

## Questão Discursiva 01199

DISSERTAÇÃO

Tema: Lei Orçamentária.

Disserte dando enfoque aos seguintes tópicos abaixo relacionados, os quais nortearão a correção.

\* Qual o modelo orçamentário adotado por nossa Constituição da República de 1988?

\* Discorra sobre as controvérsias doutrinárias quanto à natureza orçamentária.

\* Considere o tema ■Lei Orçamentária■ inserida no Estado Democrático participativo brasileiro.

\* É possível questionar judicialmente a não aplicação de determinada verba inserta em Lei Orçamentária?

### Resposta #001481

Por: Gilberto Alves de Azerêdo Júnior 1 de Junho de 2016 às 02:40

O orçamento mudou de "roupagem" nas últimas décadas. No passado, tinha-se uma feição clássica do orçamento, em que este era visto como simples peça que previa receita e fixava despesas. Era focado na noção de equilíbrio entre receitas e despesas, possuindo um aspecto estritamente contábil e financeiro.

Em um segundo momento, partiu-se para uma concepção moderna de orçamento, tido, agora, como uma lei que orienta a vida financeira do Estado, permitindo, inclusive, até o endividamento deste, com base, sobretudo, nos interesses públicos da sociedade. Assim, o foco não é o equilíbrio estrito entre receitas e despesas, mas sim no alcance dos objetivos da sociedade por meio de um instrumento de governo.

Diz-se que o orçamento possui vários aspectos. Possui um aspecto político, por expor as políticas pública estatais que envolvem, sobretudo, decisões de interesse coletivo; possui um aspecto econômico, porquanto o orçamento demonstra a dimensão financeira das atividades do Estado, ao abarcar todas as receitas e despesas públicas; um aspecto técnico, por ser baseado em normas técnicas do ramo da Contabilidade e do Direito; um aspecto jurídico, por se concretizar através da feita de três leis - a lei orçamentária anual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei do plano plurianual.

Em relação à classificação doutrinária do nosso orçamento, podemos dizer que: quanto à forma de elaboração, temos um orçamento misto, já que o Poder Executivo tem a atribuição de elaborá-lo e executá-lo, condicionando-se à sua aprovação e controle pelo Poder Legislativo; quanto aos objetivos, temos um orçamento programa, já que contempla, além das informações sobre receitas e despesas, os programas de ação do Estado, porquanto nele há previsão de metas, planos, projetos etc; quanto à execução de conteúdo, temos um orçamento híbrido, pois ele é em parte impositivo (despesas constitucionais e legais obrigatórias) e, em outra, autorizativo (despesas discricionárias).

No que toca à natureza jurídica do orçamento público, podemos dizer que o tema é polêmico e muito controvertido. Há entendimento que orçamento seria uma lei formal. Para outros seria uma lei material. Há quem afirme tratar-se de uma lei especial. Outros defendem ser um mero ato administrativo. Por fim, há quem adote uma posição intermediária, que engloba aspectos de vários entendimentos, atribuindo-se ao orçamento uma natureza mista, de lei formal externamente e de ato administrativo no seu conteúdo.

Preferimos o entendimento de que o orçamento é uma lei especial. Isso porque, apesar de ser uma lei que se aproxima da lei comum ordinária, a lei do orçamento possui algumas peculiaridades. Pode-se citar: prazo próprio pra ser encaminhado ao Legislativo (parágrafo 2º, artigo 35, ADCT); conteúdo limitado as questões envolvendo receitas e despesas (parágrafo 8º, artigo 165 da Constituição); impossibilidade ser objeto de Lei Delegada ou Medida Provisória, em regra (parágrafo 2º, artigo 62 da Constituição Federal); prazo, em regra, de um ano; etc.

É interessante lembrar que é importante a correta definição de sua natureza jurídica, já que, só assim, três questões podem ser devidamente entendidas e/ou discutidas: obrigatoriedade ou não do cumprimento dos programas e metas estabelecidos pelo Poder Executivo; surgimento ou não de direito subjetivo para o cidadão de previsões orçamentárias; possibilidade de sua submissão ao controle de constitucionalidade.

Nesse contexto, vale frisar que é possível questionar judicialmente a não aplicação de verba inserta na Lei Orçamentária. Isso porque parte do orçamento brasileiro é formado por despesas constitucionais e legais, sendo de execução obrigatória. Assim, mesmo que uma parcela do orçamento público possa não

ter obrigação de ser executada, podendo sofrer contingenciamento por parte do Executivo, principalmente em casos de crises, de descumprimento de metas fiscais, de menor arrecadação etc. há grande parte de receitas no Estado Brasileiro que é vinculada, possuindo uma destinação própria.

Em síntese, podemos afirmar que o orçamento além de ser uma peça contábil, utilizada para identificar os recursos financeiros a serem arrecadados e programar as despesas a serem realizadas, também é um documento com feição política, uma vez que concretiza objetivos, planos e metas, prioridades e programas de ação de governo em favor da sociedade.

Por fim, insta ressaltar que mesmo a soberania do povo estando expressa na nomeação pela via eleitoral de seus representantes, os quais participarão de todo o ciclo orçamentário, há uma crescente onda de cidadania participativa nas finanças públicas, expressa por meio de previsões legais que permitem o envolvimento do cidadão das deliberações orçamentárias e no acompanhamento da sua execução, tal qual o artigo 73 - A da Lei de Responsabilidade Fiscal e o artigo 44 do Estatuto da Cidade.