuais. Em

4 No âmbito federal, não se dispõe ainda do mecanismo conhecido como orçamento participativo, por isto que a elaboração, discussão e aprovação da lei orçamentária ficam a cargo apenas de dois interessados, os Poderes Executivo e Legislativo. De todo modo o povo está aí representado, vez que tais Poderes representam legitimamente a sociedade, tendo em vista que seus membros são escolhidos pelo exercício democrático do voto popular, nos termos preconizados pela Constituição Federal.

⁵ O projeto aprovado pelo Legislativo poderá ser vetado pelo Presidente da República, que no caso deve manifestar o ponto (dispositivo, ação, programa) em que discorda, sendo que a discordância tem que ter por base ofensa do projeto à Constituição ou ao interesse público. Entretanto, o veto será resolvido pelo Legislativo, que poderá mantê-lo ou rejeitá-lo (§§1º ao 5º do art. 66 da CF/88). Daí que o projeto aprovado terá a configuração final que este Poder lhe atribuir. Mas é bom lembrar que o Legislativo tem atuação vinculada, querendo isto dizer que só pode alterar certas partes o projeto (§3º do art. 166).

seguida, no segundo capítulo, será descrito o processo orçamentário brasileiro, com suas principais características e considerações caracterizando a problemática atual. O capítulo terceiro trará o referencial teórico, no qual é citada a opinião dos mestres e doutrinadores do assunto, o que permite o embasamento de uma proposta onde a Lei Orçamentária Anual (LOA) passe a ter um caráter de execução obrigatória, mas com os mecanismos necessários para não deixar a gestão pública engessada, buscando sempre a excelência no emprego dos recursos públicos.

O presente estudo é relevante e tem por objetivo demonstrar que a adoção do modelo de orçamento impositivo trará uma melhoria na gestão dos recursos públicos, solucionando ou minimizando as diferenças entre o que foi planejado e o que é executado.

Além disso, ter-se-á como objetivos específicos:

- 1- Expor as Origens e Evolução do orçamento público;
- 2- Demonstrar o ciclo orçamentário brasileiro vigente;
- 3- Propor uma reestruturação no Processo Orçamentário Brasileiro, que vise diminuir a elevada discrepância entre as dotações aprovadas e sua execução, ou seja, o aprimoramento do processo da Lei Orçamentária da União.

Com o propósito de se operacionalizar a pesquisa de caráter qualitativo realizar-se-á um estudo bibliográfico, por meio do qual se revisará grande parte da literatura teórica pertinente ao tema.

Diante do exposto acima, esta pesquisa pode ser classificada quanto aos objetivos, em exploratória; quanto às fontes de informação em bibliográfica; e quanto à natureza em qualitativa.

A pesquisa terá caráter exploratório porque tem o objetivo de levantar as informações necessárias para se familiarizar com a temática em estudo, como esclarece Gil (2002), que acrescenta que referidas pesquisas normalmente são desenvolvidas por meio de pesquisas bibliográficas e estudos de casos. Este autor destaca, ainda, que a pesquisa bibliográfica permite ao investigador se familiarizar com o problema em estudo, além de permitir consultas de materiais já publicados. Desta forma, para fundamentar e embasar

teoricamente a presente pesquisa utilizar-se-á de uma revisão bibliográfica, buscando autores que já estudaram o tema.

Na pesquisa bibliográfica, segundo Cervo, Bervian e da Silva, (2007): Levantamento bibliográfico – É necessário saber como “estão organizados os textos, as bibliotecas e os banco de dados, bem como as formas de melhor utilização” (p. 79). Há documentos que estão disponíveis em meios impressos, magnéticos e eletrônicos, em documentos decorrentes de reuniões científicas e até notas de aula. Portanto, todos os materiais de consulta do pesquisador devem ser selecionados com vistas no tema ou nos aspectos que se quer focalizar.

E por último, a pesquisa qualitativa de acordo com Minayo (2011, p. 21) responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. [...] Desta forma, a diferença entre abordagem quantitativa e qualitativa da realidade social é de natureza e não de escala hierárquica.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO: ORIGENS E EVOLUÇÃO

Segundo GIACOMONI⁶, o orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão dos negócios públicos. A história orçamentária diz respeito à própria história do Estado, já que este, para alcançar seus fins, financia suas despesas por meio dos impostos arrecadados dos cidadãos.

Essa atividade financeira estatal (arrecadar e gastar) vem, desde tempos remotos, sempre como uma preocupação central dos povos. Assim, 1300 anos antes de Cristo, a ideia de controle das finanças públicas já se fazia presente, como na arrecadação dos dízimos (PEREZINO, 2008).

Já na Inglaterra do século XIII, o orçamento surge como uma imposição dos barões ao Rei João Sem Terra, como uma forma de se instituir maior controle sobre as receitas que o Estado deveria arrecadar. Assim rezava o artigo 12 da famosa Magna Carta, outorgada em 1217:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante⁷.

Mais tarde, na Revolução de 1688, a ótica da despesa começa a ganhar relevância no exame da peça orçamentária, com a submissão dos gastos militares anuais à apreciação do Parlamento. Nesse compasso, em 1830, os gastos civis passam também a ser objeto do controle legislativo.

⁶ Fonte: Orçamento Público: Origens e evolução foi elaborada com base no autor: GIACOMONI, James. Orçamento público. 17ª ed. rev. atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

⁷ James Giacomoni (2017), página 41.

Atualmente, na Inglaterra, o Gabinete caracteriza-se como uma espécie de Comissão da Câmara dos Comuns. O programa do Executivo é apresentado e definido perante os Comuns, que podem aprovar reduções nas despesas ou solicitar fórmulas alternativas sem que isso signifique moção de desconfiança em relação ao Gabinete. Se, porém, a Câmara dos Comuns propuser aumento de despesas, isso significará a queda do Gabinete (PEREZINO, 2008).

Na França, a instituição orçamentária surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular do imposto outorgado pela Revolução de 1789. A partir de 1831, o controle parlamentar sobre o orçamento passou a ser complexo. Nota-se que o sistema orçamentário francês ajudou a consolidar regras, como os princípios hoje aceitos: a anualidade, a votação antes do exercício, a universalidade e o princípio da não afetação das receitas (PEREZINO, 2008).

O Orçamento dos Estados Unidos também é citado como determinante das práticas orçamentárias atuais, onde, a partir de 1802, foi criada a Comissão de Meios e Recursos que passou a assumir o controle sobre as finanças do Governo. No período de 1802, até a Segunda Guerra Mundial, o País passou por várias tentativas para melhorar a qualidade, a quantidade e a eficiência de seu orçamento.

Em meados de 1930, surge o Orçamento de Desempenho baseado em funções, atividades e projetos, que representava assim a fórmula capaz de aproximar a técnica orçamentária do planejamento, instrumento gerencial que começava a ter ampla aceitação.

Já em 1950, com o veloz crescimento dos encargos governamentais e sua progressiva complexidade, exigia-se da Máquina Administrativa do Estado à adoção de métodos e processos administrativos mais sofisticados. Foi quando o Congresso aprovou a Lei de Processo do Orçamento e da Contabilidade, que tinha como diretriz básica o desempenho.

Para GIACOMONI⁸, as relações entre a Presidência e o Congresso dentro do Processo Orçamentário Americano foram significativamente alteradas em 1974, com a aprovação da Lei de Orçamento e Retenção de Recurso do Congresso. A norma significou um aperfeiçoamento na participação dos congressistas no processo global do orçamento, aí compreendidas não apenas as autorizações de despesas, mas também questões sobre impostos, prioridades, financiamento de déficit, dentre outras.

No Brasil, mesmo antes da independência, já se levantava para o príncipe um quadro de comparação entre as receitas e as despesas, embora não se tratasse ainda de um orçamento. Com a Constituição de 1824, o Ministro da Fazenda recebia dos demais Ministros de Estado os orçamentos das respectivas áreas e os enviava à Câmara dos Deputados, a quem competia apreciá-los. À Câmara também competia a iniciativa das leis dos impostos. A literatura, entretanto, afirma que o primeiro orçamento regularmente votado foi o do período 1831-1832. Tratava-se de uma peça única para a receita e para a despesa (PEREZINO, 2008).

Segundo GIACOMONI⁹, o orçamento público serviu inicialmente como instrumento de controle, tanto do Legislativo sobre o Executivo, como desse sobre suas próprias unidades. Durante o Império e em quase toda a República Velha, o orçamento não sofreu evolução. A aprovação do Código de Contabilidade da União, em 1922, significou um grande progresso. Em 1933, o Decreto-lei nº 23.150 determinou a adoção de um novo critério de classificação da despesa. Com a nova classificação, além de os gastos continuarem evidenciando meios, o orçamento expressaria suas finalidades.

⁸ Fonte: GIACOMONI, James. Orçamento público. 17^a ed. rev. atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

⁹ Fonte: GIACOMONI, James. Orçamento público. 17^a ed. rev. atualizada. São Paulo: Atlas, 2017.

O autor explica que a Lei nº 4.320, de 17-3-1964, chegou com o compromisso de consolidar a padronização dos procedimentos orçamentários para os diversos níveis de governo. Esse adotou a classificação econômica e a classificação funcional.

A Constituição de 1988 reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, ao tornar obrigatória a elaboração de planos plurianuais, abrangendo as despesas de capital e demais programas de duração continuada.

A evolução conceitual de orçamento público se divide em duas fases: o Orçamento Tradicional e o Orçamento Moderno. O Orçamento Tradicional tem como função o controle político, onde sua função principal foi a de possibilitar aos órgãos de representação um controle político sobre os Executivos. O orçamento e os demais elementos financeiros estavam a serviço da concepção do Estado Liberal, preocupado em manter o equilíbrio financeiro e evitar ao máximo a expansão dos gastos. O controle contábil e financeiro acabava sendo um corolário do controle político (PEREZINO, 2008).

No Orçamento Moderno a função principal é o instrumento de administração, de forma a auxiliar o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle. O orçamento representa a própria programação de trabalho do governo.

A questão das receitas ganha relevância, especialmente, com o aumento anual da carga tributária imposta pelos governantes. Isso acontece para o financiamento de despesas novas e, quase sempre, crescentes, pois é pouco plausível a hipótese de um bom gerenciamento do gasto público. Em anos eleitorais essa assertiva resulta mais evidente ainda (PEREZINO, 2008).

Desta forma, fica caracterizado que o desenvolvimento de técnicas orçamentárias se desenvolve de acordo com as necessidades que são apresentadas pela sociedade e pela própria administração pública.

Segundo D'ÁVILA JR.:

A sociedade demanda o desenvolvimento de novas técnicas orçamentárias porque elas podem trazer maior transparência, uso eficiente de recursos e, conseqüentemente, redução de tributos. Por outro lado, o próprio governo (por vontade própria ou respondendo às pressões de empresários e do restante da sociedade) busca desenvolver novas formas de elaborar o orçamento do Estado, aumentando a capacidade da administração pública em cumprir o seu papel.¹⁰

As técnicas de orçamento são:

- Orçamento Tradicional;
- Orçamento de Desempenho;
- Orçamento – Programa;
- Orçamento Participativo;
- Orçamento Base Zero;
- Orçamento Incremental (ou Inercial);
- Orçamento com Teto Fixo.

D'ÁVILA JR, ainda explica, que as alterações/ evoluções observadas nas técnicas orçamentárias não extinguem as técnicas anteriores. “É possível, portanto, dentro de um orçamento – programa, encontrar elementos que estão presentes na técnica do orçamento tradicional”.

¹⁰ Fonte: JR., Antônio d'Ávila. Administração Financeira e Orçamentária (AFO) e Finanças Públicas. 1.ed. Brasília:FDK, 2005, p. 21 - 22.

Atualmente, no Brasil, a técnica adotada é a do orçamento – programa, esse foi extraído da experiência americana com a implantação do Orçamento de Desempenho. O orçamento – programa é um instrumento do governo voltado para os aspectos administrativos e de planejamento. Está direcionado para o alcance dos objetivos almejados pela Administração Pública, sendo muito mais do que um mero instrumento financeiro. É um tipo de técnica de orçamento que mais se aproxima do modelo ideal de orçamento, tornando-se um elemento fundamental de todo o processo de gestão dos objetivos do Estado (PEREZINO, 2008).

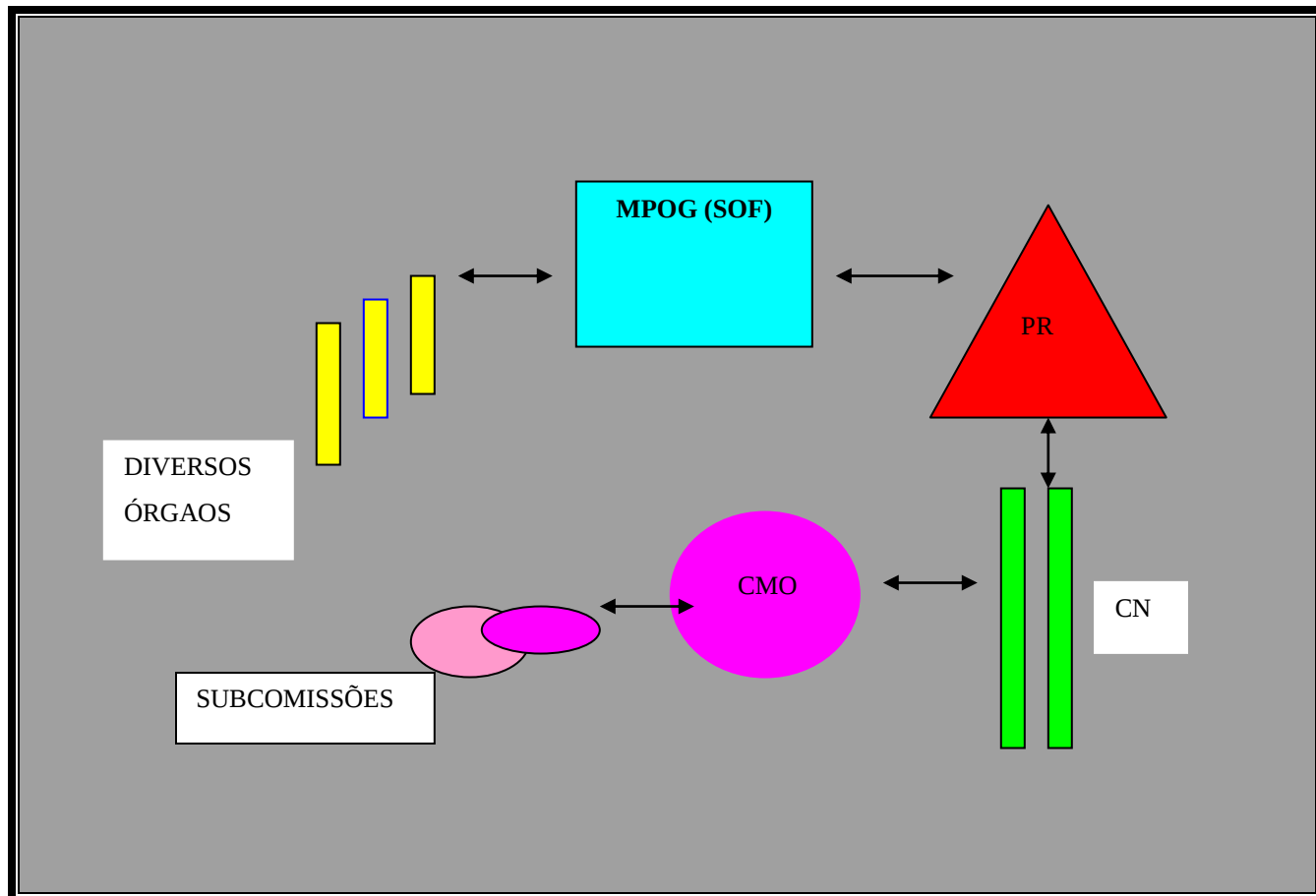
Mesmo com toda a evolução verificada no Processo Orçamentário em geral e especificamente no processo brasileiro, verifica-se que há sempre a necessidade de inserir novos instrumentos voltados para o controle dos recursos públicos, de forma a estabelecer um instrumental necessário para que o administrador público, a partir dos problemas existentes na sociedade, possa estabelecer as metas e os meios mais eficazes de gestão (PEREZINO, 2008).

O processo orçamentário brasileiro, para PASCOAL¹¹, ainda exige aperfeiçoamentos, já que a média de execução dos investimentos dos orçamentos federais do anos de 1998 a 2002 não chegou a 70% do total projetado. O autor considera que fatos como este contribuem para o descrédito do Orçamento, tornando-o, em parte, “peça de ficção”. Verificando-se os Dados do Relatório “Orçamento da União em Foco – Parâmetros, resultados e execução, Ano 4, n. 1, 2017, pág. 53, verifica-se na Tabela 8, Execução orçamentária anual por esfera, que a execução dos investimentos oscilou entre 69% e 74%, o que demonstra o descompasso entre o orçamento aprovado e o efetivamente executado. Fato este que corrobora a afirmação do autor, para os dias atuais.

Fonte: ¹¹ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Orçamento Impositivo, Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco, 2003.

3. O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

3.1. Ciclo Orçamentário: elaboração e apreciação



(Figura 2.1, Ciclo Orçamentário: elaboração e apreciação)
(Fonte: PEREZINO (2008))

3.2. Aspectos gerais do Processo Orçamentário

Conforme demonstra a Figura 2.1, elaborada a partir da Cartilha CONORF¹², o Estado arrecada recursos com a finalidade de atendimento às diversas demandas sociais, como

¹² As considerações sobre o processo orçamentário foram baseadas na fonte: SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF. Cartilha: Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2004/2007 e do Orçamento/2004. Brasília, maio de 2004.

educação, saúde, transportes, etc. Como estes recursos são escassos, estratégias devem ser traçadas para a alocação das receitas, fase que é denominada de planejamento.

No modelo de orçamento brasileiro, tem-se um planejamento de "longo prazo", o chamado Plano Plurianual ou PPA. Neste plano, expressos por uma lei, estão previstos os principais investimentos de cunho duradouro, a exemplo da construção de rodovias e portos, investimentos em infra-estrutura e telecomunicações.

O Plano Plurianual – PPA, novidade da Constituição Federal de 1988, define os programas/planos de ação do governo por um período de quatro anos e deve ser enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato.

De acordo com a Constituição Federal¹³, o PPA deve conter “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”.

Feito o planejamento de longo prazo, o Governo necessita, em cada ano, identificar as prioridades do período seguinte. Assim, do grande universo de programas explicitados pelo PPA, retira-se um conjunto de prioridades com as respectivas metas, que serão trazidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A LDO estabelece, portanto, a ligação entre as prioridades de longo prazo e a Lei Orçamentária Anual.

O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano. Essa Lei:

- Estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente;

¹³ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

- Orienta a elaboração do Orçamento;
- Dispõe sobre alteração na legislação tributária;
- Estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Segundo a Carta Política de 1988, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do Presidente da República, trazendo um diagnóstico sobre a situação econômica do país e cenários prospectivos.

No tocante à Lei Orçamentária Anual (LOA), o governo quantifica em projeto de lei o que foi planejado no PPA e priorizado na LDO, para que as metas possam se executadas naquele ano. A Lei Orçamentária espelha todas as ações do Governo Federal, de tal maneira que nenhuma despesa pública pode ser executada fora do Orçamento.

Apesar de a LOA contemplar obrigatoriamente o universo da despesa pública, enfatiza-se que nem tudo é feito pelo Governo Federal. Existem ações dos governos estaduais e municipais que devem estar registradas nas leis orçamentárias dos Estados e Municípios. O Orçamento Geral da União não financia todas as despesas públicas. Evidentemente, se a União tiver interesse em colaborar com os entes da Federação, poderá descentralizar recursos, geralmente por meio de convênios (PEREZINO, 2008).

No Congresso Nacional¹⁴, deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Orçamentos e Planos o projeto enviado pelo Poder Executivo, fazendo as modificações que julgarem necessárias por meio de emendas e votando, finalmente, a proposta. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura. Com a aprovação parlamentar, o projeto vai à sanção do Presidente da República, para se transformar em Lei. Conforme reza a Constituição Federal de 1988:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados:

I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República;

II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58.

§ 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional.

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

§ 5º O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta.

¹⁴ BRASIL Congresso Nacional. Regimento Comum edição impressa em 2003 do Regimento Comum (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970), com as alterações posteriores publicadas até 2017, incluindo a legislação conexa (leis, decretos legislativos e resoluções).

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 7º Aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 8º Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 10. A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 9º, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 12. As programações orçamentárias previstas no § 9º deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no § 11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independerá da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o caput do art. 169. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 14. No caso de impedimento de ordem técnica, no empenho de despesa que integre a programação, na forma do § 11 deste artigo, serão adotadas as seguintes medidas: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo, o Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública enviarão ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

III - até 30 de setembro ou até 30 (trinta) dias após o prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

IV - se, até 20 de novembro ou até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, o Congresso Nacional não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 15. Após o prazo previsto no inciso IV do § 14, as programações orçamentárias previstas no § 11 não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na

notificação prevista no inciso I do § 14. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 16. Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 11 deste artigo, até o limite de 0,6% (seis décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 17. Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 11 deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

§ 18. Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 86, de 2015)

Segundo D'ÁVILA JR¹⁵, a etapa da execução da Lei Orçamentária trata das operações que são efetuadas para que possa ser colocado em prática o plano de governo para o exercício. Ou seja, é a etapa onde efetivamente serão despendidos os recursos na consecução dos objetivos que foram propostos no PPA, priorizados ou não na LDO e quantificados na LOA.

O mesmo autor explica que, logo que a LOA é publicada, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) encaminha ao Tesouro Nacional os dados dos Créditos Orçamentários e suas respectivas dotações, para que possam ser registrados no SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal. O repasse aos demais poderes ocorre até o dia 20 de cada mês, conforme a Constituição Federal, art. 168. A forma como esses recursos serão repassados ainda depende de tratamento pela Lei Complementar do art. 165, que ainda não foi aprovada.

O controle e a avaliação da Lei Orçamentária tiveram uma grande evolução, ao que era apenas um controle de conformidade, acrescentou-se o controle operacional, onde se verifica a eficácia, efetividade, economicidade, eficiência e equidade. A Constituição Federal

¹⁵ D'ÁVILA JR., Antônio. Administração Financeira e Orçamentária (AFO) e Finanças Públicas. 1. ed. Brasília: FDK, 2005.

estabelece dois sistemas de controle: o Controle Externo, que está a cargo do Congresso Nacional e é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, e o Controle Interno, que cada poder deverá realizar de forma integrada, este último deveria verificar o cumprimento das metas previstas no PPA, a execução dos programas de governo; a execução dos orçamentos e comprovar a legalidade quanto à eficácia e à eficiência, mas o que ocorre na Administração Pública ainda deixa muito a desejar em relação aos dispositivos expostos.

Desta forma, o presente estudo, limita-se a analisar a eficácia da execução da LOA, a partir da análise do Processo Orçamentário e da pesquisa bibliográfica realizada, que se apresenta a seguir.

A partir do estudo realizado, constatou-se que o orçamento no Brasil exige a ação planejada de governo por intermédio dos instrumentos estatuídos no art.165 da CF: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Desse modo, a constitucionalização da ação planejada de governo não permite discricionariedade ao Poder Executivo em agir de forma contrária ao estabelecido no capítulo reservado ao Orçamento. O art. 174 da CF reitera a obrigatoriedade da ação planejada do Estado, observando que para o setor privado a orientação é indicativa, no entanto, determinante para o setor público.

Durante a fase de aprovação do orçamento, são inseridas as emendas parlamentares. Elas representam a participação da população por meio de seus representantes no Congresso Nacional. Nesta etapa, os congressistas se preocupam em canalizar recursos para as regiões de interesse de sua base eleitoral.

Somente as emendas parlamentares têm aptidão legal para interferir na proposta orçamentária. Após o encaminhamento do projeto de lei orçamentária em 31 de agosto, o

Parlamento tem prazo constitucional até o dia 22 de dezembro para aprovar o orçamento para o próximo exercício financeiro.

Após a aprovação, sanção e publicação da LOA ela ainda sofre alterações, estas estão previstas na própria CF, que se materializa por intermédio dos créditos adicionais. A Lei nº 4.320/64 define estes créditos como as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária. Estes podem ser classificados, segundo D'ÁVILA JR¹⁶, em três grupos: suplementares, especiais e os extraordinários. Os suplementares são aqueles que reforçam dotação já existente, os especiais são aqueles destinados a despesas para as quais ainda não havia dotação, extraordinários são os destinados a despesas urgentes e imprevistas, como calamidade pública.

Para abertura dos créditos suplementares e especiais é preciso da autorização do poder Legislativo, após autorizados são abertos pelo Executivo, para os extraordinários não há necessidade de autorização devido ao seu caráter de urgência.

Ao longo dos anos, logo após a aprovação e publicação da Lei Orçamentária, o Poder Executivo tem expedido decreto de restrição das dotações, o que se conhece por contingenciamento, tendo variado o fundamento legal para a sua expedição.

Essa constante mudança na fundamentação para a adoção do contingenciamento revela a insegurança dos órgãos técnicos do Poder Executivo sobre se há efetivamente amparo para tanto. Nesse sentido, o decreto de contenção apresenta-se como instrumento para a manifestação concreta da concepção do Poder Executivo, que não é de agora, de que o orçamento apenas “pode” (em vez de “deve”) ser executado, de que é autorizativo e não determinante.

¹⁶ D'ÁVILA JR., Antônio. Administração Financeira e Orçamentária (AFO) e Finanças Públicas. 1. ed. Brasília: FDK, 2005.

Segundo a Cartilha CONORF¹⁷, o Contingenciamento é procedimento utilizado pelo Poder Executivo, e que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro, a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro.

Consequentemente, se há um excesso de remanejamento entre despesas, alterando significativamente a LOA, restará deturpado o planejamento governamental original encaminhado pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional.

Atualmente, cerca de 80% das despesas constantes das LOAs são de caráter obrigatório. As leis de diretrizes orçamentárias (LDOs) elencam, no anexo V, as despesas que não estão sujeitas à limitação de empenho, nos termos do art. 9º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 5 de maio de 2000. São despesas que, por disposição constitucional ou legal, devem ser obrigatoriamente realizadas. Se a essas despesas forem acrescidas as relativas ao custeio, que, embora não sejam de caráter obrigatório, são essenciais para o funcionamento da máquina administrativa, o percentual acima mencionado, aproxima-se dos 90%. Portanto, chega-se à conclusão que apenas cerca de 10% das despesas orçamentárias têm caráter discricionário, ou seja, podem ou não ser realizadas.

A autorização legislativa a que se refere o texto constitucional é um princípio cuja origem é a própria gênese do Parlamento, ou seja, dos governos representativos. Desse modo,

¹⁷ Fonte: SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF. Cartilha: Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2004/2007 e do Orçamento/2004. Brasília, maio de 2004.

autoriza-se o Poder Executivo a iniciar o processo anual de alocação dos recursos públicos após a aprovação legislativa da proposta encaminhada, também nos termos constitucionais.

Existe sempre uma disposição implícita de insistência na tese de que o orçamento tem um caráter apenas autorizativo, a fim de que não se impute responsabilidades futuras ao Chefe do Poder Executivo pelo não cumprimento da lei orçamentária.

O Contingenciamento é disciplinado pelo art. 9º da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), onde está previsto a limitação de empenho, na hipótese de que, durante a execução orçamentária, exista o risco de não observância das metas fiscais estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da LDO. Este mecanismo está alicerçado também na Lei de Responsabilidade Fiscal e em mandamentos específicos, aprovados anualmente na lei de diretrizes orçamentárias.

A não execução da Lei Orçamentária nas condições previstas implica crime de Responsabilidade. O art. 85 da CF enumera os crimes de responsabilidade e prescreve no inciso V que o ilícito resultaria evidenciado quando atentasse contra a Lei Orçamentária. Mas, o crime político é de difícil caracterização e somente uma crise política de extrema gravidade justificaria a imputação extrema ao Presidente da República sob o manto de descumprimento da Lei Orçamentária. Em 2015 o TCU por unanimidade rejeitou as contas da Presidente do Brasil Dilma Rousseff, entre as irregularidades apontadas está o fato de após o envio pelo governo de uma proposta de redução da meta de superávit primário ao Congresso, ele publicou decretos de abertura de créditos suplementares, isso indicaria que o governo aprovou novos gastos mesmo já sabendo que não cumpriria a meta fiscal original, contrariando a legislação orçamentária. Além das conhecidas “pedaladas fiscais” (atraso de repasses financeiros aos bancos públicos), a

abertura dos referidos créditos suplementares sem autorização legislativa, serviram para embasar o processo de impeachment da Presidente Dilma em 2016.

Outro fator que contribui para não execução do orçamento é a definição do orçamento como “lei formal”, sem conteúdo jurídico. A inexistência de abstração e generalidade, condições para caracterizar a lei material, alicerça a tese de lei apenas autorizativa e, portanto, inepta para exigir o seu fiel cumprimento por parte do Poder Executivo.

Desta forma, resta ineficiente a execução do orçamento, que é fundamental, pois é através do seu cumprimento que se verifica o programa do Governo. Por isso, o orçamento também é um mecanismo de controle dos órgãos de representação sobre o Executivo. Esse controle político do orçamento é a avaliação do programa anual de governo expresso na lei orçamentária nos aspectos da eficácia, eficiência, economicidade e legitimidade, entre outros.

O Brasil está numa etapa intermediária de transparência. O SIAFI é um sistema exemplar de acompanhamento. Da parte do Poder Legislativo, por intermédio do projeto SIGA, na página do Senado Federal, é possível fazer o acompanhamento sistemático e atualizado da execução orçamentária, em linguagem mais acessível e por intermédio de consultas pré-elaboradas. Esses são exemplos de significativos avanços no acompanhamento da alocação dos recursos públicos e modelo inclusive para países avançados em se tratando de matéria orçamentária.

Após os estudos realizados, foram observados diversos fatores responsáveis pela discrepância entre os valores constantes do Orçamento Público da União e sua execução, os quais são relacionados a seguir:

- Verifica-se por meio dos dados que dentre os problemas apresentados o principal é que atualmente no Brasil a prática orçamentária tem seguido os moldes de um orçamento apenas autorizativo e que os maiores problemas surgem depois de a lei ter sido aprovada, em especial no que toca à execução de apenas parte da lei e à limitação das dotações por meio de decretos do Executivo, sem a anuência do Legislativo.
- Falta de uma gestão eficiente dos recursos públicos.
- Falta de uma Lei Orçamentária Impositiva, com os devidos mecanismos de exceção, para as hipóteses especiais, de forma que o Poder Executivo não fique numa camisa de força.
- Falta de participação do Poder Legislativo na fase da execução orçamentária, onde o Executivo concentra o poder de decidir o que será e o que não será realizado.
- O excesso de contingenciamento praticado pelo Poder Executivo, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do tesouro.
- A grande dificuldade de caracterização do crime político (crimes de responsabilidade), devido ao consentimento tácito da sociedade e das instâncias judiciais superiores de que o Orçamento é autorizativo.
- As divergências em relação à caracterização do Orçamento como lei formal ou material, ou seja, a LOA não tem a mesma natureza das leis materiais, portanto inepta para exigir o seu cumprimento.

- Falta de interesse e de maior participação da sociedade em relação às matérias orçamentárias.

Diante dos fatores observados, chegou-se ao seguinte questionamento:

Na perspectiva de que o Orçamento seja visto e aceito como instrumento obrigatório, quais as providências legislativas mais adequadas e necessárias?

4. REFERENCIAL TEÓRICO

4.1. Orçamento impositivo

O orçamento é caracterizado como lei especial, tanto pela sua tramitação diferenciada, quanto pelo seu conteúdo, qual seja o de fixar o programa de trabalho da administração pública para um exercício, quanto pelo prazo de iniciativa e de vigência, que têm data precisa, quanto por expressar a parcela do planejamento do Estado a ser executada no exercício. Não tem o fim de criar direitos subjetivos, de revogar normas, de proibir. Daí que é lei única, que não guarda os parâmetros de outras leis, seja de natureza financeira ou tributária, seja de lei formal ou material (PEREZINO, 2008).

Pela sua natureza de lei especial – lei formal, segundo boa parte da doutrina orçamentária – o orçamento não criaria direitos e obrigações. As receitas públicas são arrecadadas com base na legislação própria: leis tributárias, que autorizam alienações, empréstimos etc., já as despesas deverão ou poderão ocorrer se devidamente amparadas em legislação instituidora de serviços públicos.

Para GIACOMONI, parte significativa dos créditos orçamentários é obrigatoriamente executada: pagamento do pessoal ativo, encargos com os inativos, despesas com o serviço da dívida, transferências constitucionais dos recursos tributários aos Estados e Municípios, despesas que por lei se vinculam às receitas específicas e assim por diante. Resta a parcela da programação orçamentária que não tem amparo em nenhuma legislação específica. São os créditos autorizativos, que poderão ou vão vir a ser executados.

O mesmo autor explica que são inúmeras as razões que servem como justificativa para a não execução de programações. Exemplo disso são: atraso na elaboração dos projetos; processo licitatório impugnado, ocorrência de imprevistos e impedimentos legais, etc. Há razões

ligadas à gestão fiscal responsável, conceito introduzido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina a suspensão da realização de despesas quando as receitas deixam de ser arrecadadas conforme o estimado. Nessa hipótese, cabe protelar, suspender ou deixar de realizar apenas os créditos autorizativos, já que os demais são de execução compulsória.

Considerados esses condicionamentos, como transformar em obrigatórios os créditos autorizativos do orçamento? Para GIACOMONI, deve-se buscar os mesmos princípios que norteiam a colaboração entre os Poderes Executivo e Legislativo na formação da lei orçamentária, uma vez que se ambos os poderes compartilham as decisões sobre a programação a ser realizada, ambos devem compartilhar o que suspender, cancelar ou não realizar. Para o autor citado:

É útil, aqui, observar a experiência de outros países. Em 1974, o Congresso norte-americano aprovou o “*Congressional Budgetary and Impoundment Control Act*”, com objetivo de fortalecer o papel do Poder Legislativo nas decisões orçamentárias. Um dos motivadores da referida norma foi, em particular, a prática presidencial de reter os recursos necessários para a execução de projetos de interesse dos congressistas. Um dos mecanismos introduzidos pela lei em questão é o “*rescission*”, por meio do qual os créditos orçamentários só deixariam de ser executados após anulação autorizada por uma das Casas do Congresso. Convencido da impossibilidade ou mesmo da não conveniência de realização de determinada parte da programação orçamentária, o presidente norte-americano deve remeter mensagem a uma das Casas do Congresso – Câmara dos Deputados ou Senado Federal – solicitando, com devidas justificativas, a anulação da programação. No caso de negativa ao pedido, os recursos deverão ser imediatamente disponibilizados para a execução da programação. É interessante observar a existência de decurso de prazo em benefício do Poder Legislativo: se, no prazo de 45 dias do recebimento da solicitação, a Casa provocada não se manifestar, isso significará que o pleito não foi aceito e o Poder Executivo deverá disponibilizar os recursos.

No Brasil, as propostas de emendas constitucionais e os projetos de lei complementar adotam mecanismo similar ao do “*rescission*” americano. Para fugir da celeuma quanto a sua constitucionalidade, a implantação do instituto da anulação de crédito, preferentemente, deve ocorrer por intermédio de emenda constitucional. Além disso, necessitará de adequada regulação que contemple a questão dos prazos e, especialmente, a transição entre os exercícios¹⁸.

¹⁸ Fonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – número 145, janeiro/fevereiro/março, 2003. Giacomoni é Professor da Universidade de Brasília e consultor nas áreas de planejamento e de gestão orçamentária e financeira do setor público e foi consultor de orçamentos do Senado Federal.

Para PASCOAL¹⁹, a tese do orçamento impositivo merece ser amadurecida, através deste, caso o Executivo deseje contingenciar despesas não poderá mais recorrer a decreto, devendo solicitar ao Legislativo, motivadamente, autorização legal. Não havendo possibilidade de o Executivo decidir isoladamente sobre contingenciamentos, e diante da possibilidade da não-autorização, o autor considera que haveria um choque de realidade e prudência quando da previsão do montante da receita. Dessa forma, os gastos planejados poderão ser maiores e o orçamento ganhará em credibilidade.

No entanto, o mesmo autor considera que a proposta traz um risco de crise institucional. É que o Legislativo poderá negar o contingenciamento, diante de uma situação onde o Executivo não disponha das condições financeiras para realizar os gastos, neste caso, poderia o Legislativo processar o Chefe do Executivo e até mesmo afastá-lo do cargo, possibilidade esta que deve ser considerada especialmente em vésperas de eleições. Como medida para atenuar este risco de desarmonia institucional seria exigir um quorum qualificado para o Legislativo deixar de autorizar o contingenciamento. Por exemplo: a solicitação do Executivo só poderia ser negada por decisão de 2/3 dos parlamentares²⁰.

PASCOAL, explica que o orçamento impositivo surge do desejo de conferir maior efetividade ao orçamento. Mas que também é necessária uma mudança cultural dos administradores públicos e da população que precisa tomar consciência da importância do orçamento enquanto ferramenta de transformação social e cidadania²¹.

¹⁹ PASCOAL, Valdecir Fernandes. Orçamento Impositivo, Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco, 2004.

²⁰ Fonte: Valdecir Fernandes Pascoal é professor de Direito Financeiro da Escola de Contas do TCE e conselheiro substituto do TCE-PE, Artigo de 06/01/2004 – Editora Impetus.

²¹ NR: Orçamento Participativo.

Conforme Nota Técnica Da Consultoria De Orçamentos, Fiscalização e Controle²², o orçamento impositivo, consiste em criar mecanismos que permitam ao Congresso Nacional, no uso de suas atribuições constitucionais, compartilhar com o Poder Executivo as decisões a respeito do que deve e do que não deve ser executado na programação orçamentária anual. Se determinadas programações encontrarem óbices, por razões de ordem técnica, econômica, financeira ou jurídica, para serem executadas, o Poder Executivo deverá solicitar ao Congresso, fundamentadamente, autorização para proceder ao seu cancelamento.

Isso não implica, em nenhuma hipótese, colocar o Poder Executivo numa camisa-de-força, vis-à-vis a execução orçamentária, mas devolver ao Congresso a plenitude de suas prerrogativas constitucionais na definição da alocação do gasto público (PEREZINO, 2008).

Na prática atual, uma vez sancionada a lei orçamentária anual, a primeira providência do Poder Executivo, numa visão puramente exclusivista e unilateral, tem sido baixar um decreto de contingenciamento, a pretexto de assegurar o cumprimento do resultado primário, previsto no Anexo de Metas Fiscais. Pouco importam as árduas negociações, o tempo despendido pelas lideranças partidárias, no âmbito do Congresso Nacional, para encontrar o ponto de equilíbrio entre as legítimas demandas dos senhores parlamentares e as possibilidades financeiras do Tesouro Nacional. Nada disso é levado em conta, na hora do contingenciamento da despesa, o que contribui para a hipertrofia de um poder – no caso o Poder Legislativo – que, nessa matéria, vem sendo, cada vez mais, apequenado (PEREZINO, 2008).

Abre-se aqui um parêntese em 2015 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 86, oriunda da PEC 358/13, a PEC do Orçamento Impositivo cuja a principal modificação foi a que instituiu a obrigatoriedade de empenho e pagamento de emendas individuais em montante

²² SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. Nota Técnica 16, de 29 de março de 2005. Autor: Antônio Augusto Bezerra Ribeiro.

correspondente a 1,2% da RCL do ano anterior, sendo obrigatória destinação de 50% dos recursos das emendas individuais para ações e serviços da área de saúde. Assim, a partir de 2015, a Constituição Federal Brasileira, passou a garantir, também, a execução “equitativa” das emendas individuais, independente da autoria. O impacto de tal medida é pífio uma vez que o Executivo aumentou os casos de impedimentos técnicos, dificultando a liberação de recursos para emendas individuais.

Na verdade, o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – manda adotar o procedimento da limitação de empenho, ao cabo de um bimestre, caso a realização da receita possa não comportar o cumprimento do mencionado resultado²³. Segundo RIBEIRO²⁴, o Poder Executivo sequer tem a cautela de aguardar o final do primeiro bimestre para verificar a tendência do comportamento da receita. Já inicia o exercício financeiro com um decreto de contingenciamento.

Segundo a Cartilha CONORF²⁵, o contingenciamento é o procedimento utilizado pelo Poder Executivo, e que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a Lei Orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro.

²³ BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 80 p.

²⁴ SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. Nota Técnica 16, de 29 de março de 2005. Autor: Antônio Augusto Bezerra Ribeiro - Consultor – Geral Adjunto de Orçamentos da Consultoria de Orçamentos Fiscalização e Controle do Senado Federal.

²⁵ SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF. Cartilha: Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2004/2007 e do Orçamento/2004. Brasília, maio de 2004.

FIGUEIREDO e NÓBREGA²⁶ explicam que as reservas de contingência são realizadas sem a participação do Poder Legislativo; pela mesma forma, o cancelamento de dotações orçamentárias é feito pelo Poder Executivo, quando assim este quer e deseja.

O vocábulo contingência deriva do latim *contingentia* e é empregado para designar um evento futuro que poderá ser certo ou incerto. Daí por que a reserva de contingência configura a política econômico-orçamentária, plasmada no princípio da compensação financeira, visando a suprimir ou restringir gastos para os quais as receitas previstas não sejam suficientes, em função de eventos imprevisíveis no futuro (PEREZINO, 2008).

Ainda segundo estes autores, as reservas de contingência têm por escopo atender perdas que conquanto sejam previsíveis, são episódicas, contingentes ou eventuais. Por justo motivo, é que deve ser prevista em lei sua constituição, com vistas a enfrentar prováveis perdas decorrentes de situações emergenciais (PEREZINO, 2008).

Decorre disso que a Lei Orçamentária exige um procedimento legislativo especial que, circunscrevendo a um período determinado de vigência, caracterizando-se como mero instrumento autorizador de despesas, ou seja, atualmente a lei orçamentária tem caráter nitidamente facultativo para o gestor público no que tange a execução total da programação estabelecida, funcionando como mera autorizadora de despesas.

As reservas de contingências de recursos financeiros e os cancelamentos de dotações orçamentárias pelo Poder Executivo têm causado transtornos no curso do processo orçamentário, por causa da ausência do Poder Legislativo na participação do processo.

²⁶ FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NOBREGA, Marcos. Administração Pública. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002.

Desta forma, as propostas de emendas constitucionais que tramitam no Congresso Nacional, terão o condão de tornar o orçamento mandatário ou impositivo, como é o desejo da sociedade.

Na linha doutrinária nacional, FRANCISCO CAMPOS, JOSÉ AFONSO DA SILVA, e JOSAPHAT MARINHO APUD PONTES (2003) vêem impositividade no orçamento. Para os dois primeiros, há no orçamento pelo menos as características do que se tem entendido por lei material. O último aceita a doutrina da lei impositiva.

Para CAMPOS²⁷, a Lei Orçamentária contém o seguinte preceito jurídico de ordem geral: o Tesouro não poderá efetuar pagamento de nenhuma soma, ainda que a ela o indivíduo tenha direito em virtude de lei, contrato ou qualquer outro título jurídico, se do orçamento não constam os fundos necessários à satisfação da dívida.

CAMPOS afirma:

O preceito em questão é não somente uma regra jurídica, como contém, por igual, ordem, autorização e proibição, todos os elementos, em suma cuja presença caracteriza, segundo Laband, a lei propriamente dita, ou a lei em sentido material

Para SILVA²⁸, o orçamento constitui inegavelmente um sistema de limites de atuação do Poder Executivo. Ele aceita para o direito positivo orçamentário brasileiro a lição de Álvaro Rodrigues Bereijo, no sentido de que a lei de orçamentos tem um caráter coativo, imperativo, de normação de condutas da Administração e dos cidadãos, típico de toda norma jurídica. E se a isso se acrescentar que a emanação do orçamento se faz pelo Poder Legislativo seguindo o item constitucionalmente estabelecido para a emanação das leis, há de concluir-se

27 CAMPOS, Francisco. Parecer: Orçamento – Natureza Jurídica. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, 71 v., p. 324-345, jan.-mar.1963.

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

forçosamente que o orçamento é uma lei formal e material, ou melhor, simplesmente, uma lei. E o fato de que a ordenação jurídica (constitucional) estabeleça determinadas cautelas no procedimento de elaboração da Lei de Orçamento (iniciativa exclusiva do Governo para a apresentação do projeto de lei; limitação da iniciativa parlamentar do direito de apresentação de emendas ou de proposições de lei em matéria de gastos ou de ingressos etc.) não é algo que derive da natureza intrínseca do ato legislativo mesmo, isto é, do fato de ser uma lei formal, mas de sua especial transcendência econômica e política.

MARINHO²⁹ citado por PONTES afirma que se reconhece na lei autorizativa em matéria orçamentária não uma delegação de poder para decidir discricionariamente, mas, antes, uma vinculação ao Poder Executivo quanto ao que realizar e em que montante, de acordo com sua programação de trabalho, que é constitucional e juridicamente legítima.

O professor GIACOMONI³⁰, quanto à questão do caráter da lei, julga dever-se entender o exato significado da expressão “autorização” implícita na Lei Orçamentária. Para ele, a expressão “significa que ao Poder Executivo cabe realizar determinada programação de trabalho – e não outra -, devendo aplicar os recursos públicos nos vários créditos orçamentários (dotações) de acordo com valores-teto devidamente especificados”. Acrescenta que essa interpretação é “bastante distinta daquela que, possivelmente, entende a autorização como a medida que, por ser apenas uma ‘autorização’, implicitamente, deixaria o Poder Executivo liberado para cumprir ou não as apropriações orçamentárias.” (GIACOMONI, 2002, p. 252)

SILVA ensina que:

²⁹ Marinho apud PONTES, João Batista. O processo legislativo do orçamento público: aspectos diferenciais e peculiares. Processo legislativo: do projeto ao processo. Edição comemorativa dos 15 anos da Constituição de 1988. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003. 324p., p. 67.

³⁰ GIACOMONI, James. Orçamento público. 5. ed. rev. atual. de acordo com a nova Constituição Federal. São Paulo: Atlas, 2002, p. 252.

Os funcionários administrativos devem cumprir as metas previstas na programação orçamentária, e não o podem fazer livremente, mas nos termos e limites fixados na lei do orçamento. Não podem deixar de cumprir as atividades e projetos constantes da lei de orçamentos sem justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não eram obrigados a executá-las, porquanto a lei não lhes dá mais do que uma autorização para isso³¹.

Os mestres têm razão, segundo o pensamento deste trabalho. Certamente que o Poder Executivo não pode executar coisas não aprovadas no orçamento; contudo, também não está autorizado a selecionar e realizar apenas o que quer da lei, pois que o orçamento não é uma lista de opções. É um conjunto programático impositivo, que apenas em situações muito peculiares pode deixar de ser realizado (PEREZINO, 2008).

No que se pese, o presente estudo não tem como objetivo adotar a postura radical de negar a discricionariedade para determinados tipos de despesas. O que se enfatiza é a ausência de dispositivo que ofereça essa discricionariedade, aspecto que contamina o processo de evidente ilegalidade (PEREZINO, 2008).

Além da ilegalidade, não parece lógica a idéia de que, após um exaustivo processo legislativo-orçamentário, chegue-se a um consenso em torno de determinada despesa, sendo esta, posteriormente, sem quaisquer justificativas ao parlamento, seja excluída pelo Poder Executivo da pauta de aplicações da União.

Por tudo isso, entende-se já estarem previstas, e razoavelmente equilibradas, normas constitucionais e infraconstitucionais para se exigir a execução inteira do orçamento. No entanto, não se pode achar que, num passe de mágica, de uma hora para outra a execução passará a se dar dentro dessa concepção, pois implantá-la implica suprimir o privilégio do Governo, que de longa data ele próprio se atribui, de decidir o que executar em cada exercício. Alterações

³¹ SILVA, José Afonso da. Orçamento-Programa no Brasil. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1973, p. 272.

normativas precisariam ser providenciadas de forma a eliminar as interpretações equivocadas, estabelecendo os mecanismos para legalizar os contingenciamentos, dividindo a responsabilidade entre os poderes, caracterizando efetivamente o crime político para os maus gestores dos recursos públicos, e por fim melhorando a eficácia na aplicação dos recursos orçamentários (PEREZINO, 2008).

O presente estudo se limitará ao levantamento de teorias e de doutrinas sobre o caráter da Lei Orçamentária no Brasil, ou seja, evidentemente, a despeito do conhecimento doutrinário construído e da jurisprudência pátria sobre o assunto. Propor uma reestruturação no Processo Orçamentário Brasileiro, que vise diminuir a elevada discrepância entre as dotações aprovadas e sua execução, ou seja, o aprimoramento do processo da Lei Orçamentária da União.

5. ADAPTAÇÕES NECESSÁRIAS NA PERSPECTIVA DE UM ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE

No contexto da Constituição vigente, seria preciso um movimento do Legislativo, estabelecendo regras que tornem evidente tal concepção, seja em seus instrumentos de controle, seja nas leis de diretrizes orçamentárias, seja na lei complementar que advirá por exigência do §9º do art. 165 da CF. Há também de haver uma atuação do Ministério Público. Neste caso, é inexplicável a inércia dessa importante instituição na defesa do regular cumprimento das leis, ocasião em que deve atuar *custos legis*, especialmente no que tange a leis de ordem pública. Adaptações Legais Necessárias na Perspectiva de um Orçamento Impositivo no Contexto Constitucional Vigente (PEREZINO, 2008).

Na perspectiva de que o orçamento seja visto e aceito como instrumento obrigatório, há que se tomar providências legislativas mais adequadas. E com base no terceiro objetivo específico apresentado neste estudo foi estabelecida a seguinte proposta:

Reestruturar e modernizar o processo orçamentário, por meio da adoção de mecanismos, onde a sua execução seja devidamente compartilhada entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, dando à Lei Orçamentária um caráter impositivo, de forma a diminuir a elevada discrepância entre as dotações aprovadas e sua execução, ou seja, o aprimoramento do processo da Lei Orçamentária da União.

5.1. Caracterização da proposta

A proposta apresentada consiste em criar ferramentas que torne a Lei Orçamentária de execução obrigatória, impositiva, determinante, por meio da adoção de técnicas que permitam ao Congresso Nacional, decidir junto ao Executivo o que deve e o que não deve ser executado na programação orçamentária anual. Com o objetivo de solucionar ou minimizar os fatores que influenciam negativamente para a elevada distorção entre o orçamento aprovado e o que é executado (PEREZINO, 2008).

O modelo que se pretende instituir assemelha-se ao adotado nos Estados Unidos da América (EUA). Naquele país, toda a programação orçamentária aprovada pelo Parlamento deve ser executada, salvo nas hipóteses em que determinadas dotações devam ser tornadas indisponíveis ou não mais se justifique sua execução. Nesses casos, existem dois instrumentos à disposição do Presidente dos EUA, denominados *deferral* e *rescission*, que mitigam o rigor da obrigatoriedade (PEREZINO, 2008).

Esse modelo se adequa ao modelo orçamentário brasileiro, por ser o que mais se aproxima da realidade do país, uma vez que aquele país – como o Brasil – pratica o sistema presidencialista de governo – com separação dos Poderes.

A presente proposta estabelece critérios que têm como principal objetivo dar um caráter obrigatório ao cumprimento da Lei Orçamentária Anual e, conseqüentemente, diminuir os casos de não execução do orçamento aprovado. Através das medidas, a serem adotadas, pretende-se também promover uma melhor distribuição dos recursos públicos entre as diversas bases eleitorais, reduzir o excesso dos decretos de contingenciamento praticados pelo Poder Executivo, dividir as decisões a respeito do que executar entre os poderes, dando ao Executivo e ao Legislativo uma participação em pé de igualdade na execução da Lei Orçamentária Anual.

Portanto, pode-se dizer que a presente proposta tem como objetivos:

- Incorporar ferramentas ao modelo orçamentário já existente, de forma que seu caráter impositivo fique definido;
- Definir as competências de cada Poder quando das decisões do que não executar;
- Propor as exceções, onde a Lei Orçamentária deixaria de ser cumprida;
- Proporcionar uma melhor realização do Orçamento aprovado.

Para instituir as técnicas de um orçamento impositivo ao Processo Orçamentário Brasileiro, não se pode esquecer que o primeiro passo a ser mencionado é que por tratar-se de uma lei, esta só poderá ser alterada por meio dos instrumentos legais. Para a presente proposta, a melhor ferramenta legal será a Emenda à Constituição Federal. Esta deverá ser elaborada contendo as novas técnicas de uma Lei Orçamentária Impositiva e proposta nos moldes do art. 60 da CF:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º - A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º - A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º - A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

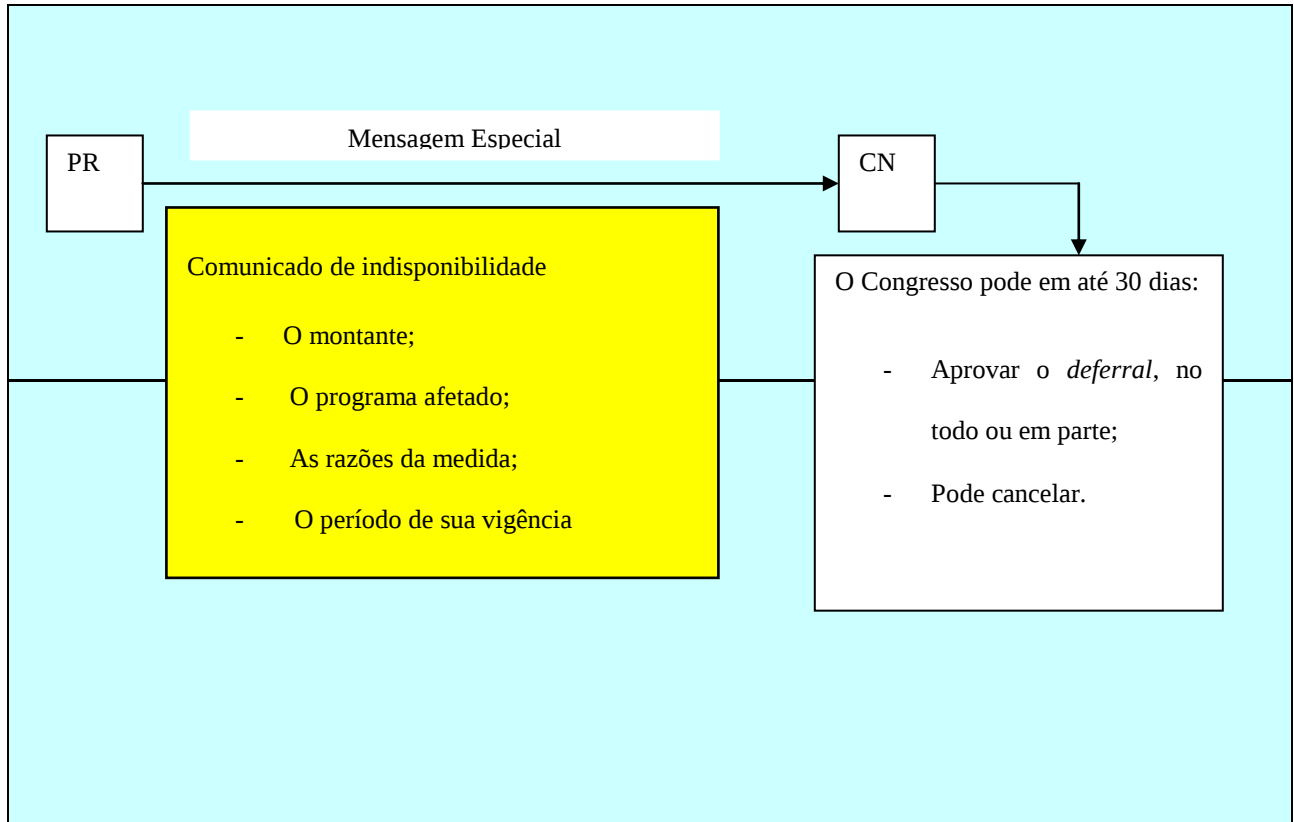
§ 5º - A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa³².

Desta forma, não se pode esquecer que devido à relevância do assunto tratado, o presente estudo, conforme já mencionado, tem apenas o intuito de sugerir e contribuir, no sentido de propor melhorias e sugestões, com o objetivo de reestruturar e modernizar o processo orçamentário da união.

Segunda fase: Após publicação da Emenda à Constituição Federal, a Lei Orçamentária ficaria claramente definida como impositiva, como passaria a funcionar nos casos de não execução?

³² BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 99/2017 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002. 526 p.

Primeiro instrumento: *Deferral*³³ - Comunicação da indisponibilidade, por certo período de tempo, de determinadas dotações.

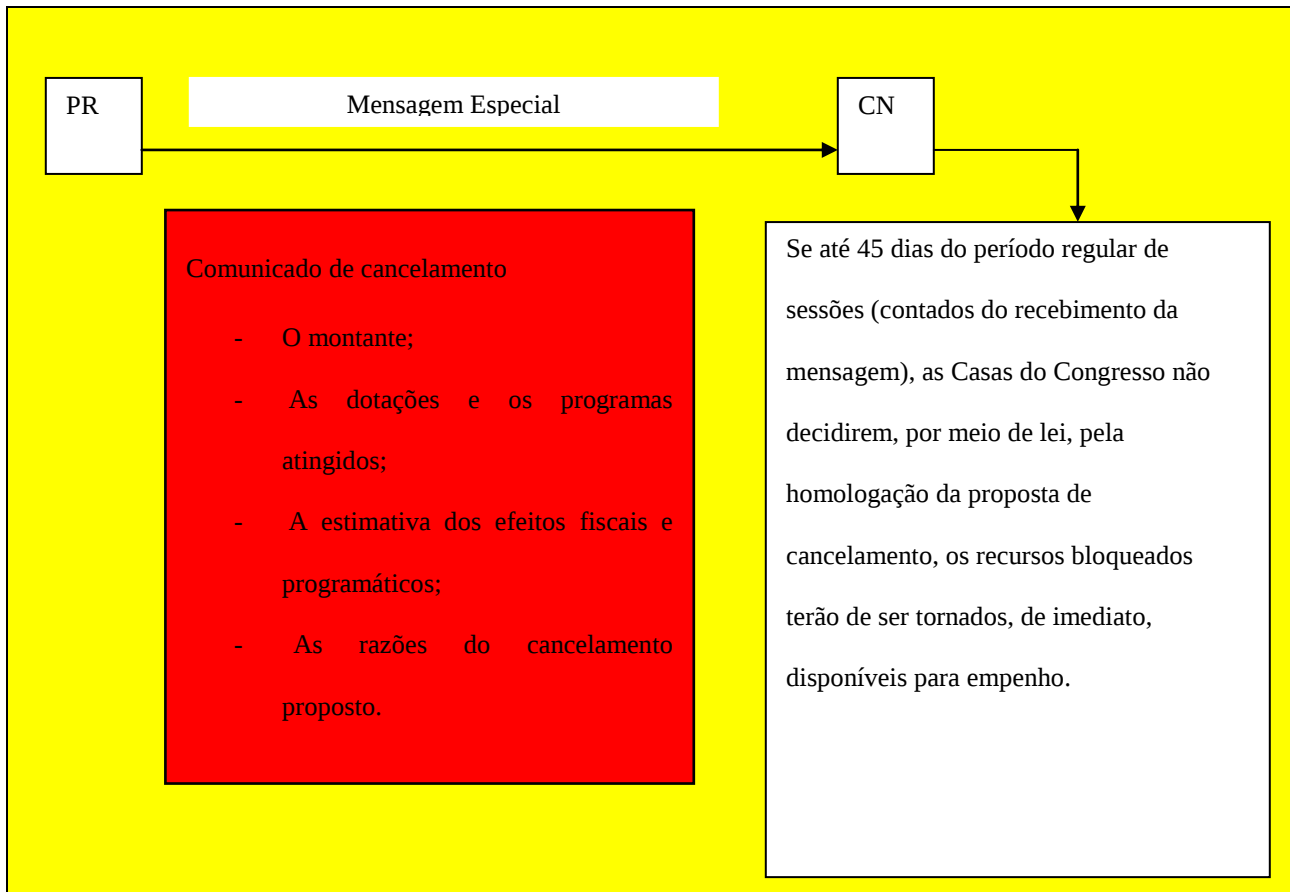


(Figura 4.1, Primeiro Instrumento da Proposta)
(Fonte: PEREZINO, 2008)

Pelo primeiro instrumento *deferral*, o Presidente tem a prerrogativa de comunicar ao Congresso, por meio de mensagem especial, a indisponibilidade, por certo período de tempo, de determinadas dotações. No comunicado, devem ser especificados o montante, o programa afetado, as razões da medida e o período de sua vigência. O *deferral* será mantido se aprovado pelo Parlamento – no todo ou em parte – ou tornado sem efeito se cancelado por ato de qualquer das Casas do Congresso.

³³ Fonte: Deferral (adiamento) - Ação, por meio da qual dotações alocadas no Orçamento aprovado são tornadas indisponíveis para comprometimento por certo período de tempo. Sanches (2004).

Segundo instrumento: *Rescission*³⁴, - cancelamento, total ou parcial, de dotações incluídas no orçamento, que se tornaram desnecessárias para que se atinja de certos objetivos ou para a viabilização de programas constantes da lei orçamentária.



(Figura 4.2, segundo instrumento da proposta)
(Fonte: PEREZINO, 2008)

Pelo segundo *rescission*, o Presidente propõe ao Congresso, também por meio de mensagem especial, o cancelamento, total ou parcial, de dotações incluídas no orçamento, que se tornaram desnecessárias para a consecução de certos objetivos ou para a viabilização de programas constantes da lei orçamentária. Da mensagem, devem constar o montante, as dotações e os programas atingidos, a estimativa dos efeitos fiscais e programáticos e as razões do

³⁴ Fonte: “Rescission” (proposta de cancelamento) – Ação que faculta ao Chefe do Executivo propor ao Congresso o cancelamento, total ou parcial, de dotações incluídas no Orçamento. Sanches (2004).

cancelamento proposto. Se, após 45 dias do período regular de sessões (contados do recebimento da mensagem), as Casas do Congresso não decidirem, por meio de decreto legislativo, pela homologação da proposta de cancelamento, os recursos deverão ser desbloqueados e, portanto, disponibilizados para empenho (PEREZINO, 2008).

5.2. Resultados esperados

A impositividade da lei supriria a lacuna que gera a interpretação equivocada de que a LOA tem um caráter autorizativo; desta forma não haveria como descumprir a programação aprovada, exceto por meio dos mecanismos sugeridos (PEREZINO, 2008).

Demandaria maior respeito do Poder Executivo no trato da coisa pública através de uma nova postura desse poder em relação ao Poder Legislativo, uma vez que não mais prevalecerá a visão exclusivista e unilateral do Poder Executivo, na definição do que deve e do que não deve ser executado. Essa definição passaria a ser compartilhada com o Congresso Nacional, na medida em que toda a programação que não puder, por qualquer motivo, ser executada seria submetida à aprovação do Congresso (PEREZINO, 2008).

A partir desse compartilhamento de decisões sobre o que não executar, haveria uma melhor distribuição dos recursos em programas e investimentos dos diversos grupos eleitorais, pois as promessas dos políticos são realizadas por meio das emendas inseridas no processo de aprovação do orçamento. Se o monopólio sobre as decisões fica com um único poder, somente o grupo ao qual pertencem terão suas reivindicações atendidas (PEREZINO, 2008).

Haveria uma preocupação maior com o planejamento de médio e curto prazo das ações de governo, pois o contingenciamento restaria dificultado.

Como a proposta nasce de uma emenda à Constituição Federal, esta se descumprida permite a sanção. Desta forma, o descumprimento das etapas para deixar de executar determinada dotação ou o descumprimento da LOA, como lei impositiva, ficaria mais evidente a caracterização do crime de responsabilidade, impondo maior responsabilidade ao gestor público (PEREZINO, 2008).

Além disso, o novo processo passaria a exigir do Poder Executivo maior compromisso com o realismo orçamentário, na seleção das prioridades e metas para cada exercício financeiro. Também, exigiria maior rigor do Poder Legislativo no acréscimo de novas programações e na reestimativa da receita, por exemplo, de modo que o que for aprovado seja compatível com os parâmetros e projeções que identificam as possibilidades de dispêndio e de realização dos acréscimos da receita (PEREZINO, 2008).

Sobre a execução da despesa propriamente, a nova fórmula não significa nenhum processo revolucionário, na medida em que, atualmente, mais de 89% das despesas programadas já são de execução obrigatória, por imperativo constitucional ou legal. As leis de diretrizes orçamentárias, anualmente, arrolam, no Anexo V, todas as despesas que não serão objeto de limitação de empenho, nos termos recomendados pelo art. 9º, § 2º, da LRF.

Desse modo, apenas pouco mais de 10% do total das despesas é de execução discricionária, ou seja, de um orçamento global de R\$ 879 bilhões (valor orçado para 2018, desconsiderando-se o refinanciamento da dívida), apenas R\$ 65 bilhões constituem despesas

discricionárias³⁵. O restante constitui despesas para atender a compromissos de natureza constitucional ou legal, a exemplo de transferências constitucionais a Estados, Distrito Federal e Municípios, pessoal e encargos sociais, encargos previdenciários, Lei Kandir, bolsa-família etc.

Portanto, os efeitos da proposta incidiriam apenas sobre pouco mais de 10% do total das despesas, o que não implicaria nenhuma revolução a ser instituída na execução do gasto público, mas uma grande melhoria, já que é a partir desses recursos que são feitos os investimentos no país (PEREZINO, 2008).

5.3. Dificuldades previstas e pontos fortes

Em qualquer processo de mudança, sempre há dificuldades e obstáculos a serem superados. Para o presente estudo as principais dificuldades a serem enfrentadas para concretização segundo Perezino (2008) são:

- Por tratar-se de um assunto altamente relevante e que depende de lei, a proposta para ser implantada dependeria do interesse de parlamentares, pois, conforme já mencionado, ela seria realizada através de uma emenda à Constituição Federal, e como tal deveria ser feita nos moldes do art. 60, já citado;
- Como se trata de um assunto político, envolve vários interesses. Desta forma sua aprovação estaria dificultada;

³⁵ Fonte: Mensagem Presidencial ao PLOA 2018 - PL nº 20/2017-CN

- Atualmente, tramita nas Casas do Congresso Nacional outras Propostas de Emendas (PEC'S), que tratam do assunto, sendo que várias já foram arquivadas e nenhuma aprovada;
- O Poder Executivo não tem nenhum interesse que uma proposta como esta seja aprovada, pois uma mudança do processo orçamentário exigiria muito mais esforços de sua administração, devido a um natural aprimoramento do processo de transparência na alocação dos recursos públicos.

Como pontos fortes relacionados ao assunto, o presente estudo conta com as diversas PEC'S já propostas no Congresso, pois ao mesmo tempo em que nenhuma ainda foi aprovada, mas o simples fato de terem sido elaboradas, já demonstra a importância da sua implementação e o interesse de parlamentares sobre o desenvolvimento deste tipo de projeto.

5.4. Recursos necessários

Para a implementação da proposta, não será necessária a utilização de recursos financeiros, mas somente o seu desenvolvimento por parte dos Consultores de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, que poderá desenvolvê-la através de uma nota técnica e também do interesse por parte dos Parlamentares para dar sequência à implementação da Proposta de Emenda à Constituição Federal, que, conforme já mencionado, o presente estudo resultaria em uma PEC (PEREZINO, 2008).

5.5. Acompanhamento e avaliação

A proposta apresentada neste trabalho não altera a forma de planejamento e nem de controle e avaliação dos instrumentos relacionados ao processo orçamentário, até mesmo por

ser um sistema muito complexo. O presente estudo limitou-se ao tema sobre o cumprimento ou não da programação orçamentária. O modelo de controle orçamentário brasileiro está estruturado na Lei n° 4.320/64, que estabelece dois sistemas de controle da execução orçamentária, que são o controle interno e o externo. A Constituição Federal de 1988 manteve essa concepção estabelecendo no caput do artigo 70:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia das receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno, de cada Poder.³⁶

O exercício do controle externo é da competência do Poder Legislativo que conta com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Desta forma, verifica-se que os sistemas de controle orçamentário já estão instituídos em leis. O que se espera com a proposta de reestruturação é que a partir do momento que o orçamento passe a ser de cumprimento impositivo e que as decisões sobre o que não executar fiquem compartilhadas entre os Poderes, necessariamente haja uma maior responsabilidade com o planejamento, pois o que for aprovado só poderá deixar de ser executado em situações excepcionais. Sendo assim, o próprio orçamento passa a ser a principal ferramenta de controle dos recursos do Estado, pois através de seu cumprimento será possível verificar a efetividade do que foi programado (PEREZINO, 2008).

Conforme já mencionado o Brasil também possui ferramentas de controle bem desenvolvidas como o SIAFI, que é considerado um sistema exemplar até por parte de outros

³⁶ Fonte: BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 99/2017 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2017. 526 pg.

países, e que é utilizado pela Administração Pública. Outro mecanismo que merece ser estimulado é o acompanhamento por parte da população através do projeto SIGA, na página do Senado Federal, no qual é possível fazer o acompanhamento sistemático e atualizado da execução orçamentária, em linguagem mais acessível e por intermédio de consultas pré-elaboradas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que a adoção de um modelo de orçamento impositivo nos mesmos moldes do Estados Unidos da América, seria a solução adequada para orçamento brasileiro, pois atualmente há um descompasso, como demonstrado ao longo deste trabalho, entre o orçamento aprovado e o orçamento executado.

Além disso, conforme os argumentos expostos, a discussão e proposição de Emenda Constitucional para tornar o Orçamento Impositivo carece de muitos debates, mas é o caminho necessário para torna-lo efetivo.

Haveria, ainda, uma melhor distribuição dos recursos em programas e investimentos dos diversos grupos eleitorais, como também uma preocupação maior com o planejamento de médio e curto prazo das ações de governo, pois o contingenciamento ficaria dificultado. Passando a exigir do Gestor Público maior compromisso, na seleção das prioridades e metas para cada exercício financeiro.

Tais mudanças acarretariam uma nova cultura sobre a discricionariedade orçamentária que certamente não ocorreria apenas com a mudança normativa do processo, mas principalmente, com uma melhor distribuição das decisões sobre as modificações que vierem a surgir entre os poderes, representando, assim, o início de um aperfeiçoamento do qual a administração pública necessita, cujo objetivo principal é o bem-estar social, pois é através destes recursos que são realizados os investimentos no país e isso só será alcançado se o orçamento for assumido como efetivo compromisso do Estado com o seu povo.

Por fim, a adoção de um Orçamento Impositivo traz mais transparência e acaba com as negociações políticas entre Executivo e Legislativo que envolvem a destinação de recursos previstos no orçamento anual, o que se traduz em benefícios para sociedade pois os investimentos, ações e projetos e/ou atividades previstas no Orçamento serão executados.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL Congresso Nacional. **Regimento Comum edição impressa em 2003 do Regimento Comum** (Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 1970), com as alterações posteriores publicadas até 2002, incluindo a legislação conexa (leis, decretos legislativos e resoluções.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução 01/2001**, alterada pelas Resoluções 01, 02 e 03/2003 – CN e Ofício – CN 824/2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/91 a 99/2017 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2017. 526 p.

BRASIL. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000** - Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000. 80 p.

CAMPOS, Francisco. **Parecer: Orçamento – Natureza Jurídica**. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: FGV, 71 v., p. 324-345, jan.-mar.1963.

CERVO, Amado L., BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia da pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007. p. 83.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício e NOBREGA, Marcos. **Administração Pública**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento público impositivo**. *Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná* número 145, janeiro/fevereiro/março, 2003.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. Ed. São Paulo: ATLAS, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

PASCOAL, Valdecir Fernandes. Orçamento Impositivo, **Revista do Tribunal de Contas de Pernambuco**, 2003.

PEREZINO, Helenice Silva. **Lei Orçamentária Impositiva: Uma Ferramenta de Controle dos Recursos Públicos**. Brasília: ANAMAGES, 2008.

PONTES, João Batista. **O Processo Legislativo do Orçamento Público: Aspectos Diferenciais e Peculiares. Processo legislativo: do projeto ao processo.** Edição comemorativa dos 15 anos da Constituição de 1988. Brasília : Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2003. 324 p., pp. 62/83.

SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle - CONORF. **Cartilha: Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual/2004/2007 e do Orçamento/2004.** Brasília, maio de 2004.

SENADO FEDERAL, Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle – CONORF. **Nota Técnica 16, de 29 de março de 2005.** Autor: Antônio Augusto Bezerra Ribeiro.

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