

**DA (NÃO) VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: Uma abordagem quanto à Natureza Jurídica das Leis Orçamentárias**

**THE (NOT) BINDING PUBLIC BUDGET: One approach to the Legal Nature of the Budget Law**

*LA (NO) VINCULANTE PRESUPUESTO PÚBLICO: Una aproximación a la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuesto*

**Sarah Jéssica Aguiar Bezerra Dantas**, Pós-graduanda no Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Gestão Pública pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF). Bacharela em Direito pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Endereço Profissional: Prefeitura do Município de Caruaru/PE. Praça Senador Teotônio Vilela, S/N - Centro, Caruaru-PE, Brasil, CEP: 55004-901. Homepage: <http://www.caruaru.pe.gov.br/>. Telefone: (81) 3701-1156. E-mail: [sarah.jessica-petro@hotmail.com](mailto:sarah.jessica-petro@hotmail.com)

**Antonio Fernandes Correia de Moura**, Especialista em Tecnologia de Gestão Pública e Responsabilidade Fiscal pela Escola Superior Aberta do Brasil - ESAB. Endereço Profissional: Fundação Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF), Campus Petrolina. Av. José de Sá Maniçoba, S/N - Centro, Petrolina, PE - Brasil, CEP. 56.304-205. Telefone: (87) 2101-6715. E-mail: [fernandes.moura@univasf.edu.br](mailto:fernandes.moura@univasf.edu.br).

## **RESUMO**

O presente estudo tem por objeto a discussão da problemática relativa à natureza jurídica das leis orçamentárias, partindo da divisão das normas jurídicas em leis em sentido material, das quais decorrem diretamente direitos e deveres, e em sentido formal, as quais não detêm o poder de vinculação proveniente diretamente das suas previsões. Tal enredo será perpetrado pela ponderação em relação aos efeitos da caracterização do orçamento público como norma de caráter autorizativo ou impositivo, especialmente tendo em vista a visão contemporânea do orçamento como peça do planejamento estatal. Toda discussão se dará à luz da importância de conferir efetividade à atividade financeira estatal de planejamento e da necessária limitação à discricionariedade dos gestores públicos na execução orçamentária, buscando uma alternativa de interpretação do orçamento que não o torne em mera peça ficcional.

**Palavras-chave:** Leis orçamentárias; Natureza jurídica; Controvérsia.

## **RESUMEN**

*Este estudio se dedica al tema de la discusión sobre la naturaleza jurídica de las leyes presupuestarias, basado en la división de las leyes en las leyes en sentido material, que surgen directamente derechos y deberes, y en el sentido formal, que no tienen el poder de La vinculación directa de sus pronósticos. Dicha parcela se perpetró en peso en relación con la parte de la caracterización del presupuesto público como estándar de autorizativo carácter o imponente, sobre todo en vista de la visión contemporánea del presupuesto como parte de la planificación estatal. Toda la discusión se llevará a cabo a la luz de la importancia de dar efectividad al estado planificación de la actividad financiera y de la necesaria limitación de*

*la discreción de los gestores públicos en la ejecución del presupuesto, buscando una interpretación alternativa del presupuesto que no se convierta en una mera pieza de ficción.*

**Palabras clave:** *leyes presupuestarias; Legal; Controversia.*

## **ABSTRACT**

*The present study's purpose is to discuss the issue of the legal nature of budgetary laws, based on the division of legal norms into laws in the material sense, which arise directly rights and duties, and in the formal sense, which doesn't have the power to linking directly from their forecasts. Such a plot is perpetrated by weighting in relation to the effects of the characterization of the public budget as authorizer or imposing, especially in view of the contemporary view of the budget as part of State planning. Every discussion will be made in the light of the importance of giving effectiveness to the state financial planning activity and the necessary limitation to the discretion of public managers in budget execution, seeking an alternative interpretation of the budget that doesn't become a mere fictional piece.*

**Key-words:** *Budgetary laws; Legal nature; Controversy.*

## **1 INTRODUÇÃO**

A discussão, no tocante à natureza jurídica das leis orçamentárias, é tema que tem originado debates desde a gênese/organização da atividade financeira estatal por meio dos orçamentos. Tal questão é objeto de diferentes correntes doutrinárias que, conforme assevera Ferreira (2012), protagonizam “acalorado debate com teses que buscam identificar a essência jurídica do instituto”.

Compete salientar que tal alteração doutrinária vem ganhando novos contornos, atualmente, com a inovação do olhar sob o orçamento, visão esta que tem demandado maior efetividade dos programas de atuação do Estado. Este fenômeno decorre também, por que não dizer, da pressão social que vem corporificando seus anseios por eficiência e probidade na utilização dos recursos públicos por parte dos gestores da máquina administrativa.

O estudo aqui realizado terá um cunho descritivo e explicativo quanto à natureza jurídica do orçamento público e as teorias envolvidas nesta discussão, tem como alvo buscar a melhor saída para o gestor na aplicação das leis orçamentárias no que tange à efetividade da programação de gastos públicos. Por se tratar o objeto do presente trabalho de conteúdo essencialmente científico-doutrinário, a metodologia de pesquisa foi essencialmente bibliográfica.

Com o presente trabalho se objetiva, sob a ótica supracitada, discutir a natureza do orçamento público enquanto lei, a fim de discutir se o seu conteúdo melhor se enquadraria sob as nuances de uma lei material, vinculando o administrador e gerando, de imediato, direitos para a sociedade, ou possuiria apenas um caráter meramente formal, sem obrigar a Administração a efetuar as despesas nelas relacionadas.

Assim, tal estudo se justifica na importância de se analisar as implicações decorrentes da caracterização das leis orçamentárias como lei em sentido meramente formal, como predomina na doutrina nacional, ou material com um modelo mais impositivo, como se vê em crescente defesa por parte de movimentos atuais.

Com vistas a enfrentar a presente discussão, partir-se-á de uma escorregada digressão a respeito da atual visão do orçamento face aos anteriores entendimentos existentes quanto a

esta peça do planejamento estatal. Depois foi feito um levantamento das teorias existentes quanto à natureza jurídica da lei que esboça a peça orçamentária e, então, foi discutido o modelo atual apontando suas fragilidades, trazendo à apreciação o questionamento se a solução seria um modelo impositivo de execução orçamentária.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Aspectos Gerais do Orçamento

A despeito das discussões a respeito de como se deu o nascimento do Estado na história da sociedade, coisa que não é objeto do presente estudo, inicialmente é preciso destacar que, dentre tais teorias, é comum o entendimento de que a finalidade do Estado é a consecução do bem comum.

Para que isto seja possível, incumbiu-se ao Estado a função de buscar os meios necessários para atender o interesse público, suprindo as necessidades sociais. Como ensina Di Pietro (2006) *apud* Ferreira (2012), tendo sido a satisfação destas necessidades acometida ao Estado, surgiu a necessidade do exercício de uma atividade financeira por parte deste. Esta atividade financeira voltada à consecução dos meios necessários para atender os objetivos estatais passou a ser feita através do instrumento do orçamento.

Revela-se o orçamento, desde a sua gênese, como um instrumento democrático, na medida em que, por meio dele, se faz a autorização e a fiscalização “para que os representantes do povo possam, em seu nome, realizar o dispêndio dos recursos públicos” (FERREIRA, 2012). Vê-se com isso que o orçamento surgiu em clara oposição ao modelo financeiro adotado no Estado absolutista, em sede do qual o Chefe do Executivo podia fazer uso irrestrito do patrimônio público, agindo como se detentor dele fosse.

Durante muito tempo, todavia, o orçamento, embora tivesse esse papel democrático, figurava como simples documento de caráter contábil com a previsão das receitas e autorização das despesas, não servindo para o planejamento governamental no sentido de atender os interesses da população.

Com o correr dos anos este conceito foi sendo aprimorado e o conceito de orçamento foi ampliado de um mero documento com previsões financeiras que espelhavam a situação da economia nacional, para se tornar um instrumento de planejamento do Estado (FEITOSA; MOTA; SANTOS, 2013).

O sentido anterior de orçamento foi sendo moldado a partir do Século XX, à medida que se iniciavam os ciclos de depressão econômica, momentos estes em que se avultava o papel do Estado, já que este poderia (ou deveria) desempenhar junto à ordem econômica intervenções no sentido de dar melhores condições de superabilidade das crises financeiras (SILVA, 1972, p. 20, *apud* CORREIA NETO, 2010, p. 13).

O equilíbrio esperado do orçamento deixa de ser apenas no tocante à proporção anual das despesas públicas em relação às receitas do Estado (equilíbrio entre a entrada e a saída de recursos públicos), dando lugar à exigência de equilíbrio econômico real entre a economia do Estado e as necessidades públicas necessárias ao desenvolvimento social (ROJAS, 1993, p. 341, *apud* CORREIA NETO, 2010, p. 13).

No cenário brasileiro observa-se que, desde a primeira Constituição, outorgada em 1824, já havia regulação de matéria orçamentária. Assim se seguiu durante toda a história constitucional brasileira. Especialmente na Constituição da República Federativa do Brasil em

vigor, promulgada em 1988 (CRFB/88), tratou-se com notável afincos a regulação da atividade financeira do Estado, desmembrando o assunto em uma sequência de normas que consiste sobre orçamento público (FEITOSA; MOTA; SANTOS, 2013).

A CRFB/88, que é a Carta Política brasileira em vigor, ao tratar das leis orçamentárias adotou-se o modelo tripartido de planejamento orçamentário, nos termos do seu art. 165, estipulando três espécies de leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Com foco na atual sistemática orçamentária brasileira, conforme ensina Correia Neto (2010), a atividade financeira do Estado não se esgota numa única espécie de norma. O escritor explica que o processo de positivação do gasto público é composto por normas indicativas de programas/objetivos e normas que oferecem meios financeiros para alcançar estes planejamentos, chamando a primeira espécie de normas de meta e a segunda de normas de meio, e, afirma que estas espécies normativas atuam conjuntamente, umas oferecendo os recursos e outras os objetivos (CORREIA NETO, 2010).

Vê-se com isso que, também no Brasil, o orçamento estatal saiu dos limites de um mero documento de contabilidade pública, assumindo feições de instrumento de planejamento e como peça programática das ações de Estado.

Assim, fazendo-se uso das palavras de Ferreira (2012):

Atualmente, além de cumprir o papel de autorização para a aplicação dos recursos, o orçamento passou, também, a ser instrumento de planejamento das ações do Estado. [...] De fato, a contemporânea peça orçamentária caracteriza-se, pois, por inserir-se dentro de um contexto dinâmico de ação e planejamento, como instrumento de programação política e econômica do País.

Face a esta nova visão sobre o orçamento, alguns doutrinadores, como José Afonso da Silva, importante constitucionalista brasileiro, passaram a chamá-lo de orçamento-programa (FEITOSA; MOTA; SANTOS, 2013).

A principal característica deste orçamento-programa “é a ênfase dada ao objetivo do gasto público” (REZENDE, 2001, p. 104, apud CORREIA NETO, 2010, p. 13) e são características deste:

(1) a avaliação e comparação de diferentes programas do governo, considerando sua contribuição para os objetivos públicos; (2) a determinação das ferramentas mais econômicas para a realização dos objetivos preestabelecidos; (3) a projeção das ações do Poder Público para determinado lapso de tempo, que, geralmente, coincide com o exercício financeiro, e (4) a comparação e revisão dos objetivos, das ações e das despesas, tendo em vista as experiências passadas, a fim de realizar modificações, se necessário. (REZENDE, 2001, p. 105, apud CORREIA NETO, 2010, p. 14).

Com isso, verifica-se que os objetivos esperados para o atual orçamento público dão a ele, efetivamente, feições de uma programação governamental para estruturação financeira do Estado em um determinado período de tempo, não mais se revelando tal documento como mera relação de “entradas e saídas” de recursos públicos.

## **2.2 As Controvérsias da Natureza Jurídica do Orçamento**

Antes de adentrar na discussão sobre a natureza jurídica do orçamento público, a premissa de que se deve ter como ponto de partida é que a Carta Política brasileira de 1988, fugindo de qualquer embate neste sentido, foi clara ao tratar o orçamento como Lei. Esta assertiva decorre da simples leitura do art. 165 da CRFB/88 (BRASIL, 1988):

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

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

Assim, quanto a esse ponto, não resta qualquer dúvida: orçamento público é lei. O objetivo agora é refletir se é lei do ponto de vista material, possuindo conteúdo de regra de direito e eficácia inovadora, ou se tem caráter legal meramente formal (FERREIRA, 2012).

Diante do esposado, neste momento o quadro que se tem é o seguinte: a) foi completamente superada a definição de orçamento público como mero documento contábil; b) hoje o orçamento do Estado é lei; c) não há consenso a respeito de qual é a natureza jurídica desta lei.

Segundo Correia Neto (2010), há, a grosso modo, três posturas fundamentais no tocante a natureza jurídica da lei que instrumentaliza o orçamento público: a primeira seria a dos que aceitam que o orçamento é lei em sentido material; a segunda, a dos que entendem que se trata apenas de lei em sentido formal; e a terceira, entre os dois extremos, a dos que defendem posições intermediárias em diferentes entendimentos.

A primeira corrente, atribuída ao jurista e economista alemão Hoennel, apregoa que o orçamento público é lei em sentido material tão somente pelo fato de ser fruto do exercício do poder legiferante. Para este doutrinador, a forma de lei traz em si mesma o conteúdo jurídico, tendo esta forma o poder de transformar em preceito jurídico tudo aquilo que ela reveste. Esta corrente foi superada, já que hoje é patente que nem toda lei possui conteúdo de regra de direito, daí a diferenciação em lei material e formal (FERREIRA, 2012).

Outro doutrinador que defendeu que o orçamento público teria, sim, caráter materialmente legal foi o jurista espanhol Fernando Sainz de Bujanda. Tal doutrinador sustentou seu entendimento na impossibilidade de que as normas orçamentárias “sejam derogadas ou modificadas por simples regulamentos e na possibilidade de modificar e até derogar normas precedentes de hierarquia igual ou inferior” (BUJANDA, 1982, p. 453 apud SOUZA, 2002). Segundo ele, “o orçamento seria lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material constitutiva e inovadora, possuindo mesmo força de lei” (FERREIRA, 2012).

É preciso entender, todavia, a seriedade que decorre da aceitação desta teoria, pois importaria em reconhecer o total caráter imperativo das leis orçamentárias, o que, por sua vez, implicaria em permitir que qualquer cidadão, amparado em uma previsão ou omissão do orçamento, exija uma prestação estatal ou impeça o Estado de buscar a contemplação de uma receita.

A ideia do orçamento com natureza de lei material encontrou resistência na própria Alemanha, de onde adveio seu primeiro defensor Hoennel. Em sentido oposto ao defendido na primeira corrente, Paul Laband não aceitava que somente por ter forma de lei o orçamento pudesse ser tido como uma lei em sentido material, pois a simples utilização desta forma não teria o poder de alterar o conteúdo do orçamento e suprir a ausência de um preceito jurídico. Assim, defendia Laband que o orçamento, embora apresente extrinsecamente a forma de lei, tem conteúdo de mero ato administrativo. A segunda corrente, portanto, na classificação legal, adotou o critério que leva em consideração o conteúdo jurídico da norma em apreço e não o órgão de onde ela emana (FERREIRA, 2012).

Aqui é preciso abrir parênteses para tratar da diferenciação entre receitas originárias e derivadas, já que, para algumas correntes que debatem a natureza jurídica da lei do orçamento público, esta diferenciação é importante.

Como é sabido, pode-se dizer que, de um modo geral e sem apegos tecnicistas, as previsões das leis orçamentárias dividem-se em despesas e receitas. São despesas os gastos que o Ente Público têm para manter a máquina estatal em funcionamento e continuar a prestar os serviços públicos. São receitas os valores incorporados ao patrimônio do Estado.

Com relação às receitas públicas, por sua vez, estas se dividem em originárias e derivadas. São receitas derivadas aquelas obtidas pelo Estado mediante a exigência de cumprimento por parte da sociedade de obrigações legalmente impostas, como é o caso, por exemplo, do pagamento dos tributos e das penas pecuniárias. Por outro lado, são receitas originárias aquelas que advêm de uma atuação direta do Estado que lhe renda algum retorno economicamente, como, por exemplo, a aquisição de um imóvel que passa a integrar o patrimônio público (PEREIRA, 2007).

Diante disso, como uma variação da corrente que pregava a natureza de lei apenas em sentido formal para o orçamento público, surgiu a tese defendida por Gaston Jezé. A inovação da posição defendida por Jezé seria apenas a consideração de que as receitas derivadas teriam natureza de ato-condição para cobrança e arrecadação dos tributos, sustentando que tal conteúdo atribuiria a esta parcela da lei orçamentária o status de condição para a cobrança.

Contudo, apesar desta relativização, a corrente de Jezé continuou defendendo que o orçamento público tem natureza de lei apenas em sentido formal. Vê-se com isso que esta teoria manteve intacto o entendimento de que, tanto em relação às despesas quanto às receitas, seria o orçamento apenas lei formal, só o que fez de novo foi reconhecer um potencial de ato-condição para as receitas derivadas (FERREIRA, 2012).

Diante destas duas principais linhas de entendimento em polos opostos, todavia, surgiu também uma terceira via na discussão, como antes relatado. A terceira via se caracteriza por posições intermediárias entre os extremos das correntes anteriores. Esta terceira posição quanto à natureza jurídica da lei que instrumentaliza o orçamento público defende que uma parcela da lei orçamentária teria, sim, natureza materialmente legal, dividindo-se os defensores desta linha entre aqueles que acreditam ser o capítulo das receitas a parte considerada como lei material e os que, inversamente, entendem ser o capítulo das despesas.

Esta terceira corrente foi originalmente encabeçada por Léon Duguit. De acordo com esta nova visão, o orçamento público seria resultado de uma mescla de lei em sentido formal e material. Duguit considerava o orçamento, em relação às despesas e às receitas originárias, um mero ato administrativo, sendo a lei orçamentária, neste ponto, apenas lei em sentido formal. Já em relação às receitas derivadas, este doutrinador considerava a parcela da lei que as previa como sendo lei em sentido material, já que a arrecadação tributária dependeria de autorização orçamentária (FERREIRA, 2012).

A parte que trata das despesas, assim como a parte que trata das receitas originárias, seria meramente ato administrativo, já que ambas apenas relacionam informações sem vincular. Todavia, no tocante à parcela do orçamento público que autoriza a cobrança e a arrecadação dos tributos, prevendo as receitas derivadas, esta deve ser vista como efetivamente lei em sentido material, pois só e somente só com esta autorização que se torna compulsório o pagamento dos tributos pelos contribuintes (FERREIRA, 2012).

É importante suscitar que esta corrente defendida por Duguit só encontra espaço entre Estados cujo ordenamento jurídico-tributário prevê a imposição do princípio da anualidade tributária, segundo o qual é condição à cobrança de tributos a prévia inclusão de sua

autorização no orçamento público anterior. Percebe-se que, somente nestes casos é que a lei orçamentária se revelaria como efetiva lei material, já que, neste ponto, teria força imperativa peculiar somente às leis em geral.

Assim, por oportuno, se deve diferenciar as posições defendidas por Jèze e Duguit, já que ambas fazem ressalvas no tocante às receitas derivadas e já que trazem influências na caracterização do orçamento público enquanto lei:

Jèze concorda com Duguit em não considerar como lei as partes do orçamento pertinentes às autorizações para efetivação de despesas e para a arrecadação das receitas originárias. Entretanto, dele diverge porque também não entende como lei a parte relativa à autorização para cobrança e arrecadação dos tributos, por se tratar, no caso, de mero ato-condição. Jèze defende tal ponto de vista porque o tributo é instituído anteriormente ao orçamento através de uma lei específica, mas a obrigatoriedade para o contribuinte pagar o tributo fica dependendo do implemento de uma condição, correspondente a uma autorização anual dada através do orçamento para a cobrança e arrecadação dos tributos. Esta obrigatoriedade já existe com o surgimento da lei que cria o tributo, mas só com o implemento da condição, pertinente à autorização anual dada através do orçamento é que o tributo se torna devido pelo contribuinte (MAIA, [s.d.], p. 36,37).

Esta mesma visão de Léon Duguit foi defendida no Brasil, por exemplo, pelo doutrinador Francisco Campos, conforme se verifica em parecer de sua autoria, publicado em 1963. Campos defendeu que, no tocante às receitas derivadas, o preceito orçamentário era endereçado à generalidade dos cidadãos e vincularia a atividade administrativa de cobrança do Fisco. Assim, não haveria, em tese, como negar neste ponto à lei orçamentária o conteúdo de lei material. Nesta mesma linha foi o pensamento de Alberto Deodato (CORREIA NETO, 2010).

Ocorre que, como salientado anteriormente, a outra parcela dos defensores desta terceira via que vê parte do orçamento público como lei formal e outra material, entende que o capítulo da lei orçamentária que se revestia de conteúdo material da lei seria aquele que relaciona as despesas. Foi o caso do doutrinador Geraldo Vidigal, o qual fundamentou sua defesa no fato de que o orçamento “autorizando despesas, veda *ipso facto* a gestão pública de serviços que não possam ser cobertos pelos gastos permitidos” (VIDIGAL, 1975, p. 231 apud CORREIA NETO, 2010, p. 9).

Diante de todo o exposto no tocante a estas correntes e, antes mesmo de seguir adiante, é imprescindível pontuar que, no momento atual do ordenamento jurídico brasileiro, não é possível assegurar a tese de que o orçamento público é em parte lei material e em parte lei meramente formal, pelo menos não com base apenas nos argumentos ventilados pelos doutrinadores destas posições.

Com relação à tese de Léon Duguit, esta não é aqui aplicável em consideração ao fato de que já não mais vige no sistema brasileiro o princípio da anualidade tributária, o qual exigia a prévia inserção no orçamento estatal de autorização para a cobrança de novas receitas tributárias. Sendo assim, usando como base este princípio não há mais como se falar que o orçamento público, ainda que apenas no tocante às receitas derivadas, tenha o poder de vincular a atividade de cobrança do Fisco.

No que tange à tese de Geraldo Vidigal, esta é árdua de se sustentar apenas com a alegação de que a autorização de despesas determinadas impediria que a Administração Pública realizasse gastos não permitidos. Isto se afirma com base no fato de que, no modelo de gestão orçamentária atual, a previsão de uma despesa no orçamento importa numa simples autorização de gastos, mas não numa obrigação de gastar (SANTOS, 2010, p. 42) e nem numa

impossibilidade de que créditos especiais sejam abertos no orçamento para que despesas antes não previstas sejam realizadas.

Destarte, diante de todo o quadro traçado com relação às correntes existentes que tentam decifrar qual a natureza jurídica da lei orçamentária, convém enfatizar, para concluir este ponto da discussão, que, de fato, no cenário brasileiro prevalece a tese de que a natureza jurídica do orçamento é de lei formal. Isto se afirma já que no Brasil o orçamento público prevê as receitas públicas e autoriza os gastos, mas sem criar, segundo entendimento majoritário, direitos subjetivos. Além disso, a lei orçamentária no Brasil não tem o condão de impedir novas leis tributárias e financeiras em sentido diverso de suas previsões (FEITOSA; MOTA; SANTOS, 2013).

Estes são alguns doutrinadores que podem ser citados como defensores da corrente segundo a qual a natureza jurídica da lei do orçamento público é meramente formal: Ricardo Lobo Torres e Regis Fernandes de Oliveira (FERREIRA, 2012); Kiyoshi Harada (SOUZA, 2002); Hely Lopes Meirelles (CORREIA NETO, 2010), entre outros.

O Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto órgão de cúpula da Corte Constitucional brasileira, também mantém esta posição como sendo a sua em relação à natureza da lei do orçamento público, desde mesmo antes da promulgação da CRFB/88:

Para o STF, orçamento é “lei de efeitos concretos”, ou seja, é lei apenas formal e, portanto, não passível de controle concentrado de constitucionalidade. A restrição se estende inclusive ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes orçamentárias (CORREIA NETO, 2010, p. 16)

Sendo assim, conforme explica Correia Neto (2010), em consideração à aceitação pelo STF da corrente que afirma ser a lei orçamentária uma lei apenas em sentido formal, fica afastada a possibilidade de controle abstrato de constitucionalidade em sede de lei do orçamento público. A justificativa principal para que o STF entenda haver impedimento para que se realize controle abstrato de constitucionalidade de lei orçamentária consiste justamente no fato de que tal diploma normativo se revela como “lei de efeitos concretos, já que o seu papel se exaure após a ocorrência da determinada situação que regula, daí porque não teria a abstração necessária ao controle de constitucionalidade” (FERREIRA, 2014).

Por causa disso, considerando que não pode ser realizado controle abstrato de constitucionalidade em sede de lei do orçamento público, caso um ato infrinja disposição orçamentária, a única medida cabível é questionar o ato isoladamente nas instâncias processuais ordinárias, suscitando o controle concreto.

Percebe-se, assim, que o Direito brasileiro é fortemente marcado pelo entendimento de que a lei orçamentária é lei apenas em sentido formal, sendo este inclusive o posicionamento do STF.

Todavia, convém destacar que, apesar disso, tem crescido dia após dia as vozes, tanto em meio à doutrina, quanto em meio à opinião pública, daqueles que criticam esse posicionamento.

Diante disso, verifica-se atualmente a ocorrência de uma transição na percepção quanto ao orçamento público com caráter puramente autorizativo. Isto se dá em função de que esta opção tem feito com que tal documento assumia feição de mera peça de ficção ao longo dos anos.

Por sua vez, isto impede que a sociedade faça a exigência do seu efetivo cumprimento. Quando a população fica impedida de fazê-lo, alimenta-se uma sensação de descrédito com relação à política nacional, já que promessas não se tornam em ações, figurando apenas como meras previsões numa folha de papel.



É com vistas nisto que cresce o número daqueles que defendem a necessidade de se implantar um modelo de orçamento que tenha, de alguma maneira e com determinada amplitude, o poder de vincular os gestores públicos à observância da legislação orçamentária (FERREIRA, 2012). Vê-se que isto é resultado de uma intensa insatisfação popular com o esvaziamento do sentido dado às normas orçamentárias (CORREIA NETO, 2010).

Face ao exposto é que a proposta deste estudo é a discussão da visão da natureza jurídica da lei do orçamento público no contexto atual.

### **2.3 A Crítica ao Desvirtuamento do Orçamento e a Discussão de um Modelo Impositivo**

Diante de todo o conteúdo exposto, fica difícil, nos dias de hoje, especialmente na ordem jurídico-constitucional brasileira, defender posicionamento contrário ao de que a lei que corporifica o orçamento público tem natureza jurídica de lei apenas em sentido formal.

De fato, em função da alocação dos recursos públicos na lei do orçamento não ter validade para os anos seguintes, fica claro que, embora haja generalidade desta lei no sentido de sua aplicabilidade ser voltada a toda a coletividade, suas autorizações são específicas para determinado exercício e não obrigam o gestor a aplicá-las. Sendo assim, esta pretensa lei não possui a generalidade fática e a abstração necessárias à sua configuração como uma lei em sentido material.

Por isso, é que se pode dizer que a lei orçamentária tem natureza de lei apenas em sentido formal, já que o orçamento é formalmente instrumentalizado por meio de lei, mas materialmente revela-se como ato político-administrativo, dotado de efeitos concretos e de aplicação apenas por tempo determinado, sendo necessária a sua renovação periódica através da elaboração de nova lei orçamentária nos exercícios vindouros (FERREIRA, 2012).

Por outro lado, esta constatação de que, atualmente, é difícil negar, ao menos no Brasil, que a lei do orçamento público tem natureza apenas formal de lei, não deve ter o poder de fazer o estudioso da Administração Pública ficar sem refletir sobre a necessidade de se discutir sobre o modelo autorizativo de receitas e despesas.

Verificando-se que, ao longo dos tempos, o orçamento estatal assumiu novo caráter e objetivos, deixando de ser meramente documento contábil, que relaciona recursos e gastos, e passando a ser documento de programação e planejamento de políticas públicas, deve-se, sim, questionar se as previsões da lei orçamentária não devem ter algum poder vinculativo aos gestores públicos.

Pensar nos objetivos atualmente esperados do orçamento público deve levar a refletir se ele não deveria ter em si mesmo o poder de gerar um elo entre as promessas de campanha, as políticas públicas planejadas, os anseios sociais e a efetiva atuação do Estado.

A justificativa da obrigatoriedade da utilização de uma lei orçamentária surgiu com base na necessidade de combater arbitrariedades no dispêndio dos recursos públicos. A partir do momento em que se torna obrigatória a elaboração de um orçamento por parte do Estado, o erário deixa de ser refém dos administradores estatais, e, então, o próprio povo, por meio dos seus representantes eleitos, passa a ser o único que pode autorizar a forma com que o Estado vai captar e gastar seus recursos.

Como a lei orçamentária, de acordo com o pensamento dominante, somente esboça um caráter autorizativo, não vinculando os gestores da máquina pública à sua observância, acaba que os governantes ficam com a alternativa de realizar ou não o que prevê o orçamento. Então, de que adianta ter um orçamento se este não vier a ser cumprido?

É com vistas nesta possibilidade de esvaziamento da real razão para a existência da lei do orçamento público que Ferreira (2012) afirma que: “Embora o orçamento seja peça chave para a nação, no plano formal, as disposições orçamentárias convertem-se em mera promessa, expectativas que muitas vezes não saem do papel”.

Sendo assim, diante da atual motivação para a exigência de uma lei do orçamento público, Oliveira (2011, p. 369) apud Ferreira (2012) destaca:

Já não se pode admitir um orçamento sem compromissos, apenas para cumprir determinação legal. Já não se aceita o governante irresponsável. Já longe vai o tempo em que se cuidava de mera peça financeira, descompromissada com os interesses públicos. Já é passado o momento político em que as previsões frustravam a esperança da sociedade.

Quando não se faz a aplicação do orçamento, pode-se configurar um problema mais grave que se imagina, pois o representante do povo está agindo à revelia daquilo que autorizou o próprio povo que lhe elegeu, revelando-se nisto um atentado ao próprio regime democrático (FERREIRA, 2012).

Isto pode ser afirmado sem medo de se estar exagerando, já que, inclusive, quando o Poder Executivo deixa de cumprir a lei do orçamento público, atenta contra o próprio princípio da legalidade, o qual, como se sabe, é um corolário do Estado Democrático de Direito.

Daí perceber que, o exclusivo caráter autorizativo da lei do orçamento público, possibilita ao mau gestor, em nome de uma pretensa discricionariedade administrativa, ir de encontro aos reais objetivos orçamentários, já que esta ampla flexibilidade orçamentária pode vir a gerar ações de ingestão pública do tipo:

gastar menos do que foi aprovado, beneficiando certas regiões do país; estimar a menor a arrecadação, para utilizar-se dos denominados créditos especiais; prever receitas a maior, para se modular aos limites de endividamento; dentre tantas outras possíveis manobras (FERREIRA, 2012).

Este quadro tem gerado o crescimento do número daqueles que defendem uma modificação na interpretação da peça orçamentária. Estas novas vozes pregam que tal medida é necessária de modo a dotar a lei do orçamento público de maior coercitividade na aplicação dos recursos nela aprovados, revelando com isso “o anseio da população pela efetivação das políticas públicas, transferindo-se para a lei a confiança que não se tem nos governantes” (FERREIRA, 2012).

Neste sentido, Correia Neto (2010) explica que esta descrença no Poder Executivo no tocante à execução do orçamento público decorre do fato de que boa parte das expectativas geradas na população no momento da elaboração da proposta de lei orçamentária se frustra logo em seguida, no momento da execução. Face ao descrédito das instituições políticas nacionais, a população acaba redirecionando suas expectativas para a lei e o formalismo jurídico, imaginando que estaria no modelo orçamentário impositivo a solução para as propostas irrealizadas e para os entraves à positividade das políticas públicas subsidiadas em despesas previstas no orçamento.

Vale salientar, inclusive, que nesta mesma linha de evolução de pensamento, mesmo o STF relativizou seu entendimento no tocante a esta questão. Em sede do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 4048, no ano de 2008, o STF evoluiu o seu entendimento anterior e passou a entender que:

agora, independente do conteúdo da norma atacada, seja ela dotada de carga de abstração, seja norma de efeitos concretos, o simples fato de se tratar de uma lei em

sentido formal, já justifica a possibilidade de controle de constitucionalidade (FERREIRA, 2012).

Esta mudança de entendimento do STF não se trata de uma mera alteração jurisprudencial corriqueira, mas aponta para a possibilidade de vinculação de previsões orçamentárias na sua execução, já que possibilita o controle judicial em caso de descumprimento injustificado do orçamento público, a despeito deste ser considerado como lei apenas em sentido formal.

Quanto à descrença popular em relação a estas questões, mesmo sendo sabido que ela é fundada nas atuais circunstâncias de descrédito na política nacional e, é totalmente legítimo o interesse da nova corrente por dar à lei orçamentária um caráter mais imperativo, de maneira a torná-lo efetivo e não uma mera carta de intenções. Todavia, é preciso reconhecer a existência de uma série de questões circunscritas ao tema, as quais são diretamente influenciadas pela configuração do orçamento como autorizativo ou impositivo.

Estes desdobramentos são bem elucidados por Ferreira (2012) que explica:

Por um lado, quando se considera o orçamento apenas com caráter autorizativo, banaliza-se o gasto público, permitindo-se eventual desvio de finalidade na aplicação dos recursos públicos. Por outro lado, quando se vislumbra o orçamento apenas com caráter impositivo, corre-se o risco de burocratizar a despesa, ao se entender que determinada verba deve ser realizada obrigatoriamente, mesmo que não se revele necessária para o atendimento da meta positivada, causando certo engessamento na máquina pública.

Isto importa em reconhecer a necessidade de se repensar o tema de maneira sóbria e comedida, pois a complexidade desta capitulação da peça orçamentária como impositiva impede que uma mudança seja feita sem que sejam estudados os impactos desta alteração.

Se um orçamento irrestritamente autorizativo pode acabar se tornando uma mera ficção nas mãos de um administrador que não aplica os recursos públicos conforme se comprometeu perante a lei orçamentária, semelhantemente seria prejudicial um orçamento totalmente impositivo, o qual poderia vir a se voltar contra a própria sociedade, ao passo que não permitiria a realização de gastos não previstos, mas que passaram a ser necessários, bem como obrigaria a realização de determinada verba, mesmo esta tendo deixado de ser necessária para o atendimento dos programas planejados.

Considerando estes aspectos, a melhor saída parece ser aquela apontada por Ferreira (2012) que explica que, como o orçamento público possui normas que revelam objetivos, e outras que denotam meios, o tratamento quanto à discricionariedade da lei orçamentária também deverá ser diferenciado para as diferentes normas contidas nela.

Destarte, a solução para o problema do esvaziamento da função da lei orçamentária estaria na correta hermenêutica das disposições, levando em consideração o conteúdo do diploma normativo orçamentário. Nestes termos restaria que a interpretação deve ser realizada dentro dos seguintes limites:

No que se refere às normas indicativas de metas e programas de governo, não resta a menor dúvida, estas devem revestir-se de caráter obrigatório. De fato, são os fins que revestem a lei orçamentária do caráter da obrigatoriedade, daí porque os objetivos previstos na peça orçamentária possuem nítido caráter impositivo, ao vincular o Estado à sua consecução e alcance. Por sua vez, nas normas representativas da utilização e aplicação dos recursos públicos, nestas não há como se ter absoluto caráter impositivo, sendo necessária certa margem de flexibilidade, para o próprio bom andamento do Estado. Entre as duas espécies normativas, pois, pode-se estabelecer uma atuação conjunta, umas oferecendo os meios, com certa margem de discricionariedade, e outras objetivos, com a impositividade que lhes são inerentes, absorvida desde o próprio texto constitucional (FERREIRA, 2012).

Por todo o exposto, resta a conclusão de que a melhor solução ao problema da ineficácia da lei orçamentária não seria converter o orçamento público em norma de irrestrita imperatividade, pois, como avisado, esta opção pode vir a prejudicar o próprio interesse público.

O que se revela como mais viável, portanto, seria conferir razoável impositividade ao orçamento, diminuindo, por consequência, a concentração de poder nas mãos do administrador público e também a margem de possibilidade de cometimento de arbitrariedades na execução orçamentária, pois, como protesta Ferreira (2012):

Atualmente, a regra é de que o orçamento é autorizativo, salvo quando há vinculação expressa. Talvez seja a hora de se inverter a lógica, estabelecendo que as verbas autorizadas na lei orçamentária, na sua maioria, deveriam vincular o administrador, salvo se houver a demonstração da inviabilidade quanto à sua execução, seja pela arrecadação insuficiente, seja pela perda de interesse público na efetivação do programa, ou ainda, seja pela modificação da conjuntura econômica.

Por fim, diante de todo o esposado, verifica-se que a melhora pode advir da implementação de uma nova forma de hermenêutica da lei do orçamento, tratando as metas e programas como normas inafastáveis e as aplicações financeiras como possíveis de modulação.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante de todo o exposto, ficou evidenciado que o orçamento público na atualidade ganhou novos contornos, deixando de ser mera peça que relaciona receitas e despesas, passando a figurar como instrumento democrático que resguarda a sociedade frente às ingerências dos governantes em relação ao patrimônio público.

É justamente neste contexto que se sobreleva a discussão a respeito da caracterização da lei orçamentária como sendo lei apenas em sentido formal ou material, haja vista que o reconhecimento de caráter legal apenas formalmente gera a consequência de que o orçamento público é tão somente autorizativo, não tendo o poder de vincular o gestor público.

Como ressaltado no decorrer do presente estudo, fica difícil defender no atual cenário jurídico-constitucional brasileiro que a lei orçamentária seja lei em sentido material, seja porque ela é dotada de efeitos concretos e de aplicação apenas por tempo determinado, faltando-lhe a abstração necessária, seja porque suas previsões não têm o poder de vincular diretamente o administrador.

Ocorre que, esta configuração da Lei orçamentária como lei apenas em sentido formal, carregando em si um orçamento meramente autorizativo, tem gerado efeitos negativos na execução orçamentária, pois a nova conotação do orçamento enquanto instrumento democrático vem perdendo força, já que suas previsões tornam-se meras expectativas que, em grande parte das vezes, são frustradas pela inexecução do que foi orçado.

É com base nisso que vem se levantando uma nova leva de doutrinadores e juristas que buscam discutir o modelo autorizativo, propondo uma adequação do atual modelo de execução do orçamento público para evitar que este figure como mera peça de ficção.

Ao que parece, a melhor solução para este entrave seria a correta hermenêutica das disposições orçamentárias, levando em consideração para tanto o conteúdo da norma. Passariam as normas programáticas a serem tratadas como vinculantes e as normas fins, as que tratam das aplicações financeiras, como normas autorizativas que permitem deliberação por parte do gestor.

Assim sendo, ao adotar as normas meio de certa margem de discricionariedade, torna-se possível analisar quais as melhores maneiras de efetuar as despesas, e, por outro lado, ao dotar os objetivos de certa impositividade, se impede o administrador de não respeitar o planejamento público que é esperado.

Por fim, incumbe destacar que este clamor público por um orçamento com feições mais imperativas é retrato da situação atual do cenário político brasileiro, uma consequência do desejo da população por afastar os casos de corrupção.

Logo, como expectativa de diminuir as ingerências dos gestores públicos sobre o erário no tocante à execução orçamentária, afastando a atual situação de irrestrita possibilidade de não aplicar o orçamento público, o qual, por ser fruto da autorização do povo, por meio da eleição de representantes, não pode ser desconsiderado, revela-se como tema inadiável a discussão do atual modelo, sob pena de se esvaziar a lei do orçamento da atual função que deveria exercer, qual seja a de instrumento democrático.

O cenário brasileiro atual tem revelado constantes manifestações populares em que a sociedade civil tem se organizado para dar voz aos sentimentos de insatisfação com o cenário político atual. Tendo isso como pressuposto, fica claro que a ideia de discutir inovações na forma com que é feita a execução orçamentária tendo, para tanto, como parâmetro a configuração da lei do orçamento como sendo lei material ou formal, é extremamente salutar.

A realização de novos estudos neste sentido e com o objetivo de propugnar novas soluções para os entraves atuais e para as críticas que apontam o esvaziamento do orçamento público enquanto peça de planejamento do Estado, revelam a importância de desenvolvimento de novos estudos no futuro a respeito de um modelo mais impositivo de orçamento público. Aí se revela a proatividade do gestor público em não se limitar a apenas praticar os atos de sua competência, mas em buscar novos métodos e estudar soluções para questões que podem tornar mais efetiva a máquina pública.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 07/10/2014.

BUJANDA, Fernando Sainz De. **Lecciones de Derecho Financiero**. Madrid: Universidad Complutense, 1982.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento Público: uma visão analítica**. São Paulo/SP, 2010. Disponível em: [http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/sof\\_2010/monografias/tema\\_2\\_3%C2%BA\\_monografia\\_celso\\_de\\_barros.pdf](http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/SOF/sof_2010/monografias/tema_2_3%C2%BA_monografia_celso_de_barros.pdf). Acesso em 26/09/2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FEITOSA, Cristiano Gomes; MOTA, Geisa da Silva; e, SANTOS, Gislane Maria dos. **Orçamento Público e as Controvérsias de sua Natureza Jurídica**. Publicado em maio de 2013. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=10709](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=10709). Acesso em: 26/09/2014.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Das controvérsias doutrinárias quanto à natureza das leis orçamentárias e suas implicações jurídicas na discussão** *GeECont*, v.2, n. 2, Floriano-PI, Jul-Dez. 2015.

**acerca do modelo impositivo de orçamento.** Publicado no Blog JusNavigandi. Teresina/PI: 19/03/2012. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/21318/das-controversias-doutrinas-quanto-a-natureza-das-leis-orcamentarias-e-suas-implicacoes-juridicas-na-discussao-acerca-do-modelo-impositivo-de-orcamento>. Acesso em: 26/09/2014.

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. **Do Controle de Constitucionalidade de Leis Orçamentárias e sua Evolução Jurisprudencial.** Publicado no Blog Conteúdo Jurídico. Brasília/DF: 07/01/2014. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.46594&seo=1>. Acesso em: 13/10/2014.

MAIA, Luiz F. **Apostila de Direito Financeiro.** [s.d.] Download disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/1568092/apostila---direito-financeiro/11>. Acesso em: 09/10/2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PEREIRA, Lucas Clemente de Brito. **Noções gerais acerca das finanças públicas.** Publicado em agosto de 2007. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/10256/nocoes-gerais-acerca-das-financas-publicas>. Acesso em: 14/10/2014.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas.** 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.

SANTOS, Rita de Cássia. **Plano plurianual e orçamento público.** Florianópolis-SC: Departamento de Ciências da Administração/UFSC, 2010. Disponível em: [http://www.moodle2.univasf.edu.br/posgraduacao/pluginfile.php/5783/mod\\_resource/content/8/Plano%20Plurianual%20e%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico.pdf?forcedownload=1](http://www.moodle2.univasf.edu.br/posgraduacao/pluginfile.php/5783/mod_resource/content/8/Plano%20Plurianual%20e%20Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlico.pdf?forcedownload=1). Acesso em: 12/07/2014.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-Programa no Brasil.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1972.

SOUZA, Carla Mariane de Oliveira. **O caráter indicativo do orçamento público e a responsabilidade criminal do Presidente da República pela prática de atos que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a lei orçamentária.** Publicado em dezembro de 2002. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unifacs.br%2FREVISTA JURIDICA%2FARQUIVO%2Fedicao\\_dezembro2002%2Fcorporadiscendente%2Fcarlamariane.doc&ei=XIE1VLnZBMLIggSskoLYDw&usg=AFQjCNFnd3Op3g6vbgNJHPRtZ9QhBomV5w&bvm=bv.76943099,d.eXY](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.unifacs.br%2FREVISTA JURIDICA%2FARQUIVO%2Fedicao_dezembro2002%2Fcorporadiscendente%2Fcarlamariane.doc&ei=XIE1VLnZBMLIggSskoLYDw&usg=AFQjCNFnd3Op3g6vbgNJHPRtZ9QhBomV5w&bvm=bv.76943099,d.eXY). Acesso em: 08/10/2014.