



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE DO PARANÁ – UENP
CAMPUS JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

LUIZ HENRIQUE NÉIA GIAVINA BIANCHI

A VIABILIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-IMPOSITIVO

JACAREZINHO – PR
2019

LUIZ HENRIQUE NÉIA GIAVINA BIANCHI

A VIABILIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-IMPOSITIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, para defesa final como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Autorizo a reprodução e a divulgação totais ou parciais deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

BIANCHI, Luiz Henrique Néia Giavina.

A Viabilidade do Orçamento Participativo-Impositivo. / Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi (PR): UENP/Campus Jacarezinho, 2019.

127f.

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Dissertação (Mestrado) — UENP/Campus Jacarezinho/Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica - Mestrado e Doutorado, 2019.

Referências bibliográficas: f. 118

1 Orçamento Público: Elemento Organizador dos Custos do Direito e Viabilizador dos Direitos Fundamentais 2 Da Execução Orçamentária 3 Do Orçamento Impositivo 4 Do Orçamento Participativo-Impositivo. I. Bianchi, Luiz. II. Alves, Fernando. III. Universidade Estadual do Norte do Paraná. IV. Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica. V Aspectos Relevantes do Orçamento Impositivo. A Viabilidade do Orçamento Participativo-Impositivo.

LUIZ HENRIQUE NÉIA GIAVINA BIANCHI

A VIABILIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-IMPOSITIVO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica (Área de Concentração: Teorias da Justiça – Justiça e Exclusão; Linha de Pesquisa: Função Política do Direito) da Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP, para defesa final como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica, sendo aprovada pela Banca Defesa Pública de Mestrado

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Orientador: Prof. Dr. Fernando de Brito Alves

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo

Prof. Dr. Fernando de Brito Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UENP

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a toda minha família, pois toda a perseverança que tive para atingir esse objetivo acadêmico eu obtive em função dela. Em especial à minha filha, Luana, que é e sempre será a minha maior motivação para não desistir; à minha esposa Rogéria que sempre esteve do meu lado e finalmente; à minha mãe, Maria Lucia, pois, sem ela eu meu caminho trilhado seria muito mais árduo.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram com a elaboração deste trabalho. Meus amigos de Câmara Municipal, Rodolfo Venâncio da Silva e Leandro de Oliveira Sabião, pessoas com quem eu dialogava sobre o tema e a partir daí saíam reflexões úteis a serem desenvolvidas; ainda sobre meus amigos de câmara, gostaria de agradecer também à Mônica da Silva Costa que, com inestimável a atenção se prontificou em contribuir em grande parte da revisão ortográfica deste trabalho. Além disso, fica aqui registrada minha gratidão aos meus colegas desta XV turma e a todo o corpo docente do curso deste Mestrado, que durante o transcorrer das disciplinas muito agregaram à minha formação. Além disso, um agradecimento especial aos professores Dr. Vladimir Brega Filho, Dr. Renato Bernardi e Dr. Edinilson Donisete Machado pelas contribuições trazidas a este trabalho quando da banca de qualificação e da banca de seminário de pesquisa. Por fim, e não menos importante, fica aqui meu agradecimento a meu orientador, Fernando de Brito Alves, professor com uma sagacidade ímpar e totalmente comprometido com a elaboração deste trabalho, cumprindo à risca o que se propôs a fazer quando aceitou o desafio de me orientar na elaboração desta dissertação. De coração, meu muito obrigado.

BIANCHI, Luiz Henrique Néia Giavina. **A Viabilidade do Orçamento Participativo-Impositivo**. 2019. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná – UENP.

RESUMO

Valendo-se do método indutivo, verificando as premissas relacionadas ao orçamento público, o presente estudo pretende demonstrar que o orçamento participativo com natureza impositiva é uma forma de democratização da gestão pública, bem como método de conscientização da sociedade sobre os rumos da administração e reflete ainda em uma maior fiscalização popular sobre os atos do Gestor do orçamento público, o que impacta, inclusive, na diminuição da corrupção. A pesquisa tem como ponto de partida o papel fundamental desempenhado pelo orçamento público na sistematização e busca da melhor aplicação dos recursos públicos de modo a auxiliar a Constituição Federal a cumprir suas promessas junto à sociedade brasileira. Para tanto, houve necessidade de se revisar a literatura pertinente ao tema, buscando avaliar os resultados. Concluiu-se que o orçamento contempla todas as despesas estatais e se revelou um importante instrumento para a sistematização e otimização dessa movimentação financeira, instrumento de publicidade, de segurança jurídica e de auxílio aos órgãos de controle. Além disso, verificou-se que a execução do orçamento possui natureza predominantemente autorizativa, o que faz com que o Administrador não seja obrigado a implementá-lo, o que tem gerado descontentamento desde o início do século XXI culminando com a promulgação das Emendas Constitucionais 86/2015 e 100/2019, criando o orçamento impositivo no Brasil. Entretanto, tal medida não se revelou, até o momento, um relevante mecanismo de independência do Legislativo. Sobre o orçamento ainda destaca-se o orçamento participativo, que conta com a participação popular na sua elaboração, espelhando melhor a necessidade da população. A não implementação das despesas incluídas no orçamento participativo tende a torná-lo desacreditado, acabando por inibir a participação nos anos subsequentes. Assim, propõe-se tornar impositiva a execução dos créditos incluídos pelas assembleias populares, fortalecendo a democracia e contribuindo para a diminuição do atual quadro de exclusão social.

Palavras-chave: Orçamento Público. Participação Popular. Execução Orçamentária Obrigatória.

BIANCHI, Luiz Henrique Néia Giavina. **A Viabilidade do Orçamento Participativo-Impositivo**. 2019. Dissertação de Mestrado — Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica — Universidade Estadual do Norte do Paraná.

ABSTRACT

Using the inductive method, checking the assumptions related to the public budget, the present study aims to demonstrate that the participatory budget with an imposing nature is a form of democratization of public management, as well as a method of society's awareness of the direction of administration and reflects a greater popular oversight over the acts of the Public Budget Manager, which affects the reduction of corruption. The research has as its starting point the fundamental acting by the public budget in the systematization and search for the best application of public resources in order to help the Federal Constitution to fulfill its promises to Brazilian society. Therefore, it was necessary to review the relevant literature, seeking to evaluate the results. We concluded that the budget includes all state expenditures and reveals itself as an important instrument for the systematization and optimization of this financial movement, an instrument of publicity, legal certainty and assistance to the control agencies. In addition, it was found that budget execution is predominantly authoritative, which means that the Administrator is not required to implement it, which has generated discontent since the early 21st century, culminating in the promulgation of Constitutional Amendments 86/2015 and 100/2019, creating the tax budget in Brazil. However, such a measure has not yet proved to be a relevant mechanism of Legislative independence. Regarding the budget, the participatory budget stands out, which has popular participation in its elaboration, better reflecting the necessities of the population. Failure to implement the expenditure included in the participatory budgeting tends to discredit it and ultimately inhibit participation in subsequent years. We propose to enforce the execution of the credits included by the popular assemblies, strengthening democracy and contributing to the reduction of the current framework of social exclusion.

Keywords: Public budget. Popular participation. Mandatory Budget Execution.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ALEP – Assembleia Legislativa do Estado do Paraná
ART – Artigo
CF – Constituição Federal
CGE – Controladoria Geral dos Estado
CGU – Controladoria Geral da União
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN – Congresso Nacional
CONPEDI – Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito
EAD – Ensino a distância
EC – Emenda Constitucional
ESA – Escola Superior de Advocacia
EUA – Estados Unidos da América
FMI – Fundo Monetário Internacional
INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LINDB – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiras
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MP – Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PPA – Plano Plurianual
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
PT – Partido dos Trabalhadores
RE – Recurso Extraordinário
SEFAF – Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

SUNOT – Superintendência de Normas Técnicas

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas do Estado

TSE – Tribunal superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Índice de execução orçamentária de 2000 a 2006.....	67
Tabela 2 – Quadro de execução de emendas mês de maio de 2019.....	85
Tabela 3 – Quadro de execução de emendas mês de junho de 2019.....	85
Tabela 4 – Quadro de execução de emendas mês de julho de 2019.....	86
Tabela 5 – Quadro de execução de emendas mês de dezembro de 2017.....	86

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 ORÇAMENTO PÚBLICO: ELEMENTO ORGANIZADOR DOS CUSTOS DO DIREITO E VIABILIZADOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.....	15
1.1 Os Direitos e Garantias Fundamentais: sua origem, conceito e classificações	15
1.2 Teoria dos Custos do Direito.....	26
1.3 Orçamento público: conceito, natureza jurídica e relação com a teoria dos custos e direitos fundamentais	30
1.3.1 Das leis orçamentárias previstas na CF/88 – PPA, LDO e LOA.	38
1.3.2 O Orçamento segundo a legislação federal esparsa.	41
1.3.3 Da elaboração do orçamento	46
2 DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	48
2.1 Da separação dos Poderes	50
2.2 Atribuições do Poder Legislativo no tocante ao orçamento público.....	52
2.3 Atribuições do Poder Executivo no que tange ao orçamento público.....	56
2.4 Responsabilidade do Gestor Público na execução orçamentária parcial.....	59
3 DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	65
3.1 Origem do Orçamento Impositivo no Brasil	67
3.2 Modalidades do Orçamento Impositivo e as despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil.....	72
3.3 Críticas ao orçamento impositivo.....	75
3.4 Do orçamento autorizativo como contraponto ao autorizativo. A discricionariedade na administração Pública	79
3.5 Da liberação de emendas parlamentares por parte do chefe do Poder Executivo	83
3.6 Expectativa de direito por parte do cidadão quando da publicação da Lei Orçamentária.....	88
4 DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-IMPOSITIVO	90
4.1 Origem do Orçamento Participativo.....	94

4.2 Conceito, objeto e características do Orçamento Participativo	97
4.3 Do Estatuto da Cidade.....	102
4.4 Do orçamento participativo-impositivo.....	104
4.4.1 Sugestões de implementação.....	107
CONCLUSÕES.....	113
REFERÊNCIAS	118

INTRODUÇÃO

O presente estudo é baseado em uma abordagem por meio da técnica de pesquisa interpretativa, se valendo da análise e exegese de compilados textuais contidos em revisão bibliográfica de livros, artigos e julgados disponíveis em meio físico e digital.

A pesquisa se valeu do método de pesquisa indutivo, aferindo as premissas relacionadas ao orçamento público, passando pela experiência do orçamento participativo, bem como pela análise das Emendas Constitucionais – ECs 86/2015, 100/2019 e 105/2019 que trouxeram o orçamento impositivo ao ordenamento jurídico brasileiro, para chegar à hipótese de se cogitar o orçamento participativo-impositivo.

Justifica-se a metodologia adotada pela necessidade de se partir de pressupostos mais comezinhos, tais como a conceituação de direitos fundamentais, de orçamento público, passando pela atuação dos Poderes Executivo e Legislativo na sua elaboração e execução, abordando ainda as técnicas de sua elaboração participativa para finalmente aferir se é viável a utilização do que passamos a chamar de orçamento impositivo participativo.

A partir da metodologia supramencionada, este trabalho visa provocar reflexões sobre o papel do orçamento público na realização dos direitos fundamentais, em especial dos direitos de segunda dimensão, ditos prestacionais.

A pesquisa trata especialmente o orçamento municipal, mas, para tanto, serão abordados aspectos do orçamento federal, visto que ambos dispõem de sistematização similar. Dessa forma, quando se verificar a elaboração do orçamento, por exemplo, citar-se-á o federal, visto que o municipal dispõe de regramento próprio em cada município, mas mantém a sua essência.

Adotou-se o recorte relacionado ao orçamento municipal, uma vez que, a nosso juízo o orçamento participativo em nível federal não é viável dada a enorme extensão territorial do Brasil e a participação social no âmbito municipal tende a tornar a população mais consciente dos seus direitos e deveres.

Justiça seja feita, mas o Estado do Paraná tem feito uma gestão participativa do seu orçamento, ainda que de forma incipiente. Segundo notícia veiculada no site da Assembleia Legislativa daquele Estado, para a elaboração do PPA para o quadriênio 2020-2023, foi criado

um site para colher sugestões da população, bem como realizou audiências públicas temáticas em Curitiba, Ponta Grossa, Apucarana, Umuarama, Cascavel e Guarapuava. (ALEP, 2019, s/p).

Trata-se de uma opção viável para a discussão do orçamento de um Estado, dada a extensão territorial, entretanto, a nosso juízo, tal medida acaba por beneficiar as cidades onde são realizadas as audiências, olvidando-se das necessidades das cidades mais carentes do Estado.

Além disso, o estudo pretende aferir se a impositividade do orçamento a que aludem as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 contribui nessa efetivação. Igualmente, busca-se verificar se o uso indiscriminado das emendas pode ou não influenciar as eleições subsequentes, e se as emendas constitucionais lograram possibilitar mais independência entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Vislumbram-se alternativas com o orçamento participativo – OP, de tal sorte que, mesclando-o com o orçamento impositivo possa constituir uma solução viável na realização de despesas públicas de forma mais eficiente, garantindo a satisfação dos direitos fundamentais e propiciando maior inclusão social.

Em um primeiro momento, será abordada a temática dos direitos fundamentais, de modo a contextualizar a matéria. A seguir, analisar-se-á a teoria dos custos do direito como forma de comprovar a alternativa de que todos os direitos têm um custo para o Estado. Esse custo é materializado por meio da despesa pública passando, obrigatoriamente, pelo orçamento.

Exalta-se, neste trabalho a figura do orçamento público, afinal, todo direito financeiro gira em torno deste instrumento e, de acordo com os ensinamentos de Allaymer Ronaldo Bonesso, toda e qualquer despesa pública deve ser realizada com a prévia autorização legislativa, onde ficará consignado dentro do orçamento o valor correspondente a ser utilizado na consecução planejada no plano orçamentário. (BONESSO, 2015, p. 231).

Em sua análise serão trabalhados seu conceito, natureza jurídica, origem e toda a sua regulamentação constitucional e legal de modo a demonstrar toda a sua importância na gestão mais eficiente dos recursos públicos, bem como a sua respectiva sistematização dentro do ordenamento jurídico brasileiro.

Na sequência, será necessário averiguar de que maneira a despesa pública é realizada no Brasil. Tratar-se-á do papel dos Poderes Legislativo e Executivo na implementação das políticas públicas tendentes a realização dos direitos fundamentais, buscando sempre reverter o grave quadro de exclusão social brasileiro. Sobre o assunto, torna-se imperioso adentrar na

temática da responsabilidade do gestor dos recursos públicos, seja na esfera penal, administrativa ou política.

À medida que a pesquisa vai sendo desenvolvida, verifica-se a necessidade de se adentrar no orçamento impositivo. Nesse sentido serão trazidos seu conceito, suas modalidades e suas diferenças em relação ao orçamento autorizativo. Igualmente, será abordada a discricionariedade do Administrador Público, sem prejuízo da análise da forma como ocorrem as liberações de emendas parlamentares atualmente e antes da vigência da Emenda Constitucional 86/2015, possibilitando aferir os reflexos dessa Emenda Constitucional no quadro político brasileiro, além da forma pela qual modificou a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Por fim, e não menos importante, é imperioso traçar alguns aspectos do orçamento participativo, instrumento de participação popular que se utiliza de assembleias organizadas pelo Estado durante a elaboração da peça orçamentária, permitindo que os cidadãos apresentem as suas demandas mais urgentes, o que possibilita o direcionamento dos escassos recursos públicos de forma mais eficiente.

Diante da natureza autorizativa das demandas incluídas dentro do orçamento público mediante participação popular, nota-se que a ausência de implementação dessas despesas é fator prejudicial e desestimulante, o que contribui para um possível fracasso desse importante meio de comunicação entre o Estado e a população.

Assim, utilizando-se dos instrumentos impositivos trazidos pelas Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, vislumbra-se a possibilidade de uma alteração legislativa que torne igualmente impositivas as despesas incluídas pela atuação da população em assembleias, de acordo com a sistemática adotada pelo orçamento participativo. A implementação de tal medida, além de impedir que o Administrador, sem justificativa, deixe de executar as ações do referido orçamento, poderá fortalecer a democracia e fomentar ainda mais a participação popular, o que contribui para a redução gradativa da exclusão social.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO: ELEMENTO ORGANIZADOR DOS CUSTOS DO DIREITO E VIABILIZADOR DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS.

Para dar início a este estudo, ao abordar a temática do orçamento público como instrumento de sistematização das políticas públicas tendentes a satisfazer os direitos e garantias fundamentais, necessário se faz esclarecer em que consistem esses direitos.

Como ficará evidenciado posteriormente, todos os direitos fundamentais geram, direta ou indiretamente, uma despesa pública, independentemente de se tratar de direitos de primeira, segunda ou terceira dimensão, afinal, até para se garantir a liberdade de ir e vir, existe a necessidade de todo um aparato estatal como forma de garantir esse direito fundamental de primeira dimensão, caracterizado por uma abstenção do Estado. Em outras palavras, até quando o Estado se abstém de intervir nas relações interpessoais, garantindo a liberdade, ainda assim, para o pleno gozo deste direito, existe a necessidade de se realizar uma despesa pública que possibilite essa liberdade para o cidadão.

Importa ressaltar que toda e qualquer despesa pública deve estar contemplada no orçamento público, de acordo com o Artigo 167 da Constituição Federal. A partir daí verifica-se a importância da abordagem ao orçamento público.

Vale dizer, sem o orçamento público, não há como prever nem realizar os direitos fundamentais sociais, por exemplo, que via de regra requerem uma prestação por parte do Estado, uma vez que toda atividade financeira estatal está diretamente vinculada ao orçamento público.

1.1 Os Direitos e Garantias Fundamentais: sua origem, conceito e classificações

Dando continuidade, é salutar trazer a conceituação dos direitos fundamentais, informando ao leitor sobre o que versam tais direitos. Para Walter Claudius Rothenburg, “Os direitos fundamentais correspondem aos valores mais importantes para a realização do ser humano, que se traduzem nas principais normas jurídicas da comunidade”. (ROTHENBURG, 2014, p. 41).

Em outras palavras, os direitos fundamentais dizem respeito à tutela dos bens jurídicos mais relevantes para o ser humano. Guardam íntima relação com a dignidade humana, de tal

sorte que o Estado, nos termos do Artigo 1º, inciso III da Constituição Federal, tem a obrigação de resguardá-los, tratando a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Existem autores, a exemplo de Vidal Serrano Nunes Júnior, que definem os direitos fundamentais como um sistema aberto que, por vezes, atribui direitos subjetivos aos destinatários, ou ainda determinam a forma como o Estado irá reconhecer o ser humano como indivíduo a ser tutelado em suas diversas dimensões, seja respeitando a sua liberdade individual, abstendo-se de interferências indevidas, ou ainda suprimindo as necessidades sociais, econômicas e culturais por meio de políticas públicas. (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 15).

Nota-se esse caráter aberto dos direitos fundamentais, tendo em vista que não são regras taxativas, imunes à passagem do tempo. No mesmo sentido, Robert Alexy lembra que:

Uma razão para isso é a freqüentemente mencionada abertura das disposições do catálogo de direitos fundamentais. Fala-se em "fórmulas lapidares e máximas, que, em si mesmas, são desprovidas de um conteúdo inequívoco", em "estilo taquigráfico", em "aglomeração de cláusulas gerais e conceitos maleáveis", em ausência de "suficiência conceitual" e em "fórmulas vazias, sob as quais quase qualquer fato pode ser subsumido". (ALEXY, 2015, p. 25-26).

Eduardo Cambi lembra que os direitos fundamentais juntamente com a separação de poderes são os dois elementos essenciais contidos no núcleo do conceito das Constituições Modernas. (CAMBI, 2016, p. 22).

Pontua-se que os direitos fundamentais prestam-se a garantir a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, Vidal Serrano Nunes Júnior lembra que: “os direitos fundamentais pretendem, como dito, a proteção da dignidade humana, entendida à luz de uma análise do indivíduo em si e na sua relação com o meio social.” (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 33).

No mesmo contexto, o objetivo dos direitos fundamentais, na visão de Paulo Bonavides é “criar e manter os pressupostos elementares de uma vida na liberdade e a dignidade humana”. (BONAVIDES, 2012, p. 578). Nota-se que a doutrina é uníssona em relacionar os direitos fundamentais com o princípio da dignidade da pessoa humana.

Na visão de Vidal Serrano Nunes Júnior, o modo como o Estado determina a forma de atuar em face dos direitos fundamentais demarca o seu próprio perfil, o que denota a dimensão institucional dos direitos fundamentais. Para ele, só se fala em direitos fundamentais no plano das relações entre os seres humanos e destes com o Estado. (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 14).

Vale dizer, os direitos fundamentais buscam a promoção da dignidade da pessoa humana, protegendo os bens jurídicos mais importantes tutelados pelo Estado de Direito. Seu

intuito é proteger o cidadão contra os abusos que eventualmente o Estado possa vir a cometer, bem como protegê-lo de outros cidadãos na esfera privada (nesse caso, considerando a eficácia horizontal dos direitos fundamentais).

No que diz respeito à origem, os direitos fundamentais não nasceram prontos e acabados. Tais direitos são fruto da evolução da sociedade, acompanhando o amadurecimento de cada civilização. Norberto Bobbio lembra que o “nascimento de um direito deve ser visto, antes de mais nada, como um fenômeno da vida em sociedade”. Nesse sentido:

Também, os direitos do homem são, indubitavelmente, um fenômeno social [...] Essa multiplicação (ia dizendo “proliferação”) ocorreu de três modos:
a) Porque aumentou a quantidade de bens considerados merecedores de tutela; b) porque foi estendida a titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem; c) porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concretude de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc. (BOBBIO, 2004, p. 63).

À medida em que a sociedade evolui, mais necessidades do homem passam a merecer a tutela do Estado. A título de ilustração, era impensável, antes do advento da internet, a necessidade de se declarar que os dados contidos em e-mail seriam protegidos pelo sigilo, dada a simples inexistência de caixas postais virtuais naquela época.

Nota-se que a evolução da sociedade fez nascer cada vez mais necessidades a serem contempladas pelo direito. Ou seja, quanto mais a sociedade evolui, mais o direito é chamado para regulamentar as relações sociais.

No mesmo sentido, Paulo Bonavides leciona que apesar de atualmente os direitos estabelecidos em lei parecerem algo normal, pacificados; ele recorda que os direitos são criados nos países constitucionais em um processo “dinâmico e ascendente”, havendo ainda, casos de retrocessos na legislação, de acordo com a natureza do modelo da sociedade, onde se pode visualizar cada marco, até atingir-se a máxima amplitude na efetivação democrática de poder. (BONAVIDES, 2015, p. 577).

O direito tende a acompanhar a sociedade de acordo com os novos anseios e valores considerados relevantes, isso sem deixar de levar em conta possíveis retrocessos, bem como posteriores evoluções.

Ingo Wolfgang Sarlet atribui a pré-história dos direitos fundamentais ao direito natural, sendo este proveniente da religião e da filosofia antigas. Para ele ambas trouxeram ideias-chave que vieram a influenciar o direito natural, ocasião em que o homem passou a ser titular de direitos naturais e inalienáveis pelo simples fato de existir.

Sarlet lembra, ainda, que com o cristianismo, o homem passou a ser visto como imagem e semelhança de Deus, consubstanciando-se no ponto principal da criação. Tal constatação fez aflorar os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade entre os homens, o que criou condições para a posterior gênese dos direitos fundamentais. (SARLET, 2012, p. 38).

Com o direito natural o homem passou a ter um valor intrínseco, a partir do qual começou a ser delineado o princípio da dignidade da pessoa humana.

Sobre a ideia de se atribuir ao direito natural a gênese dos direitos fundamentais, a peça grega “Antígona”, de Sófocles e datada de 442 a.C, é comumente citada como marco do jusnaturalismo. Na peça, a personagem Antígona se revolta contra o decreto de Creonte que a impede de enterrar seu irmão, Polinice, conforme se verifica abaixo:

Mas quanto ao corpo de Polinice, infaustamente morto, ordenou aos cidadãos, cometa-se, que ninguém o guardasse em covas nem o pranteasse, abandonado sem lágrimas, sem exéquias, doce tesouro de aves, que o espreitam (SÓFOCLES, 2019, p.8)

Celso Lafer menciona a referida tragédia grega em comento como expoente do direito natural ao afirmar que: “Antígona evoca as imutáveis e não escritas leis do céu, que não nasceram hoje nem ontem, que não morrem e que ninguém sabe de onde provieram.” (LAFER, 1988, p. 35).

No mesmo sentido, Walter Claudius Rothenburg atribui ao direito natural a origem dos direitos fundamentais. Para ele, tais direitos compõem uma ordem de valores transcendente que acaba por condicionar e atribuir validade a todo o direito positivado. Pelo fato de não ser um direito posto, os direitos naturais (ou fundamentais) são simplesmente reconhecidos. “A ideia de direito natural foi e é muito importante para a concepção de direitos fundamentais” (ROTHENBURG, 2014, p. 48).

Sobre a evolução dos direitos fundamentais, Eduardo Cambi lembra as árduas batalhas para a conquista de direitos que até então eram inéditos no âmago da sociedade. Para o autor, a efetivação os direitos fundamentais somente é possível por meio de muita luta para se alcançar relevantes conquistas sociais. Não se trata de uma história linear onde tranquilamente se conseguiu superar o paradigma de existir pessoas discriminadas ao ponto de serem tratadas como objetos, como no caso da escravidão, ou ainda pessoas consideradas indignas ou com menos dignidade, a exemplo de judeus, negros, homossexuais e ciganos, em face do regime nazista. (CAMBI, 2016, p. 31).

Sobre essa evolução, o mesmo autor faz referência às Constituições do século XIX que passaram a prever os direitos de liberdade; a seguir vieram as Constituições do século XX cujas novidades trazidas foram os direitos sociais, econômicos, o direito à paz e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; por fim, hodiernamente, com as reformas constitucionais datadas do século XXI, surgiram o biodireito, o direito à informação, etc. (CAMBI, 2016, p. 39-40)

Em verdade, o direito à liberdade foi pleiteado pelos bispos e barões ingleses que forçaram o Rei João Sem-Terra a assinar a Magna Carta em 1215, prevendo uma série de direitos relacionados à liberdade, tendentes ao fortalecimento do liberalismo, configurando verdadeiro pacto entre o Rei, a Nobreza e o Clero ingleses.

Entretanto, reconhecendo o valor da Magna Carta, Ingo Wolfgang Sarlet destaca outros documentos que surgiram ainda nos séculos XII e XIII, como os forais outorgados pelos reis espanhóis e portugueses e as cartas de franquia. O autor ainda cita em nota de rodapé o documento firmado por Afonso IX, em 1188, a Bula de Ouro da Hungria de 1222, o Privilégio General outorgado por Pedro III em 1283 (cortes de Zaragoza) e os Privilégios da União Aragonesa de 1286. (SARLET, 2012, p. 41)

A despeito de toda a importância histórica atribuída à carta assinada pelo Rei João Sem-Terra e toda a legislação que a sucedeu como a *Petition of Rights*, de 1628 e a *Bill of Rights* de 1689, ainda assim, tais atos normativos não constituíam, de fato, direitos fundamentais, pois, além de não vincularem o Parlamento, consistiam em uma garantia de poucos contra abusos do Estado.

Ingo Wolfgang Sarlet ressalta o debate doutrinário para se determinar a paternidade dos direitos fundamentais, lembrando da disputa entre Declaração de Direitos do povo da Virgínia datada de 1776 e a Declaração Francesa de 1789. Na visão do autor, o documento norte americano é que, de fato, marca a transição dos direitos de liberdade legal da Inglaterra para direitos fundamentais de natureza constitucional. (SARLET, 2012, p. 43)

Nota-se que a partir da Declaração norte americana, os direitos fundamentais foram albergados por uma Constituição, vinculando, portanto, todos os três poderes do Estado, deixando de serem aplicados somente a alguns cidadãos. Vale dizer, antes da referida Declaração, os direitos fundamentais não vinculavam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

Paulo Bonavides traça um diferencial marcante entre a assinatura da Magna Carta de 1215 e as Declarações americanas e a Declaração dos Direitos do Homem de 1789, para ele

esta última era destinada a toda a humanidade, ao passo que o documento inglês e americanos eram destinados a uma parcela da sociedade:

Constatou-se então como irrecusável veracidade que as declarações antecedentes de ingleses e americanos podiam talvez ganhar em concretude, mas perdiam em espaço de abrangência, porquanto se dirigiam a uma camada social privilegiada (os barões feudais), quando muito a um povo ou a uma sociedade que se libertava politicamente, conforme era o caso das antigas colônias americanas, ao passo que a Declaração francesa de 1789 tinha por destinatário o gênero humano. (BONAVIDES, 2015, p. 576)

Com o nascimento dos direitos fundamentais, verificou-se que ainda assim houve (e ainda há) um processo evolutivo de tais direitos, tanto é que ao longo dos tempos, passou-se a falar de dimensões dos direitos fundamentais para classificar didaticamente cada estágio em que se encontram os referidos direitos.

Dentre todas as classificações relacionadas aos direitos fundamentais, a que os separa em dimensões (ou gerações) é a que mais se destaca. Opta-se pela nomenclatura “dimensões” por considerá-la mais adequada, uma vez que “gerações” dá a ideia de que existe uma fase sucedendo e superando a antecedente, o que não parece ser o conceito mais acertado.

Ingo Wolfgang Sarlet lembra que:

Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementariedade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão “gerações” pode ensejar a falsa impressão de substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo “dimensões” dos direitos fundamentais. (SARLET, 2012, p. 45)

Outra questão a pontuar é quanto ao número de dimensões que serão consideradas nessa análise. A doutrina não é unânime, Paulo Bonavides, por exemplo defende a existência de até cinco dimensões dos direitos fundamentais. (BONAVIDES, 2015, p. 594)

No presente estudo, optar-se-á pela classificação tripartite, por versar sobre a mais aceita pela ordem internacional, e conforme Ingo Wolfgang Sarlet, trata-se de uma classificação que abrange a todos os direitos fundamentais, direta ou indiretamente, nesse sentido. Para ele, é impertinente uma classificação com mais de três dimensões, uma vez que todas os direitos fundamentais gravitam em torno de valores relacionados à vida, à liberdade, à igualdade e à fraternidade. (SARLET, 2012, p. 50)

Sobre as dimensões dos direitos fundamentais, oportuno destacar que o lema da Revolução Francesa “Liberdade, Igualdade e Fraternidade” espelha muito bem essa divisão tripartite, pois cada palavra representa uma dessas dimensões. Esse paralelo traçado entre o lema da Revolução Francesa e as dimensões dos direitos fundamentais foi retratado por Paulo Bonavides:

Em rigor, o lema revolucionário do século XVIII, esculpido pelo gênio político francês, exprimiu em três princípios cardeais de todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, profetizando até mesmo a sequência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade. (BONAVIDES, 2015, p. 576-577)

Destaca-se que Walter Claudius Rothenburg adota o mesmo entendimento esposado por Paulo Bonavides, traçando um paralelo entre os direitos de primeira, segunda e terceira dimensões e os ideais capitaneados pelo lema da Revolução Francesa, liberdade, igualdade e fraternidade (ou solidariedade, nas palavras do autor). (ROTHENBURG, 2014, p. 64)

Para diferenciar, de uma vez por todas os direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira dimensões, é salutar trazer o entendimento de Leonardo Augusto Gonçalves, em sua obra “Direitos Sociais – Cidadania, Política e Justiça”, visando dissipar quaisquer dúvidas remanescentes. Na visão dele, os direitos civis e políticos versam sobre os direitos de primeira dimensão, ao passo que os direitos sociais, econômicos e culturais guardam relação com os de segunda dimensão. Por fim, os direitos de terceira dimensão são aqueles voltados a toda a humanidade, a exemplo do direito à paz e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (GONÇALVES, 2013, p. 29)

Os Direitos fundamentais de primeira dimensão deitam suas raízes no iluminismo do século XVIII e caracterizando-se por impor uma abstenção ao Estado em evidente valorização do cidadão liberal-burguês.

Corroborando esse entendimento, Ingo Wolfgang Sarlet lembra que os direitos fundamentais, no que se refere às primeiras constituições escritas, advêm do ideário liberal-burguês do século XVIII, cuja característica principal era o individualismo, ocasião em que se exigia a afirmação do cidadão individualmente considerado em face do Estado. A pauta era a promoção dos direitos de defesa, pelos quais se repelia a intromissão do Estado na esfera da autonomia individual do cidadão. (SARLET, 2012, p. 46)

Vidal Serrano Nunes Júnior afirma que os direitos fundamentais de primeira dimensão “guardam estreita correlação histórica com o fim das monarquias absolutas”. (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 44). Ora, tais direitos foram historicamente ferramentas de controle do Poder Estatal, fortalecendo o constitucionalismo em face do enfraquecimento do poder central da monarquia.

Os primitivos direitos fundamentais de primeira dimensão tutelados pelo Estado foram a vida, a liberdade, a propriedade e a igualdade, sendo posteriormente adicionados a esse rol os direitos derivados da liberdade, tais como a liberdade de expressão, de imprensa, de associação,

de reunião. Além disso, os direitos de participação política também constituem direitos fundamentais de primeira dimensão, como o direito de votar e ser votado.

Segundo o posicionamento de Paulo Bonavides, os direitos fundamentais de primeira dimensão pertencem ao indivíduo e são oponíveis ao Estado. Para ele, tal atributo dispõe de traço característico – a subjetividade, ou seja, tais direitos são considerados “direitos de resistência ou oposição perante o Estado.” (BONAVIDES, 2015, p. 578)

Verifica-se que os direitos fundamentais de primeira dimensão exigem uma abstenção do Estado em nome da liberdade do cidadão individualmente considerado.

Já os direitos fundamentais de segunda dimensão advêm da desigualdade social, consideravelmente elevada pela Revolução Industrial. Esta, por sua vez, permitiu a exploração do trabalhador em nome da maximização do lucro que essa mão de obra gerava. Suas raízes filosóficas são de cunho marxista.

Vidal Serrano Nunes Junior ressalta que: “Sua feição deita raízes no objetivo de conceder alforrias sociais ao ser humano, preservando-o das vicissitudes do modelo econômico e da segregação social (NUNES JUNIOR, 2009, p. 45). Vale dizer, o contexto econômico-social após a Revolução Industrial propiciou o ambiente para o surgimento dos direitos fundamentais de segunda dimensão.

Destacando essa evolução histórica ao mesmo tempo em que define os direitos fundamentais de segunda dimensão, Paulo Bonavides ressalta que o século XX foi dominado pelos direitos fundamentais de segunda dimensão, do mesmo modo que o século XIX foi o berço dos direitos de primeira dimensão. Para ele ainda “são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado social” (BONAVIDES, 2015, p. 578).

Com o alcance dos direitos fundamentais de liberdade, o Estado impulsionou a iniciativa privada, se abstendo de coibir diversas práticas atentatórias à dignidade dos trabalhadores. Foi quando surgiram, no final do século XIX surgiram diversos movimentos sociais reivindicatórios de uma intervenção estatal nas relações entre empregados e empregadores.

Sobre a evolução histórica dos direitos fundamentais de segunda dimensão, Ingo Wolfgang Sarlet explica que, por força do processo de industrialização decorrente da Revolução Industrial, os problemas sociais e econômicos aumentaram consideravelmente ainda no decorrer do século XIX. Isso fez com que surgisse uma ampliação dos movimentos

reivindicatórios, que pleitearam o reconhecimento de direitos sociais do trabalhador, os quais passaram a exigir do Estado um papel mais ativo na realização de justiça social. (SARLET, 2012, p. 46).

Observa-se que o Estado, ao se abster de regulamentar determinadas relações, em respeito aos direitos de liberdade, o Estado de certa forma permitiu a exploração do mais forte sobre o mais fraco, gerando diversos problemas sociais.

A partir daí, constatou-se a necessidade de o Estado intervir de modo ativo nas relações interpessoais, dando importância à igualdade, o que culminou na criação dos direitos fundamentais de segunda dimensão.

Os direitos sociais têm como princípio base a igualdade e não mais a liberdade, assim como os direitos fundamentais de primeira dimensão que, isoladamente considerados, promoveram uma enorme desigualdade social.

Na sequência, surgiram os direitos fundamentais de terceira dimensão. Diferentemente dos direitos de primeira e segunda dimensão, esses direitos não visam tutelar o sujeito individualmente considerado, e sim grupos de pessoas, versando sobre direitos de natureza difusa e coletiva.

Para Ingo Wolfgang Sarlet, o traço característico que distingue os direitos de terceira dimensão dos demais direitos fundamentais guarda relação com o fato de que naquele, a titularidade cabe a uma coletividade, não raras vezes indeterminada e indefinida, a exemplo dos direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e à qualidade de vida condizente com a dignidade humana, os quais podem ficar adstrito a uma dimensão individual, mas exigem novas formas para a sua efetiva proteção. (SARLET, 2012, p. 49)

Sobre a titularidade dos direitos fundamentais de terceira dimensão Paulo Bonavides ressalta que em um primeiro momento, o gênero humano vem a ser o seu destinatário. Tal assertiva decorre da afirmação da existencialidade concreta como valor supremo. A título de exemplificação, o autor ainda elenca o direito à paz, à comunicação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao patrimônio comum da humanidade (BONAVIDES, 2015, p. 584).

Leonardo Augusto Gonçalves lembra que: “Entre os de terceira dimensão compreendem-se aqueles voltados para a proteção de toda a humanidade e não exclusivamente de determinado indivíduo ou grupo.” (GONÇALVES, 2013, p. 29).

Ingo Sarlet destaca, dentre outros “os direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, bem como o direito à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e o direito de comunicação.” (SARLET, 2012, p. 48).

Retomando o lema da Revolução Francesa acima citado, os direitos fundamentais de terceira dimensão correspondem à “fraternidade”. São direitos que visam a proteção de grupos indeterminados de pessoas, no sentido de se resguardar a dignidade dos seus membros.

Um clássico exemplo de tutela dos direitos fundamentais de terceira dimensão contido na Constituição é o previsto no Artigo 225, o qual estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Entretanto, há autores adeptos da Teoria Crítica dos Direitos Humanos de Joaquín Herrera Flores que rechaçam essa classificação, destacando que os direitos fundamentais devem ser reinventados, tendo em vista que a sociedade também se reinventa em seu cotidiano. O que faz com que torne os direitos fundamentais transitórios. Para Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Leilane Serratine Grubba essa teoria defende:

[...] uma concepção integral de direitos, que supera a divisão entre direitos individuais, sociais, econômicos e culturais. Reivindica, então, três tipos de direitos: de integridade corporal, de satisfação das necessidades e de reconhecimento à diferença. (CADEMARTORI; GRUBBA, 2012, p. 716)

Logo, de acordo com a Teoria Crítica dos Direitos Humanos, não há falar em dimensões dos direitos fundamentais, e sim em dignidade da pessoa humana de maneira ampla e irrestrita.

Outra forma de se classificar os direitos fundamentais é a que diz respeito aos direitos positivos e negativos. Embora não concordemos com esta classificação conforme será demonstrado mais adiante, quando nos posicionarmos no sentido de que todos os direitos geram, ao menos indiretamente, uma despesa, é salutar trazê-la para que haja um contraponto à nossa modesta opinião.

Essa classificação em direitos positivos e negativos refere-se à teoria dos quatro *status* de Georg Jellinek que versa sobre a posição do cidadão em face ao Estado. Trata-se de uma classificação relativa aos direitos de primeira e segunda dimensão abordados ainda há pouco. De acordo com essa classificação, existem direitos fundamentais positivos e negativos.

Os direitos fundamentais negativos correspondem aos direitos fundamentais de primeira dimensão que exigem do Estado uma abstenção, um não agir, repelindo eventual

intromissão na liberdade do cidadão. Via de regra estes direitos não geram qualquer despesas ao Estado (não obstante haver entendimento em sentido contrário a ser abordado mais adiante quando se tratar da teoria dos custos do direito).

Um bom exemplo de direito fundamental negativo é o direito à liberdade de cada cidadão. Nesse sentido, Ingo Wolfgang Sarlet coloca os direitos fundamentais de primeira dimensão como aqueles de cunho negativo, pois, ao invés de exigirem uma conduta positiva por parte do Estado, são dirigidos a um não fazer, uma abstenção. Trata-se de direitos de resistência ou de oposição em face ao poder público constituído (SARLET, 2012, p. 47).

Por outro lado, os direitos fundamentais positivos requerem uma ação estatal, como por exemplo, a disponibilização de serviços de saúde e educação. Para tanto, o Poder Público recolhe tributos destinados a custear prestações positivas de concretização desses direitos da forma mais adequada, conforme as suas reais possibilidades.

Ao abordar os direitos fundamentais de segunda dimensão, Vidal Serrano Nunes Júnior leciona que: “devido a isso, aponta-se que, nessa seara, a expectativa que se tem da conduta estatal obedece a parâmetros distintos. Ao invés de abstenção, espera-se prestação”. (NUNES JUNIOR, 2009, p. 45).

Para realizar estes direitos prestacionais, exige-se que o Estado exerça uma atividade financeira, que, na visão de Hugo de Brito Machado, corresponde a um “conjunto de atos que o Estado pratica na obtenção, na gestão e na aplicação dos recursos financeiros de que necessita para atingir seus fins”. (MACHADO, 2006, p. 52).

Tal atividade financeira necessita do orçamento público para que o recurso financeiro seja utilizado de forma sistematizada e com responsabilidade. A temática do orçamento será abordada a seguir, mas de antemão, é oportuno trazer ao menos o seu conceito publicado no site do Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão:

É um instrumento de planejamento governamental em que constam as despesas da administração pública para um ano, em equilíbrio com a arrecadação das receitas previstas. É o documento onde o governo reúne todas as receitas arrecadadas e programa o que de fato vai ser feito com esses recursos. É onde aloca os recursos destinados a hospitais, manutenção das estradas, construção de escolas, pagamento de professores. É no orçamento onde estão previstos todos os recursos arrecadados e onde esses recursos serão destinados. (MP, 2015, s.p.)

A grosso modo, o orçamento é o instrumento utilizado pelo Estado para o planejamento de suas ações, de forma que fiquem sistematizados tanto o que se arrecada quanto o que se gasta.

Já no que diz respeito à execução orçamentária, no mesmo sítio oficial do Governo Federal, consta que se trata de “processo que consiste em programar e realizar despesas levando-se em conta a disponibilidade financeira da administração e o cumprimento das exigências legais” (MP, 2015, s.p. 2).

1.2 Teoria dos Custos do Direito

A teoria em pauta surgiu a partir dos estudos de Cass Sustein e Stephen Holmes quando se propuseram a discutir diversos tipos de direito e seu respectivo custo para o Estado. Desse estudo resultou a obra “The cost of rights: Why Libert Depends on Taxes”.

A aplicabilidade desta teoria no Brasil guarda relação com a judicialização das políticas públicas, a qual tem levado o Poder Judiciário a obrigar o Estado a custear os mais diversos direitos sociais ao cidadão que a ele recorre, desequilibrando as contas públicas, dada a limitação dos recursos públicos disponíveis.

Segundo a Teoria dos Custos do Direito, todo direito garantido ao cidadão gera uma despesa ao Estado, por menor que seja essa oneração e independentemente de versar sobre um direito prestacional ou de abstenção.

José Casalta Nabais divide os custos do direito em três tipos. Em primeiro lugar existem os custos relacionados com a defesa do Estado, cujo objetivo é a manutenção da existência do próprio Estado. As despesas com a manutenção do exército é um exemplo deste tipo de despesa.

A seguir, o autor menciona a existência dos custos relacionados ao funcionamento da democracia no Estado. Estes por sua vez, se vinculam-se, de modo geral, às despesas com o processo eleitoral de um modo geral, bem como com plebiscitos, referendos, etc.

Por fim, existem os custos em sentido estrito que correspondem às despesas do Estado na prestação dos serviços públicos, na realização dos direitos, propriamente ditos.

Ao contrário do que foi ressaltado quando da abordagem da classificação em direitos positivos/negativos, o autor supracitado lembra que todos os direitos, independentemente de serem de cunho prestacional ou de abstenção, geram uma despesa pública.

Na visão dele, invariavelmente nenhum direito é uma “dádiva divina”, tampouco “fruto da natureza”, uma vez que de forma alguma é autorrealizável e não pode ser protegido

por um Estado falido, o que denota a necessidade de cooperação social e responsabilidade individual de cada cidadão (NABAIS, 2002, p. 19-20).

Nabais rechaça a ideia de que os direitos negativos tenham somente custo para a iniciativa privada. Para ele, os direitos negativos exigem tanta despesa quanto os direitos ditos positivos, pois, ao menos para garantir os direitos de abstenção, o Estado necessita empregar recursos financeiros.

A título de exemplificação, pode-se vislumbrar a quantidade de recursos públicos que é utilizada para manter a estrutura das Polícias Civil e Militar. Tais instituições existem para a manutenção da ordem, para garantir a liberdade do cidadão, assegurando-lhe viver sem o receio de ter seus direitos violados. Sem o aparato e a ação policiais, não se pode falar em gozo da liberdade de ir e vir.

No mesmo sentido Cass Sustein e Stephen Holmes sustentam que não há como garantir a propriedade privada sem as despesas públicas que custeiam o aparato policial do Estado. Vale dizer, o que garante a propriedade privada, direito estreitamente relacionado com a liberdade, é a existência de força policial sob a tutela do Estado. Nesse sentido:

Mas é igualmente verdade a tangibilidade da propriedade privada. Se o aparato policial não estiver do seu lado, você não conseguirá "afirmar seu direito" de entrar em sua própria casa e gozar o seu uso. Os direitos de propriedade são significativos apenas se as autoridades públicas usarem a coerção para repelir os não proprietários, que, na ausência de lei, pode muito bem invadir propriedades cujos proprietários desejam manter como um santuário inviolável. (SUSTEIN; HOLMES, 1999, p. 59, tradução nossa).¹

Por exemplo, no Estado do Paraná, o orçamento da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária para o Exercício de 2019, conforme a previsão contida na Lei Orçamentária Anual (Lei Estadual 19.766, de 17 de dezembro de 2018), é de R\$ 4.129.909.810 (quatro bilhões cento e vinte e nove milhões novecentos e nove mil e oitocentos e dez reais), o que corresponde a aproximadamente 7,6% do total do orçamento estadual.

Vejamos a descrição das atribuições atinentes a esta Secretaria, conforme disposto na própria Lei 19.766/2018 – LOA/2019.

- 1) Promoção das medidas necessárias à manutenção da ordem e da segurança pública e à defesa das garantias individuais e da propriedade pública e particular, mediante campanhas educacionais e de orientação à comunidade, de fins preventivos, ou pelo uso ostensivo de pessoal e equipamento especializado;

¹ But it is equally true of tangible property. If the wielders of the police power are not on your side, you will not successfully "assert your right" to enter your own home and make use of its contents. Property rights are meaningful only if public authorities use coercion to exclude nonowners, who, in the absence of law, might well trespass on property that owners wish to maintain as an inviolable sanctuary.

- 2) Repressão e apuração de infrações penais, em articulação com o Governo Federal;
- 3) Auxílio e ação complementar às autoridades da justiça e da segurança nacional;
- 4) Defesa civil da população contra calamidades;
- 5) Administração do sistema penitenciário, supervisão e fiscalização da aplicação de penas de reclusão e de detenção, de educação e qualificação profissional daqueles que se encontram sob a custódia do Estado e de reinserção social dos egressos do Sistema Penal;
- 6) Outras atividades correlatas.

Ora, é evidente que a grande maioria destas atividades visa proporcionar mais segurança e liberdade de ir e vir aos paranaenses, bem como garantir a propriedade privada e guardando íntima relação com os direitos ditos “negativos”.

Não dá para conceber um total de 7,6% dos recursos orçamentários sejam ignorados ao se afirmar que os direitos de liberdade não geram despesa pública. Ressalta-se que foi citado apenas o orçamento da Secretaria Estadual de Segurança Pública e Administração Penitenciária do Estado do Paraná, não se levando em conta as demais Secretarias Estaduais, onde certamente haverá despesas relacionadas aos direitos de cunho negativo.

Cass Sustein e Stephen Holmes são taxativos ao afirmar que todos os direitos, de fato geram uma despesa considerando a necessidade de supervisionar a execução desses direitos, mesmos os de cunho “negativo”. Nesse sentido: “todos os direitos são onerosos porque todos os direitos pressupõem o financiamento do contribuinte de mecanismos eficazes de supervisão para monitoramento e execução”. (SUSTEIN; HOLMES, 1999, p. 44, tradução nossa).²

Nabais observa que esse paradigma de que somente os direitos prestacionais implicam em despesas públicas decorre do fato de os custos dos direitos ditos “negativos” não serem tão visíveis “a olho nu” tais quais os direitos sociais o são. São despesas indiretas que não se dirigem ao cidadão individualmente considerado.

Para ele, os direitos sociais dispõem de um suporte financeiro público direto e visível a olho nu, enquanto que os direitos de liberdade requerem um custo financeiro público indireto, cuja visibilidade é rarefeita e até mesmo imperceptível (NABAIS, 2002, p. 20).

Sobre a individualização dos direitos prestacionais o autor afirma que o custo dos direitos fundamentais de segunda dimensão se materializa por meio da despesa pública com imediato reflexo na esfera individual de cada um dos seus titulares, ampliando essa esfera, na exata medida dessa de despesa (NABAIS, 2002, p. 20).

² all rights are costly because all rights presuppose taxpayer funding of effective supervisory machinery for monitoring and enforcement.

Em outras palavras, os titulares destes direitos podem aferir de modo mais palpável que a sua concretização impôs um custo ao Estado e, à medida que aumenta o número desses titulares, a despesa pública também tende a aumentar.

Já os direitos de liberdade se concretizam-se de forma geral e abstrata, o que dificulta a sua percepção, seu custo. Dada essa falta de individualização acabam por não aparecer de forma concreta como os direitos sociais que são inclusive exigíveis via judicial.

Nesse sentido, Nabais menciona “deveres fundamentais” que correspondem às despesas realizadas por meio da concretização dos direitos fundamentais que geram um ônus financeiro ao Estado.

Por força dessa movimentação de recursos públicos, é dever perquirir acerca do suporte financeiro que o Estado deve obrigatoriamente possuir para lograr êxito em garantir todos esses direitos, sejam positivos ou negativos.

Afinal, para que o Estado brasileiro possa cumprir as promessas contidas em sua Constituição de 1988 deve agir na arrecadação de recursos financeiros para fazer frente a essas despesas.

Como foi visto ainda há pouco, todos os direitos, tenham cunho positivo ou negativo requerem a utilização de recursos de ordem financeira, seja para garantir a liberdade, seja para proporcionar direitos sociais.

Nesse sentido, Barack Obama, 44º Presidente dos Estados Unidos em palestra proferida durante o evento *Vtex Day* em São Paulo afirmou que “[impostos são] o investimento para que o seu negócio seja bem-sucedido” e que, portanto, todo cidadão deveria ficar feliz em pagá-lo.” Destacou ainda que o investimento em ensino público é a maneira de garantir o crescimento da economia de qualquer país. (INFOMONEY, 2019, s.p.)

Visto que o Estado necessita de recursos financeiros, Nabais classifica os Estados em fiscais e patrimoniais. Dessa forma, o Estado cuja renda não é proveniente da cobrança de tributos e sim das receitas auferidas por meio de seu próprio patrimônio ou ainda da exploração de atividade financeira ou econômica consubstancia o chamado Estado patrimonial.

Apresentam-se nessa modalidade de Estados absolutos. Sua receita vinha das terras do Rei, bem como da exploração de atividade econômica. Nesse aspecto, Nabais ensina que o Estado patrimonial vem a ser a primeira forma de Estado moderno (no caso o Estado absoluto do iluminismo), cuja renda não era proveniente da cobrança de impostos. Na realidade, seus

recursos eram angariados da mesma forma das instituições que o antecedia, seja por meio de seu próprio patrimônio, atividade industrial ou comercial (NABAIS, 2002, p. 23).

Além disso, são considerados Estados patrimoniais os que possuem regime socialista, visto que igualmente detém todos os meios de produção e sua renda provém justamente desta exploração econômica.

Por fim, despontam como Estados patrimoniais aqueles que, por conta de território riquíssimo em matéria-prima, como petróleo, por exemplo, ou aqueles que atuam na atividade de jogos de azar, a exemplo de Macau ou Mônaco, que deixam de cobrar tributos de seus cidadãos.

Por outro lado, os Estados que adquirem seus recursos financeiros por meio da cobrança de impostos são os chamados estados fiscais. Ressalta-se que atualmente é o modelo mais adotado em razão do fracasso do socialismo, da derrocada do absolutismo face ao liberalismo, bem como do ínfimo número de países que podem se dar ao luxo de se abster de cobrar tributos em virtude de riqueza natural ou sucesso na exploração de jogos.

Nabais explica que o Estado fiscal ser o predominante na atualidade porque o Estado absoluto encontra-se totalmente ultrapassado em virtude do triunfo do liberalismo, bem como, porque os Estados socialistas, os petrolíferos e os dependentes de jogos de azar constituem um número muito reduzido de países nessas condições. (NABAIS, 2002, p. 23-24).

Assim, ele pode ser tanto um estado fiscal liberal, com características do liberalismo, como pode vir a ser estado fiscal social, que além de cobrar tributos, parcela destes recursos são destinados ao custeio de direitos sociais.

Feitas essas breves considerações, é o momento de trazer à tona a temática do orçamento público propriamente dito, para demonstrar como se dá a despesa pública no Brasil, ressaltando a importância dessa ferramenta para a concretização dos direitos, afinal, todos demandam uma despesa, de acordo com a teoria dos custos do direito.

1.3 Orçamento público: conceito, natureza jurídica e relação com a teoria dos custos e direitos fundamentais

Para iniciar a análise da sistemática do orçamento público no âmbito da Constituição Federal de 1988, mister trazer à baila a sua origem e definir a conceituação propriamente dita.

James Giacomoni lembra que a gênese do orçamento público remete ao Artigo 12 da Magna Carta de 1215, assinada pelo Rei da Inglaterra, João Sem Terra. E observa: “Mesmo não envolvendo o lado da “despesa pública”, o artigo 12 da Magna Carta é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público” (GIACOMONI, 2010, p. 32).

Senão vejamos na íntegra o disposto no Artigo 12 da Magna Carta:

Nenhuma scutage ou ajuda será imposta no nosso reinado, excepto pelo conselho comum do nosso reino, a menos para o resgate da nossa pessoa, a cavalaria do nosso filho mais velho e uma vez para o casamento da nossa filha mais velha, e para tais casos apenas uma ajuda razoável será paga; proceder-se-á igualmente a respeito das ajudas da cidade de Londres.

No mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres destaca que o chamado “Estado Orçamentário” tem sua gênese no Estado Moderno. Lembra ainda que, quando do colapso do feudalismo, bem como na fase do Estado absolutista e patrimonial, surgiu a necessidade de se obter a respectiva autorização para recolher tributos e despender recursos públicos, sendo que em um primeiro momento, isso ocorreu na Inglaterra com a Magna Carta de 1215, para, em seguida, estender-se para a França, a Espanha e Portugal. Por fim, assevera que o liberalismo e as grandes revoluções foram responsáveis pela constituição definitiva do Estado Orçamentário, ocasião em que houve um aumento das receitas e despesas públicas e a constitucionalização dos Estados Unidos, da França e do Brasil. (TORRES, 2008, p. 171-172).

Remetendo a origem do Orçamento Público à assinatura da Magna Carta de 1215, Allaymer Bonesso lembra que a cobrança de tributos exigia o consentimento de um Conselho do Reino. Além disso, a cobrança dos tributos tinha um caráter extraordinário, sendo realizada somente quando eram insuficientes os recursos do Rei adquiridos de outras formas. (BONESSO, 2015, p. 274).

Vale dizer, o surgimento do orçamento público tem como marco histórico a Idade Média, quando da imposição dos nobres sobre o Rei João Sem Terra para a assinatura da Magna Carta, de modo a suprir a necessidade de impor limites ao poder excessivo da tributação pela realeza inglesa.

No Brasil, a criação do orçamento público está ligada à vinda da Família Real em 1808, ocasião em que o Rei de Portugal, D. João VI criou o Erário Público e o regime de contabilidade.

O orçamento constitui um instrumento que tem o intuito de disciplinar tanto a arrecadação quanto as despesas do Estado. Tem como característica ainda a possibilidade de

viabilizar o chamado *accountability*, que consiste no ato controlar os gastos do ordenador da despesa.

Para Anna Maria Campos, “quanto menos amadurecida a sociedade, menos provável que se preocupe com a *accountability* do serviço público.” (CAMPOS, 1990, p. 48). Nesse sentido, o orçamento como instrumento de transparência, sobretudo na modalidade participativa, tende a formar cidadãos mais interessados e aptos em atuar na fiscalização e controle da despesa pública.

Para a autora supramencionada a *accountability* deve ser entendida como questão de democracia. Sendo que “quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*.” (CAMPOS, 1990, p. 33). Vale dizer, estimular a *accountability* é fortalecer a democracia, razão pela qual o orçamento público deve ser discutido pela sociedade e respeitado pela administração pública como um todo.

Em outras palavras, o orçamento versa sobre um instrumento que auxilia os órgãos de controle, tais como o Poder Legislativo e os Tribunais de Contas. Além disso, a população passa a ter meios de aferir se as despesas públicas estão de acordo com o que está previsto nas peças orçamentárias.

Na Cartilha Orçamento & Direitos, do Instituto de Estudos Socioeconômicos – UNESC, consta uma definição bem didática:

O orçamento é uma peça política e de embate entre grupos. Algumas pessoas querem mais creches, mais universidades, facilidades para compra de sementes, melhores salários para professores. Outras desejam transporte público, mais espaços de lazer, postos de saúde com médicos e médicas nos finais de semana, a criação de uma área de proteção ambiental. (OLIVEIRA; MORONI; BEGHIN, et al, 2017, p. 27)

Ou seja, a elaboração de uma peça orçamentária é uma decisão política pautada em debates entre grupos para que seus anseios sejam atendidos. É na oportunidade da elaboração do orçamento que os rumos da Administração serão tomados, definindo-se onde serão empregados todos os recursos públicos recolhidos a título de tributos.

Para James Giacomoni o orçamento representou um divisor de águas no que diz respeito à disciplina das finanças públicas. O instrumento tem como principal atribuição a de otimizar o controle político sobre o gestor público por parte dos órgãos de controle. (GIACOMONI, 2010, p. 55).

O Orçamento público funciona também como instrumento de publicidade e transparência, tendo em vista que possibilita a qualquer cidadão ter acesso às informações de como serão empregados os recursos públicos no decorrer do exercício.

Kiyoshi Harada (2011, p. 66) ensina que “Já se foi o tempo em que o orçamento representava um quadro frio e contábil das despesas e receitas públicas. Hoje, ele constitui-se no principal instrumento de intervenção estatal.”

Mateus Tamura Aranha e José de Oliveira Junior trataram do tema no artigo intitulado “A vinculação da execução orçamentária como instrumento de implementação de políticas públicas” apresentado no XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI Goiânia – GO em 2019 quando ligaram o orçamento público ao planejamento das despesas do ente, e observam:

Logo, deduz-se que o orçamento público está atrelado à ideia de estabelecer previamente como será planejado o gasto público, delimitando metas e saber com antecedência o valor que um ente federado pretende arrecadar em dado período, além de fixar as despesas que irão incorrer nesse interregno (ARANHA; OLIVEIRA JUNIOR, 2019, p. 127)

Nota-se ainda que o orçamento público é importante no que diz respeito à segurança jurídica, pois, uma vez previsto na peça orçamentária determinada ação, não há razões para crer que não será executada, gerando ao menos uma expectativa de que determinada política pública será implementada.

Elcio Fiori Henriques exalta o papel de controle das despesas públicas que o orçamento público possui, deixando de ser mera peça de natureza contábil. Vale dizer, trata-se de importante instrumento de controle, no sentido de otimizar a despesa pública, não se consubstanciando em um mero documento onde se encontram números ininteligíveis aos olhos do leigo em contabilidade (HENRIQUES, 2010, p. 33).

Ricardo Lobo Torres destaca as funções de controle da administração, bem como a de buscar o equilíbrio econômico-financeiro das despesas públicas, evitando-se o endividamento do Estado. Trata-se das funções política e econômica do orçamento, respectivamente. (TORRES, 2008, p. 178).

Em sua Dissertação de Mestrado, Allaymer Bonesso ressalta a importância do orçamento público relacionada ao planejamento de políticas públicas. Na oportunidade chamou a atenção para a necessidade de se valorizar o orçamento público na vida política e administrativa do País, uma vez que existe a real necessidade de alcançar resultados satisfatórios na vida social, na cidadania e na organização financeira do Estado, de tal sorte que possibilite uma otimização na prestação dos serviços públicos tidos como essenciais (BONESSO, 2006, p. 94).

Já Kiyoshi Harada alerta para a necessidade de o orçamento estar de acordo com a vontade popular, pois, para ele, o Estado moderno não admite mais que o orçamento público

não atenda os anseios da sociedade, devendo sempre expressar a vontade popular, justificando inclusive o aumento na atividade legiferante sobre o tema (HARADA, 2011, p. 62).

Sobre essa participação popular, cumpre destacar a necessidade de realização de audiências públicas durante o processo de elaboração das leis orçamentárias, a luz do disposto no Artigo 48, § 1º, Inciso I da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e do Artigo 43 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) que preveem a gestão orçamentária participativa.

Nesse sentido, verifica-se que o orçamento público deve espelhar os anseios da sociedade, contendo a alocação dos recursos públicos, para posterior implementação de modo mais condizente com as necessidades populares.

Tratando de implementação, é salutar aferir a natureza jurídica atribuída ao orçamento público, ou seja, determinar se o instrumento tem natureza impositiva ou meramente autorizativa, de modo a averiguar se o ordenador da despesa está obrigado a executá-lo ou se constitui um documento que somente o autoriza a implementar a despesa se assim desejar.

É ponto de discussão palpitante na doutrina o fato de a lei orçamentária ter natureza formal ou material. Para Ricardo Lobo Torres o tema é relevante por guardar relação com a impositividade do orçamento. Nesse aspecto, ele observa:

Parece-nos que, apesar desses desencontros, o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas; a da criação de direitos subjetivos para terceiros; a da revogação das leis financeiras materiais (TORRES, 2008, p. 177).

Por uma questão de recorte metodológico, o presente trabalho foca na problemática da impositividade ou não do orçamento, deixando de lado a criação de direitos subjetivos e a revogação de leis financeiras.

Ao abordar o tema, Kiyoshi Harada assevera que a lei orçamentária (cuja vigência é preestabelecido em um ano) constitui uma lei de efeito concreto, diferindo das demais leis, uma vez que estas são marcadas pela generalidade, abstratividade e permanência. Para o autor, essa característica de concretude, sob o aspecto material, retira-lhe o caráter de lei (HARADA, 2011, p. 64).

Tal posição nos leva a crer que Harada entende que o orçamento tem natureza material, pois, ao atribuir efeito concreto, às peças orçamentárias, denota-se aparente necessidade de cumprir o disposto na lei, deixando pouco espaço para a subjetividade na execução do orçamento.

Nesse aspecto, deve-se perquirir se o orçamento público tem natureza meramente autorizativa ou se seria impositiva. A primeira decorre da desnecessidade de o ordenador da despesa cumprir todas as ações estabelecidas na Lei Orçamentária Anual, sendo o orçamento uma lei que apenas autoriza o Executivo a executar tais ações.

Já a natureza impositiva seria o inverso, ou seja, estaria o Chefe do Poder Executivo obrigado a cumprir fielmente as ações previstas na peça orçamentária, não lhe restando qualquer discricionariedade na implementação das ações contidas na LOA.

Respondendo a questão apresentada, lembramos que no Brasil o orçamento público tem natureza meramente autorizativa, atribuindo ao ordenador da despesa a definição dos rumos da execução orçamentária. Nesse sentido, Vidal Serrano Nunes Júnior observa que:

Todavia, no âmago do próprio princípio da legalidade, surge o chamado princípio de legalidade orçamentária [...] um dado essencial que, antes de mais, deve ser registrado é o fato de que a lei orçamentária autoriza, mas não vincula. É dizer, sem a previsão orçamentária, a despesa, em princípio, não pode ser realizada, mas com ela o Executivo não se vê obrigado à sua realização (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 171).

No mesmo sentido, Rodrigo Luís Kanayama, em seu artigo intitulado “A ineficiência do orçamento público impositivo”, afirma que uma lei orçamentária tem o condão de fixar e autorizar a despesa. Para ele, a conotação de “autorizar” é distinta dos verbos “obrigar” ou “impor”. Em outras palavras, o gestor da coisa pública está diante de uma mera faculdade de implementar o disposto na lei orçamentária. (KANAYAMA, 2009. p. 132)

Para defender a tese de que o orçamento público no Brasil tem natureza autorizativa, Edilberto Carlos Pontes Lima esclarece que “o modelo brasileiro não estabelece a obrigatoriedade de se executar tudo o que foi definido no orçamento, pois não é preciso pedir autorização ao Congresso para não implementar determinada despesa” (LIMA, 2003, p. 8).

Sobre a natureza autorizativa do orçamento público, Allaymer Ronaldo Bonesso destaca que “o administrador público ao fixar determinadas despesas não está obrigado a levar a efeito o gasto público. Pode considerar que o momento não é propício para determinada despesa financeira [...]” (BONESSO, 2015, p. 232).

Percebe-se que quando o autor invoca a discricionariedade do ordenador da despesa, alinha-se com o entendimento dos demais autores citados acima.

Entretanto, devemos lembrar que a própria Constituição Federal excepciona essa desvinculação desde a entrada em vigor da Emenda Constitucional 86, de 17 de março de 2015, que criou o orçamento impositivo no ordenamento jurídico brasileiro.

Segundo a redação da referida Emenda, o ordenador da despesa se vê obrigado a realizar 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do Exercício anterior, oriundo das chamadas Emendas Impositivas. Até o limite deste percentual, o Parlamento pode apresentar emendas parlamentares, sendo que necessariamente metade delas deve ser destinada a ações e serviços públicos de saúde, nos termos do §9º. do Artigo 166 da Constituição Federal.

Desse modo, visualiza-se que a maior parte do orçamento público tem natureza autorizativa. Lembrando que após a Emenda Constitucional 86, passaram a existir alguns aspectos impositivos na execução orçamentária.

Além disso, em 26 de junho de 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional 100/2019 que tornou obrigatória a execução da programação orçamentária proveniente de emendas de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal.

De acordo com esse novel dispositivo constitucional, houve alteração nas disposições contidas nos artigos 165 e 166 da Constituição Federal de tal sorte que tornou obrigatória a execução da orçamentária de iniciativa de bancada de parlamentares de Estado ou do Distrito Federal, até o montante de 0,8% (oito décimos por cento) no exercício subsequente ao da promulgação da Emenda, passando, nos anos seguintes, para 1% (um por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Por ocasião de sua tramitação, de acordo com Carlos Penna Brescianini, em notícia veiculada pela Agência Senado, do site do Senado Federal:

Essa PEC permitirá que as emendas impositivas das bancadas não possam mais ser contingenciadas pelo Governo. Não haverá mais a barganha política de o governo forçar um voto do parlamentar em troca da liberação de sua emenda. Serão aproximadamente R\$ 27 bilhões em três anos para serem divididos entre as 27 unidades da federação. São aproximadamente R\$ 333 milhões por ano para cada estado através das emendas impositivas (BRESCIANINI, 2019).

Ou seja, o intuito é evitar que as emendas de bancada sejam implementadas de acordo com a discricionariedade do chefe do Poder Executivo, coibindo-se o uso da utilização de liberação de emendas de bancada como moeda em troca de favores políticos.

Ainda na fase de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição 34/2019, que deu origem à Emenda Constitucional 100, muitos Senadores discursaram na mesma linha de raciocínio durante a Sessão Plenária que a aprovou, como, por exemplo a Senadora Simone Tebet (MDB-MS), a qual defendeu:

Um Orçamento impositivo, que atende de forma igualitária todos os estados da Federação brasileira, dos mais ricos aos mais pobres. Evitando o fisiologismo, evitando a compra de voto, porque agora o governo federal vai ter que cumprir a determinação constitucional, porque nós caminhamos unidos (BRASIL, 2019, s.p.).

Nota-se ainda o caráter isonômico da proposta, tendo em vista que todos os Estados da Federação serão contemplados, sem quaisquer discriminações ou favorecimento escusos.

Destaca-se que atualmente existem duas modalidades de emendas coletivas, a saber: as emendas de bancadas e as emendas de comissões. Com a promulgação da Emenda Constitucional em tela, somente as primeiras passaram a ter natureza impositiva, mantendo a característica autorizativa para as emendas de comissões.

Por fim, foi promulgada em 12 de dezembro de 2019 pela Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a Emenda Constitucional nº 105 que passou a possibilitar a transferência de recursos federais a Estados, Distrito Federal e Municípios por meio de emendas parlamentares impositivas efetivando-se de forma direta, sem a necessidade de se estabelecer convênio entre os Entes, desburocratizando todo o trâmite do repasse.

Independente da sua natureza autorizativa ou impositiva, até o momento, pôde-se notar que o orçamento público é o instrumento adequado para que a despesa pública possa ser realizada no Brasil. Não há falar em despesa sem a devida previsão orçamentária.

Além disso, ficou evidenciado que, segundo a Teoria dos Custos do Direito, todos os direitos, independentemente de serem “positivos” – que obrigam o Estado a agir – ou “negativos” – que impõem ao Estado uma abstenção – geram uma despesa, o que torna o orçamento público mais relevante dentro do direito financeiro, afinal, não se pode falar em garantia de qualquer direito, sem a atuação estatal condicionada a existência do orçamento público.

No que diz respeito aos direitos fundamentais, estes se relacionam ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humana, sendo que a Constituição Federal atribuiu ao Estado a sua proteção. Esta, inclusive, determinou no Artigo 5º, § 1º que a sua aplicabilidade deve se dar de forma imediata.

Nesse sentido, o orçamento público assume papel fundamental para que o Estado brasileiro possa cumprir seu papel de garantir os direitos fundamentais por meio de políticas públicas que invariavelmente consomem recursos financeiros do Estado.

1.3.1 Das leis orçamentárias previstas na CF/88 – PPA, LDO e LOA.

Para entender melhor o orçamento público é importante verificar como está o seu embasamento tanto no aspecto constitucional quanto legal. Nesse sentido, o orçamento público nos termos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 é formado por três leis: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e a Lei Orçamentária Anual - LOA. Tais leis serão objeto de análise a seguir.

Antes de abordá-las é oportuno lembrar que o orçamento público deve ser elaborado por meio de lei e, portanto, tem força normativa. Ao contrário da iniciativa privada, onde o particular pode fazer tudo desde que não seja proibido por lei, no âmbito da administração pública o ordenador da despesa só age quando a lei assim o permitir, no caso, a despesa só se realiza com a devida previsão orçamentária prevista na lei.

Leonardo Augusto Gonçalves, repassando os ensinamentos de Sandoval Alves da Silva, ressalta a importância do PPA, da LDO e da LOA no planejamento das políticas públicas, nesse sentido:

De acordo com o art. 174 da Constituição Federal de 1988, o planejamento é obrigatório para o setor público e indicativo para o setor privado. Em que se pese estar inserido entre os dispositivos que tratam da ordem econômica e financeira, referido artigo aplica-se às normas constitucionais orçamentárias, dando ensejo à formação do que se pode denominar “planejamento orçamentário tridimensional”, tendo por instrumentos o PPA, a LDO e a LOA. (GONÇALVES, 2013. p. 208).

Vale dizer, as leis que passarão a ser analisadas são instrumentos de suma importância no planejamento de políticas públicas, cuja observância se faz obrigatória no âmbito da administração pública brasileira.

No que diz respeito ao Plano Plurianual, ou simplesmente PPA, é digno de nota o fato de ele ter expressa previsão constitucional. Assim, é imperioso trazer a sua regulamentação na íntegra:

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

I - o plano plurianual;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, 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.

De acordo com o disposto acima, pode-se concluir que o PPA deve conter as diretrizes, objetivos e metas para programas de duração continuada.

O Artigo 35, § 2º, Inc. I do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal prevê que a vigência do PPA é de 4 (quatro) anos, tendo início a partir do segundo ano de mandato do chefe do Poder Executivo. Tal lógica decorre da ideia de continuidade das obras públicas, devendo o Chefe do Poder Executivo dar continuidade às obras do seu antecessor.

Na falta de Lei Complementar para regulamentar o tema, a que alude o Inciso I do § 9º do Artigo 165, a doutrina vem se debatido sobre os conceitos de “regionalização”, “despesas de capital” e “programa de duração continuada”.

Apesar da dificuldade encontrada ao não se legislar sobre a complementação do tema, tem-se socorrido nos dispositivos trazidos pela vetusta lei 4.320 de 17 de março de 1964, no citado Ato das Disposições Transitórias e na Lei Complementar 101 de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Importante destacar os ensinamentos de Marcelo Vaz Ferreira no sentido de que uma de suas principais características é vincular toda programação orçamentária ao planejamento de longo prazo (4 anos), além disso, ele serve de orientação na elaboração dos planos e programas de governo. (FERREIRA, 2007, p. 16)

Já no que diz respeito à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, assim como o PPA, também dispõe de previsão constitucional, a qual será a transcrita a seguir:

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

II - as diretrizes orçamentárias;

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Com uma rápida análise ao fragmento supracitado pode-se verificar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve prever as metas e prioridades da administração. Entretanto, diferentemente do PPA, a LDO não tem vigência de 4 (quatro) anos e sim de 1 (um) ano.

Cabe à LDO ainda estabelecer orientações a serem seguidas pelo Legislador quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Além disso, a LDO deve prever as alterações que se fizerem necessárias às leis de natureza tributária, ou seja, deve autorizar, por exemplo, a criação de lei de isenção, por exemplo.

Carlos Valder do Nascimento destaca que cabe à lei de diretrizes orçamentárias o papel de traçar orientação para se atingir um equilíbrio entre as despesas e a arrecadação, bem como fixar critérios para proceder a limitação de empenho, critérios para o controle de custos de

programas de financiamento, sem prejuízo de prever requisitos para a transferência de recursos de ordem financeira a entidades públicas e privadas (NASCIMENTO, 2009, p. 44).

Lembrando que, por uma questão de recorte epistemológico, não é o objetivo de esgotar o tema. Ainda assim, observa-se que dentre outras atribuições atinentes à LDO, a ela cabe autorizar a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração dos servidores públicos, bem como autorizar a realização de concurso público.

Marcelo Vaz Ferreira esclarece que a LDO tem como principal função “estabelecer, antecipadamente, estrutura, organização, diretrizes, metas, prioridades e normas necessárias à elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte”. (FERREIRA, 2007, p. 18)

Outro importante aspecto no que toca à Lei de Diretrizes Orçamentárias e que guarda relação com a execução orçamentária das emendas impositivas parlamentares, diz respeito à necessidade dela prever o cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes, nos termos da nova redação do §14 do artigo 166 da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional 100/2019.

Por fim, esclarece-se que a LDO deve sempre ser compatível com o Plano Plurianual, nos termos do Artigo 165, §7º da Constituição Federal de 1988.

Por conseguinte, finalizando a análise da tríade das leis orçamentárias, é o momento da análise da Lei Orçamentária Anual – LOA, para tanto, e seguindo a técnica adotada anteriormente, passa-se a transcrever o disposto na Constituição Federal sobre esta lei.

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

III - os orçamentos anuais.

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

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

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

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

Tal qual a LDO, a Lei Orçamentária Anual tem vigência de somente 1 (um) ano, devendo ainda respeitar tanto o PPA quanto a LDO, de acordo com o § 7º do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

Ressalta-se que a LOA é constituída por três orçamentos distintos. O orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento de investimentos de empresas.

O orçamento fiscal corresponde ao orçamento dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como de seus respectivos fundos, órgãos, e entidades da administração direta e indireta.

Já o orçamento da seguridade social prevê o orçamento da seguridade social, englobando os órgãos e ela vinculados, como saúde, previdência social e assistência social.

Por fim, o orçamento de investimentos das empresas consta o orçamento para investimentos nas empresas em que o Estado detém a maioria do capital social. Giacomoni lembra que, “com o processo desestatização, fenômeno que se tornou realidade na década de 90, o orçamento de investimentos das empresas estatais teve diminuídos sua importância e significado” (GIACOMONI, 2010. p. 227).

Nota-se que em se tratando de LOA, não se fala em diretrizes da maneira como o PPA e a LDO versam. Trata-se do orçamento propriamente dito onde constam os valores de cada ação ou política pública que deverá ser executada pelo gestor público.

De acordo com a sistemática adotada pela Constituição Federal, verifica-se que as três leis citadas acima têm o intuito de tornar o orçamento público mais organizado, havendo direta relação entre si no intuito de possibilitar uma melhor organização da despesa pública, buscando eficiência no gasto realizado pelo Estado de modo a satisfazer o maior número de direitos possível.

1.3.2 O Orçamento segundo a legislação federal esparsa.

Seguindo a sistemática adotada no item anterior, como forma de elucidar melhor a temática é oportuno abordar as leis federais mais importantes que tratam direta ou indiretamente do orçamento público. Nesse sentido serão abordadas a seguir as leis 4.320/64 que trata da contabilidade pública, e lei complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Promulgada sob a égide da Constituição de 1964, com o intuito de estabelecer normas gerais sobre a elaboração, execução e controle dos orçamentos públicos, a Lei Federal 4.320,

de 17 de março de 1964 foi recepcionada pela Constituição Federal sob o status de lei complementar.

Isso porque quando de sua elaboração não havia esta modalidade de lei, além disso, o Artigo 169, § 9 da Constituição Federal vigente estabelece que caberá a lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do PPA, da LDO e da LOA, estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta.

Sobre a morosidade do Congresso Nacional, Elcio Fiori Henriques esclarece que, conforme não houve a criação da lei complementar a que alude o ADCT da Constituição Federal, para a regulamentação do orçamento público no Brasil, a saída é a recepção da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964. Não obstante tratar-se de lei ordinária federal, seu status é tido como de lei complementar, visto que ao menos, materialmente o é. (HENRIQUES, 2010, p. 32).

Vale dizer, desde a promulgação da Constituição de 1988, o legislador tem a obrigação constitucional de regulamentar o tema. Enquanto não o faz, o administrador público se utiliza dessa vetusta lei de 1964.

Dentre outros temas abordados pela Lei em pauta, destacam-se o conteúdo que necessariamente deve conter na lei orçamentária, conforme disposto no Artigo 2º. De acordo com este dispositivo, ela deve conter de forma discriminada tanto a receita quanto a despesa, demonstrando a política econômico-financeira e o programa de governo adotados pelo Chefe do Poder Executivo, o que evidencia a natureza de controle de políticas públicas que a lei do orçamento possui.

Ou seja, não cabe à lei orçamentária somente estabelecer o quanto se arrecada e quanto se despende. Há que se incluir em seu bojo as ações que o governo lançará mão para atingir a sua finalidade.

A Lei Federal 4.320/64 estabelece ainda a maneira como uma lei orçamentária deve ser apresentada, prevendo normas gerais sobre a previsão do orçamento quando da sua elaboração; prevê ainda como se dá a abertura de créditos adicionais especiais, suplementares ou extraordinários; versa ainda sobre a execução do orçamento determinando a obrigatoriedade de se criar uma programação das despesas públicas, buscando evitar o *déficit* público, entre outros mecanismos relacionados ao direito financeiro.

A Lei 4.320/64 estabelece a ordem dos atos administrativos que se fazem necessários para a realização da despesa pública. Para tanto, Allaymer Ronaldo Bonesso adota a divisão em 4 (quatro) fases. Para ele, para o processamento da despesa, há que se fazer presente o empenho (art. 58), a liquidação (art. 63), a ordem de pagamento (art. 64) e o pagamento (art. 65), propriamente dito. (BONESSO, 2015, p. 234).

Reitera-se que a lei em pauta vem para suprir uma lacuna legislativa desde a promulgação da Constituição vigente. Enquanto não sobrevier legislação nova para contemplar a matéria, a Lei 4.320/64 continuará desempenhando esse papel fundamental, esclarecendo diversos pontos relacionados ao orçamento público no Brasil.

Para auxiliá-la, bem como complementá-la em diversos pontos, posteriormente surgiu a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 – lei esta que será abordada a seguir.

Após 36 anos a promulgação da Lei Federal 4.320/64, surgiu no ordenamento jurídico pátrio a Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2.000. Esta lei tem o objetivo de introduzir no ordenamento novos conceitos relacionados com a transparência e a responsabilidade do gestor público, buscando sempre austeridade nas finanças públicas.

Busca controlar as despesas, evitando o endividamento público e gastos de duração continuada, bem como limitar as despesas com pessoal. Carlos Valder do Nascimento lembra que:

A referida lei tem por escopo sedimentar o regime de gestão fiscal responsável, mediante a implementação de mecanismos legais que deverão nortear os rumos da Administração Pública. Constitui, pois, um código de conduta gerencial a ser observado, doravante, na condução da coisa pública. Traça limites, estabelece controle e oferece elementos balizadores acerca dos gastos públicos, [...]. (NASCIMENTO, 2009, p. 11)

A lei de Responsabilidade Fiscal veio para otimizar as despesas públicas contribuindo para a diminuição do *déficit* e torná-las mais eficiente evitando desperdícios. Veio dar uma nova roupagem a diversos institutos previstos na Lei Federal 4.320/64, modernizando a despesa pública, tratando-a com mais responsabilidade.

Durante a sua tramitação, portanto, antes da sua vigência, José Matias Pereira fez uma criteriosa análise do projeto, ainda em 1999. Na ocasião, o autor aludia que a Lei de Responsabilidade Fiscal advém do acordo firmado entre o FMI e o Brasil em 13 de novembro de 1998, onde o país se comprometeu em promover um ajuste fiscal nas contas públicas, tendo como objetivo o equilíbrio macroeconômico. (PEREIRA, 1999, p. 12).

Assim, verifica-se que o espírito da lei complementar 101/2000 não seria outro senão o de controlar as despesas públicas. O autor lembra ainda que um grande debate se estabeleceu para aferir até que ponto os cortes das despesas influenciariam o desenvolvimento do Brasil. Para ele a responsabilidade na despesa tem que se harmonizar com o progresso. (PEREIRA, 1999, p. 11 – 12).

Para sintetizar o intuito da LRF, o autor destaca que:

Busca o governo brasileiro, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal, introduzir na administração pública conceitos novos, entre os quais os de responsabilidade e de transparência, e consolidar normas e regras de austeridade nas finanças públicas já contidas em dispositivos constitucionais, leis e resoluções do Senado Federal. O projeto de lei define conceitos e critérios para o atendimento de limites a serem observados para as principais variáveis fiscais e cria mecanismos que oferecem as condições para o cumprimento dos objetivos e metas fiscais, assim como formas de correção de eventuais desvios. As principais variáveis são o endividamento público, o aumento dos gastos com seguridade e com as demais ações de duração continuada e os gastos de pessoal. (PEREIRA, 1999, p. 41).

O artigo 4º da LRF estabelece os requisitos básicos que devem estar presentes na lei de diretrizes orçamentárias quando da sua elaboração. Tal dispositivo aborda o papel da LDO na busca do equilíbrio entre receita e despesa, criando critérios de limitação de empenho.

Exige ainda a necessidade de acompanharem a LDO tanto o anexo de metas fiscais quanto o anexo de riscos fiscais, este devendo conter as medidas a serem adotadas em caso de a receita não se concretizar, o que reforça o compromisso de se executar o orçamento previamente planejado, tornando-o mais eficiente e menos fictício.

A LRF destinou um capítulo específico para tratar da receita pública. O intuito do legislador foi o de prever mecanismos de fixação da receita de forma responsável possibilitando que o orçamento possa retratar de forma mais fiel a realidade econômico-financeira do Estado para que este possa gerir os recursos de forma mais consciente.

Carlos Valder do Nascimento leciona que a previsão no que diz respeito ao que se arrecada, esta previsão deve ser feita mediante critérios técnicos para poder atingir um resultado com maior segurança, evitando-se frustração de receita. Na visão dele, este procedimento é importante uma vez que o valor arrecadado é destinado a cobrir as despesas previstas na lei orçamentária (NASCIMENTO, 2009, p. 93). Uma vez não arrecadado, por ocasião de falha do técnico quando da previsão, algum direito deixará de ser implementado o que gerará frustração e reflete em má gestão do recurso público.

Nota-se que a preocupação em se estabelecer uma receita condizente com a realidade guarda relação com a sua direta vinculação com a despesa, de modo a impedir que haja endividamento por parte do Estado por conta de um orçamento super estimado.

Outro mecanismo colocado à disposição, visando o equilíbrio das contas públicas é a possibilidade de lançar mão da limitação de empenho. Tal ferramenta está prevista no Artigo 9º da LRF e prevê que ao final do bimestre, se for verificado que a realização da receita não atingirá a meta fiscal prevista, o Chefe do Poder Executivo poderá limitar a emissão de empenho e movimentações financeiras.

Além disso, prevê necessidade de indicação de medidas de compensação em caso de renúncia de receita, há ainda a necessidade de previsão do impacto econômico-financeiro do exercício e dos próximos dois.

Trata-se de exigência salutar na medida em que impõe a obrigatoriedade de indicação do que será cortado no orçamento ou ainda indicar qual receita irá aumentar, evitando-se desequilíbrio nas contas públicas.

Afinal, com a renúncia de receita, obviamente que a despesa deve ser contingenciada, ou ao menos incluir uma nova fonte de receita para compensar esta perda na arrecadação.

Dentre outras ferramentas previstas na LRF tendentes à manutenção da saúde financeira do Estado, destaca-se ainda a necessidade da juntada de impacto econômico-financeiro no exercício em que entrará em vigor a despesa de caráter obrigatório e continuado e dos dois exercícios subsequentes.

Por fim, destacam-se as regras relacionadas à despesa de pessoal (arts. 18 a 24) onde estabelecem os limites de gastos com esta despesa (art. 20), bem como as medidas a serem adotadas em caso de excesso em despesas dessa natureza.

Mais uma vez, andou bem o legislador ao regulamentar o disposto no Artigo 169 da Constituição Federal ao prever, por exemplo, que é nulo o ato que aumente a despesa com pessoal daquele que estiver acima do chamado limite prudencial.

Nota-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal veio incrementar a legislação relacionada às finanças públicas, tornando a gestão mais responsável evitando o endividamento excessivo dos Entes Públicos Brasil afora.

1.3.3 Da elaboração do orçamento

Feitas as considerações acerca do conceito de orçamento, bem como da legislação pertinente ao tema, é imperioso abordar a maneira como se elabora uma peça orçamentária. Tal intento decorre da necessidade de se situar o leitor para o momento em que for abordada a temática das emendas parlamentares impositivas. Cumpre esclarecer que quando se fala em orçamento propriamente dito ou peça orçamentária, referir-se-á à Lei Orçamentária Anual – LOA.

Antes de dar continuidade, é bom pontuar que em se tratando de elaboração de orçamento na esfera municipal, o Artigo 44 da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – prevê a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para debater sobre a proposta do orçamento anual, sendo inclusive, condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Trata-se de uma institucionalização do orçamento participativo na esfera municipal, assunto a ser abordado mais adiante.

Para elucidar de modo didático o início do trâmite do processo legislativo do orçamento público na esfera Federal, Marcelo Vaz Ferreira, esclarece que:

O processo de elaboração do orçamento público federal tem início, como dito anteriormente, no Poder Executivo. É ele quem define as regras gerais, por meio da Secretaria de Orçamento Federal - SOF. A partir daí, os órgãos setoriais de cada Ministério elaboram a previsão de seus gastos para o exercício seguinte e encaminham essas propostas à SOF, que deverá conciliar a previsão dessa despesa com a previsão da receita a ser arrecadada dos contribuintes. Os Poderes Legislativo e Judiciário, o Ministério Público e o Tribunal de Contas da União também preparam suas propostas baseadas nas mesmas regras seguidas pelos Ministérios, e as enviam à SOF para integrarem o projeto de lei orçamentária anual (FERREIRA, 2007, p. 20).

Vale dizer, a Secretaria de Orçamento Federal recebe dos demais Ministérios, dos Poderes Legislativo, Judiciário, Tribunal de Contas da União e Ministério Público Federal seus respectivos orçamentos para coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da LOA.

Finda elaboração da proposta da peça orçamentária, o Projeto de Lei é encaminhado ao Legislativo para sua discussão e aprovação, dando início ao trâmite legislativo propriamente dito. Destaca-se que o Projeto de Lei é encaminhado ao Congresso Nacional (Art. 84, XXIII, CF), até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro (Art. 35, § 2º, ADCT).

Nota-se ainda que o Projeto não tramita primeiramente em uma Casa Legislativa para posteriormente ser apreciada pela outra. O Artigo 166 da Constituição Federal estabelece que o Projeto que dará origem ao orçamento público será apreciado pelas duas Casas na forma de regimento único, além disso, o artigo 84, XXIII citado acima prevê que o PLOA será enviado

ao “Congresso Nacional”. Por fim, para dirimir qualquer dúvida, o Artigo 48, II atribui ao Congresso Nacional, a prerrogativa de dispor sobre o PPA, a LDO e a LOA.

A partir da apresentação do Projeto de Lei que dará origem à LOA (PLOA) este será despachado a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO que emitirá seu parecer (Art. 166, § 1º, CF). Nos termos do Artigo 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2006, a Comissão é composta por 40 membros titulares, sendo 10 senadores e 30 deputados, com igual número de suplentes.

As emendas parlamentares serão encaminhadas a esta mesma comissão permanente, que também elaborará parecer. As emendas ao PLOA não poderão contrariar o PPA tampouco a LDO vigentes.

Os Senadores e Deputados possuem até 1,2% sobre a receita corrente líquida para remanejar dentro do orçamento a título de emendas parlamentares, nos termos do Artigo 166, § 9º, CF). Tratam-se das “emendas impositivas”, assunto que será retomado adiante em momento mais oportuno.

Feitas todas as emendas e emitidos todos os pareceres, o Projeto está maduro para entrar na pauta de votação do Congresso Nacional. Aprovado em dois turnos, o Projeto é encaminhado ao presidente da República para sanção ou veto.

Cumprе destacar que os recursos financeiros que, em razão de veto, ficarem sem despesa correspondente serão objeto de abertura de créditos adicionais especiais durante a vigência do orçamento aprovado e integrarão o orçamento propriamente, quando incluídos por meio de lei (Art. 166, § 8º, CF).

2 DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Feitas as considerações acerca do papel do Estado na implementação dos direitos fundamentais, bem como sobre o custo financeiro, perpassado pela necessidade de lançar mão do orçamento público para realização da despesa pública, é o momento de analisar a maneira como o orçamento público sai do papel, aferindo qual o atuação dos Poderes Executivo e Legislativo nessa tarefa, verificando ainda a reponsabilidade do agente político que faz uso do recurso público.

Após todo o trâmite legislativo que resulta na lei orçamentária, o ordenador da despesa está autorizado a agir. Esta ação é pautada do que dispõe esta lei recentemente criada. A pura e simples previsão na LOA não satisfaz qualquer direito. Para cumprir o mandamento constitucional de implementar dos direitos fundamentais, o Estado deve de fato realizar as despesas previstas. Essa despesa corresponde à execução orçamentária propriamente dita.

Sobre a execução orçamentária é bom pontuar que se trata da materialização daquilo que consta nos anexos da lei orçamentária, obviamente após ter arrecadado o numerário financeiro, vez que de nada adianta ter previsão orçamentária e não dispor do recurso financeiro.

Abordando a temática, Rita de Cássia Santos, conforme disposto no apostilado “Plano Plurianual e Orçamento Público” do Curso de Especialização em Gestão Pública da Universidade Aberta Brasil, ressalta que:

Uma vez aprovadas as programações de trabalho e suas respectivas dotações orçamentárias, seja na LOA, seja em créditos adicionais, inicia-se a fase de execução orçamentária, que observa os seguintes procedimentos:

1º passo: definição do cronograma de desembolso e programação financeira dos órgãos.

2º passo: cumprimento das exigências de licitação.

3º passo: realização de empenho, liquidação e pagamento. (SANTOS, 2010, p. 99).

Vale dizer, conforme será abordado a seguir, grosso modo, após a aprovação da lei orçamentária, faz-se o cronograma de desembolso, com a programação financeira, a seguir fazem-se as contratações respeitando processo licitatório e se efetua o pagamento respeitando a ordem empenhamento, liquidação e pagamento.

No mesmo sentido, de acordo com a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, a execução orçamentária perpassa pela programação da despesa, arrecadação da receita e a realização da despesa.

O artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal elucida o que seria esta programação quando estabelece que após trinta dias contados da publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo fará publicar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Vale dizer, trata-se de um ato onde o Gestor define aproximadamente quando as despesas serão realizadas.

Já a arrecadação corresponde ao recolhimento dos impostos e demais exações que vão compor o bolo financeiro responsável pelo adimplemento das obrigações contraídas pelo Estado, afinal, estas dar-se-ão por meio de pagamento em dinheiro.

A Lei de Responsabilidade Fiscal lembra que a cada final de bimestre será verificado se a receita está compatível com o cumprimento das metas, devendo proceder a chamada limitação de empenho quando a arrecadação estiver aquém do previsto. Tal medida visa coibir a realização de despesa de modo descompassado em relação à arrecadação com o intuito de evitar que o Estado contraia dívidas além das que pode suportar.

Ressalta-se que o ato de deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas, capitulada pelo Artigo 5º da Lei Federal 10.028, de 19 de outubro de 2000, ficando o gestor sujeito a receber multa no valor correspondente a trinta por cento sobre a sua remuneração anual.

A limitação de empenho em tela constitui o dito “contingenciamento de despesas” e ocorre em momentos de crise financeira que impactam na arrecadação do Estado ou ainda quando o orçamento é superestimado. Normalizando a situação econômica, o Executivo restabelece a normal execução orçamentária.

Nesse sentido, Rita de Cássia Santos lembra que:

Além de editar a programação financeira, o Poder Executivo, ao final de cada bimestre, reavalia a previsão de receitas e despesas para verificar se as metas fiscais previstas na LDO serão cumpridas. Se houver expectativa de frustração na arrecadação, a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que o Poder Executivo edite decreto bloqueando parte das despesas – o chamado contingenciamento de gastos ou, mais corretamente, “limitação de empenho e movimentação financeira”. (SANTOS, 2010, p. 100).

No que tange à despesa, após de devida contratação feita com observância aos preceitos estabelecidos na Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993 ou 10.520, de 17 de julho de 2002, a 4.320 estabelece uma série de regras que devem ser observadas, tais como a necessidade de se lançar mão do empenho, que corresponde à promessa de pagamento que o Estado faz ao contratado, se obrigando a cumprir a sua obrigação de pagar.

Para Rita de Cássia Santos o empenho é “a reserva de parte de dotação orçamentária para fazer frente ao pagamento dos fornecedores contratados”. (SANTOS, 2010, p. 103). Vale dizer, com o empenho, o Estado separa determinado valor dentro da dotação para controlar o montante despendido evitando que exceda os limites de créditos contidos nesta unidade orçamentária.

A seguir vem a liquidação, nos termos do artigo 63 da lei federal 4.320/64, que consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito ou seja, trata-se da certificação de que o serviço foi prestado ou objeto entregue para dar continuidade ao processo de quitação.

Nesse sentido, Rita de Cássia Santos define o empenho como: “o reconhecimento de que os bens ou serviços adquiridos foram entregues conforme previa o contrato e que, portanto, o contratado é credor da Administração Pública e tem direito ao pagamento correspondente” (SANTOS, 2010, p. 103 - 104).

Por fim, a despesa é finalizada com a emissão de ordem de pagamento e com o pagamento propriamente dito, sendo aquele um despacho proferido pela autoridade competente, determinando que o pagamento seja efetuado.

Vale dizer, é importante reforçar ainda a necessidade da previsão financeira para que a despesa seja realizada. Ou seja, além da necessidade de haver dotação orçamentária, o Estado deve ainda aferir se dispõe do recurso financeiro para dar suporte à obrigação contraída, a observância desta necessidade é importante para que o Estado mantenha sua saúde financeira em ordem.

2.1 Da separação dos Poderes

Feitas as considerações iniciais pertinentes à execução orçamentária, dando continuidade, é oportuno destacar a separação orgânica dos Poderes Legislativo e Executivo, lembrando que cada qual tem o seu rol de atribuições especificados pela Constituição Federal, devendo atuar em harmonia e com independência entre si, nos termos do Artigo 2º da nossa lei maior.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes, em sua Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, lembra que a separação das funções estatais visa evitar o arbítrio e

desrespeito aos direitos fundamentais e que a Constituição criou mecanismos de controle recíproco entre os Poderes, com o intuito de garantir a perpetuação do Estado Democrático de Direito. Deve ainda cada um atuar em harmonia cooperação e lealdade, evitando práticas de guerrilhas institucionais que acabam com a coesão e confiança mútua (MORAES, 2013, p. 72).

Sobre a separação de poderes ainda, é oportuno trazer o entendimento de James Madison na obra “Os Federalistas”³, quando pontua que os poderes devem ser separados, mas essa separação não deve ser absoluta, no sentido de que cada um dos poderes deve fiscalizar o outro no exercício de suas atribuições, senão vejamos:

Fica provado no capítulo antecedente que o axioma político que se examina não exige a separação absoluta dos tres poderes: demonstrar-se-ha agora que sem huma tal ligação que dê a cada hum delles o direito constitucional de fiscalisar os outros, o gráo de separação, essencial á existencia de hum governo livre, nao póde na pratica ser efficazmente mantido. (MADISON, 1840, p. 196)

Nota-se, com isso, que a razão de ser da separação dos poderes não é outra senão a de garantir que cada agente político aja dentro de suas respectivas competências com independência, sem se imiscuir nas atribuições dos demais, mas com o funções específicas de coibir abusos por parte de cada um, havendo um controle recíproco entre si. Esse controle de um Poder sobre o outro consagrou a Teoria dos Freios e Contrapesos.

Para o autor ainda, a separação dos Poderes remonta a Aristóteles em sua obra “Política”, sendo posteriormente complementada por John Locke em “Segundo Tratado do Governo Civil” e finalmente consagrada por Montesquieu em “O Espírito das Leis”. Ela consiste em distinguir as funções estatais em três, sendo uma administrativa, outra legislativa e outra de jurisdição (MORAES, 2013, p. 72).

A Constituição estabelece toda uma gama de regras sobre cada um dos Poderes do Estado. O seu capítulo I, do Título IV é destinado a regulamentar o Poder Legislativo na seara constitucional. É ali onde se encontram os regulamentos sobre as atribuições do Congresso Nacional, bem como de cada Casa isoladamente considerada. O tema será melhor detalhado a seguir.

Já o capítulo seguinte (Capítulo II, do Título IV da CF/88) tem como meta regulamentar o Poder Executivo dentro da norma Constitucional, onde está previsto, dentre outras coisas, as atribuições e responsabilidades do Presidente da República.

³ Apesar de a obra ser de autoria de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay, ela é dividida em artigos cada qual com a sua respectiva autoria, sendo que o fragmento utilizado foi extraído do capítulo XLVIII de autoria de Madison.

No que diz respeito à atuação de ambos os poderes na execução orçamentária, verifica-se o Poder Executivo assume total protagonismo na condução dos rumos dos emprego dos recursos públicos, restando ao Legislativo papel secundário sobre o tema. Cumpre destacar que, nos termos do artigo 84, inciso II da Constituição, cabe à Presidência da República a direção superior da administração federal. Nesse sentido, Roberto Bocaccio Piscitelli destaca que:

A corrente governamental dominante difundiu a concepção de que o orçamento é necessariamente autorizativo, o que, na prática, tem reduzido o Congresso Nacional a um papel decorativo na aprovação do orçamento, pois o Executivo, além do poder de veto, pode simplesmente não executar despesas, sem razão aparente ou justificativa fundamentada. Contingenciando dotações e retendo liberações financeiras, o Executivo direciona o orçamento segundo seus próprios interesses e conveniências, sem ter de prestar contas de sua gestão. (PISCITELLI, 2006, p. 3)

Ressalta-se que o opinativo do autor é anterior à promulgação das Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, as três acabaram por atribuir um pouco mais de protagonismo ao Poder Legislativo, tendo em vista que, a partir delas, o Presidente da República passou a ser obrigado a executar as despesas previstas no orçamento público oriundas de emendas parlamentares individuais ou de bancadas.

2.2 Atribuições do Poder Legislativo no tocante ao orçamento público

Antes de adentrar à temática do papel do Poder Legislativo no que toca ao orçamento público, mister se faz delimitar, mesmo que de modo superficial, as funções deste Poder dentro da República Federativa do Brasil.

Há que se atentar para o fato de que além da função legiferante, o Legislativo possui função fiscalizadora, nos termos do Artigo 49, inciso X e 70 da Constituição Federal. Além disso, dispõe de atribuição de autoadministrar, ocorrendo quando executa o próprio orçamento ou provê cargos para a sua própria estrutura. Por fim, vislumbra-se a função julgadora do Legislativo, que advém do artigo 52, inciso I e II da Constituição, que concede ao Senado Federal a prerrogativa de julgar o Presidente da República por ocasião da ocorrência de crimes de responsabilidade.

No mesmo sentido, Paulo Gustavo Gonet Branco, em sua obra “Curso de Direito Constitucional”, em coautoria com Gilmar Ferreira Mendes, esclarece que:

No quadro de divisão de funções entre os Poderes da República, tocam ao Legislativo as tarefas precípua de legislar e de fiscalizar. O Poder legislativo, porém, de modo não típico, também exerce as funções de administrar (ao prover cargos da sua estrutura ou atuar o poder de polícia, p. ex.) e de julgar (o Senado processa e julga, por crimes

de responsabilidade, o Presidente da República [...]). (BRANCO; MENDES, 2014, p. 871).

Vale dizer, é cediço que o Poder Legislativo não dispõe somente de funções de legislar, tendo a prerrogativa de fiscalizar os atos do Poder Executivo, se autoadministrar, regendo seu próprio orçamento e pessoal, bem como possui a função de julgar o Chefe do poder Executivo e demais autoridades elencadas na Constituição Federal pela prática de crimes de responsabilidade.

No que diz respeito à execução orçamentária, cumpre destacar que a Câmara Municipal dispõe de autonomia financeira, gerindo o próprio orçamento. Nesse sentido, o Presidente da Casa é o responsável pelas suas contas de governo, devendo prestá-las tal qual o Prefeito Municipal, por exemplo, presta as suas ao Tribunal de Contas do seu respectivo Estado. Entretanto, diferentemente do Prefeito que tem suas contas julgadas pela Câmara Municipal, as contas dos Presidentes das Casas Legislativas são julgadas pelo Tribunal de Contas.

Sobre a fiscalização que o Poder Legislativo exerce sobre a gestão do orçamento feita por parte do Poder Executivo, é oportuno lembrar ainda que a não prestação de contas ou deixar de aplicar o mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento na área do ensino enseja uma eventual intervenção do Estado, que no caso do Estado do Paraná, cabe às próprias Câmaras Municipais solicitar a intervenção do Estado nos Municípios inadimplentes, de acordo com o Artigo 20 da Constituição do Estado do Paraná.

No que diz respeito à elaboração do orçamento público, destaca-se que o Chefe do Poder Executivo possui o papel principal de criar quase toda a peça orçamentária, encaminhando ao Legislativo para apreciação. Este, por sua vez dispõe de limitação no que diz respeito à emendar o projeto de lei orçamentária, não vigendo mais o que Osvaldo Maldonado Sanches chama de “base anárquica”, que consistia na liberdade total em emendar os projetos de lei orçamentárias de forma ilimitada (SANCHES, 1998, p. 5).

Há que se ressaltar ainda que foram as Resoluções nº 1/91 e 2/95, do Congresso Nacional que alteraram o Regimento Interno do Congresso Nacional passando a limitar as emendas aos projetos de leis que vierem a criar a lei orçamentária anual.

Atualmente, de acordo com a Resolução 3/2015 do Congresso Nacional, o projeto de lei orçamentária pode ser emendado, a título de emenda parlamentar individual, na proporção de 1,2% sobre a receita corrente líquida, sendo esse percentual dividido entre o número de parlamentares em exercício, limitado em até 25 emendas por parlamentar.

Sobre a limitação em se emendar o projeto de lei que irá se tornar a lei orçamentária anual, a Resolução 1/2001 CN esclarece que não serão admitidas emendas que:

Art. 21. As emendas ao projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos adicionais, que proponham inclusão ou acréscimo de valor, somente poderão ser aprovadas pela Comissão 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;

III - não sejam constituídas de várias ações que devam ser objeto de emendas distintas; e

IV - não contrariem as normas desta Resolução, bem como as previamente aprovadas pela Comissão.

Parágrafo único. Somente serão apreciadas emendas que proponham anulações de despesa mencionadas nas alíneas do inciso II deste artigo quando se referirem a correção de erros ou omissões.

Nesse sentido, nota-se que a Resolução do Congresso Nacional em questão estabelece algumas vedações, ilidindo a possibilidade de se alterar o orçamento de forma irresponsável e totalmente descontextualizado com as leis orçamentárias que o precedem, bem como impossibilita o legislador de se imiscuir em determinadas questões.

Osvaldo Maldonado Sanches defende uma maior atuação do Legislativo na elaboração do orçamento público. Nesse sentido:

Apesar de questionada pelos apologistas dos Executivos “fortes”, a participação mais efetiva do Legislativo possui uma série de vantagens do ponto de vista do interesse público, inclusive pela própria natureza dos processos decisórios – abertos e participativos – peculiares aos órgãos legislativos. Como observamos em artigo anterior, embora seja verdade que tais processos sejam mais lentos do que os conduzidos em ambientes com a autoridade centralizada, também é verdade que estes, na medida em que propiciam que os vários interesses e visões da realidade se digladiem entre si, conduzem a decisões mais maduras, consolidadas e ajustadas às demandas da sociedade. (SANCHES, 1988, p. 7 – 8).

A nosso juízo, é inegável que o Parlamento dispõe de enorme representatividade dentro da sociedade, sendo até certo ponto considerável a contribuição dada pelos legisladores na elaboração da peça orçamentária, mas pelo desequilíbrio que proporciona ao pleito eleitoral, bem como a utilização para fins políticos da liberação de emendas parlamentares, ao menos no âmbito municipal, o ideal seria optar pelo orçamento participativo-impositivo, como será esposado mais adiante.

Após esse breve parêntese sobre o papel do Legislativo na elaboração do orçamento, é salutar lembrar novamente que, de acordo com a sistemática adotada pela Constituição Federal, ao Parlamento cabe o papel de fiscalizar a execução orçamentária, nos termos dos artigos 31 e 70 da nossa lei maior.

Assim, com o auxílio dos tribunais de contas, o Poder Legislativo tem a missão de julgar as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo, podendo inclusive rejeitar o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas, conquanto que observe o contraditório e ampla defesa e obtenha quórum qualificado de dois terços pela rejeição do parecer.

O Poder Legislativo também exerce fiscalização quando constitui comissões parlamentares de inquérito para apurar fato determinado e por prazo certo, de acordo com o Artigo 58, § 3º da Constituição Federal. Maria Helena Diniz conceitua Comissão Parlamentar de Inquérito como:

Órgão colegiado que é, em sua essência, uma agência administrativa da Câmara ou do Senado que a institui, como diz Hatschek, constituída por parlamentares, a requerimento de um terço dos membros do Senado, da Câmara dos Deputados ou de ambas as casas, para cuidar de assuntos de sua específica competência, tendo poderes de investigação e apuração de fatos, exercendo funções de natureza similar às judiciárias. (DINIZ, 1998, p.675).

Vale dizer, prestam-se a apurar irregularidades na administração, sendo composta por um colegiado de Parlamentares cuja finalidade é investigar (e não sancionar) o ato com indícios de irregularidade emanado pela autoridade investigada.

Além disso, o Parlamentar pode se utilizar dos requerimentos de informação para apurar determinada situação relacionada à execução orçamentária. Nesse sentido, José Afonso da Silva lembra que “uma das funções da Câmara Municipal é a de fiscalização da Administração Municipal, a qual se realiza através da tomada de contas do prefeito, dos pedidos de informação sobre atividades administrativas [...]” (SILVA, 2004, p. 104).

Ressalta-se que o Decreto Lei 201/67 capitula como infração político-administrativa, passível de cassação de mandato, a prática do Prefeito de impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; e, desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara.

Prestigia-se com isso o papel investigador do Parlamento, exercendo controle externo sobre a administração pública.

Isto posto, não obstante executar o próprio orçamento, evidencia-se que o papel de controle que o Legislativo possui, exercido sobre a execução orçamentária do Poder Executivo consubstancia-se na principal atribuição do Parlamento no tocante à despesa pública, pois, ao cumprir seu *numus* público, está contribuindo para que o ordenador da despesa aja da maneira correta e com responsabilidade.

2.3 Atribuições do Poder Executivo no que tange ao orçamento público

Como dito anteriormente, ao Executivo fica reservada a maior parcela de atuação no que tange tanto à elaboração do orçamento público quanto à sua respectiva execução. Sobre esta, tem-se criticado o baixo índice de execução orçamentária por parte do Poder Executivo, o que tem culminado em propostas de tornar o orçamento impositivo, como veremos adiante.

O tema é efervescente e nos faz questionar se acaso um governo que faz o planejamento do orçamento mais eficiente não faria com que a diferença entre a previsão e execução orçamentária fosse tão grande assim.

Afinal, orçamentos mal planejados ensejam alterações no decorrer da execução, denotando que o gestor público muitas vezes vê o orçamento somente como uma lei que deve ser criada para cumprir os regramentos sobre o tema, desconsiderando o papel fundamental que o orçamento exerce atualmente na gestão dos recursos público.

Além disso, há que se ter em mente que um orçamento bem planejado, contemplando todas as necessidades da sociedade, com a respectiva fonte de recurso não aproximaria a previsão da execução orçamentária, isso porque uma coisa é o planejamento, outra coisa é a execução.

Não custa lembrar que quanto maior a distância entre a previsão e a execução, maior é a distância entre o orçamento impositivo e autorizativo. Vale dizer, um orçamento pouco executado se aproxima mais da natureza autorizativa do orçamento.

O planejamento do orçamento tem que observar obrigatoriamente a necessidade da satisfação dos direitos fundamentais. É dizer, ao propor a peça orçamentária a ser discutida e aprovada pelo Legislativo, o Chefe do Poder Executivo tem que levar em consideração que o

intuito do seu governo (independentemente da bandeira ideológica adotada) é satisfazer os direitos fundamentais, baseados na dignidade da pessoa humana, nesse sentido, Allaymer Ronaldo Bonesso leciona que:

Ao elaborar a Lei Orçamentária Anual o Executivo deve ocupar-se em realizar as políticas públicas de satisfação universal, aquelas cujos programas de governo devem privilegiar em proteção às necessidades humanas. A Constituição Federal elegeu o orçamento público como importante instrumento de governos no sentido de desenvolvimento econômico, político e social. (BONESSO, 2015, p. 495).

De acordo com os ensinamentos esposados acima, nota-se a importância que o Constituinte Originário deu ao instituto do orçamento público, de tal sorte que, não deve ser negligenciado pelo seu autor tanto na sua elaboração quanto na sua execução, isso implica em dizer que o orçamento público não vem a ser uma simples planilha onde são alocados os recursos público.

Na sequência do trecho compilado acima, o autor lembra dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, referidas no artigo 3º da Constituição ao atribuir ao orçamento público a prerrogativa de realizar tais objetivos. (BONESSO, 2015, p. 295).

A nosso juízo, um orçamento irretocável no sentido de contemplar a satisfação dos mais variados direitos fundamentais, com uma previsão de arrecadação que de fato venha a se concretizar perfeitamente, provocaria uma diminuição na discussão entre orçamento impositivo e autorizativo, pois menos fictício, sendo portanto, mais realizável.

Nota-se que é fundamental que o planejamento seja feito de acordo com a realidade econômico financeira do local para que não seja superestimado, bem como esteja conectado com os maiores anseios da sociedade.

Sobre a responsabilização do Prefeito Municipal, bem como seu dever de prestar contas, Allaymer Ronaldo Bonesso lembra que este agente político acumula a função de ordenador da despesa⁴, resultando em uma dupla responsabilização: a política, perante a Câmara Municipal e a responsabilização técnica perante o Tribunal de Contas do Estado. (BONESSO, 2015, p. 253).

Aqui se faz necessário abrir um parênteses para distingui essa dupla responsabilidade, explicando a diferença existente entre contas de governo e contas de gestão. A segunda se refere

⁴ Atualmente em municípios maiores a condição de ordenador da despesa tem sido repassada ao Secretário Municipal da pasta que efetua o gasto público, ficando o Prefeito responsável somente pela responsabilização política. Cumpre destacar que, conforme o artigo 80, § 1º do Decreto-Lei 200/67, o ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

à necessidade de se prestar contas pelo emprego de quaisquer verbas públicas aos Tribunais de Contas, consoante o disposto no artigo 71, inciso II da Constituição Federal.

Antes do trânsito em julgado dos RE 848826 e RE 729744, que ocorreram em 8 de outubro e 15 de outubro ambos deste ano de 2019 respectivamente, havia uma enorme discussão sobre a quem caberia julgar as contas de gestão. Discutia-se acaso caberia ao respectivo Tribunal de Contas ou à Casa Legislativa do Ente julgar tais contas.

Até então prevalecia que se o Município recebesse o repasse de um recurso do Governo Estadual, ele iria prestar contas pela gestão deste recurso ao Tribunal de Contas do Estado, cabendo a este o julgamento destas contas de gestão. Como o Prefeito, via de regra, mantém a condição de ordenador da despesa, ele quem seria julgado pelo TCE.

Já as contas de governo se relaciona à prestação de contas anual que o Prefeito Municipal deve encaminhar ao Tribunal de Contas do Estado para que este somente emita um parecer prévio para subsidiar o julgamento dessas contas feito pelas Câmaras Municipais.

Destaca-se que o julgamento de outras autoridades diversas do chefe do Poder Executivo, como por exemplo, Secretários Municipais quando ordenadores da despesa, é realizada pelo Tribunal de Contas normalmente

Para distinguir as contas de gestão das contas de governo, Luiz Setembrino Von Holleben destaca que:

Portanto, as contas de governo são objeto de apreciação pelo Tribunal de Contas apenas para efeito de emissão de Parecer Prévio a ser encaminhado à Casa Legislativa correspondente, na forma do que prescreve o art. 71, I, da CF. Diverso ocorre com as contas de gestão que são de responsabilidade do respectivo ordenador de despesas e são julgadas pelo Tribunal de Contas, na forma do que prescreve o art. 71, II, da CF. (HOLLEBEN, 2009, p. 15).

Registra-se que, somente para abrir um parênteses, não necessariamente o Plenário da Câmara Municipal precisa concordar com o parecer prévio exarado pelo Tribunal de Contas e julgar as contas à revelia do disposto no parecer, desde que tenha o quórum de dois terços para tanto, de acordo com o artigo 31, parágrafo 2º da Constituição Federal.

Retornando, o Prefeito assume a responsabilidade política se submetendo ao parlamento no que diz respeito à aprovação de suas contas de governo. Já perante o Tribunal de Contas, ele se submetia ao julgamento das contas de gestão na condição de ordenador da despesa, em caso de não delegar aos Secretários Municipais tal prerrogativa, sendo penalizado pelo próprio Tribunal de Contas.

Frisa-se que este entendimento é de a partir de 2019, por ocasião da decisão do STF RE 848826 / DF quando entendeu que tanto em se tratando das contas de governo quanto das contas de gestão (em caso de ser o ordenador da despesa), o Chefe do Poder Executivo deve ser julgado pela Câmara Municipal. Nesse sentido:

[...] para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64/90, a apreciação das contas dos prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será feita pelas Câmaras municipais com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores. RE 848826 / DF

Reforçando este entendimento, no RE 729744 o STF entendeu que mesmo em caso de morosidade do Legislativo em julgar as contas do Executivo, não há falar em julgamento ficto feito por parte do Tribunal de Contas, nesse sentido:

O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo, exclusivamente, à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. RE 729744.

Diante das duas manifestações do STF esposadas acima, a discussão sobre a diferenciação entre contas de governo e contas de gestão acaba por perder um pouco a efervescência, tendo em vista que a maior celeuma relacionada ao tema, ficou aparentemente pacificada pela suprema corte brasileira. Entretanto, ainda assim, é importante diferenciá-las para lembrar que em caso do Chefe do Poder Executivo não ser o ordenador da despesa, a autoridade que o for terá suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas.

2.4 Responsabilidade do Gestor Público na execução orçamentária parcial

Após tecer alguns breves comentários acerca do papel dos Poderes Executivo e Legislativo tanto na elaboração quanto na execução orçamentária, é dever perquirir eventual responsabilização do gestor de recursos públicos pena inexecução orçamentária.

Para responsabilizar o Administrador Público, é de bom alvitre lembrar que existem o controle interno de cada órgão, o controle externo e controle social.

O controle interno tem previsão constitucional nos artigos 31, 70 e 74 da Constituição Federal de 1988. Sobre suas atribuições, é salutar transcrever o disposto no artigo 74 supramencionado.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Diante do preceito constitucional acima disposto, evidencia-se que a manutenção do sistema de controle interno é obrigatória dentro dos três poderes e em todas as esferas da Federação. Trata-se de um sistema de natureza eminentemente técnica que constitui a primeira linha de combate à corrupção e ineficiência da gestão pública.

Atualmente está em evidência a controladoria interna tendo sido criado em 2013 a Controladoria Geral da União que tem a finalidade de centralizar o controle interno no âmbito da União.

Sobre a CGU, Maria Rita Loureiro, Fernando Luiz Abrucio, Cecília Olivieri e Marco Antonio Carvalho Teixeira defendem que:

[...] tem desempenhado papel de relevo na construção da ordem democrática brasileira, com atuação que vai além da de um mero órgão de controle interno, abarcando outras funções, como o combate à corrupção, o monitoramento das políticas públicas, a promoção da transparência, e, como aspecto mais inovador, tem um importante papel na mobilização da sociedade civil, o que a capacita para o exercício da função de controle social dos governantes. LOUREIRO, et al. 2012, p. 55)

Nota-se que o controle interno está diretamente relacionado com o combate à corrupção, fiscalização das políticas públicas e transparência, o que contribui com o controle social.

Já o controle externo é realizado, como exposto anteriormente, pelo Poder Legislativo com o auxílio dos Tribunais de Contas que tem a incumbência de fiscalizar os atos do Poder Executivo, nos termos dos artigos 31 e 71 da Constituição Federal. Hely Lopes Meirelles lembrava que esse controle não ofende a separação dos poderes, mas “se harmonizam, cada qual realizando sua atribuição precípua e desempenhando restritamente outras que a Constituição lhes outorga para uma recíproca cooperação institucional”. (MEIRELLES, 2005, p. 681).

Aliás, Marçal Justen Filho lembra que “na essência, a teoria da separação de poderes se justifica como instrumento de controle do exercício de poder.” O autor alude ainda a uma

“função administrativa de controle para que se tenha um sistema institucionalizado de controle da atuação do órgãos estatais.” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 128).

Os tribunais de contas têm a incumbência de emitir parecer prévio sobre as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, para embasar o julgamento das contas realizados pelo Poder Legislativo. Além disso, tem a incumbência de fiscalizar os editais de licitação, de acompanhar as despesas com pessoal, enviando alerta ao gestor que estiver próximo a extrapolar o limite de gasto com pessoal, podendo ainda deixar de emitir certidão liberatória inviabilizando aos municípios o recebimento de transferências voluntárias de outros entes da federação em caso destes excederem o limite em questão.

Rodrigo Luís Kanayama no curso intitulado “Desvendando o orçamento público” ministrado junto à Escola Superior de Advocacia – ESA lembra que o Legislativo exerce sua fiscalização por meio de comissões temporárias, tais como as Comissões Parlamentares de Inquérito e Comissões Processantes. Também exerce fiscalização julgando as contas do Chefe do Poder Executivo, tudo isso sem prejuízo da fiscalização realizada pela Comissão Permanente relacionada à finanças e orçamento. (KANAYAMA, 2019, s.p.).

Além do Legislativo, não podemos deixar de mencionar que o Poder Judiciário também atua no controle quando provocado pelo Ministério Público ou cidadão por meio de ação popular, este último caracterizando o controle social.

Nesse sentido, a luz do artigo 73 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além das ações populares, o Poder Judiciário é chamado a se manifestar em ações civis públicas, ações de improbidade administrativa, em casos de crime de responsabilidade impróprio capitulado pelo artigo 1º do Decreto-Lei 201/67.

Interessante que o STF na Petição 3240 entendeu que o Prefeito pode responder tanto por improbidade como por crime de responsabilidade simultaneamente, não havendo falar em *bis in idem*, raciocínio este que não se aplica ao Presidente da República, conforme Reclamação 2138 de relatoria do Ministro Nelson Jobim.

Como exposto anteriormente, não obstante a doutrina concordar que a natureza jurídica do orçamento público seja eminentemente autorizativo, foi evidenciado que vários pontos do orçamento possuem vinculação em sua execução, tais como as transferências para Estados e Municípios, despesas com pessoal e encargos, despesas com o custeio da máquina pública e continuação de obras públicas.

Das despesas obrigatória atinentes aos municípios situados no Estado do Paraná, cujas consequências pela inexecução gostaríamos de chamar atenção, dizem respeito ao disposto nos incisos I e III do artigo 20 da Constituição Estadual, senão vejamos:

Art. 20. O Estado não intervirá nos Municípios, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas as contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição do Estado, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial. (grifos nossos).

Diante da norma acima, o Prefeito que deixa de adimplir a dívida fundada⁵, ou não despende os 25% de sua receita resultante de impostos e transferências na área de educação a que alude o artigo 212 da Constituição (despesas obrigatórias) fica sujeito a intervenção estadual, podendo ser requerida pela própria Câmara Municipal.

Além disso, não atingir o mínimo constitucional exigido na educação, ao menos no Estado do Paraná enseja na emissão de parecer, por parte do Tribunal de Contas do Estado, pela irregularidade das contas do Prefeito Municipal (art. 73, da lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes Básicas da Educação Nacional).

Tal medida, se confirmada pela Câmara Municipal, pode culminar inclusive em inelegibilidade do Prefeito Municipal (em caso de haver dolo e configurar ato de improbidade) pelo prazo de 8 anos, de acordo com o artigo 1º, alínea “g” da Lei Complementar, 64, de 18 de maio de 1990.

A não execução do mínimo em educação enseja ainda na não emissão de certidão liberatória para fins de habilitação ao recebimento de transferências e realização de operações de crédito de qualquer natureza, nos termos do artigo 293, § 2º da Lei Complementar Estadual 113, de 15/12/2005.

⁵ A título de esclarecimento, a dívida fundada, ou consolidada, de acordo com a Norma Técnica Nº 002/2009 – SUNOT/ CGE- SEFAZ/RJ (SFRJ, 2009, s.p.) corresponde aos compromissos de exigibilidade superior a 1 ano, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário (por exemplo, parcelamento de débitos previdenciários) ou a financiamento de obras e serviços públicos e que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate (por exemplo operação de crédito contraída pelo município).

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal inclui no rol de dívida fundada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento (art. 29, § 3º) e os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos (art. 30, § 7º).

Assim, o município é penalizado não podendo receber transferências voluntárias de outros entes da federação, tampouco pode contrair empréstimo (operação de crédito) em virtude do descaso do ordenador da despesa em cumprir o mandamento constitucional.

Sobre a inexecução de despesas vinculadas, é de bom alvitre abordar as emendas parlamentares de natureza impositivas, criadas a partir das emendas constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019.

Desde então, conforme será abordado mais adiante, de acordo com os percentuais estabelecidos, as emendas parlamentares individuais e de bancada passaram a ter a sua execução obrigatória. Nesse sentido, é de se indagar quais consequências o seu descumprimento injustificado acarreta ao chefe do Poder Executivo.

No âmbito municipal, destaca-se que os Tribunais de Contas (ao menos o do Estado do Paraná) não colocam como parâmetro de análise, o cumprimento da execução orçamentária impositiva. No caso paranaense, tal critério de análise não consta no rol do Artigo 2º da Instrução Normativa nº 89/2013 do TCE/PR (TCE/PR, 2013, s.p.) onde estão elencados os procedimentos técnicos e contábeis para padronização do controle interno externo e social.

Provavelmente, isso se deve ao fato de o orçamento impositivo ser reativamente novo, bem como ao fato de que nem todos os municípios terem incluído o orçamento impositivo dentro de suas respectivas leis orgânicas municipais, uma vez que as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 não são normas de repetição obrigatória nos Estados e Municípios.

Não obstante, não está descartada a possibilidade de o Plenário da Câmara Municipal reprovar as contas do Prefeito, à revelia do disposto no parecer de lavra do TCE, desde que haja quórum qualificado de dois terços para tanto, de acordo com o disposto no artigo 31, § 2º da Constituição Federal.

Neste caso, há que se proporcionar ao Gestor oportunidade de esclarecer os motivos que o levaram a não cumprir o orçamento impositivo, em atenção ao Princípio do Devido Processo Legal e Contraditório e Ampla Defesa. Nesse sentido, José de Ribamar Caldas Furtado lembra que:

Vale insistir que, no processo de julgamento político feito pelo Parlamento, é necessária a observância ao princípio do devido processo legal (CF, art. 5º, LIV), bem como à cláusula da plenitude de defesa e do contraditório (CF, art. 5º, LV); também é imprescindível a motivação da deliberação emanada da Casa Legislativa³⁹. Caso ocorra transgressão dessas garantias constitucionais, a deliberação parlamentar será considerada inválida (FURTADO, 2007, p. 72)

Sem prejuízo da possibilidade de desaprovação das contas a que nos referimos acima, a inexecução das emendas parlamentares impositivas sujeita o Prefeito a sofrer processo de cassação do mandato por incorrer em infração político administrativa capitulada no artigo 4º, inciso VI do Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967.

O dispositivo invocado estabelece que pratica infração político-administrativas o Prefeito que descumprir o orçamento público. Para piorar o cenário de incerteza que o Administrador se envolve, o artigo 5º, inciso I do mesmo decreto autoriza qualquer eleitor a formalizar a denúncia.

Vale dizer, além do próprio Vereador autor da emenda, qualquer munícipe insatisfeito com a não realização da política pública incluída a título de emenda impositiva pode se valer do artigo acima e pleitear a perda do mandato do Prefeito faltoso, o que convenhamos, cria um enorme (e desnecessário) risco ao ocupante do cargo de Chefe do Poder Executivo municipal.

A nosso juízo e respeitando vozes dissonantes, a medida é extrema, desproporcional e antidemocrática. Afinal, o Chefe do Poder Executivo ocupa o cargo por vontade popular e a inexecução de uma despesa não seria motivo razoável para a decretação da perda do seu mandato.

Assim, concordamos com Steven Levitsky e Daniel Ziblatt quando enaltecem na obra intitulada “Como as Democracias Morrem” que para que a democracia sobreviva, dentre outras normas, deve haver o que eles chamam de “reserva institucional”, que corresponde ao uso com moderação das ferramentas postas à disposição das instituições de controle. Nesse sentido, vejamos:

A segunda norma crucial para a sobrevivência da democracia é o que chamamos de reserva institucional. Reserva significa “autocontrole paciente, comedimento e tolerância”, ou “a ação de limitar o uso de um direito legal. Para nossos propósitos, a reserva institucional pode ser compreendida como o ato de evitar ações que, embora respeitem a letra da lei, violam claramente o seu espírito. Quando as normas de reserva são robustas, políticos não usam suas prerrogativas institucionais até o limite, mesmo que tenha o direito legal de fazê-lo, pois tal ação pode pôr em perigo o sistema existente. (LEVITSKY; ZIBLATT, 20187, p. 107).

É dizer, não é porque a lei autoriza a instauração de um processo de cassação com a respectiva perda do mandato, que o Parlamento deve se valer desta ferramenta. A nosso juízo, uma multa ao Gestor e a desaprovação das contas, com declaração de inelegibilidade em caso de dolo são suficientes para coibir a prática de desobedecer o disposto no orçamento público.

3 DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO

A seguir, para atingir os objetivos desta pesquisa, vislumbra-se a necessidade de se abordar o chamado orçamento impositivo, aferindo o seu conceito; sua origem; suas modalidades; se acaso existe no Brasil e, em caso positivo, como funciona; analisar algumas críticas e posteriormente confrontá-lo com o orçamento autorizativo.

Anteriormente foram tecidas breves considerações sobre a natureza jurídica do orçamento público, ocasião em que foi constatado que o orçamento público no Brasil dispõe de alguns aspectos impositivos prevalecendo, no entanto, a natureza jurídica autorizativa de tal ferramenta.

Tal qual foi trabalhado na ocasião em que foi abordada a natureza jurídica do orçamento público, confirma-se a hipótese de que o orçamento impositivo tem o ideal de determinar a obrigatoriedade da execução daquilo que está disposto na peça orçamentária. Nesse sentido, retira-se a discricionariedade do Gestor em executar as despesas alocadas dentro da lei orçamentária.

Para Allaymer Ronaldo Bonesso, o orçamento deveria ter natureza impositiva, tendo em vista que o ordenamento jurídico deve surtir efeitos práticos, nesse sentido: “Portanto, a lei orçamentária deve ser impositiva, pois não se pode conceber que um ordenamento apenas formal, com dispositivos marcados com o caráter autorizativo.” (BONESSO, 2015, p. 501).

Vale dizer, a partir do momento que o orçamento se materializa por meio de uma lei, proposta pelo Executivo, discutida e votada pelo Parlamento, sendo que este dispõe de representatividade da vontade popular, não poderia a LOA ser somente uma letra morta, sendo respeitada somente quando o Administrador Público assim quisesse.

O orçamento impositivo tem o condão de delimitar os motivos pelo quais o ordenador da despesa se vale para obstar a implementação de políticas públicas tendentes a satisfazer direitos fundamentais previstas no orçamento público.

Observa-se que não é porque o orçamento é impositivo que todas as despesas serão implementadas. Afinal, cogitam-se a existência de impossibilidades técnicas as quais devem ser apresentadas ao Legislativo, nos prazos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de modo a justificar o porquê desta não execução orçamentária de cunho impositivo.

Considera-se impossibilidade técnica, a inviabilidade no aspecto prático da execução da emenda parlamentar ou de bancada impositiva, vale dizer, quando simplesmente não existe a possibilidade de implementar essa despesa prevista.

A criação de dotação orçamentária destinada a construção de um posto de saúde, cujo recurso financeiro se revela insuficiente para a conclusão desta política pública, ou ainda a inclusão na peça orçamentária da construção de uma ponte onde sequer exista um rio ou obstáculo a ser trasposto pela obra são dois bons exemplos de impossibilidades técnicas.

Quando isso ocorre, nos termos do artigo 166, §14 da Constituição, os órgãos de execução deverão observar, nos termos da LDO, cronograma para análise e verificação de eventuais impedimentos das programações e demais procedimentos necessários à viabilização da execução dos respectivos montantes.

Trata-se de uma espécie contingenciamento da despesa obrigatória onde o Executivo apresenta justificativa ao Poder Legislativo, o que torna a medida mais transparente, contornando a crítica tecida por Vander Gontijo, sobre a falta de transparência contida no contingenciamento previsto no artigo 9º da LRF, senão vejamos:

O principal motivo, no nosso ponto de vista, é a falta de transparência em relação às ações cujas dotações são contingenciadas, principalmente porque entre elas encontra-se a programação incluída por meio de suas emendas (GONTIJO, 2013, p. 2).

Observa-se que o texto acima é anterior a vigência da Emenda Constitucional 86/2015, ocasião em que não havia a impositividade das emendas parlamentares individuais, por isso o autor incluiu as emendas no rol de despesas a serem contingenciadas.

Sobre o contingenciamento, Vander Gontijo faz interessante reflexão ao concluir que, afastada a possibilidade de se contingenciar as despesas, teríamos um orçamento totalmente impositivo (GONTIJO, 2013, p. 7).

Vale dizer, se o ordenador da despesa não puder contingenciar qualquer dotação e for possível a execução da despesa, é sinal que ele obrigatoriamente está impelido a executá-la, o que torna a natureza do orçamento impositiva.

Afinal, foi visto que existem determinados aspectos do orçamento público que possuem essa característica de impositividade, mas afinal, desde quando se discute a necessidade de não se permitir que todas as despesas públicas contidas na LOA sejam discricionárias? Passa-se a abordar tal temática a seguir.

3.1 Origem do Orçamento Impositivo no Brasil

Não obstante terem sido promulgadas as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, desde o início do século XXI tem sido discutida a implantação de diversas formas de orçamento impositivo no Brasil.

A primeira proposta legislativa sobre tal alteração, pós 1988, advém do ano de 2000, ano que o Senador Antonio Carlos Magalhães apresentou a Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 22/2000.

Marcelo Vaz Ferreira acredita que isso se deve ao baixo índice de valores liquidados em relação ao previsto no orçamento. Nesse sentido, ele traz uma tabela para demonstrar por meio de números a sua posição (FERREIRA, 2007, p. 23).

Orçamento Fiscal e Seguridade Social – Em R\$ 1,00			
Exercício	Créditos Autorizados	Valores Liquidados	% Liquidado / Autorizado
2000	1.035.015.681.105	599.094.430.555	57,88
2001	977.568.774.327	579.666.176.783	59,30
2002	708.929.302.418	656.690.957.341	92,63
2003	1.099.968.072.970	846.161.787.615	76,93
2004	1.506.832.003.175	888.261.796.679	58,95
2005	1.634.298.773.380	1.072.136.198.801	65,60
2006	1.730.471.681.204	1.134.366.987.252	65,55

Fonte: SIAFI/STN Elaboração: Consultoria de orçamento/Câmara dos Deputados e PRODASEN

Tabela 1

O quadro acima demonstra o baixo índice de execução orçamentária durante o período compreendido, chegando a alguns casos a sequer ultrapassar os 60%, como nos casos de 2000, 2001 e 2004.

Importante observar que tão baixo índice de execução orçamentária não se repetiu no exercício de 2018, ocasião em que o percentual relativo ao previsto e ao executado foi de aproximadamente 76,5%.

Para esse exercício de 2018, conforme disposto na Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018 (LOA/2018), a União tinha um orçamento previsto de 3.575.230.380.469,00 (três trilhões, quinhentos e setenta e cinco bilhões, duzentos e trinta milhões, trezentos e oitenta mil, quatrocentos e sessenta e nove reais).

No entanto, conforme dados colhidos no site da Controladoria Geral da União, somente foi liquidado o valor de 2.737.538.845.782,69 (dois trilhões, setecentos e trinta e sete bilhões, quinhentos e trinta e oito milhões, oitocentos e quarenta e cinco mil, setecentos e oitenta e dois reais e sessenta e nove centavos) (CGU, 2019).

Marcelo Vaz Ferreira analisa 9 (nove) PECs iniciadas na Câmara dos Deputados no período de 2000 a 2007, cujo objetivo era o de implementar o orçamento impositivo no Brasil (FERREIRA, 2007, p. 38 – 40).

Para complementar ainda mais o seu valoroso estudo, aborda ainda 7 (sete) PECs com o mesmo objeto, provenientes do Senado Federal no período que compreende os anos de 2000 a 2006 (FERREIRA, 2007, p. 45 – 46).

Trazendo tais números, fica difícil discordar da opinião do autor, no sentido de que a baixa efetividade na execução orçamentária propiciou um ambiente fecundo para o início das discussões sobre a implantação do orçamento impositivo no Brasil. Discussões estas que culminaram com a promulgação das Emendas Constitucionais nº. 86/2015, 100/2019 e, posteriormente, a nº. 105/2019.

Já Vander Gontijo coloca como um dos principais motivos para o início da discussão sobre a implantação do orçamento impositivo no Brasil o fato de o Presidente da República contingenciar as emendas parlamentares em caso de verificação de que a realização das receitas estarem abaixo das metas estabelecidas pela Lei Orçamentária Anual, nos termos do Artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido: “Em razão disso, os parlamentares mostraram-se coesos e decididos a alterar a Constituição, mas não para evitar que suas emendas sejam contingenciadas. Querem um pouco mais. Pretendem tornar obrigatória sua execução” (GONTIJO, 2013, p. 2-3).

O mesmo autor, em artigo diverso feito em parceria com Eugênio Greggianin, Eber Zoehler Santa Helena e Liliane Nogueira, ainda em 2014, entendia que o uso político da liberação das emendas parlamentares fomentou ainda mais o ideal de se aprovar o orçamento impositivo, o que acabou se concretizando com a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015 (GONTIJO, GREGGIANIN, Et al, 2014, p. 40).

Em outras palavras, para o autor a ideia de tornar impositivo o orçamento guarda relação com o jogo de poder entre a Presidência da República e o Congresso Nacional. Esse verificando que aquele se utiliza do contingenciamento das emendas parlamentares como forma

de retaliação, se sentiu ofendido em sua honra e resolveu contra-atacar e começou a discutir a inclusão das emendas parlamentares impositivas, tal qual existem atualmente.

Corroborando com esse entendimento, cita-se a justificativa acostada à Proposta de Emenda Constitucional 313/2000 de autoria do Deputado Clementino Coelho, que visava tornar impositivas todas as despesas relacionadas à saúde e educação, onde ele escancara textualmente o seu descontentamento para com a liberação das emendas parlamentares, nesse sentido:

Neste contexto, é voz corrente o desagrado da ampla maioria parlamentar com o descaso com que as autoridades do Poder Executivo em especial a equipe econômica do Governo, têm tratado as contribuições dos Parlamentares ao aperfeiçoamento da proposta orçamentária da União, quase sempre sintonizadas com os anseios e com as legítimas demandas de nossa sofrida população, em cada Estado ou Município (COELHO, 2000, p. 14)

A proposta não chegou a ser aprovada e se encontra arquivada, entretanto, esboça bem o sentimento de insatisfação e de luta pelo Poder existente desde aquela época. Importante pontuar que o Deputado chama as emendas de “aperfeiçoamento da proposta orçamentária”, o que para nós pode soar um pouco contraditório, tendo em vista que a seguir ele lembra que “quase” sempre sintonizadas com os anseios da sociedade.

Outras propostas de emenda à Constituição tinham como justificativa o mesmo argumento, como por exemplo, a PEC 481/2001, de autoria do Deputado Wellington Dias onde pontua que: “A prática vigente em nosso País de efetuar contingenciamento de dotações orçamentárias relativas a despesas consideradas prioritárias pelos Membros do Congresso Nacional tem representado enorme desgaste para os Parlamentares perante o povo [...]” (DIAS, 2002, p. 25).

Marcelo Vaz Ferreira, ao analisar as propostas de emenda à Constituição acima, critica da mesma maneira a motivação pela qual levou os Parlamentares a tentarem mudar a Constituição criando o orçamento impositivo no Brasil. Para ele o intuito dos congressistas “apenas transfere do Executivo para o Legislativo o poder de decidir onde e como executar as despesas previstas no orçamento, provocando somente uma troca na relação de forças entre esses Poderes.” (FERREIRA, 2007, p.49).

Nota-se que o tema no Brasil começou a ser discutido pelos motivos errados, desconectados com os interesses da sociedade. No início dessa pesquisa, acreditávamos que o orçamento impositivo ao menos serviria para que o Poder Legislativo pudesse ter mais autonomia, podendo cumprir suas atribuições com maior independência. Entretanto, como veremos adiante, mesmo com a criação da impositividade das emendas parlamentares, ainda

assim, o Congresso Nacional se predispõe em acatar os desejos do Chefe do Poder Executivo sob o argumento da “liberação de emendas” aos seus membros.

Há que se destacar ainda uma ressalva. Eventualmente a demora na realização da despesa oriunda de emenda parlamentar não se deve exclusivamente por má-fé do administrador e sim por conta de todos os trâmites burocráticos que envolvem uma contratação/compra pública ou eventuais reestruturações orçamentárias para o cumprimento de decisões judiciais, por exemplo. No mesmo sentido, David Curtinaz Menezes e João Henrique Pederiva lembram que:

Outro assunto que foi desconsiderado diz respeito ao fato de que a não execução orçamentária, fator que causa a insatisfação dos parlamentares e os incentiva a aderir à proposta de OI, pode não ser decorrente de uma atuação deliberada do Poder Executivo. A título de exemplo, tem-se os casos das despesas afetadas pela morosidade de processos licitatórios e da inversão de prioridades na alocação do gasto público em função do cumprimento de decisões judiciais (MENEZES; PEDERIVA, 2015, p. 184).

Nesse sentido, tem-se que se considerar que um processo licitatório envolve uma série de fases que devem ser cumpridas. Além disso, por vezes, algum licitante se sente lesado dentro desse processo e judicializa a questão, refletindo diretamente no prazo para a realização da despesa pública. Assim, não se pode afirmar que todas as inexecuções orçamentárias são exclusivamente por força de perseguição política do chefe do Poder Executivo, mas ainda assim gera descontentamento por parte do Parlamentar.

Há ainda a possibilidade de a emenda parlamentar não se materializar em virtude da própria morosidade do chefe do Poder Executivo (nesse caso, municipal) em encaminhar o projeto para o governo federal ou estadual para que estes possam liberar o recurso por meio de convênio, assunto este que será retomado mais adiante.

Abordando o aspecto histórico e trazendo um paralelo em relação à legislação alienígena, Osvaldo Maldonado Sanches traz a experiência norte americana, datada de meados dos anos 70 do século passado, quando houve a iniciativa do Congresso Nacional em tornar impositivos determinados elementos do orçamento público como forma de inibir abusos por parte do Presidente. Nesse sentido:

No que se refere à discricionariedade do Executivo, é exemplar a ação empreendida pelo Congresso dos EUA, em 1974, com vistas a fazer frente aos abusos praticados pelo Presidente Nixon - que congelava dotações e programas aprovados pelo Parlamento - através do “Congressional Budget and Impoundment Control Act”. Por meio desse ato o Congresso Norte-Americano - que já não permite o veto a itens do orçamento (“Line item veto”) - impôs ao Presidente a obrigatoriedade de executar a programação aprovada pelo Legislativo, podendo este, tão somente, se entender que certos itens do programa de trabalho contrariam o interesse público, solicitar ao

Congresso autorização para cancelá-los (“Rescisions”) ou comunicar seu adiamento no mesmo exercício (“DEFERRALS”) (SANCHES, 1995, p. 15).

No mesmo sentido, Valentino Larcinese, Leonzio Rizzo e Cecilia Testa lembram que desde o orçamento de 1921 o Poder Executivo protagonizou o orçamento público nos Estados Unidos. E em 1974 em função de atritos com a Gestão Nixon, o congresso aprovou o “Budget Impoundment and Control act of 1974”, ocasião em que o Poder Legislativo reverteu o protagonismo da Casa Branca. Nesse sentido:

A autoridade do executivo sobre o início do orçamento foi estabelecida pela lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, que iniciou um longo período de domínio da presidência sobre o Congresso. Após o crescente conflito com o governo Nixon, o Congresso tentou recuperar o controle sobre o orçamento através da Lei de Controle e *Impoundment* do Orçamento de 1974. (LARCINESE; RIZZO; TESTA, 2006, p. 447, tradução nossa).⁶

Essa reversão de protagonismo consiste na necessidade de o Presidente da República Norte Americano solicitar ao Congresso para que deixe de executar determinada ação dentro do orçamento. Assim, por mais que caiba ao Poder Executivo a elaboração e execução do orçamento público, esse se vê obrigado a executá-lo nos termos previstos, ou pedir autorização ao Legislativo para não o fazer, deixando este Poder de ser mero expectador no que diz respeito aos rumos da Administração Pública Americana.

David Curtinaz Menezes e João Henrique Pederiva lembram que o modelo norte americano é importante fonte de inspiração para que o Brasil possa melhorar o seu sistema orçamentário. Entretanto, ressaltam que há que se contextualizar a política americana no sentido de se lembrar que lá não ocorre o presidencialismo de coalizão tal qual aqui no Brasil, dado o sistema bipartidário presente na política de Washington. (MENEZES; PEDERIVA, 2015, p. 185).

Vale dizer, há mais de 40 anos já existe o orçamento impositivo nos Estados Unidos, ao passo que, no Brasil, somente cogitou-se tal implementação no início do século XXI, como exposto acima. Nota-se ainda que, assim como no Brasil, sua origem se resume a uma disputa de poder entre o Executivo e Legislativo.

⁶ The authority of the executive over the initiation of the budget was first established by the Budget and Accounting act of 1921 that began a long-lasting period of domination of presidency over Congress. Following the escalating conflict with the Nixon administration, the Congress tried then to regain control over the budget through the Budget Impoundment and Control act of 1974

3.2 Modalidades do Orçamento Impositivo e as despesas obrigatórias e discricionárias no Brasil

Feitas estas considerações acerca da origem do orçamento impositivo no Brasil, é salutar destacar as modalidades deste tipo de orçamento, de modo a poder discernir qual se aplica ao modelo brasileiro, como forma de entender melhor o instituto.

O orçamento impositivo não é uma modalidade de execução orçamentária compulsória pura e simplesmente, seu conceito comporta variações que decorrem do grau de impositividade que a implementação da despesa comporta.

Vale dizer, não se está diante da revogação do poder discricionário do gestor público no âmbito da execução orçamentária. Seu conceito comporta gradações no tocante ao conteúdo a ser obrigatoriamente executado. Nesse sentido, a classificação de Edilberto Carlos Pontes Lima será trazida à discussão.

Sobre as modalidades de orçamento impositivo, o autor supracitado exalta existir gradações dentro da impositividade do orçamento. Ele chega a citar três modalidades, a saber:

Numa versão extrema, trata-se de obrigar o governo a executar integralmente a programação orçamentária definida pelo Congresso Nacional. Numa versão intermediária, para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Versões mais flexíveis determinam a obrigatoriedade de implementar apenas parte do orçamento, deixando alguma margem para o Executivo decidir sobre a implementação ou não. (LIMA, 2003, p. 6)

A versão extrema a nosso juízo é inviável tecnicamente tendo em vista que existe a possibilidade de novas necessidades surgirem, bem como a possibilidade de ocorrer frustração de receita, o que impede a realização da despesa pública, ou ainda cogita-se o valor destinado a determinada ação ser insuficiente, requerendo um maior aporte de recursos públicos.

O próprio autor lembra que nessa modalidade, o Estado se vê obrigado a contrair dívidas para cumprir com o disposto na peça orçamentária, o que soa como irresponsabilidade no trato com os recursos públicos.

A modalidade extrema é ainda mais utópica em países como o Brasil, que possuem o péssimo hábito de não planejar. Ou quando o fazem, planejam de maneira equivocada. Afinal, como executar todo o orçamento, se este não condiz com a realidade socioeconômica da sociedade.

Já a versão intermediária versa sobre uma modalidade mais razoável e, segundo Edilberto Carlos Pontes Lima, é o modelo utilizado pelos Estados Unidos desde os anos 70 do

século passado. Lá eles se utilizam instrumento intitulado “rescission”, por meio do qual se exige autorização do Poder Legislativo para efetivar cancelamento de dotações orçamentárias, permitindo que o Poder Executivo possa deixar de executar esta dotação a ser cancelada, nos termos da autorização.

Em outras palavras, nos Estados Unidos o Presidente da República é obrigado e cumprir todo o orçamento. Determinados pontos só poderão deixar de ser cumpridos se encaminhados ao Congresso para que este autorize o Chefe do Poder Executivo a deixar de executar a ação em questão contida no orçamento norte americano.

O orçamento impositivo adotado no Brasil por meio das Emendas 86/2015, 100/2019 e 105/2019 pode ser considerado uma versão intermediária, de acordo com a classificação trazida por Edilberto Carlos Pontes Lim. Entretanto, trata-se de uma modalidade intermediária mitigada, ou seja, com algumas diferenças do modelo norte americano.

Isso porque não vincula todo o orçamento público, e sim somente a execução das despesas incluídas por meio de emendas parlamentares e de bancadas. Sua não execução não é condicionada a um pedido de autorização ao Legislativo, e sim se faz necessário apresentar justificativa plausível, conforme cronograma estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias.

Além disso, de acordo com a redação atribuída pela EC. 100/2019 aos §§ 18 e 19 do Artigo 166 da Constituição, havendo reestimativa da receita que possa resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, os montantes previstos nos §§ 11 e 12 deste artigo poderão ser reduzidos em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das demais despesas discricionárias, sempre observando critérios objetivos e imparciais que atendam de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Quer dizer, no modelo brasileiro existe um mecanismo de segurança que reequilibra as despesas públicas de acordo com a receita de fato arrecadada, demonstrando que o legislador se preocupou com as contas públicas, agindo, portanto com responsabilidade, deixando de lado um pouco as brigas de poder travada entre o Executivo e Legislativo.

A opção do Legislador Reformador Brasileiro trouxe um importante instrumento no sentido de não vincular em absoluto o ordenador da despesa, obrigando-o a contrair empréstimo ou assumir dívidas para implementar uma despesa pública sem e devida correspondência financeira (que caracteriza o modo extremo). Vale dizer, em caso de arrecadação a menor,

diminui-se na mesma proporção a despesa de natureza impositiva fruto das emendas individuais ou de bancada do Congresso Nacional.

Como foi visto à pouco, o modelo de orçamento impositivo brasileiro é o intermediário mitigado. Assim, nem todas as despesas incluídas no orçamento público são de natureza obrigatória, havendo uma gama de despesas discricionárias no âmago da Administração Pública Nacional.

Neste sentido, para complementar o estudo é importante aferir quais despesas públicas são de implementação obrigatória e quais podem vir a ser facultativas por parte do Gestor público, podendo não ser executadas. Importante observar que não é o intuito trazer absolutamente todas as despesas discricionárias e facultativas, mas sim, elencar um rol exemplificativa de modo a demonstrar uma visão geral sobre o tema.

No que tange às despesas obrigatórias, podem ser citadas as despesas com juros da dívida pública, amortizações da dívida pública, despesas com pessoal, previdência, transferências constitucionais a Estados e Municípios, vinculações constitucionais para saúde e educação, etc.

Os juros da dívida pública corresponde aos juros que o Estado deve pagar a instituições financeiras por força de contrato de empréstimo contraído pelo Poder Público.

Além dessas despesas obrigatórias, Marcelo Vaz Ferreira lembra que grande parte das despesas de custeio relacionadas à manutenção da máquina administrativa, tais como água, luz, telefone, limpeza e conservação não podem deixar de ser pagas a título de discricionariedade do administrador. Assim, somente parte das despesas de custeio e o orçamento de investimento público restam com natureza discricionária, o que corresponde a aproximadamente 10% sobre o orçamento total da União (FERREIRA, 2007, p. 13).

Essa estimativa coaduna com a posição de Edilberto Carlos Pontes Lima, senão vejamos:

[...] a grande maioria dos recursos orçamentários já tem destinação obrigatória, o que não deixa qualquer margem para quem faz a programação orçamentária. A tabela 1 ilustra esse fato. Observa-se que as despesas com transferências a estados e municípios, pessoal e encargos, benefícios previdenciários, abono e seguro-desemprego, Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), transferências referentes à Lei Kandir, subsídios e subvenções e com o Sistema Único de Saúde (SUS) – despesas que o governo não tem como deixar de fazer – abrangem quase 90% das despesas totais. Em outras despesas também se encontram itens de caráter obrigatório, tais como, custeio dos ministérios e continuação de obras iniciadas no passado, em que a interrupção causaria grandes prejuízos ao erário. (LIMA, 2003, p. 7)

Não obstante a diminuta parcela do orçamento ter a sua implementação discricionária, não se deve esquecer que esse percentual representa uma quantidade de recursos financeiros considerável, em se tratando do orçamento da União.

Vale lembrar que para o exercício de 2019, segundo a Lei Federal 13.808, de 15 de janeiro de 2019 – LOA/2019, o orçamento da União foi estimado em R\$ 3.382.224.021.819,00 (três trilhões, trezentos e oitenta e dois bilhões, duzentos e vinte e quatro milhões, vinte e um mil, oitocentos e dezenove reais).

Vale dizer, de acordo com a posição de Edilberto Carlos Pontes Lima e Marcelo Vaz Ferreira, o Chefe do Poder Executivo tem à disposição R\$ 338.222.402.181,90 (trezentos e trinta e oito bilhões, duzentos e vinte e dois milhões, quatrocentos e dois mil cento e oitenta e um reais e noventa centavos) para implementar de forma discricionária.

3.3 Críticas ao orçamento impositivo

Como nada é perfeito, o orçamento impositivo não está imune a críticas. Uma delas se relaciona com o péssimo hábito do brasileiro em não planejar, refletindo em orçamentos mal elaborados.

A partir daí, questiona-se, como tornar vinculado um orçamento que não corresponde com a realidade, não atendendo aos anseios da sociedade? Ora, se o orçamento é impositivo, não há como mudá-lo e a coletividade terá de se conformar com as despesas previstas nele mesmo sem atender as demandas mais emergenciais, certo?

A nosso sentir esta crítica não procede uma vez que, com a impositividade, o orçamento ganha força. Assim, essa cultura pode vir a se alterar, fazendo com que o Proponente da peça orçamentária passe a dar mais atenção ao elaborar as propostas que virão a ser as futuras leis orçamentárias, até porque ele terá de cumpri-las.

Ou seja, a partir do orçamento impositivo, o responsável pela elaboração da peça orçamentária passará a dar mais atenção ao seu correto planejamento. Além disso, não é porque o orçamento é mal elaborado que essa cultura nunca mudará no âmbito da Administração Pública.

Outra crítica que se tem colocado é no tocante a um possível engessamento do orçamento, inviabilizando a gestão pública. A nosso sentir, outra falácia, uma vez que existem

mecanismos tendentes a corrigir os possíveis equívocos contidos no orçamento, a exemplo das Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019, que preveem que em caso de impossibilidade de implementação de determinada ação prevista, poderá ser apresentada justificativa e alterar o orçamento mediante processo legislativo.

Sobre o tema, Roberto Bocaccio Piscitelli destaca que:

Orçamento impositivo não é o que se tem de executar a qualquer pretexto, sem qualquer flexibilidade; não é imutável; não é inexorável; não é uma camisa-de-força. Impositivo quer dizer que é, que deve ser aquele, e não outro, e aquele, na concepção programática, é o necessário e suficiente para o que foi definido como tendo de ser feito. (PISCITELLI, 2007, p. 5)

Outro ponto relevante a ser abordado é o fato de o orçamento ser, de fato, uma lei ordinária. O que implica em dizer que ele pode ser alterado por outra lei ordinária posterior, de acordo com o §1º do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB. Assim, uma vez aprovado um orçamento que não atenda às necessidades da sociedade, uma proposta de alteração não está descartada para corrigir eventuais incorreções.

Esse engessamento guarda relação com o outro ponto atacado por aqueles que discordam do orçamento impositivo. A frustração de receitas, ou arrecadação a menor, ou ainda elaboração de orçamento superestimado. Ou seja, quando não se arrecada o valor que está previsto na lei orçamentária.

É importante destacar que a lei orçamentária anual tem a prerrogativa de estimar o valor que será arrecadado pelo Estado durante o exercício financeiro. Não raras vezes acontece de essa previsão não se materializar, seja por algum fator econômico que impactou na arrecadação, ou pela superestimação desta receita.

Esta é justamente uma das críticas que se faz ao orçamento impositivo. A ocorrência de frustração na arrecadação, ou seja, quando se prevê arrecadar um determinado valor, mas essa arrecadação não atinge o estabelecido na lei orçamentária.

Como dito anteriormente, de acordo com o modelo brasileiro, eventuais frustrações de arrecadação impactam automaticamente na despesa vinculada prevista, diminuindo-a proporcionalmente. Nesse sentido, a crítica não se sustenta, em face do modelo adotado pelas Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019.

Outra crítica que se faz, que talvez seja a mais aclamada, é no que tange a uma eventual ofensa à separação de poderes, sob o argumento de que o Parlamento não pode inserir despesas na proposta da peça orçamentária e ao mesmo compelir o Poder Executivo a cumpri-las, por

caracterizar uma evidente ingerência de um Poder nas atribuições do outro, lembrando ainda que a competência para iniciar um projeto de lei que resultará no orçamento público é do Poder Executivo, nos termos do artigo 84, inciso XXIII, o que o coloca na condição de protagonista da elaboração da peça orçamentária.

A nosso juízo, com o devido respeito, tal opinião não deve prosperar tendo em vista que o Poder Legislativo tem representatividade popular suficiente para opinar sobre ao menos 2% sobre a receita corrente líquida (1,2% a título de emendas individuais e 0,8% de emendas de bancada). Além disso, tal remanejamento é tão ínfimo que não tem o condão de desvirtuar toda a peça orçamentária, transformando-a em algo não planejado pelo Poder Executivo.

Outro detalhe relevante é que o Legislativo não inicia o projeto de lei orçamentária e o proponente (Poder Executivo) deixa reservado o percentual destinado às emendas dentro do orçamento, fazendo com que o Legislador não torne impositiva determinada despesa às custas de outra pré-fixada pelo Executivo.

Vale dizer, não há falar em ofensa à separação de poderes quando o Legislativo altera o orçamento indicando uma rubrica específica para o fazer. Percebam que não se está retirando determinada ação proposta pelo Executivo, descaracterizando demasiadamente a peça orçamentária.

Crítica interessante que o orçamento impositivo federal ainda não resolveu é no tocante à execução orçamentária quando não depende do governo federal para a sua realização. Por vezes, determinado recurso federal é repassado ao município, condicionado a este preencher determinados requisitos, como por exemplo elaborar o projeto base para envio junto ao site do governo federal Plataforma + Brasil.

Nesse caso, o próprio município está dando causa a não implementação de uma política pública federal, deixando de receber recursos da União, não raras vezes por divergência política entre o Prefeito e o Deputado que apresentou a Emenda Parlamentar. A nosso juízo, a legislação deveria prever alguma penalidade ao Prefeito relapso.

Por fim, um ponto importante que deve ser ressaltado, não sendo uma crítica ao orçamento impositivo, propriamente dito, e sim às emendas parlamentares em si. Muito se argumenta sobre o fato de que o uso de emendas parlamentares ofende o princípio da impessoalidade, bem como desequilibra o pleito entre os ocupantes de cargos no Parlamento e os que não ocupam.

Pois bem. A nosso juízo, a crítica se sustenta em partes. Não há como negar que o Parlamentar possui representatividade popular suficiente para reivindicar que o Poder Executivo adote esta ou aquela medida, afinal, normalmente ele está mais alinhado com os anseios do seu eleitorado do que o representante do Poder Executivo.

Entretanto, causa asco ver como alguns Parlamentares se comportam em cerimônias de entrega dos bens conseguidos por meio de emendas. Tem-se a figura garbosa do Parlamentar ao centro e uma enormidade de seguidores em torno, posando para a imprensa, passando a impressão de que se está diante de um salvador da pátria, se promovendo a custas dos recursos públicos que adquiriram os bens entregues.

Já nos manifestamos anteriormente no sentido de que a despesa a título de emenda parlamentar não agrega o patrimônio privado do autor da emenda, como faz-se crer o senso popular, mas, é inegável que o patrimônio político deste se enriquece consideravelmente, desequilibrando, de fato o pleito. O grande problema é o assenhoramento do bem público para se promover politicamente.

Para tanto, será objeto de sugestão no momento oportuno, a possibilidade de se extinguir a figura das emendas parlamentares alocando o percentual correspondente ao que chamaremos de “Programa Nacional de Incentivo ao Orçamento Participativo-Impositivo”.

Sabe-se que para lograr êxito neste intento é necessário que seja alterada a Constituição Federal, e portanto, no mínimo dois terços dos Parlamentares de cada Casa do Congresso Nacional deverá anuir com essa possibilidade, o que francamente torna a proposta praticamente utópica. Entretanto, a sociedade está saturada com o uso indevido de emendas parlamentares, e o papel da academia não é outro senão o de tentar inovações para que o mundo ao seu redor progrida. Fica aqui nossa humilde tentativa de contribuir com a melhora da política no Brasil.

Não obstante toda discussão acerca da viabilidade do orçamento impositivo. É importante aferir quais despesas são de fato obrigatórias e quais as discricionárias, o que se propõe em abordar a seguir.

3.4 Do orçamento autorizativo como contraponto ao autorizativo. A discricionariedade na administração Pública

Feitas estas considerações acerca do orçamento impositivo, é oportuno destacar o seu contraponto: o orçamento autorizativo. Tal abordagem reforça os conceitos até o momento trazidos de modo a evidenciar ambas as modalidades de orçamento, não pairando quaisquer dúvidas sobre cada um deles.

O orçamento autorizativo se caracteriza pela não vinculação do gestor em implementar a despesa pública prevista na lei orçamentária. As despesas previstas em lei orçamentária tão somente autorizam o ordenador a realizá-las, não havendo falar em qualquer penalidade em caso de não implementar determinado gasto.

Vale dizer, não é porque está previsto no orçamento que a União vai criar determinado número de vagas em cursos superiores em Universidades Federais, que essas vagas serão de fato criadas. Existe uma certa discricionariedade ao se efetuar a despesa pública, podendo o ordenador escolher, dentre as opções válidas, o ato que melhor anteder aos anseios da sociedade. Adiante serão tecidas algumas considerações sobre a discricionariedade com o intuito de complementar o estudo.

Nesta modalidade de orçamento, o protagonismo recai totalmente ao Poder Executivo, cabendo a ele a execução orçamentária, ficando o Poder Legislativo a incumbência de fiscalizar esta gestão por meio de requerimentos de informação, abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito para investigar fato específico, bem como julgar as contas do Chefe do Poder Executivo com o auxílio do Tribunal de Contas.

Cumprir destacar o Estado possui determinadas despesas de caráter obrigatório, conforme trouxe Marcelo Vaz Ferreira, como por exemplo as despesas com pessoal, transferências constitucionais a Estados e Municípios, vinculações constitucionais para saúde e educação. Entretanto, não necessariamente o previsto na letra fria do orçamento deverá ser implementado.

Suponha-se, por exemplo, que a União tenha previsto no orçamento dispender o equivalente a 20% do total em saúde. Lembrando que o Artigo 198, § 2º, inciso I exige no mínimo a realização de despesa no importe de 15% nessa área. Nesse caso, não há falar em vinculação em toda a despesa, tendo em vista que a partir do momento em que se cumpriu o mínimo, o excedente torna-se facultativa a sua implementação.

Logo, dentro do orçamento do Ministério da Saúde haverá uma ampla margem de discricionariedade por parte do Chefe do Poder Executivo, tendo ao menos $\frac{1}{4}$ do orçamento para agir de forma discricionária, não havendo falar em orçamento impositivo.

Isto posto, fica o alerta para não confundir ausência de discricionariedade, o que caracteriza o orçamento impositivo, com as despesas de cunho obrigatório, no exemplo citado, acima, havendo a previsão de se construir dez postos de saúde, o administrador poderá, de acordo sua discricionariedade optar por construir um número menor, desde que já tenha atingido o percentual mínimo exigido em despesas com saúde.

Assim, é oportuno abordar a discricionariedade do administrador como forma de implementação de políticas públicas. Sobre o tema, Celso Antônio Bandeira de Mello esclarece que:

Discricionariedade é a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente. (MELLO, 2005, p. 902).

De acordo com a lição acima, pode-se aferir que a discricionariedade deve sempre adotar a solução mais eficiente para a satisfação dos direitos fundamentais. Cumpre destacar que o Artigo 5º, § 1º da Constituição Federal, tais direitos têm aplicabilidade imediata.

Nesse sentido, ressalta-se que a discricionariedade do administrador tem como limite a norma constitucional, retirando do ordenador da despesa a prerrogativa de decidir se vai ou não cumprir este dispositivo constitucional. Com posicionamento semelhante, Vidal Serrano Nunes Júnior esclarece que:

Ante a norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade imediata, como as que se incumbem de atribuir a todos os indivíduos o direito público subjetivo à educação básica e à saúde, designando, por via reflexa, o dever do Estado de adotar medidas concretas, a fim de satisfazer tais desideratos normativos, não há, com efeito, margem de liberdade para o administrador escolher se vai atender, ou não, os demandatários de tais espécies de atenção pública. (Grifo nosso) (NUNES JÚNIOR, 2009, p. 202).

Nota-se que a discricionariedade atinente aos atos administrativos deve se pautar nos limites legais, sempre observando que a aplicabilidade dos direitos fundamentais tem de ocorrer de forma imediata, nos termos da Constituição.

Ou seja, todo ato de autoria do administrador público deve obediência aos limites da lei. Esta lei, por sua vez, deve sempre buscar a satisfação de forma direta os direitos fundamentais. Nesse sentido, havendo duas ações perfeitamente legais, a opção adotada pelo

Poder Público obrigatoriamente deve ser a que melhor satisfaz os direitos fundamentais, respeitando sempre a dignidade da pessoa humana. Logo, aquilo que aparentemente era uma decisão discricionária, em verdade era uma decisão vinculada ao disposto no Artigo 5º, § 1º da Constituição Federal que estabelece que os direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

No mesmo sentido, destaca-se que a discricionariedade administrativa não é absoluta, pois, a liberdade atribuída que gestor da coisa pública dispõe deve ser exercida sempre buscando as finalidades constitucionais. (CAMBI, 2016, p. 307). O que se tem que ter em mente que a Constituição Federal, de acordo com o neoconstitucionalismo, deixou de ser uma carta de intenções com promessas utópicas, passando a ter o seu conteúdo com força normativa, cabendo ao Poder Público sempre pautar seus atos nos valores protegidos pela Constituição.

Ou seja, não se pode fazer uso do poder discricionário com vistas ao atendimento de interesses privados e escusos, favorecendo terceiros ou em franca perseguição a determinados sujeitos, o que corresponde ao chamado desvio de finalidade, que enseja a declaração de nulidade por parte do Poder Judiciário.

Mais uma vez, buscando os ensinamentos de Eduardo Cambi, deve-se lembrar que a liberdade atribuída pelo legislador ao administrador não se confunde com a autonomia da vontade na esfera privada. A discricionariedade administrativa é um meio para se concretizar o interesse público. Esta liberdade existe para que o administrador encontre a melhor maneira de implementar determinada política pública, sempre na busca do interesse público. (CAMBI, 2016, p. 308).

Nota-se que o interesse público é a finalidade perseguida pela Administração Pública, assim sendo, a discricionariedade, por mais que tenha uma certa conotação pessoal no ato de escolha, ainda assim não está livre deste respeito ao interesse público em detrimento da vontade dos particulares.

Eduardo Cambi lembra ainda que a margem de liberdade de escolha da conveniência e oportunidade não pode excluir o dever de motivação, inerente aos Princípios da Legalidade, Impessoalidade e Publicidade. (CAMBI, 2016, p. 310).

Vale dizer, não é porque o ato é discricionário que o administrador está isento do dever de motivar sua decisão. Não há falar em “por que sim”, ou “por que eu assim o quis” no âmbito da administração pública.

Com a motivação, o administrador demonstra que agiu dentro dos limites da lei, isento de qualquer conotação de pessoalidade. Além disso, com a motivação, os mecanismos de

controle, seja social, administrativo ou judicial podem aferir de maneira mais sólida a legalidade da decisão tomada.

Diante de todo o referencial teórico trazido acima, nota-se que o poder discricionário é salutar no âmbito da administração pública, tendo em vista que é impossível que todos os fatos em concreto sejam previstos pela lei, o que força o administrador a tomar decisões em detrimento de outras, sempre na busca do interesse público, atendendo os direitos fundamentais, bem como motivando tais atos com razões condizentes com o fato concreto.

Em se tratando do orçamento autorizativo, o que se tem é uma lei que permite que o administrador efetue uma despesa. Vale dizer, se existe na peça orçamentária a dotação para a aquisição de 10 (dez) veículos para determinado ministério, o Chefe do Poder Executivo irá decidir quando será o melhor momento para autorizar a abertura do processo licitatório.

A discricionariedade reside na possibilidade de inclusive não realizar a despesa por julgar inconveniente. Posição com a qual compactuamos desde que haja justificativa plausível, como uma possível queda na arrecadação, ou uma reavaliação da necessidade, verificando-se que a aquisição de somente 5 (cinco) veículos (quando se tem prevista a aquisição de 10) supre a necessidade do órgão em tela.

O que é questionável, a nosso juízo, é a não aquisição de determinado medicamento, por vezes, extremamente necessária, pelo simples fato de ter sido incluída na peça orçamentária mediante emenda de determinado parlamentar de oposição por questões políticas, por ocasião da “discricionariedade” de investir no carnaval, algo, a nosso juízo, mais supérfluo se comparado com a aquisição de medicamentos.

Obviamente que faz parte do jogo político, dentro do contexto do presidencialismo de coalizão em que o Brasil está inserido, a negociação de liberação de emendas para garantir apoio para aprovação de projetos de interesse do Poder Executivo, mas há que se aferir até que ponto esta não execução está prejudicando o público alvo que iria se beneficiar com essa política pública. Para esclarecer melhor o tema, retornaremos a tecer alguns breves comentários acerca do presidencialismo de coalizão mais adiante.

Vale dizer, o contingenciamento de recursos, cuja execução é discricionária, na área da educação, sob o argumento de que a arrecadação está aquém do planejado e que, portanto, não dispõe do montante financeiro para tanto, e, em contrapartida, liberar recursos para determinada despesa supérflua, de acordo com o que foi exposto até o momento, é um ato

abusivo do poder discricionário, pautado em ilegalidade, devendo ser corrigido pelo Poder Judiciário.

3.5 Da liberação de emendas parlamentares por parte do chefe do Poder Executivo

Neste momento é importante destacar como se dá a execução de emendas parlamentares no âmbito da Administração Pública Federal Brasileira. Traçando um paralelo entre como era a sistemática anterior à promulgação das Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 e como ficou ou ficará a partir de 2020, ocasião em que ocorrerá a execução do orçamento público sobre a égide desta última emenda constitucional.

Antes de dar continuidade, há que se pontuar o presidencialismo de coalizão. Para tanto, busca-se o entendimento de Leonardo Avritzer que aborda com muita felicidade o assunto.

O autor lembra que, por força da forma majoritária com que o Representante do Poder Executivo é eleito no Brasil, bem como pela imensa quantidade de partidos políticos existentes por aqui, o Presidente da República é eleito com uma quantidade muito maior de votos do que qualquer outro partido, inclusive o próprio, nas eleições para o parlamento. Nesse sentido, vejamos os ensinamentos na íntegra:

O sistema político vigente no Brasil foi batizado por Sérgio Abranches, em 1988, de “presidencialismo de coalizão” e tem como principal característica eleger o presidente da República com mais votos do que seu partido recebe nas eleições para o Poder Legislativo, criando a necessidade de alianças políticas (AVRITZER, 2016, p. 10).

Nesse sentido, ele precisa buscar maioria para conseguir aprovação de seus atos no governo, vez que são todos pautados na lei. Assim, é praxe a “negociação” de cargos do alto escalão do Governo Federal, bem como a liberação de emendas parlamentares aos apoiadores do governo.

Tal política vinha obtido sucesso durante os governos PSDB e PT, ocasião em que havia certa harmonia entre os Poderes, mas, na visão de Avritzer, o sistema se desgastou, ocasião em que a sociedade começou a questionar essa relação por três motivos: a) custo crescente da fragmentação partidária; b) desorganização administrativa gerada pela distribuição dos cargos, e; c) propensão à corrupção gerada pela mesma distribuição de cargos (AVRITZER, 2016, p. 11).

Sobre o presidencialismo de coalizão, Carlos Pereira e Bernardo Mueller lembram que “de acordo com a norma do universalismo, entendida como a reciprocidade na aprovação de programas distributivos entre parlamentares, os gastos crescem à medida que aumenta o número de legisladores e de partidos políticos” (PEREIRA, MULLER, 2002, s/p).

Vale dizer, o excessivo número de Parlamentares Federais, bem como a grande quantidade de partidos políticos tendem a tornar mais onerosa a coalizão, opinião esta compartilhada por Sérgio Abranches por ocasião de palestra ministrada no 3º Ciclo – Os papéis dos poderes: “O atual presidencialismo de coalizão”. (ABRANCHES, 2016, s.p.).

Trazendo essa informação para o contexto brasileiro onde conta com 594 parlamentares federais e 33 partidos políticos registrados no TSE, não é difícil concluir que essa coalizão tem contribuído para a manutenção do déficit público no Brasil.

Como dito, dentro deste contexto de presidencialismo de coalizão, o Chefe do Poder Executivo faz uso de liberação das emendas parlamentares para obter aprovação de suas propostas legislativas, bem como obter outros apoios do Parlamento.

Como exposto anteriormente, antes da vigência da EC 86/2015 a liberação de todas as emendas parlamentares se dava de acordo com o exclusivo critério do Poder Executivo. Vander Gontijo, consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, no estudo técnico 10/2013 (portanto antes do orçamento impositivo), intitulado “Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares” lembra que:

O valor total das emendas parlamentares é praticamente composto de despesa primária discricionária (custeio e investimento). Embora, nunca tenham sido explicitamente ou formalmente indicadas nos decretos de contingenciamento, sabe-se, que as emendas são preferidas pelo Executivo para tal fim (GONTIJO, 2013, p. 9).

Assim, verifica-se que o contingenciamento de despesas era o instrumento mais utilizado para obstar a execução das emendas parlamentares da oposição ao governo e até por isso, na conclusão deste mesmo estudo, Gontijo sugere incluir no rol das despesas não contingenciáveis do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, as despesas fruto de emendas parlamentares individuais. (GONTIJO, 2013, p. 14)

A partir de 2017, as emendas individuais dos parlamentares, no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida do exercício anterior, passaram a ter sua execução obrigatória, de acordo com a EC citada acima. Outrossim, com a promulgação da EC 100/2019, a partir do exercício de 2020, as emendas de bancadas passarão a ter a sua execução obrigatória, tal qual as parlamentares individuais. Já a EC 105/2019 tornou todo o

processo menos burocrático tendo em vista que passa a dispensar a formalização de termo de convênio entre a União e o Ente beneficiado com o recurso.

Nesse sentido, verifica-se que o Poder Executivo tem perdido uma de suas “moedas de troca” em resposta do Parlamento ao franco descontentamento geral com a maneira como o presidencialismo de coalizão tem sido conduzido no ambiente político brasileiro.

Não obstante o atual Presidente da República bradar que não compactua com o que ele chama de “toma lá, dá cá” e diante do desgaste desta política, seu governo tem recebido duras críticas por proceder da mesma forma que os anteriores, executando as emendas parlamentares impositivas para adquirir apoio político para aprovação da reforma de previdência.

Para aferir se a crítica procede, foi verificada junto ao site Siga Brasil, do Senado Federal (SENADO, 2019, s.p.), a evolução da execução das emendas parlamentares durante o corrente exercício. Na ocasião ficou constatado que no mês de maio de 2019 foi empenhado o valor de R\$ 254.423.898,00 (duzentos e cinquenta e quatro milhões, quatrocentos e vinte e três mil e oitocentos e noventa e oito reais) a título de emendas impositivas. Senão vejamos a tabela extraída do site em questão:

Quadro resumo da execução de emendas individuais						
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	698	3.405	0	254.423.898	2.522.334	590.369.514
BANCADA ESTADUAL	23	48	0	67.911.063	0	156.202.394
DEPUTADO FEDERAL	587	2.933	0	138.025.253	2.522.334	372.976.528
SENADOR	89	423	0	48.487.582	0	61.190.592

Tabela 2 – Maio de 2019.

Na medida em que a votação de reforma previdenciária foi se aproximando, a liberação das emendas passou a ser mais expressiva, sendo que durante o mês de junho de 2019 foi empenhado o valor de R\$ 1.518.029.275,00 (um bilhão, quinhentos e dezoito milhões, vinte e nove mil e duzentos e setenta e cinco reais). Ou seja, foi empenhado um valor aproximadamente 6 (seis) vezes superior em relação ao mês anterior. Senão vejamos:

Quadro resumo da execução de emendas individuais						
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	686	3.332	0	1.518.029.275	4.901.132	244.375.315
BANCADA ESTADUAL	20	37	0	18.100.964	625.703	35.722.306
DEPUTADO FEDERAL	576	2.876	0	1.270.475.939	4.250.284	185.789.218
SENADOR	90	418	0	229.452.371	25.145	22.863.792

Tabela 3 – Junho de 2019.

Além disso, durante o mês de julho de 2019 (mês em que foi votada a reforma da previdência na Câmara dos Deputados), foi empenhado somente naquele mês o valor de R\$ 3.044.622.149,00 (três bilhões, quarenta e quatro milhões, seiscentos e vinte e dois mil e quarenta e nove reais). Vale dizer, trata-se do dobro dos empenhos se comparado ao mês de junho e 12 (doze) vezes superior ao empenhado em maio do exercício de 2019, conforme disposto a seguir.

Quadro resumo da execução de emendas individuais						
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	711	5.200	0	3.044.622.149	1.392.435.233	1.877.406.136
BANCADA ESTADUAL	27	77	0	1.152.272.320	10.132.101	200.778.888
DEPUTADO FEDERAL	598	4.432	0	1.671.061.667	1.177.342.482	1.431.542.458
SENADOR	89	690	0	221.288.161	204.960.650	245.084.791

Tabela 4 – Julho de 2019

Destaca-se que o Ex-Presidente Michel Temer também se utilizou deste artifício para tentar aprovar a sua reforma da previdência quando liberou R\$ 3.240.155.377 a título de emendas individuais em dezembro de 2017, valor esse muito superior aos meses anteriores, conforme dados a seguir.

Quadro resumo da execução de emendas individuais						
Autor (Tipo)	Quantidade de Autores	Quantidade de Emendas	Autorizado	Empenhado	Despesa Executada	Pago (inclui RP)
	729	6.387	0	3.240.155.377	8.948.155.683	728.136.926
BANCADA ESTADUAL	27	52	0	1.834.951.372	3.128.245.479	335.235.624
DEPUTADO FEDERAL	606	5.527	0	1.203.693.904	4.995.726.046	351.592.017
SENADOR	98	807	0	201.510.101	824.184.158	41.309.285

Tabela 5 – Dezembro de 2017.

A nosso juízo, ao que tudo indica os Legisladores ainda não se atentaram para o fato de que a grande maioria das emendas fatalmente teriam sido liberadas, uma vez na ocasião já era vigente a Emenda Constitucional 86/2015.⁷

Quer nos parecer que ao assumir a Presidência, o atual Chefe do Poder Executivo Federal passou a olhar a questão por outro enfoque. Ao sair do Legislativo e ir para o Executivo percebeu que sem a coalizão não se fala em governança ou em governabilidade no Brasil. Nesse

⁷ É oportuno lembrar que o site do governo federal plataforma + Brasil (<http://plataformamaisbrasil.gov.br/cronograma-emendas-individuais-rp6/comunicado-n-18-2019-cronograma-para-execucao-das-emendas-individuais-que-superaram-os-impedimentos-de-ordem-tecnica-orcamento-2019-rp-6>) dispõe de cronograma de liberação de emendas parlamentares individuais que superaram as impossibilidades de ordem técnica.

sentido, emprestam-se os ensinamentos de Sérgio Abranches em palestra proferida no 3º Ciclo – Os papéis dos poderes: “O atual presidencialismo de coalizão”, quando enaltece que a coalizão não é “toma lá, dá cá”, tampouco configura ato de corrupção; do contrário, todas as democracias europeias seriam corruptas, a coalizão decorre de razões de políticas públicas. (ABRANCHES, 2016, s.p.).

Aliás, destaca-se que é totalmente falacioso o senso popular que o Parlamentar vai receber as emendas e estes recursos passarão a compor o seu próprio patrimônio privado, como se o recurso liberado não tivesse previsão legal e não fosse legítima a despesa executada.

Sérgio Abranches, na mesma palestra, lembra que é totalmente natural a coalizão, destacando ainda que o que não é normal é que a coalizão se faça por meio de esquemas de corrupção para proveito de pequenas facções partidárias ou em proveito pessoal. (ABRANCHES, 2016, s.p.).

Observa-se que não compactuamos com esse suposto uso para fins diversos da aquisição de apoio para aprovação de projetos de leis, a exemplo da tentativa de se obstar um processo de investigação parlamentar ou obter aprovação das contas, à revelia do parecer prévio do Tribunal de Contas. Afinal, a aprovação de um projeto de lei tem legítimo interesse público por parte do governo e faz parte do jogo político, ao passo que tentar se esquivar de determinadas responsabilidades não é corresponde a um motivo tão nobre assim.

Seja como for, os números trazidos evidenciam que, apesar de impositivas, os Chefes do Poder Executivo Federal ainda se utilizam desse expediente, o que demonstra que os Parlamentares Federais ainda não se conscientizaram que o Presidente da República tem a obrigação de executar tais despesas.

Vale dizer, até o momento o orçamento impositivo não se revelou uma importante ferramenta de independência do Poder Legislativo, tendo em vista que o Chefe do Poder Executivo, desde 2016, ano da implantação do orçamento impositivo, ainda permanece se utilizando do instrumento de liberação de emendas parlamentares para cooptar apoio político junto ao Congresso Nacional.

3.6 Expectativa de direito por parte do cidadão quando da publicação da Lei Orçamentária

Para fechar o tema do orçamento impositivo, não poderia deixar de registrar um aspecto importante que depõe a favor de uma execução orçamentária ser vinculada. Trata-se da expectativa de direito gerada na sociedade com a aprovação da lei orçamentária anual.

Com a promulgação da LOA a cada ano, o cidadão que acompanha todo o seu trâmite ou que venha a conhecer determinados pontos contidos na peça orçamentária acaba por vislumbrar a possibilidade de ter atendido determinado anseio do seu convívio social levando em consideração a sua definitiva inclusão dentro do orçamento público.

Assim, em caso de a ação que gerou a expectativa no cidadão prevista na LOA ter natureza impositiva, esse cidadão terá maior segurança de que sua necessidade será atendida pelo Estado ao contrário do orçamento meramente autorizativo, criando uma expectativa ainda mais acentuada.

Exemplo, durante o ano de 2014⁸ determinada comunidade carente, por meio de intercessão de parlamentar, vê a inclusão de repasse da União ao seu Município com o intuito de construir uma escola de ensino fundamental para suprir a carência de vagas para crianças até 5 (cinco) anos.

O Agente Político local que conseguiu persuadir o Parlamentar Federal a destinar tal recurso por meio de emenda, obviamente vai dar publicidade de tal fato de modo a demonstrar que sua atuação política logrou êxito em atender uma demanda desta sociedade.

Logo, toda a comunidade fica na expectativa de que no ano subsequente a obra saia do papel e o município possa ofertar mais vagas para o ensino fundamental, possibilitando às crianças um meio educacional adequado. Além disso, aumentará as das respectivas mães em se encaixar no mercado de trabalho, o que estavam impossibilitadas por ocasião de não ter onde deixar seus filhos durante o labor.

Nota-se que é legítima esta expectativa gerada nesta comunidade, não havendo motivos para crer que tal demanda não será atendida. Afinal, trata-se de uma simples escola de

⁸ Portanto antes da vigência da Emenda Constitucional 86/2015, o que significa que a execução desta emenda parlamentar dar-se-ia sem a impositividade que foi criada a partir da promulgação da emenda constitucional em questão. Vale dizer, versava sobre uma mera autorização para que o Chefe do Poder Executivo pudesse efetivar a política pública nela contida.

ensino fundamental e, para a arrecadação da União, o valor dispendido na implementação desta despesa pública é irrisório.

Seguindo o mesmo caso hipotético, imagina-se que tal inclusão da destinação deste recurso na LOA ocorra em ano de eleições municipais e o candidato a Prefeito vinculado ao partido de oposição ao governo federal acaba ganhando as eleições.

Nesse caso, será que, pelo fato de o orçamento ser autorizativo (lembrem-se, estamos em 2014), a pretensão da sociedade seria atendida? Em caso do não repasse do recurso, qual o sentimento irá preponderar no meio desta sociedade?

A democracia como um todo certamente sairia enfraquecida, assim como o sistema político, que aos olhos desses cidadãos passaria a ser ainda mais mal vista e o descrédito para com as instituições e poderes públicos aumentaria exponencialmente, considerando a frustração de toda uma comunidade, diante da injusta decisão política tomada pelo Chefe do Poder Executivo.

O fato ilustrado acima é fictício, mas representava uma realidade Brasil afora antes da vigência da EC 86/2015. Obviamente que mesmo assim, nem todo o orçamento passou a ser executado, ainda existe a possibilidade de frustração de receita que reflete no contingenciamento de despesas discricionárias ou na inaptidão técnica para a execução da medida que resulta na apresentação de justificativas ao Legislativo para cumprir a impositividade do orçamento. Entretanto, é certo que a mera liberalidade em não implementar a despesa por questões políticas já não é mais permitida quando oriunda de emenda parlamentar individual ou de coletiva de bancada.

Tirando o fato de que as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 ainda não atingiram a finalidade de primordial de atribuir independência aos Poderes, nota-se que a concretização desta expectativa, mediante a impositividade do orçamento, é uma excelente razão para se tornar o orçamento público mais vinculado.

4 DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO-IMPOSITIVO

Diante de todo o exposto até o momento, passando pela obrigação de o Estado implementar políticas públicas tendentes a satisfazer direitos fundamentais do homem, dentro de um contexto de Estado Social Democrático; passando pela necessidade de se utilizar do orçamento público para atingir tal finalidade, possibilitando uma gestão sistematizada; e analisando o papel do Poder Executivo e Legislativo, bem como apresentando os traços característicos do orçamento autorizativo e do impositivo; é o momento se abordar a temática do orçamento participativo, instrumento utilizado para dar voz aos excluídos o qual passaremos a abordar.

Como visto anteriormente, as políticas públicas para serem implementadas devem obrigatoriamente constar nas leis orçamentárias PPA, LDO e LOA. Para tanto, o Poder Executivo tem desempenhado o papel principal tanto na criação do orçamento que será votado, quanto na implementação destas políticas contidas nas peças orçamentárias.

Como foi dito, a atribuição de iniciar o Projeto de lei que resultará na lei orçamentária é do Chefe do Poder Executivo, de acordo com a sistemática adotada pelo artigo 84, inciso XXIII da Constituição Federal (norma de repetição obrigatória no âmbito estadual, municipal e distrital). O momento em que se começa a debater o orçamento público para o ano subsequente é quando se determina o rumo que a administração pública irá tomar no próximo exercício financeiro.

Em um Estado Democrático de Direito, a população deve ter suas necessidades atendidas, e ninguém melhor que o próprio povo para demonstrar quais são essas necessidades. Sob essa ótica, nasce o orçamento participativo, que consubstancia a vontade do povo na elaboração de políticas públicas. Trata-se de um exercício de cidadania e democracia ao alcance do destinatário da despesa pública.

Sobre a participação popular, Gilberto Nardi Fonseca lembra que:

A participação popular deve ser entendida como aquela participação desinteressada do cidadão, tendo como objetivo único e exclusivo a melhoria das condições de vida da comunidade, ou seja, é o direito de participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. (FONSECA, 2003, p. 295)

Em outras palavras, é aquela participação com o intuito de cada um buscar o melhor para a sociedade como um todo, sem a pretensão de atingir finalidades individuais e

mesquinhas. Nota-se que a ideia é atingir o bem comum da comunidade que participa das audiências públicas.

No mesmo sentido, Allaymer Ronaldo Bonesso destaca a ascensão do cidadão ao ter a possibilidade de estar em igualdade com o Estado ao participar ativamente das discussões sobre o rumo da administração, nesse sentido:

O momento maior da cidadania é quando escolhemos nosso próprio destino, no seio da sociedade em que vivemos. Quando o cidadão se coloca no mesmo nível do Governo, cresce sua importância como participante de uma sociedade fortalecida por instituições democráticas livres. (BONESSO, 2015, p. 495)

“Escolher o próprio destino” não é simplesmente ter a possibilidade de eleger os agentes políticos eletivos, é participar efetivamente da gestão dos recursos públicos, atuando ativamente na elaboração de políticas públicas, algo palpável por meio do orçamento participativo.

Além disso, Luiz Fernando Kazmierczak e Fernando de Brito Alves lembram que a democracia é um direito fundamental que possui duas dimensões, a primeira se relaciona com a cidadania e direitos políticos (dimensão formal), enquanto que a segunda se refere à possibilidade de participação popular efetiva e seus aspectos redistributivos (dimensão material). (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 418 - 419).

Assim, fica demonstrado que democracia não é somente a possibilidade de votar e ser votado, correspondendo a tema muito mais complexo. Além disso, por versar sobre um direito fundamental, verifica-se que se trata de um tema caro à sociedade brasileira.

Allaymer vai além quando destaca que não cabe somente ao Estado a incumbência de definir unilateralmente a escolha da alocação dos recursos públicos dentro do orçamento, devendo criá-lo com a participação dos cidadãos, os quais devem participar dessas escolhas prioritárias. (BONESSO, 2015, p. 469).

Em outro trabalho, o mesmo autor destaca que quando o Estado está fornecendo acesso a bens coletivos como saúde, educação, previdência e moradia, não está agindo por mera liberalidade. Assim o faz por ser seu dever perante a sociedade decorrente da aquisição dos direitos fundamentais, que resulta ainda no desenvolvimento da cidadania (BONESSO, 2006, p. 19).

Destaca-se que o direito à cidadania é colocado por Hannah Arendt no ápice dentre os demais direitos, ela a coloca como o “direito a ter direitos”, nesse sentido, Celso Lafer traz o ensinamento da filósofa:

Daí a conclusão de Hannah Arendt, calcada na realidade das *displaced persons* e na experiência do totalitarismo, de que **a cidadania é o direito a ter direitos**, pois a igualdade em dignidade e direitos dos seres humanos não é um dado. É um construído da convivência coletiva, que requer o acesso ao espaço público. É este acesso ao espaço público que permite a construção de um munido comum através do processo de asserção dos direitos humanos. (grifo nosso) (LAFER, 1988, p. 22).

Tendo vivenciado os horrores do Holocausto, Hannah Arendt sabia que a participação do homem em sociedade é fundamental para o exercício da cidadania, bem como para evitar novos colapsos totalitários.

Oportuno destacar que historicamente a população brasileira de modo geral sempre foi alijada dos processos políticos, sendo que para a maioria, a democracia começa e termina no dia das eleições e tão somente. No mesmo sentido, Marcelo Kunrath Silva lembra que:

Deve-se destacar que a grande maioria pobre da população brasileira historicamente foi marginalizada e excluída da participação nos processos políticos, sendo mobilizada unicamente no sentido da legitimação e/ou do suporte eleitoral aos agentes da elite política. Com base na trajetória de exclusão e subordinação, constituiu-se uma experiência de não identificação com os espaços, instituições e agentes políticos, vistos como algo “distante” em relação aos interesses cotidianos e, mais do que isso, muitas vezes opostos àqueles. (SILVA, 2001, p. 31).

Por falar em desenvolvimento da cidadania no Brasil, Luciane da Costa Moás destaca que no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos, curiosamente primeiro foram adquiridos os direitos políticos para, posteriormente, serem alcançados os direitos civis. Enquanto que para o modelo norte americano, primeiro se adquire os direitos civis, e, a partir do gozo da liberdade, começa-se a pleitear os direitos de votar e ser votado.

A autora atribui este fenômeno à sociedade escravocrata, com meios de produção monocultor/latifundiário, além da população predominantemente analfabeta presente no Brasil, inviabilizando o nascimento de verdadeiros cidadãos. (MOÁS, 2002, p. 6)

Feitas estas considerações, e de acordo com a cartilha “Orçamento & Direitos” do Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC de Brasília, a participação institucionalizada no Brasil remonta ao ano de 1930 com o Conselho de Política Pública de Educação e de Saúde. Tais conselhos tinham um caráter mais técnico e contavam com a participação de membros “notáveis”. (OLIVEIRA; MORONI; BEGHIN; et al, 2017, p. 176). Vale dizer, não era a população comum que compunha estes conselhos, e sim, pessoas com conhecimento técnico em saúde e educação.

De lá para cá o Brasil passou pelo regime ditatorial a partir de 1964 que enfraqueceu os direitos políticos e de participação, ressurgindo tais direitos a partir do início da década de 80 com o processo de redemocratização.

Dentre os direitos relacionados à cidadania trazidos pela Constituição Federal, Dalmo de Abreu Dallari destaca:

Como inovação, foi dado ao cidadão o direito de apresentar projetos de lei, por meio de iniciativa popular, tanto ao Legislativo federal quanto às Assembleias Legislativas dos Estados e às Câmaras Municipais. Foi assegurado também o direito de participar de plebiscito ou referendo, quando forem feitas consultas ao povo brasileiro sobre projetos de lei ou atos do governo. Além disso, foi atribuído aos cidadãos brasileiros o direito de propor certas ações judiciais, denominadas garantias constitucionais, especialmente previstas para a garantia dos direitos fundamentais. (DALLARI, 2004, p. 24).

Nesse sentido, verifica-se que o exercício da cidadania vai muito além do votar e ser votado. Destaca-se que o texto do autor data de 2004, motivo pelo qual, certamente não citou a lei de acesso à informação e a lei federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que obriga os órgãos públicos a disponibilizarem sistemas de ouvidoria para que o cidadão possa reclamar dos serviços públicos prestados, elogiá-los, bem como sugerir melhorias relacionados à prestação de serviços públicos.

Para entender a necessidade de trazer a população para discutir políticas públicas, é importante trazer os versos de Carolina Maria de Jesus, em sua obra “Quarto de despejo – Diário de uma favelada”, obra cuja autora era moradora da Favela do Canindé, na cidade de São Paulo dos anos 50 onde retrata, por meio de seu diário escrito de julho de 1955 a agosto de 1959, as mazelas sofridas neste ambiente tão carente.

Político quando candidato
Promete que dá aumento
E o povo vê que de fato
Aumenta o seu sofrimento! (JESUS, 2014, p. 135)

O contexto real da autora remonta aos anos 50 do século passado, mas ainda assim serve para refletir o pensamento de exclusão da população mais carente Brasil afora. Reflete o sentimento popular de que o político só serve para pedir voto a cada 4 anos, sem proporcionar qualquer retorno prático que melhore a condição de vida desta população.

É oportuno destacar novamente que a participação popular no planejamento governamental é fundamental para se determinar com mais exatidão onde os recursos devem ser destinados. Corroborando com essa assertiva, Souto Maior, citado por Gilnei Luiz de Moura, no artigo intitulado “Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989-93” de lavra deste último enaltece que:

O fracasso generalizado da administração pública e planejamento governamental brasileiros, em todos os níveis, residem em boa parte na falta de estratégias e

participação dos cidadãos nas decisões que lhes (*sic*) afetam (SOUTO-MAIOR, 1990, apud MOURA, 1997, p. 24).

Vale dizer, os agentes políticos, por mais que estejam cercados de um corpo técnico capacitado para a elaboração da proposta orçamentária, dificilmente vão ter a visão real da sociedade sobre as suas necessidades, sobretudo das comunidades mais carentes.

O realidade de uma favela é algo inconcebível por aquele que nunca passou fome na vida. Não basta sentar nos bancos acadêmicos, estudar as teorias sociológicas, filosóficas e psicológicas de A a Z, ler a obra citada de Carolina Maria de Jesus e similares para se obter qualquer entendimento sobre o que é passar necessidade.

Para se ter uma noção das agruras vivenciadas pela população mais carente, há que se fazer parte desta sociedade apartada, viver na pele as vicissitudes impostas pela vida. Assim, nada melhor que a opinião de membros dessas localidades para se determinar com mais exatidão onde o recurso público será melhor aplicado sob uma ótica utilitarista. Afinal, esses recursos são escassos e, sendo assim, existe a real necessidade de aplicá-los com sabedoria e tentar atingir uma parcela maior da comunidade carente, alternando esse quadro de exclusão.

4.1 Origem do Orçamento Participativo

Tecidas estas breves considerações sobre o orçamento participativo, de modo a situar o leitor sobre a temática, é salutar aferir de onde afinal vem essa técnica de elaboração do orçamento público. Diversos pensadores⁹, dentre eles, Fernando de Brito Alves, reputam a origem do Orçamento Participativo à cidade de Porto Alegre, gestão de 1989, o autor reconhece ainda que existe doutrina defendendo a gênese do orçamento participativo às cidades de Saint-Denis, Montevideu e Córdoba, a exemplo de Ademar José Becker (ALVES, 2013, p. 205).

Valdemir Pires reconhece o pioneirismo da experiência gaúcha e complementa ressaltando que o orçamento participativo teve uma grande visibilidade nos meios de comunicação nacional dentre os anos de 1994 e 1996. O sucesso foi tamanho que o orçamento participativo foi incluído pela ONU dentre as melhores experiências de governo durante a Habitat II, que ocorreu em 1996 na cidade de Istambul (PIRES, 2001, p. 56).

⁹ Alves cita ainda Leonardo Avritzer, Navarro Zander, Marcelo Baquero, João Batista Bastos, Luciano Fedozzi, Nilton Bueno Fischer, Rodrigo Stumpf Gonzáles, Felix Sanches, Marcelo Kunrath Silva e Emil Albert Sobottka como adeptos da ideia de ser Porto Alegre a primeira a implementar o orçamento participativo

Sobre a gênese do orçamento participativo, Fernando de Brito Alves e Luiz Fernando Kazmierczak definem o contexto político que propiciou o início de uma discussão popular sobre a elaboração de políticas públicas, as associações de moradores, os movimentos sociais e as igrejas permitiram com que o clientelismo político diminuísse gerando um campo profícuo para o orçamento participativo, nesse sentido:

À medida que um determinado projeto de administração se consolidou eleitoralmente; que as associações de moradores, movimentos sociais e igrejas atuaram de modo a reduzir sensivelmente o clientelismo político e o papel do atravessador na distribuição dos recursos públicos; que o desenho institucional que se consolidou foi capaz de articular o modelo de assembleias regionais com o de conselho; e, por último, além da capacidade distributiva do orçamento participativo, o seu papel nos processos subsequentes de reforma do Estado (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 431).

Vale dizer, diversos segmentos da sociedade estavam imbuídos nessa missão de se fazer ouvir pela classe política. Segmentos organizados que representavam os interesses das mais diversas classes, o que possibilitou um maior peso quando do diálogo com os detentores do poder, mitigando um pouco a prática do clientelismo político, vez que, o povo passou a ser ouvido, diminuindo os interlocutores políticos.

Nota-se que o orçamento participativo não tem origem de um dia para a noite, tem todo uma contextualização que deve ser levada em consideração. Todos esses movimentos sociais culminaram com a experiência de Porto Alegre, de tal sorte que o cidadão isoladamente considerado não poderia obter esse êxito.

Os moradores de comunidade carentes, cansados de lutarem sozinhos por uma atenção pública, se organizaram em associações de moradores e movimentos sociais, ganharam força e voz para serem ouvidos. As igrejas também possuem papel fundamental nessa quebra de paradigma, diante de seu poder de conscientização da população, abraçou a causa social e implantou no âmago de seus correligionários a ideia de se agrupar para lutar por algo melhor.

Importante trazer os ensinamentos de Valdemir Pires no que diz respeito ao ambiente político que propiciou o nascimento do orçamento participativo. Na visão do autor, tanto a direita quanto a esquerda tinham razões para apoiar esta modalidade de elaboração orçamentária.

A direita porque entendia que o orçamento participativo na visão neoliberal, a participação tende a atingir prosperidade econômica. Já a esquerda, tinha desistido da tomada de poder por meio da força e entendia que a participação popular refletiria no controle ao Estado e, por consequência, representa um ganho no campo político. Nesse sentido:

As razões da esquerda para defender a participação popular são de fundo predominantemente político, enquanto que as razões neoliberais, como se viu, são fundamentalmente econômicas. Quando a esquerda propõe que a sociedade civil exerça maior controle sobre o Estado, está preocupada com a democracia, com a divisão de poder (com a política, portanto). (PIRES, 2001, p. 63).

Outro aspecto relevante que impulsionou o orçamento participativo, citado por Allaymer Bonesso é a consagração do princípio da participação popular no âmbito da Constituição Federal, de modo que a aceitação por parte da classe política se deu de maneira mais amena. (BONESSO, 2006, p. 133).

Há que se atentar para o fato de que no início dos anos 90 a Constituição tinha acabado de ser promulgada. O espírito de participação que permeou a criação da Constituição ainda se fez presente no início da experiência de Porto Alegre. Além disso, a própria classe política passou a aceitar a participação popular pós 1988.

Seja como for, tinha-se a mobilização da sociedade para começar a pleitear maior participação nos assuntos do Estado, bem como se notava que o ambiente político também estava favorável a dar voz ao cidadão excluído.

Leonardo Avritzer lembra que para que o orçamento participativo dê certo é preciso adquirir quatro características necessárias. São elas as “categorias de vontade política”; “densidade associativa”; “elementos do desenho institucional”, e; “capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.” (AVRITZER, p. 5).

A primeira delas, a vontade política, se relaciona com a necessidade de o governo chamar os cidadãos para discutir a elaboração do orçamento público municipal para o ano subsequente. Com a predisposição de trabalhar com empenho a implantação efetiva dessas assembleias, com divulgação e esclarecimentos que se fizerem necessários, tal qual se exige no Estatuto das Cidades, mas que, justamente por falta de vontade política, não saiu do papel.

Já a densidade associativa tem a ver com a necessidade de as comunidades se organizarem em torno de associações com interesses afins, para que suas necessidades se façam ouvir e prevalecer dentro das assembleias deliberativas. Se cada cidadão reivindicar uma ação política para si, dissonante com as demais, não haverá consenso, devendo a sociedade se unir em prol daquilo que lhe é mais urgente, afinal, os recursos são escassos.

O desenho institucional varia de município para município. Cada um tem a sua peculiaridade. Se relaciona com a definição das normas internas que vão conduzir os trabalhos das assembleias. A título de exemplificação, destaca-se que o Município de Porto Alegre dispõe de um regimento interno regulamentando todo o trâmite das assembleias.

Por fim, é evidente que para a implantação do orçamento participativo se dê com sucesso, na visão de Avritzer, existe a necessidade de haver uma capacidade financeira por parte do município. Afinal, as reivindicações oriundas das assembleias devem ser implementadas de fato, o que requer recursos financeiros. Quanto maior a capacidade de investimento do município, mais políticas públicas podem ser elaboradas por meio do orçamento participativo e maior será o interesse da sociedade em participar.

4.2 Conceito, objeto e características do Orçamento Participativo

A seguir, é importante trazer de forma mais sistematizada o conceito, seu objeto e as características do orçamento participativo. Neste primeiro momento, para não subverter a ordem lógica das coisas, é oportuno destacar o conceito de orçamento participativo de modo a se fazer entender de modo mais didático, para tanto, cita-se o ensinamento de Leonardo Avritzer.

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: a primeira característica do OP é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local. [...]; em segundo lugar o OP implica a reintrodução de elementos de participação local, tais como assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos [...]; em terceiro lugar, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes, vinculando o OP a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes; [...] em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula técnica (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população. (AVRITZER, 2003, p. 4)

Na mesma linha, para Fernando de Brito Alves, “o orçamento participativo é decorrente da realização de assembleias plenárias regionais, assembleias temáticas, fóruns de delegados, cujas propostas são consolidadas por um Conselho do Orçamento Participativo” (ALVES, 2013, p. 206).

Vale dizer, versa sobre um canal de comunicação para que a sociedade possa incluir suas necessidades no âmbito orçamentário do ente estatal. Percebam que o resultado desses debates é a inclusão efetiva daquilo que é tido como necessário às classes populares, dentro da peça orçamentária que embasará a Administração Pública no exercício subsequente.

De acordo com o Ministério da Economia, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o orçamento participativo é um:

Importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade. (MP, 2015, s.p. 3)

Interessante o aspecto trazido sobre a corresponsabilização entre o governo e a sociedade, denotando que o Estado não apenas traz a população para discutir os rumos de sua administração como também se resguarda de críticas, pois acaba por agir de acordo com que a própria sociedade lhe exigiu.

Nas palavras de Valdemir Pires, trata-se de uma ferramenta para “desprivatização o público”, ou seja, deixar de tratar como privado aquilo que é público, abdicando do jargão “vida pública do político se confunde com a privada”. (PIRES, 2001, p. 64).

Em outras palavras, com o orçamento participativo, ao invés de ter a figura do garboso Parlamentar que, durante a entrega de determinado bem ao governo local, posando como se estivesse tirando o recurso do próprio bolso para a implementação da política pública, tem-se toda uma coletividade ativa e responsável pela idealização do benefício entregue pelo Estado.

O orçamento participativo é uma maneira de planejar as políticas públicas de forma dinâmica, onde a população auxilia nessa decisão política que é a elaboração da peça orçamentária.

Fernando de Brito Alves e Luiz Fernando Kazmierczak destacam que o objetivo do orçamento participativo não é outro senão o de “proporcionar uma participação direta dos cidadãos na gestão do orçamento público”, além disso ressaltam que a sua finalidade é a de “direcionar os recursos públicos às necessidades prementes da população”, sendo o orçamento participativo “um instrumento capaz de proporcionar a concretização de direitos políticos.” (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 418).

Sobre essa atuação direta a que os autores acima aludem, no orçamento participativo o cidadão pode deliberar diretamente acerca de alguns temas contidos no processo orçamentário, ocasião em que sua opinião é levada em consideração quando da elaboração da peça orçamentária. Assim, esse diálogo entre o povo e o governo tende a abarcar diversas medidas de inclusão social.

Trata-se de uma ferramenta nas mãos do destinatário dos serviços públicos apta a fazer o gestor público ouvir suas demandas, proporcionando ao agente político um conhecimento

empírico acerca de onde o recurso público deverá ser alocado, culminando em uma política pública mais eficiente e inclusiva.

Neste compasso, invoca-se mais uma vez a lição de Fernando de Brito Alves para demonstrar as características do Orçamento Participativo:

[...] (1) inversão da lógica da representação, já que os representantes ordinários cedem espaço para formas de participação local; (2) aplicação local do princípio da autodeterminação dos povos (autorregulação soberana), pelo qual se instaura uma nova gramática social, já que os próprios participantes escolhem as regras que os sujeitarão; (3) não aplicação de fórmulas técnicas na elaboração do orçamento, para privilegiar os processos de deliberação local na determinação das prioridades orçamentárias (ALVES, 2013, p. 207).

De acordo com as duas primeiras características, verifica-se que o orçamento participativo é uma ferramenta que devolve ao titular do Poder, ou seja, ao povo (tal qual estabelecido pelo do Art. 1º, Parágrafo Único da CF), o seu exercício. Por isso se fala em “subversão” de um modelo excludente para um modelo participativo tendente a incentivar a coletividade. Percebe-se também que a tecnicidade é mitigada e o orçamento participativo é reflexo direto da soberania popular.

Já a terceira característica guarda relação com a necessidade de se utilizar uma linguagem acessível ao povo, evitando o modelo orçamentário cheio de números, dotações e rubricas incompreensíveis, que tendem a inviabilizar e desestimular os participantes das reuniões em debater sobre o tema.

Deve-se ter em mente que a parte contábil é por demais complexa para ser abordada de forma fria e sem ser considerada a intimidade de cada um dos membros das audiências públicas tem com a matéria.

Aspectos muito técnicos devem ser afastados, evitando-se abrir o Plano de Contas adotado pelo Tribunal de Contas e esmiuçá-lo para a plateia. Não se deve colocar em discussão a inclusão da dotação 08.10.10.302.0013.2.122 com prevendo o valor de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) de recursos financeiros para “obras e Instalações” e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”.

Essa complexidade acaba por desestimular o público alvo participante, principalmente os mais simples. Além disso, os termos “obras e instalações” e “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica” não tornam palpável onde todo esse recurso será aplicado.

A depender do público, adentrar em aspectos técnicos pode ser contraproducente. O servidor deve ter a sensibilidade de explicar de maneira que se faça entender para todos os

participantes, do mais simples lavrador até o mais letrado dos presentes, tirando todas as dúvidas dos interlocutores, não deixando quaisquer pontos controvertidos.

Outro aspecto relevante para a obtenção do sucesso do orçamento participativo a ser destacado guarda relação com a publicidade. Todas as audiências públicas e assembleias devem contar com a participação dos mais diversos extratos da sociedade. Para tanto, essa população diversificada precisa ter informações sobre a ocorrência destas reuniões e tais informações devem contar com ampla divulgação por meio dos mais diversos meios de comunicação local de tal sorte que atinja o maior número de pessoas possível.

Nesse sentido, Allaymer Bonesso destaca que: “Há ampla publicidade de todos os atos e reivindicações, tanto dos cidadãos quanto das associações; fator importante para a negociação política, pois assim a coletividade partilha suas necessidade” (BONESSO, 2006, p. 137).

Como o orçamento participativo é um instrumento de inclusão social na tomada de decisões acerca da melhor política pública, a população deve ser incluída não somente para cumprir a lei, de modo a permitir a manifestação de três características principais dessa ferramenta de pacificação social, a saber:

(1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas e (3) alocação dos recursos para investimentos baseado na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros. (COSTA JÚNIOR, 2014, s/p)

Importante consignar que os cidadãos presentes nas audiências devem participar efetivamente das discussões, sobretudo, devem entender o que está sendo debatido. Não devem estar presentes somente para assinar uma lista de presença e “fazer número”, para se ter uma participação social às avessas. Allaymer Ronaldo R. D. Bonesso destaca justamente essa característica inclusiva do orçamento participativo:

[...] instrumento utilizado para efetivar as políticas públicas de inclusão social e destacar, efetivamente, a cidadania ativa da cidadania liberal, ou imperial. Visto que deve ser instrumento de ampliação da visão de uma cidadania, que é posta à população como detentora da soberania popular; que lhes garante uma ampla participação na execução das políticas sociais. Fato que deve ser visto como instrumento de ampliação moral e de proteção aos direitos fundamentais e humanos (BONESSO, 2006, p. 130).

Assim, é importante que todos participem contribuindo com o debate de modo a deixar claro qual é a necessidade mais importante a ser suprida pelo Estado. O simples número em absoluto não é o único parâmetro para aferir se houve ou não participação social.

Destaca-se, por fim a posição de Roberto Bocaccio Piscitelli ao enaltecer essa participação popular na tomada de decisão sobre onde serão destinados os recursos públicos dentro da peça orçamentária, enaltecendo seu caráter de expressão de cidadania. Nesse sentido:

[...] a essência da cidadania está na possibilidade de a população participar da definição da origem e da destinação dos recursos que concordou em transferir para o Estado, para que este se incumba das funções que os indivíduos, isoladamente e sob as leis do mercado, não podem ou não desejam exercer (PISCITELLI, 2006, p. 9).

Atualmente, de acordo com site da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PORTO ALEGRE, 2019), o orçamento participativo naquela municipalidade funciona da seguinte maneira: em um primeiro momento, ocorrem as reuniões preparatórias, ocasião em que o Poder Executivo faz uma espécie de prestação de contas do exercício antecedente, nesta ocasião é apresentado à população o que eles chamam de Plano de Investimentos e Serviços (PIS) a ser executado no próximo ano. Neste plano está contida qual a ideia inicial para os investimentos a serem realizados no orçamento que irá ser discutido.

No que diz respeito aos esclarecimentos que se fazem necessários, destaca-se que as Secretarias e Autarquias Municipais acompanham estas reuniões para analisar a viabilidade das demandas trazidas pela população.

Após a fase das reuniões preparatórias, ocorrem as Assembleias Regionais e as Temáticas. Ao todo divididas em 17 (dezessete) Regiões, além de 6 (seis) Temáticas (1 – Circulação e Transporte; 2 – Cultura; 3 – Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; 4 – Educação, Esporte e Lazer; 5 – Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental; e 6 – Saúde e Assistência Social).

Nestas reuniões, o povo participante elege quais são as prioridades que devem pautar as ações do Município. Além disso, são definidos seus conselheiros e o número de delegados da cidade, para cada fórum regional e grupos de discussões temáticas.

Por fim, ocorre a Assembleia Municipal, que definirá as ações a serem incluídas na peça orçamentária para o exercício subsequente.

Diante de todo o exposto, fica fácil concluir que o orçamento participativo é um instrumento de efetivação de políticas públicas, com caráter democrático e enfoque amplo de cidadania, visando a inclusão social, que resulta na subversão do quadro de exclusão social que impera no Brasil afora, de tal sorte que tende a buscar o bem-estar social.

4.3 Do Estatuto da Cidade

Por falar em cumprimento da lei por meio da realização de um processo participativo, destaca-se o disposto no artigo 4º, inciso III, alínea “f” da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 que contempla a necessidade de fazer uma gestão orçamentária participativa em se tratando do orçamento público municipal.

Verifica-se que tal dispositivo se aplica tão somente aos municípios, e em tese deveria servir para fomentar a participação popular no âmbito da elaboração do orçamento público municipal. Entretanto, o que se vê na prática é a ocorrência de audiências públicas sem a devida presença e participação populares, sendo feitas somente para cumprir o disposto na lei.

Sobre o tema, Kiyoshi Harada destaca que:

Positivando práticas observadas por algumas Municipalidades, a Lei nº 10.527, de 10-7-2001, conhecida como Estatuto da Cidade, em seu art. 43 instituiu a chamada gestão orçamentária participativa, tornando obrigatória a realização de debates, consultas e audiências públicas como condição para aprovação pela Câmara Municipal dos projetos de lei versando sobre o orçamento plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual (HARADA, 2011, p. 65).

Logo na sequência o mesmo autor lembra que tais instrumentos só surtirão efeito se a sociedade se familiarizar com tais institutos participando dos debates onde se discute o direcionamento das despesas, o que consubstancia o pleno exercício de cidadania.

Não obstante às críticas, trata-se de um embrião do orçamento participativo na legislação pátria. No mesmo sentido, Luiz Fernando Kazmierczak e Fernando de Brito Alves lecionam que:

Atualmente, o orçamento participativo está previsto como instrumento de política urbana para os municípios brasileiros, no artigo 4º, inciso III, alínea “f” da Lei n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana (KAZMIERCZAK; ALVES, 2013, p. 427).

De fato, aos autores acima assiste a razão, pois, com o Estatuto da Cidade, ao menos se exige a necessidade de conclamar a participação social para discutir o orçamento. Entretanto, de acordo com o texto da lei, não se está diante do orçamento participativo definido nos moldes do que existe no município de Porto Alegre, por exemplo. Versa sobre uma cláusula geral que determina uma “gestão orçamentária participativa”, não chegando a esmiuçar a maneira como isso será feito. O disposto no Artigo 43, que de certa forma complementa o artigo 4º igualmente é superficial, fazendo referência à necessidade da realização de audiências públicas, debates, etc.

Isso implica em dizer que, além de a simples convocação de audiências públicas suprir a exigência legal, a participação social deve abarcar todo o ciclo orçamentário, albergando todas as suas fases, dentre elas, a elaboração, a apreciação legislativa, a execução e acompanhamento, bem como o controle e avaliação.

A temática do orçamento participativo guarda relação com a primeira fase, que consiste na criação da peça orçamentária a ser encaminhada ao Poder Legislativo, ocasião em que o Poder Executivo determina onde os recursos públicos serão alocados.

Destaca-se ainda que um ano antes do início da vigência do Estatuto da Cidade, entrou em vigor no Brasil a Lei de Responsabilidade Fiscal. O inciso I do § 1º do seu artigo 48 estabelece que a transparência deverá assegurar o incentivo à participação popular e realização de audiências públicas durante a elaboração e discussão do PPA, LDO e LOA. Obviamente que a redação sofreu alteração em 2009, mas o sentido deste dispositivo permanece.

Trata-se de uma inovadora ferramenta de acompanhamento da gestão, que veio a influenciar a criação do próprio dispositivo do Estatuto da Cidade em comento. Sobre essa inovação, Allaymer Bonesso destaca que: “Assim, a participação popular, como a própria lei estabelece, incrementou uma melhor fiscalização nos atos dos agentes administrativos e no implemento de políticas públicas sociais.” (BONESSO, 2006, p. 161).

Nesse sentido, o que se percebe é que o Legislador Federal fez a sua parte ao incluir esta obrigatoriedade de uma gestão orçamentária participativa dentro do Estatuto da Cidade, bem como ao inovar na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, sabe-se que apesar da necessidade de se realizar audiências públicas durante a elaboração do orçamento público, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e Estatuto da Cidade, ainda assim essas audiências ocorrem, via de regra com baixa participação popular.

A título de exemplo, citam-se as últimas 3 (três) audiências públicas para discussão dos orçamentos para os exercícios de 2018, 2019 e 2020 do município de Jacarezinho, Estado do Paraná. Na ocasião participaram 24 (vinte e quatro), 7 (sete) e 7 (sete) pessoas nas aludidas audiências, respectivamente, com a ressalva ainda de todas elas serem servidores ligados ao Poder Executivo, revelando o baixíssimo e inócuo índice de participação dos munícipes jacarezinhenses.

Assim, infelizmente a chamada gestão participativa do orçamento municipal trazida pelo Estatuto da Cidade ainda não surtiu a efetividade almejado pelo legislador, considerando

que é uma norma de 2001. Assim, a ideia de criar um Programa Nacional para incentivar a adesão ao orçamento participativo no âmbito municipal a que aludimos no item 3.3 e 4.4 deste trabalho seria viável para mudar esse panorama.

Não obstante, apesar da crítica pela baixa efetividade, andou bem o legislador federal em ambos os casos, pois a nosso juízo, adentrar em maiores especificidades não seria viável tecnicamente, tendo em vista que cada município tem a sua realidade, não tendo como a União prever todas essas particularidades, cabendo, portanto, a cada município, comprometido com o caráter democrático do orçamento participativo, regulamentar a matéria e cumprir o mandamento da lei federal da melhor maneira possível.

4.4 Do orçamento participativo-impositivo

Ponto determinante desta pesquisa a ser levantado é no tocante à execução orçamentária do orçamento participativo. Nos posicionamos no sentido de que para que esta modalidade de orçamento obtenha êxito, mister se faz que o ordenador da despesa de fato coloque em prática as ações incluídas no orçamento público a título de participação popular.

Afinal, de que adianta dar a efetiva publicidade às assembleias e audiências de deliberação sobre a elaboração do orçamento, além de atingir um elevado número de participação social; posteriormente incluir as demandas dessa população dentro da peça orçamentária do ano seguinte, para quando da implementação da ação, o Chefe do Poder Executivo se abstém de fazê-lo por um mero capricho?

Para as pessoas que se dedicaram em participar das reuniões, se empenharam e fazer prevalecer seus ideais por meio do convencimento da maioria, despendendo tempo e dinheiro com deslocamento e não raro fazendo até inimigos por conta desse posicionamento, ver a não realização desta política pública é extremamente desestimulante e certamente inibirá a participação de muitas pessoas no ano seguinte.

Quando o Administrador assim o faz, acaba por inibir a participação da sociedade nas próximas assembleias quando da elaboração dos próximos orçamentos. Assim, prevalece a vetusta ideia de ter um orçamento público imposto pela administração, à revelia dos anseios da sociedade, onde os direitos e garantias fundamentais são deixados para um segundo plano.

Não é tão difícil assim para o Chefe do Poder Executivo realizar as despesas contidas no orçamento fruto do orçamento participativo, sequer o argumento do famigerado contingenciamento das despesas é válido. Isto porque os valores previstos no orçamento a título de participação popular é ínfimo.

Só para exemplificar, veja-se o caso de Porto Alegre, o mais tradicional adepto ao orçamento participativo. Conforme dados extraídos do site oficial da Prefeitura Municipal deste município (PMPA, 2018, s/p), a LOA destinou, para o Exercício de 2019, o valor de R\$ 274.600.000,00 (duzentos e setenta e quatro milhões e seiscentos mil reais) para atender 59 demandas incluídas por meio do orçamento impositivo. Ressalta-se que o orçamento total daquele município para este ano de 2019 é de R\$ 8.410.000.000,00 (oito bilhões e quatrocentos e dez milhões de reais), o que corresponde a aproximadamente 3,2% de todo o orçamento do município gaúcho.

Ora, o contingenciamento desta despesa tão diminuta somente pode ser explicado por três motivos: 1º orçamento superestimado que resulta em uma frustração de receita; 2º crise financeira imprevista que também resulta em uma arrecadação a menor, ou; 3º falta de vontade política em implementar a política pública contida no orçamento.

Sobre a necessidade de respeitar o disposto no orçamento público, André Bogossian ressalta o caráter democrático da vontade popular representada pelo fato de ser uma lei aprovada pelo Parlamento, nesse sentido:

Levar o orçamento a sério significa, em outros termos, respeitá-lo como instrumento de consecução da vontade política manifestada nas urnas e, portanto, mais que mera folha de papel ou simples formalidade que impede a eficácia de direitos fundamentais. Levar o orçamento a sério consiste em tomá-lo como parâmetro minimamente objetivo para o controle da razoabilidade das escolhas alocativas nos casos concretos (BOGOSSIAN, 2015, p. 182).

Para ele, o orçamento reflete o caráter democrático da decisão política tomada, decisão essa pautada na legitimidade oriunda das urnas do processo eleitoral e por isso deve ser respeitado. O autor ainda complementa:

Propugna-se, portanto, pelo respeito ao orçamento como fruto de um planejamento e reflexo de decisão democrática. Já foi mencionado que o orçamento deve representar o conjunto de propostas institucionais vencedor nas urnas; assim, o respeito ao que fora decidido na sede orçamentária não seria um respeito ao administrador ou ao legislador, mas à própria população (BOGOSSIAN, 2015, p. 191).

Nota-se que o autor não faz referência ao orçamento participativo. Seu argumento, não sem razão, é no sentido de que pelo fato de a lei orçamentária ser fruto do processo legislativo, possui legitimidade democrática e portanto deve ser respeitada como tal.

Ele argumenta que o representante do Poder Executivo foi eleito por meio de uma proposta de governo. Assim, o verdadeiro dono do Poder lhe atribuiu uma procuração para agir com base nessas promessas feitas em campanha. O orçamento criado por esse novo governo (que será executado somente no segundo ano de mandato) expressa essa vontade popular, devendo, portanto ser respeitado.

Seguindo o raciocínio do autor, é possível inferir que as despesas incluídas por meio do orçamento participativo possuem maior representatividade democrática ainda, uma vez que não foram os representantes do povo e sim o próprio povo que as fez constar na peça orçamentária.

Nesse contexto vislumbra-se a possibilidade de mesclar ambas modalidades de orçamento: o orçamento participativo com o orçamento impositivo, misturando o caráter democrático de uma despesa incluída na peça orçamentária diretamente pela própria população com a impossibilidade de se frustrar a realização desta despesa por parte do Chefe do Poder Executivo.

Há que se atentar para o que foi dito anteriormente sobre a não execução das demandas oriundas das assembleias populares durante a criação da proposta orçamentária participativa, ocasião em que ficou evidente que um dos obstáculos do orçamento participativo era justamente este descaso em se implementar tais ações, o que tende a desestimular a participação social nos anos subsequentes.

Como forma de inibir esta medida antidemocrática de procrastinar as despesas desta natureza, seja por motivação política ou ideológica, propõe-se que seja incluída esta impositividade às demandas do orçamento participativo, tal qual ocorre com as emendas de bancada e individuais dos parlamentares.

Obviamente que existe a necessidade de limitar um determinado percentual para não inviabilizar a gestão. Convém lembrar que tal medida se aplicaria somente aos municípios, uma vez que é impraticável a realização de assembleias para discussão de orçamento participativo no âmbito da União e dos Estados, dada a sua extensão territorial e populacional.

Há que se atentar para o fato de que o orçamento impositivo somente existe no âmbito federal. Sua aplicabilidade no âmbito municipal está condicionada à alteração na lei orgânica local vislumbrando a implantação das emendas individuais e de bancadas impositivas nos municípios.

Assim, para aqueles município que não implantaram, não há obrigatoriedade de executar a soma do percentual de ambas as modalidades de emendas, o que, em tese, seria mais fácil implantar o orçamento participativo-impositivo.

4.4.1 Sugestões de implementação

A seguir, destacam-se duas singelas sugestões para a implementação do orçamento participativo-impositivo no âmbito municipal brasileiro. Citam-se uma maneira cuja implementação seja obrigatória e outra facultativa verificando a viabilidade prática dessas duas possibilidades

Neste sentido, cogita-se a criação do orçamento participativo-impositivo por meio de uma Proposta de Emenda à Constituição, nos moldes das que criaram as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019. Nesse caso, haveria uma adesão obrigatória aos municípios, contemplando, evidentemente, lapso temporal para que todos possam implantar esta modalidade de orçamento.

Tecnicamente seria possível, bastando incluir um determinado dispositivo no Título III, capítulo IV de intitulado “Dos Municípios”, cujo conteúdo seria tornar obrigatória a criação de orçamento participativo no âmbito municipal, tendo a sua execução obrigatória, limitada em “X” %, aplicando-se no que couber o disposto no Artigo 166 da Constituição Federal.

Esta medida, apesar de viável, ainda assim, merece a mesma crítica dirigida anteriormente ao Estatuto da cidade e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tornar obrigatória a execução orçamentária das demandas incluídas pelas assembleias populares em todos os municípios independentemente do percentual é desconsiderar a realidade tão desigual entre eles.

Cumprir destacar que cada município tem a sua particularidade e suas carências, além disso, própria Constituição já determina o gasto mínimo com educação e saúde, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece percentual máximo com as despesas com folha de pagamento.

A segunda alternativa que se propõe, seria a criação por meio de lei ordinária de uma espécie de “Programa Nacional de Incentivo ao Orçamento Participativo-Impositivo”. Por meio deste programa, o Governo Federal passaria a incentivar os municípios a aderirem ao orçamento

participativo-impositivo fornecendo capacitação aos servidores municipais. Essa capacitação poderia ser em EAD para diminuir as despesas e atingir o maior número de servidores.

Além disso, o Governo Federal poderia destinar recursos para os municípios que aderirem, com a condição de a aplicação do recurso ser feita somente para atender as demandas trazidas às assembleias.

Sobre a implantação de um orçamento participativo-impositivo, com liberação de recursos, Leonardo Avritzer destaca a importância de se expandir o orçamento participativo, indo ao encontro da nossa proposta, senão vejamos:

A relevância do OP como uma forma de democratização das políticas públicas no Brasil só poderá vir a se firmar se, de fato, for possível estendê-lo a outras regiões, implantá-lo via outras propostas partidárias ou, então, estender a sua abrangência territorial. (AVRITZER, p. 2)

Há que se atentar que se está diante de uma execução orçamentária impositiva, nesse caso poderia se falar em dupla impositividade, sendo a primeira obrigação a da União em repassar o recurso financeiro e a segunda do Município em de fato implementar a política pública oriunda da participação popular.

Desta forma, o Poder Executivo terá meios de custear a despesa com recursos que não integram seu próprio orçamento, a população local passará a adotar uma postura mais politizada, o que reflete no processo eleitoral não só municipal, mas também no estadual e federal. Vale dizer, trata-se de uma política pública que atende aos anseios da sociedade local, além de ser um instrumento de politização de toda a sociedade.

Claro que simplesmente falar em destinação de recursos é simples, mas cogita-se uma eventual alteração no pacto federativo visto que a grande maioria dos recursos públicos ficam com o Governo Federal. Oportuno destacar que a repartição do bolo tributário não é o objeto deste trabalho por uma questão de recorte epistemológico, requerendo um estudo mais específico sobre o tema, portanto, haveria a necessidade de se aprovar uma PEC nesse sentido.

Entretanto, é bom destacar que no ano de 2011, 60% (sessenta por cento) de toda a arrecadação oriunda de impostos ficaram com a União, 24% (vinte e quatro por cento) ficaram com os estados, e somente 16% (dezesesseis por cento) com os municípios (LEMOS, 2011, s/p). Apesar dos dados serem de 2011, observa-se que não houve significativas alterações sobre o tema desde então.

Trata-se de um problema histórico que está relacionado com a maneira como o Estado brasileiro se formou. A formação do Brasil advém do que a doutrina chama de formação

centrífuga. Ou seja, o Brasil era um Estado Unitário, onde a coroa portuguesa detinha todo o Poder, descentralizando apenas unidades sem qualquer autonomia, por meio das capitanias hereditárias.

Para adquirir a independência, o Brasil não precisou se unir para lutar contra Portugal, como foi o caso norte americano, onde as 13 Colônias se reuniram para se opor à Inglaterra. Nesse caso, o até então Estado Unitário Brasileiro se tornou um Estado Federado, ocasião em que foi seccionado um território em distintas frações, os Estados Membros, que são dotados de autonomia política e administrativa. Nesta “concessão de Poder”, a União guardou para si a maior parcela de Poder e autonomia, desequilibrando a divisão do bolo orçamentário.

Isso sem contar que os municípios somente passaram a ser Entes da Federação (algo único no mundo) a partir da Constituição de 1988, o que fez com que ele ficasse com um quinhão ainda menor desses recursos financeiros, mantendo-se totalmente dependentes de repasses da União e dos Estados. Francisco Jório Bezerra Martins ressalta a condição dos municípios antes da Constituição de 1988:

Com efeito, nessa modalidade de Estado os Municípios ou Regiões são consideradas tão somente descentralizações administrativas territoriais, criaturas do Poder Central com competências e prerrogativas atribuídas por lei emanada deste ausente qualquer sorte de autonomia política, a não ser de cunho regulamentar, do que lhe for concebido. (MARTINS, 2004, p. 106)

Vale dizer, os Municípios, antes de 1988 eram apenas descentralizações políticas, criadas pela União sem qualquer autonomia política. Destaca-se que mesmo após ter sido elevado à condição de ente da Federação, ainda existem vozes na doutrina apregoando que os municípios ainda não dispõe dessa condição.

Sem adentrar em demasia no tema, cita-se José Afonso da Silva como um dos autores que defendem que o Município não é uma entidade da Federação. Para ele a Constituição Federal nega esta condição aos Municípios em 11 (onze) oportunidades quando alude à União, Estados e Distrito Federal, silenciado no tocante aos Municípios. (SILVA, 2015, p. 649).¹⁰ Reitera-se que o tema não é objeto desta pesquisa, entretanto, ficam o artigo de Francisco Jório Bezerra Martins citado acima e o Curso de Direito Constitucional Positivo de José Afonso da Silva como sugestão de leitura.

Sobre a opinião quanto à implementação do orçamento participativo-impositivo, considerando que as emendas parlamentares impositivas não surtiram o efeito de promover

¹⁰ Cf. arts. 34, II, IV e V, 45, § 1º, 60, III, 85, II, 132, 159, § 2º, 225, § 1º, III; ADCT, arts. 13, §4º, e 32 § 9º. (SILVA, 2015, p. 649)

independência entre os Poderes Executivo e Legislativo Federais; considerando ainda o desequilíbrio no pleito eleitoral provocado pelo uso de emendas parlamentares em relação aos candidatos que não dispõem de mandato eletivo; considerando ainda o uso recursos públicos para aumentar o cacife político, e por fim; considerando que a necessidade de se fomentar o uso do orçamento participativo-impositivo; seria viável a extinção da possibilidade de o Parlamentar e as Bancadas emendarem o projeto de lei orçamentário, destinando o percentual a eles confiado para o repasse aos municípios que aderirem ao Projeto.

Não se deve ser inocente em crer que a proposta seria aceita facilmente pelo Congresso Nacional, até porque é inegável que cada Parlamentar se beneficia diretamente com o uso das emendas, mesmo que a sua destinação seja justa e atenda ao interesse público. Entretanto, a semente está lançada, quem sabe não ganha adeptos para a sua concretização.

Além disso, sabe-se que os 2% sobre a receita corrente líquida da União referentes às emendas parlamentares e de bancada divididos entre os 5.570 municípios não terão o condão de mudar a realidade destas localidades, entretanto, trata-se de estímulo para um exercício de cidadania, sendo, portanto, um ótimo começo. Afinal, esse ínfimo percentual correspondeu em 2018 à bagatela de R\$ 11.307.101.377,77 (onze bilhões, trezentos e sete milhões, cento e um mil, trezentos e setenta e sete reais e setenta e sete centavos) empenhados, conforme dados extraídos do portal da transparência da Controladoria Geral da União. (CGU, s/p 2019-2).

Há que se atentar ainda para que os municípios possam eventualmente alocar recursos próprios para suplementar esta dotação, ampliando o interesse da comunidade. Não custa lembrar que Leonardo Avritzer afirma que para a implantação do orçamento participativo com êxito, deve haver capacidade financeira da municipalidade. (AVRITZER, p. 24).

Sobre a adesão facultativa, os municípios com maiores carências técnicas para a implantação deveriam ter um maior tempo hábil de se adequar e não lhes sendo imposto mais uma obrigação de forma unilateral, sendo assim, uma medida mais democrática.

Acredita-se que aqueles que não aderirem em um primeiro momento sofreriam pressão por parte da própria sociedade que vislumbrará a possibilidade de participar efetivamente da gestão municipal, e angariar mais recursos para os parques cofres municipais.

A justificativa para a implementação deste programa seria, dentre outras:

a) incentivo à população em participar mais ativamente da Gestão Pública, passando a entender melhor os mecanismos inerentes à despesa pública, o que reflete numa melhor conscientização do papel de cada um dos Poderes. Com a população participando dos debates,

se instruindo sobre o funcionamento, a tendência é a formação de uma sociedade mais consciente do papel do Estado e do próprio papel enquanto cidadão. Não custa lembrar que com a participação efetiva da sociedade na gestão do orçamento, o governo estará dividindo responsabilidades, demonstrando que se houver equívocos, estes não serão somente do Gestor Público, e sim compartilhados entre toda a sociedade;

b) valorização do cidadão comum no âmbito da administração pública, tendo em vista que suas decisões em colegiado guiarão parcela da despesa pública, o que reflete ainda na própria percepção que cada um tem de si. Com o orçamento participativo-impositivo, os meios de comunicação entre o munícipe e o governo municipal se alargam, o cidadão que antes nem imaginava como funciona a Gestão Pública passará a entender sobre e, inclusive dar sua contribuição na administração;

c) maior satisfação da população para com o governo, o que reforça o aspecto democrático, vez que os Poderes passarão a gozar de maior credibilidade junto à sociedade. Com uma gestão participativa, o cidadão acompanha melhor onde os recursos públicos estão sendo empregados, diminuindo aquela sensação de que só se paga imposto e não se vê onde o Prefeito usa os recursos públicos, o que denota uma maior confiança na gestão;

d) melhor conscientização política da sociedade, dada essa expansão da cultura política. Deve-se lembrar da frase atribuída a Platão: “Não há nada de errado com aqueles que não gostam de política, simplesmente serão governados por aqueles que gostam”. Com o êxito do orçamento participativo-impositivo, a tendência é mais pessoas passarem a gostar de política, transformando a sociedade, tendo em vista que ela deixa de ser um “bicho de sete cabeças” inatingível à grande parcela da população;

e) melhora no *accountability*, pois com o interesse da sociedade despertado, o cidadão comum passaria a acompanhar mais de perto os atos do governo. Com essa maior atuação da sociedade impacta inclusive nos índices de corrupção, pois quanto maior o número de “fiscais”, mais difícil fica desviar recursos públicos e acaba por inibir tal prática;

f) melhor gestão dos recursos, uma vez que parcela das despesas iriam no âmbito das necessidades da população, beneficiando uma maior quantidade de pessoas necessitadas. Com a participação da sociedade diretamente na elaboração do orçamento público, a tendência é alocar nas ações mais importantes, evitando-se destinar recursos em áreas desconectadas com os anseios da sociedade;

g) maior repartição do bolo tributário, devido o repasse efetuado pela União aos Municípios participantes. Como dito anteriormente, existe uma disparidade muito grande entre a destinação dos recursos públicos no Brasil. A grande realidade é que se houvesse uma melhor divisão desses recursos, os agentes políticos municipais não precisariam se submeter a “passar o pires”, implorando recursos a Deputados Estaduais, Federais e Senadores. A destinação de recursos da União aos Municípios de forma direta e vinculada, sem apadrinhamento político, ameniza essa situação, sendo um marco para a rediscussão sobre o tema;

h) perene interesse da sociedade em continuar participando, dada a impositividade dessas despesas, não havendo falar em frustração da sociedade por força da não implementação da política pública. Grande desafio atual do orçamento participativo é manter a sociedade interessada em discutir o orçamento. A não efetivação da política pública criada em assembleias populares é um grande inibidor da participação social para os próximos anos. Com a obrigatoriedade de se executar estas demandas, essa problemática é afastada, não havendo falar em frustração pela não execução orçamentária;

i) diminuição dos chamados currais eleitorais, pois cada município terá uma atenção especial pelo Governo Federal, diminuindo a dependência da intercessão dos Parlamentares para angariar recursos. Com a eliminação das emendas parlamentares, a divisão dos recursos dar-se-ia de modo uniforme, sem a dependência de nenhum “salvador da pátria” para conseguir atenção do Governo Federal, e;

j) dado o conhecimento compartilhado sobre os mecanismos do funcionamento do Estado, o cidadão estaria mais apto a fiscalizar os atos do administrador, resultando em possível diminuição de atos lesivos aos cofres públicos.

Nesse sentido, nota-se o quão democrática seria essa medida, de modo a trazer a população para dentro da administração pública, compartilhando responsabilidades e formando cidadãos conscientes e aptos a fiscalizar o poder público, inibindo com isso, inclusive, atos de corrupção.

CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988 contempla os direitos fundamentais como seu núcleo essencial. Nota-se que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República, de acordo com o disposto no seu artigo 1º, inciso III da Constituição. A dignidade da pessoa humana é a pedra toque da República Federativa do Brasil, cabendo ao poder público buscá-la em cada uma de suas ações.

Tamanha importância que o Constituinte atribuiu aos direitos fundamentais que ao tema foi destinado um título próprio, contemplando os mais variados direitos ditos fundamentais, sem prejuízo das demais normas que contemplam os direitos fundamentais espalhados no corpo da Constituição. Vale dizer, não só destinou capítulo próprio, como os previu em diversos outros pontos dentro da Constituição Federal.

Durante a elaboração deste estudo abordou-se a clássica classificação dos direitos fundamentais em dimensões (e não gerações), ocasião em que se verificou que existem direitos prestacionais que requerem a destinação de uma enorme quantidade de recursos públicos para a sua implementação. Não obstante, ficou evidenciado ainda que todo e qualquer direito garantido pelo Estado exige uma contrapartida financeira por parte deste, não havendo falar em direitos sem custos. Ou seja, em maior ou menor medida, todos os direitos fundamentais, independente da dimensão em que estejam classificados, aliás, sequer precisam ser fundamentais, requerem a realização de uma despesa pública, direta ou indiretamente.

Para efetivar as despesas públicas, de forma a contemplar a realização dos direitos fundamentais, possibilitando uma maior inclusão social, ficou latente que o orçamento possui papel decisivo nesta tarefa. Trata-se de um instrumento de publicidade, de sistematização e otimização da despesa pública, de segurança jurídica, que disciplina tanto a arrecadação quanto as despesas do Estado, bem como auxilia aos órgãos de controle.

Vale dizer, não versa sobre um instrumento contábil pura e simplesmente. Modernamente, o orçamento assumiu papel relevante dentro de um Estado Democrático e Social de Direito. Ele surge para possibilitar a alocação de recursos públicos de forma mais eficiente, sem comprometer a saúde econômico-financeira do Estado.

Entretanto, cumpre destacar que o orçamento público possui natureza predominantemente autorizativa, o que implica em dizer que, com algumas exceções, o

Administrador não está obrigado a executar o orçamento público na íntegra, uma vez que ele está somente autorizado a efetuar a despesa.

Diante da insatisfação geral com a baixa execução orçamentária, iniciaram-se algumas discussões a partir de aproximadamente o ano 2000 no sentido de se tornar obrigatória a execução orçamentária no Brasil, diferentemente dos Estados Unidos onde o orçamento é impositivo desde meados da década de 1970.

Assim, inúmeras propostas de emendas à Constituição foram apresentadas, e em 2015 foi promulgada a Emenda Constitucional 86/2015, tornando obrigatória a execução das emendas parlamentares individuais, no montante máximo de 1,2% da receita corrente líquida, o que constitui o embrião do orçamento impositivo no Brasil.

Já em 2019, foi promulgada a Emenda Constitucional 100/2019 que tornou obrigatória a execução orçamentária das despesas incluídas no orçamento público por meio das chamadas emendas de bancada.

Na sequência, em dezembro de 2019 foi criada a Emenda Constitucional 105/2019 com a finalidade de dispensar a necessidade da formalização de termo de convênio entre a União e o Ente beneficiado com o recurso federal, incluído no orçamento a título de emenda parlamentar impositiva, de modo a desburocratizar o repasse aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Não obstante, a nossos sentir, ainda que existam as emendas impositivas, o instrumento não logrou êxito em tornar o Poder Legislativo mais independente, mantendo-se praticamente intacta a política do presidencialismo de coalizão, uma vez que os Governos Temer e Bolsonaro ainda se utilizaram da liberação de emendas parlamentares para obter apoio político.

Ressalta-se que, existe muito sensacionalismo por parte da mídia em geral ao abordar o tema, contribuindo com o sentimento de que os recursos liberados não são em benefício da sociedade e sim do próprio Parlamentar autor da emenda, o que é uma falácia.

O jogo político em que o Brasil está inserido requer de fato a contrapartida de um Poder para com o outro para que o Executivo tenha a chamada governabilidade. Este é o presidencialismo de coalizão e apesar de desgastado, funcionou bem durante os governos Fernando Henrique e Lula.

Entretanto, é inegável que o uso de emendas parlamentares desequilibra o pleito eleitoral, tornando os ocupantes de cargos no Parlamento francamente favoritos em detrimento daqueles que não dispõe desta ferramenta. Assim, há que se repensar o uso de emendas parlamentares, de modo a elidir a possibilidade de uso de recursos públicos para capitalizar apoio eleitoral.

A nosso juízo, mais maléfico ainda é o uso indiscriminado da liberação de emendas parlamentares para obstar investigações parlamentares, e ou processos de julgamento do Chefe do Poder Executivo por infrações político-administrativas ou ainda para forçar uma aprovação das contas cujo parecer prévio do Tribunal de Contas seja pela sua rejeição.

Durante o estudo, ficou evidenciado ainda que existe a necessidade de promover atos de cidadania, de participação social para tentar reverter o atual quadro de exclusão social brasileiro, para tanto, foi trazido à discussão a experiência do orçamento participativo.

Tal modalidade de elaboração da peça orçamentária é salutar no sentido de trazer elementos importantíssimos dentro da administração, de forma a possibilitar um diálogo entre o destinatário da política pública e o gestor.

Importante destacar que no âmbito municipal, existe legislação que contempla a necessidade de realização de audiências públicas durante a elaboração da peça orçamentária, bem como necessidade de uma gestão orçamentária participativa, tudo isso de acordo com o Artigo 48, Parágrafo 1º, Inciso I da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e Artigo 43 da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), respectivamente.

Deve-se ter em mente que os recursos públicos são escassos diante da demanda que a sociedade requer, assim, a alocação adequada dos recursos, de acordo com a real necessidade social tende a otimizar a gestão, diminuindo as desigualdades dando oportunidade àqueles mais desfavorecidos, o que contribui com a reversão do quadro de exclusão social.

A pesquisa demonstrou que a não implementação da despesa pública incluída pelas assembleias populares tende a desestimular a participação social, esvaziando o instituto do orçamento participativo, retornando à velha lógica de se elaborar orçamento público dentro de gabinetes refrigerados, totalmente de forma descontextualizadas com a realidade.

Denota-se, contudo, que a atribuição de uma natureza impositiva a estas despesas contempladas dentro do orçamento a título da participação popular tende a reforçar o caráter democrático da despesa pública.

Para tanto, ficou a título de sugestão uma alteração da Constituição Federal para obrigar a implementação do orçamento participativo nos municípios, cuja execução seja impositiva.

Tal sugestão, apesar de viável, pode não atender as especificidades de cada município, dada a grande disparidade econômica entre os entes municipais, Brasil afora. Nesse sentido, a criação de uma espécie de “Programa Nacional de Incentivo ao Orçamento Participativo-Impositivo”, de adesão facultativa, seria salutar à sociedade como um todo.

Assim, o Governo Federal passaria a incentivar os Municípios a aderirem ao orçamento participativo-impositivo fornecendo capacitação aos servidores municipais. Podendo ainda destinar recursos para os Municípios que aderirem, reforçando os parques caixas municipais em uma embrionária revisão do pacto federativo.

No entanto, sabe-se que o orçamento da União não comporta tão facilmente uma revisão do pacto orçamentário assim repentinamente. Assim, sugere-se que a abolição da possibilidade de o Parlamento emendar a lei orçamentária anual, revertendo o percentual correspondente ao programa, atribuindo mais representatividade às emendas (agora populares de fato).

Tal alteração tende ainda a reequilibrar o pleito eleitoral, visto que o uso desses recursos públicos tende a render capital político ao Parlamentar em exercício, possibilidade essa inviável ao não detentor de cargo político eletivo que visa concorrer ao próximo pleito.

Além disso, destaca-se que o fato de ter sido tornado impositiva a execução orçamentária das emendas parlamentares individuais não surtiu o efeito de tornar o Congresso Nacional mais independente em relação ao Poder Executivo, visto que os Presidentes Temer e Bolsonaro ainda se utilizaram da liberação de emendas parlamentares para obter apoio político para os seus projetos de governo. Assim, abre-se a discussão novamente para se encontrar uma maneira de permitir que o Parlamento possa atuar de forma independente, sem interesses escusos.

Tal medida tende a: a) incentivo à população em participar mais ativamente da gestão pública; b) valorização do cidadão comum no âmbito da administração pública; c) maior satisfação da população com o governo, reforçando a democracia como um todo; d) conscientização política da sociedade; e) melhora no *accountability*; f) melhor gestão dos recursos públicos; g) melhor repartição do bolo tributário; h) perene interesse da sociedade em participar da elaboração do orçamento, dada a impositividade dessas despesas; i) diminuição

dos chamados currais eleitorais, e; j) com o acompanhamento mais próximo da sociedade, acaba por impactar em diminuição dos atos de corrupção.

Isto posto, verifica-se que somente o orçamento impositivo nos moldes implantados no Brasil com as Emendas Constitucionais 86/2015, 100/2019 e 105/2019 são insuficientes para reversão do quadro de exclusão. Além disso, o orçamento participativo pura e simplesmente pode ter falhas quando não executado corretamente da maneira como a população o criou. Assim tornar impositiva execução de recursos alocados por meio da participação popular tende a, gradualmente, melhorar a qualidade de vida da sociedade e diminuir as desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio. **O atual presidencialismo de coalizão**. Conferência realizada no 3º Ciclo – Os papéis dos poderes: O atual presidencialismo de coalizão. Realizada pelo Centro de Memória da Academia Brasileira de Letras. Em 10 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.academia.org.br/videos/ciclo-de-conferencias/o-atual-presidencialismo-de-coalizao>. Data de acesso: 22 nov. 2019.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita; OLIVIERI, Cecília; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. **Do controle interno ao controle social: a múltipla atuação da CGU na democracia brasileira**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania – FGV - EAESP. São Paulo, v. 17, n. 60, Jan./Jun. 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3980/2851>. Data de acesso: 4 nov. 2019.
- ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e Participação Popular: A Construção histórico-discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental**. Curitiba: Juruá, 2013.
- ARANHA, Mateus Tamura; OLIVEIRA JUNIOR, José de. **A vinculação da execução orçamentária como instrumento de implementação de políticas públicas**. In. Anais do XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI. Goiânia, 2019. Disponível em: <http://conpedi.danilolr.info/publicacoes/no85g2cd/oqacff9a/3cCZ8czCfZM6HTy1.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2020.
- ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ – ALEP. 2019. Disponível em: <http://www.assembleia.pr.leg.br/divulgacao/noticias/lei-orcamentaria-e-plano-plurianual-chegam-a-assembleia-depois-contribuicao-popular-para-elaboracao>. Acesso em: 1 out. 2019.
- AVRITZER, Leonardo. **Impasses da Democracia no Brasil**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- _____. **O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico**. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/ces/curso-op/materiais/14_leonardo_avritzer.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos Direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho – Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BOGOSSIAN, André. **Levando o orçamento a sério como instrumento de controle de políticas públicas**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 5, n. 3, p. 178-198,

2015. Disponível em: <https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/RBPP/article/view/3283>. Acesso em: 15 jun. 2019.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Orçamento Participativo, Cidadania e Direitos Humanos: Uma Visão Jurídico Política**. Dissertação de mestrado. 2006. Disponível em: <https://uenp.edu.br/pos-direito-teses-dissertacoes-defendidas/direito-dissertacoes>. Acesso em: 3 jun. 2019.
- _____. **Curso de Direito Financeiro Moderno**. 2 ed. Rev. Atual. Curitiba: Juruá, 2015.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014).
- BRASIL. **Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República, [1982]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. **Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. [ADCT (1988)]. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm#adct. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2010]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei Complementar n. 201, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; [...] e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017.** Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 13.587, de 2 de janeiro de 2018.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. **Lei n. 13.808, de 15 de janeiro de 2019.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13808.htm. Acesso em: 6 jan. 2020.

_____. Senadora (2015-2023: Simone Tebet). **Discurso por ocasião da votação da PEC 34/2019.** Brasília, 3 de abril de 2019. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/03/orcamento-impositivo-para-emendas-de-bancada-e-aprovado-no-senado-e-volta-para-a-camara>. Acesso em: 8 abr. 2019. BRESCIANINI, Carlos Penna. **Senado vota PEC do Orçamento Impositivo de Emendas nesta quarta-feira.** Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/04/02/senado-vota-pec-do-orcamento-impositivo-de-emendas-nesta-quarta-feira>. Acesso em: 8 abr. 2019.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; GRUBBA, Leilane Serratine. **Entre os direitos humanos e os direitos fundamentais: as possíveis convergências entre a teoria crítica de Joaquín Herrera Flores e a teoria do garantismo de Luigi Ferrajoli.** Revista Direito GV, v. 8, n. 2, p. 703-724. São Paulo: 2012. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/23930/22688>. Acesso em: 7 jan. 2020.

CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo do Judiciário.** São Paulo: Almedina, 2016.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?.** In Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. v. 24, n. 2. Rio de Janeiro, fev./abr. 1990. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 6 jan. 2020.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). **Contas Exercício 2018.** 2019. Disponível em: <https://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/contas-2018>. Acesso em: 11 jul. 2019.

_____. **Emendas Parlamentares empenhadas. 2019-2.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/emendas?ano=2015>. Acesso em: 30 set. de 2019.

COELHO, Clementino; *et al.* **Proposta de Emenda à Constituição nº. 313, de 2000.** Disponível em:

<http://imagem.camara.gov.br/MostraIntegralImagem.asp?strSiglaProp=PEC&intProp=313&intAnoProp=2000&intParteProp=1#/>. Acesso em: 23 set. 2019.

COSTA JÚNIOR, Antonio Gil da. **O orçamento participativo na Gestão Pública**. 2014. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/38242/o-orcamento-participativo-na-gestao-publica>. Acesso em: 22 jul. 2019.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. 2º ed. São Paulo: Moderna, 2004.

DIAS, Wellington; *et al.* **Proposta de Emenda à Constituição nº. 481, de 2001**. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD26FEV2002.pdf#page=25>. Acesso em: 23 set. 2019.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FERREIRA, Marcelo Vaz. **ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL: Análise da Proposta de Emenda à Constituição n. 565/2006 e as implicações políticas e econômicas do novo arranjo institucional**. 2007. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/5805>. Acesso em: 5 abr. 2019.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública Audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos Municípios**. In. Revista de Informação Legislativa. N 160. 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/919/R160-20.pdf?sequence=4>. Acesso em: 25 set. 2019.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. **Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão**. Revista do TCU. Maio/agosto 2007. p. 61 – 89. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/438/488>. Acesso em: 1º nov. 2019.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15 ed. amp. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. **Direitos Sociais: Cidadania, Política e Justiça. Controle Jurisdicional das Políticas Públicas: Possibilidades e Limites**. Rio de Janeiro: Sinergia, 2013.

GONTIJO, Vander. **Orçamento Impositivo e o Contingenciamento de Emendas Parlamentares**. 2013. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21143/orcamento_impositivo_gontijo.pdf?sequence=1. Acesso em: 11 jun. 2019.

GONTIJO, Vander, GREGGIANIN, Eugênio, Et al. **Emendas Parlamentares, Orçamento Impositivo e Gestão Participativa**. Cadernos ASLEGIS, 2014. <http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/27382>. Acesso em: 5 ago. 2018.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 20ª ed. rev. e amp. São Paulo: Atlas, 2011.

HENRIQUES, Elcio Fiori. Arts. 1º a 8º. In CONTI, José Mauricio. **Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 comentada**. 2 ed rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 29-50.

HOLLEBEN, Luiz Setembrino Von. **Temas de Direito Público Municipal**. Soluções Jurídicas. Curitiba: 2009.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **The cost of rights : why liberty depends on taxes**. Nova York: W. W. Norton & Company, 1999.

INFOMONEY, São Paulo: 2019. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/impostos/noticia/8356847/barack-obama-no-brasil-voces-deveriam-ficar-felizes-por-pagarem-impostos>. Acesso em: 3 jun. 2019.

JESUS, Maria Carolina de. **Quarto de despejo – Diário de uma favelada**. 10 ed. São Paulo: Ática, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10 ed. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. **A ineficiência do orçamento público impositivo**. Revista de Direito Público da Economia-RDPE, ano, v. 7, p. 127-144. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod_resource/content/1/Sem3_Texto2_KANAYAMA.pdf. Acesso 9 abr. 2019.

_____. Curso “**Desvendando o orçamento público**” pela Escola Superior de Advocacia da OAB/PR. 2019. Disponível em: <https://esaonline.esa.oabpr.org.br/cursos/desvendando-o-orcamento-publico/>. Acesso em: 1º nov. 2019.

KAZMIERCZAK, Luiz Fernando; ALVES, Fernando de Brito. **O orçamento participativo como forma de exercício dos direitos políticos**. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4547153>. Acesso em: 15 mar. 2019.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um Diálogo com o Pensamento da Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LARCINESE, Valentino; RIZZO, Leonzio; TESTA, Cecilia. **Allocating the US federal budget to the states: The impact of the president**. The Journal of Politics, v. 68, n. 2, p. 447-456, 2006. Disponível em: <https://www-jstor-org.ez398.periodicos.capes.gov.br/stable/pdf/10.1111/j.1468-2508.2006.00419.x.pdf?refreqid=excelsior%3A0fe225aa368710ee04284bee728d145e>. Acesso em: 23 jul. 2019.

- LEMOS, Ana Amélia. **Revisão urgente do pacto federativo**. 2011. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/colunistas/revisao-urgente-do-pacto-federativo/>. Acesso em: 24 ago. 2019.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as Democracias Morrem**. Trad. Renato Aguiar. 1 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- LIMA, Edilberto Carlos Pontes. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil. Planejamento e políticas públicas**. n. 26, 2003. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/56/66>. Acesso em: 08 abr. 2019.
- MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. Segundo Tomo. Rio de Janeiro: J, Villeneuve e Comp., 1840. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/17661>. Acesso em: 7 jan. 2020.
- MARTINS, Francisco Jório Bezerra. **O Pacto Federativo Brasileiro e a Polêmica da Inclusão do Município Enquanto Ente Político**. In. Revista Jurídica da UNI7 v. 1. 2004. p. 103-132. Disponível em: <https://periodicos.uni7.edu.br/index.php/revistajuridica/article/view/168>. Acesso em: 27 set. 2019.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENEZES, David Curtinaz; PEDERIVA, João Henrique. **Orçamento Impositivo: Elementos para Discussão**. In. Administração Pública e Gestão Social, 7(4), out.-dez. 2015, p. 178-186. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4677/2412>. Acesso em: 24 de set. 2019.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E DESENVOLVIMENTO (MP). Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-orcamento-publico>. Acesso em: 3 de jun. 2019.
- _____. Brasília, 2015. 2. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-execucao-orcamentaria>. Acesso em 3 de jun. 2019.
- _____. Brasília, 2015. 3. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-orcamento-participativo>. Acesso em 25 set. 2019.

- MOÁS, Luciane da Costa. **Cidadania e o Poder Local**. Rio de Janeiro: Lumens Juris, 2002.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 9. ed. atualizada até a EC nº 71/12. São Paulo: Atlas, 2013.
- MOURA, Gilnei Luiz de. **Planejamento estratégico e Planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre - gestão 1989-93**. 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7858>. Acesso em 22 jul. 2019.
- NABAIS, José Casalta. **A Face Oculta dos Direitos Fundamentais: Os Deveres e os Custos dos Direitos**. Disponível em: <http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/7246/4913>. Acesso em: 30 maio 2019.
- NASCIMENTO, Carlos Valder do. Arts. 1º a 17. In MARTINS, Ives Gandra da Silva. _____. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **A Cidadania Social na Constituição de 1988. Estratégias de positividade e Exigibilidade Judicial dos Direitos Sociais**. São Paulo: Verbatim, 2009.
- OLIVEIRA, Iara Pietricovsky; MORONI, José Antônio; BEGHIN, Nathalie; et al. **Orçamento & Direitos**. 1 ed. Brasília: Forest Comunicação, 2017. Disponível em: <https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/08/CartilhaOrçamentoDireitos.pdf>. Acesso em: 24 set. 2019.
- PARANÁ. [Constituição (1989)]. **Constituição do Estado do Paraná**. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, 1989. Disponível em: <https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/exibirAto.do?action=iniciarProcesso&codAto=9779&codItemAto=97151>. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. **Lei Complementar Estadual n. 113, de 15 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a “Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, [2005]. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-113-2005-parana-dispoe-sobre-a-lei-organica-do-tribunal-de-contas-do-estado-do-parana>. Acesso em: 6 jan. 2020.
- _____. **Lei Estadual n. 19.766, de 17 de dezembro de 2018**. Estima a receita e fixa a despesa para o exercício financeiro de 2019. Curitiba: Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, [2018]. Disponível em: <http://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-19766-2018-parana-estima-a-receita-e-fixa-a-despesa-para-o-exercicio-financeiro-de-2019?q=leis>. Acesso em: 6 jan. 2020.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração**

- do Orçamento Brasileiro.** 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582002000200004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 10 jun. 2019.
- PEREIRA, José Matias. **Controle de gastos públicos, crise econômica e governabilidade no Brasil.** Revista de Informação Legislativa, p. 11 – 54, Brasília: Senado Federal, 144, 1.999. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496876/RIL144.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 set. 2019.
- PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo. O que é, para que serve, como se faz.** Barueri: Manole, 2001.
- PISCITELLI, Roberto Bocaccio. **Orçamento autorizativo x orçamento impositivo.** 2006, Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1636/orcamento_autorizativo_piscitelli.pdf. Acesso em: 10 jan. 2019.
- _____. **Orçamento Impositivo: Viabilidade, Conveniência e Oportunidade.** Disponível em: http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1549/orcamento_impositivo_piscitelli.pdf?sequence=1. Acesso em: 08 abr. 2019.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). PORTO ALEGRE. 2019. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=15. Acesso em: 24 set. 2019.
- _____. 2018. Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/sma/default.php?p_noticia=999200076&APROVADO+ORCAMENTO+DO+MUNICIPIO+PARA+2019. Acesso em: 22 jul. 2019.
- ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Fundamentais.** Coordenação André Ramos Tavares, José Carlos Francisco. São Paulo: Método, 2014.
- SANCHES, Osvaldo Maldonado. **A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo.** Revista de informação legislativa, v. 35, n. 138, p. 5-23. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/360>. Acesso em: 30 out. 2019.
- SANTOS, Rita de Cássia. **Plano Plurianual e Orçamento Público.** Especialização em Gestão Pública. Departamento de Ciências da Administração / UFSC. Brasília: CAPES: UAB, 2010.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 11ª Ed. rev. e atual. Porto Alegre: Editora do Advogado, 2012.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (SFRJ). Rio de Janeiro, 2009. Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1128101>.

Acesso em: 3 jun. 2019.

SENADO FEDERAL (SENADO). Brasília/DF, 2019. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=senado%2Fsigabrazilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=SH14>. Acesso em: 22 nov. 2019.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 38 ed. Rev. Atual. São Paulo: Malheiros, 2015.

_____. **Manual do Vereador**. 5 ed. Rev. Atual. e Amp. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da região metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

SÓFOCLES. **Antígona**. Tradução de Donaldo Schüler. Porto Alegre: L&PM, 2019.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ (TCE/PR). Curitiba, 2013. Disponível em:

http://www.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/controladoria/legislacao_orientacoes/IN89_13_TCE-PR.pdf. Acesso em: 31 out. 2019.