



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I – CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

EMERSON DAVID ALVES DA COSTA

**A PARALISAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DA AUSÊNCIA DE
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA: UMA DISCUSSÃO ACERCA DA
OPORTUNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO DE SALVAGUARDA**

**CAMPINA GRANDE
2022**

EMERSON DAVID ALVES DA COSTA

**A PARALISAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DA AUSÊNCIA DE
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA: UMA DISCUSSÃO ACERCA DA
OPORTUNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO DE SALVAGUARDA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito financeiro.

Orientador: Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de Carvalho

**CAMPINA GRANDE
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

C837p Costa, Emerson David Alves da.

A paralisação da administração pública em face da ausência de disponibilidade orçamentária [manuscrito] : uma discussão acerca da oportunidade de implementação do orçamento de salvaguarda / Emerson David Alves da Costa. - 2022.

67 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2022.

"Orientação : Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de Carvalho, Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Orçamento público. 2. Crédito suplementar. 3. Impasses deliberativos. 4. Direitos essenciais. I. Título

21. ed. CDD 336

EMERSON DAVID ALVES DA COSTA

A PARALISAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FACE DA AUSÊNCIA DE
DISPONIBILIDADE ORÇAMENTÁRIA: UMA DISCUSSÃO ACERCA DA
OPORTUNIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO DE SALVAGUARDA

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Direito.

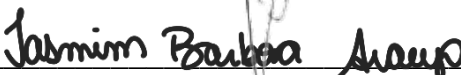
Área de concentração: Direito financeiro.

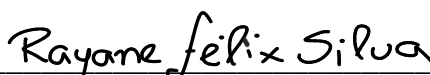
Aprovada em: 01/04/2022.

BANCA EXAMINADORA
UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS-CCJ

Prof. Laplace Guedes Alcoforado L. de Carvalho
Diretor do CCJ - Matr. 1229331-1

Prof. Esp. Laplace Guedes Alcoforado Leite de Carvalho (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Profa. Esp. Iasmim Barbosa Araújo
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)


Profª. Mestre Rayane Felix Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Ao Deus que me abriu portas; que pôs o seu Espírito em mim, me fez ovelha do seu pasto e que por vezes designou os céus em meu socorro. A Cristo toda glória, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

Àqueles que sonharam comigo esse sonho, meus pais. Vocês esperaram por esse dia tanto quanto eu e agora não me resta outra coisa a não ser registrar minha gratidão pelo amor, zelo e apoio que sempre me proporcionaram.

À minha esposa Aline Danielle. Dos corredores da faculdade à aliança no altar, você sempre foi um eixo de integridade, simplicidade, humanidade e espiritualidade. Do seu sim conheci o significado do amor e de nosso casamento veio a mais preciosa das dádivas, Ayla Beatriz.

À Ana Luiza Alexandre, colega de curso, parceira de trabalho e amiga de tantas horas. Sua incomum paciência e seus incansáveis esforços em me socorrer me direcionaram no caminho inequívoco dos dias de glória que estou a alcançar. A você minha eterna gratidão.

Ao meu orientador Professor Laplace Guedes. Seu perfil como pessoa acessível aliado ao seu profundo conhecimento, resultante de significativas experiências como gestor público, foram um verdadeiro farol de discernimento. Não por acaso o CCJ se tornou o centro de excelência que reconhecemos hoje.

À professora Raïssa de Lima e Melo, Mestre em todos os sentidos da palavra, cuja convivência ao longo dos anos na academia produziu ampla admiração e respeito, como pessoa e docente.

À professora Doutora Flávia de Paiva Medeiros de Oliveira, cujo conhecimento e resolutividade constituem um espelho para uma brilhante vida profissional.

Por fim, registro uma homenagem póstuma à minha sogra, que, infelizmente, não viveu para ver a conclusão desse ciclo. Sua partida prematura no último dia 16 de março deixou um vazio em todos nós, mas em Cristo repousa a firme esperança de nos encontrarmos novamente, desta feita sem dor e lágrimas.

“Há um momento especial que acontece na vida de toda pessoa, um momento para qual ela nasceu. Quando aproveitada, essa oportunidade extraordinária, faz com que a pessoa cumpra sua missão, uma missão para qual somente ela tem as qualificações necessárias. Nesse momento, a pessoa encontra a grandeza. Esse é o nosso momento maravilhoso.”

(Winston Churchill)

RESUMO

O orçamento público é fator central na atuação do Estado. Figura a execução dos recursos públicos segundo normas técnicas e leis orçamentárias e está submetido a autorização legislativa. Este trabalho se propõe a discutir a função do orçamento público como ducto na concretização de direitos essenciais, constitucionalmente garantidos. Objetiva examinar os impasses da deliberação orçamentária legislativa quando da necessidade de crédito adicional suplementar. A metodologia utilizada para esse fim é bibliográfica; exploratório-descritiva; aproxima-se sua natureza à qualitativa e seu objeto ao estudo de caso. Os resultados levantados a partir das demonstrações dos casos shutdown americano e Alagoa Nova-PB demonstram que contratempos deliberativos podem impactar negativamente a sociedade, em razão de não realização de direitos essenciais. Conclui-se que por via de inovação da lei de orçamento no Brasil poderia ser criado um mecanismo de salvaguarda com aplicação imediata e lapso temporal determinado, o qual possibilitasse o uso de recurso público suplementar adicional, quando houvesse ausência de consenso ou retardo da autorização prévia legislativa.

Palavras-Chaves: Orçamento público. Crédito suplementar. Impasses deliberativos. Direitos essenciais.

ABSTRACT

The public budget is a central factor in the state's performance. It is the execution of public resources according to technical standards and budgetary laws and is submitted to legislative authorization. This paper aims to discuss the function of the public budget as a duct in the realization of essential rights, constitutionally guaranteed. It aims to examine the impasses of legislative budget deliberation when the need for supplementary additional credit is needed. The methodology used for this purpose is bibliographic; exploratory-descriptive; its nature is approached to qualitative and its object to the case study. The results obtained from the demonstrations of the American shutdown cases and Alagoa Nova-PB show that deliberative setbacks can negatively impact society, due to the non-realization of essential rights. It is concluded that through innovation of the budget law in Brazil, a safeguard mechanism could be created with immediate application and determined time lapse, which would allow the use of supplementary additional public resources, when there was no consensus or delay in prior legislative authorization.

Keywords: Public budget. Supplementary resource. Deliberative deadlocks. Essential rights.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 ORÇAMENTO PÚBLICO: SÍNTESE HISTÓRICA	12
2.1 Brasil e seus marcos legais	21
2.1.1 Tipos de orçamento no Brasil	31
3 DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA E IMPASSE PARALISANTE	39
3.1 O caso norte-americano	40
3.2 O caso brasileiro	46
3.2.1 A paralisação municipal em face da indisponibilidade orçamentária	48
4 ORÇAMENTO DE SALVAGUARDA PARA CONTINUIDADE NO CUMPRIMENTO DE DESPESAS ESSENCIAS A SOCIEDADE	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

A complexidade de organização da sociedade e suas incontáveis necessidades a cada novo século manifestam a obrigatoriedade de inovação das formas estruturais e institucionais de governança pública. Questões como saúde, moradia, educação, segurança, transporte e mobilidade, previdência social, dentre outros arranjos sociais que são estabelecidos no processo de desenvolvimento cotidiano, conduzem ao Estado, no amplo exercício de suas faculdades, buscar maneiras para uma melhor performance. Assente aquelas carências, o orçamento público é elemento central na atuação estatal, seu papel figura a execução de programas, projetos, políticas econômicas, financeiras e sociais planejadas pelo Poder Executivo e realizados por diversos comandos via entes federativos (XEREZ, 2013).

Anteriormente, todavia, o Estado não possuía essa abrangência, logo exercia funções bem menores das que hoje emprega. Por ser mais restrita sua atuação, operava o orçamento como instrumento de controle, e a demonstração da restrição financeira das despesas por espécie de consumo (material, pessoal, etc.) se ajustava as conformidades dos órgãos públicos a época. Do século XX até então, a elevação de seus gastos requisitou a integração de aplicações administrativas coerentes as novas atribuições e corporificação do novo Estado. Um modelo orçamentário mais adequado a nova conjuntura se sobrepunha a antiga elaboração de custeio das despesas públicas, que já não mais atendia as carências do processo social e econômico (GIACOMONI, 2019).

Uma nova soma de obrigações inerentes ao Estado Moderno requereu volumes impensáveis de recursos financeiros, comumente a nível de centenas de bilhões ou trilhões, nas mais diversas unidades monetárias globais. Definindo-se que o empenho por recursos é concretizado via atividade financeira estatal (JARDIM, 2018) que “[...] consiste na obtenção, criação, gestão e dispêndio do dinheiro indispensável às necessidades da sociedade que devem ser atendidas pelo Estado ou por outras pessoas por ele designadas.” (BALEIRO, 1981, p. 2 *apud* JARDIM, 2018, p. 2-3). Para atender em tempo hábil toda essa demanda social, a execução do orçamento público exige planejamento e mecanismos normativos e administrativos para sua composição efetiva e saudável em termos fiscais.

Não obstante, com frequência nacional e internacional, há casos em que o gasto esperado supera o orçamento planejado para determinado exercício financeiro, mesmo havendo recursos para cobrir o gasto excedente, a gestão pública não pode utilizar tal recurso sem prévia aprovação do Legislativo. Elucida-se a supramencionada situação com o *shutdown* (congelamento das verbas do governo) americano que acontece desde longas datas. Em certos momentos houve rejeição ou retardo na aprovação de propostas para o incremento financeiro federal, o que implicou na estagnação ou atuação restrita de serviços públicos por vários dias (CEPIK, 2019; BIJOS, 2017).

Apesar de o *shutdown* atingir apenas serviços discricionários, não essenciais, avalia-se que o contratempo para a sociedade americana impactou negativamente o Produto Interno Bruto (PIB) em 0,3 pontos percentuais no ano de 2013, apenas como resultado da paralisação dos parques nacionais. E, entre os anos 2018 e 2019 se estimou uma perda total em US\$ 11 bilhões no PIB (CEPIK, 2019; BIJOS, 2017). Noutras palavras, significa redução de verba pública para o ano subsequente, pois decrescendo a receita num ano, decresce a poupança do Estado para investimento em ano posterior e isso terá efeito, também, sobre os serviços essenciais.

Os serviços básicos são constituídos em incomensuráveis prescritivos, notadamente no caso brasileiro pela Constituição Federal (CF, 1988), como direitos, entre os quais alguns deles se configuram como cruciais e indispensáveis em seu cumprimento. Por isso, levanta-se a discussão quanto a função do orçamento público como ducto na concretização de direitos essenciais, constitucionalmente garantidos. Problematiza-se, que medida poderia ser tomada quando a gestão pública solicita um crédito adicional para cobrir despesas, mesmo havendo recursos disponíveis, o pedido é rejeitado ou não autorizado em tempo hábil para o exercício qual foi solicitado?

Destarte, objetiva-se: (1) averiguar o processo de deliberação legislativa e seus impasses no tocante a incumbência do orçamento público ser via de efetivação de direitos essenciais a sociedade; (2) apresentar, em síntese, a evolução histórica do orçamento público e seus marcos legais no Brasil; e (3) explorar os obstáculos resolutivos orçamentários dos casos norte americano e brasileiro, com estudo de caso a nível local.

Justifica-se o estudo pela relevância no debate a nível mundial em múltiplos espaços científicos e socioeconômicos, no que se refere ao protagonismo do

orçamento público e seus impactos: no incremento econômico, na progressão política, na desenvolvimento social que pressupõe o cumprimento de direitos básicos para os cidadãos. Tal-qualmente, por este trabalho aviltar um esforço para melhorias na execução orçamentária; e para evitar danos sociais provenientes de obstrução Legislativa, quando dos empecilhos políticos e de consenso na aplicação normativa que rege a composição orçamentária pública.

Para responder aqueles propósitos, a bibliografia concernente ao direito financeiro caracteriza a pesquisa como bibliográfica, por sua crítica se amparar em material científico já elaborado, constituído por livros, artigos, relatórios, documentos e sites (GIL, 2002; FONSECA, 2002) que versam sobre o objeto em exame. Quanto aos objetivos, é exploratório-descritiva, intenta descobrir ideias e intuições visando obter maior familiaridade com o fenômeno pesquisado; bem como, descrição das características do fenômeno ou mesmo estabelecer ligações entre variáveis que com ele se relacionam (OLIVEIRA, 2011). Por fim, ainda que não se configure como tal em sua amplitude, sua natureza pode ser vista como qualitativa e seu objeto como estudo de caso: a primeira é uma abordagem que utiliza os dados buscando sua significação, a contar da percepção do objeto dentro do seu contexto; e a segunda, é a investigação empírica de um fenômeno contemporâneo imerso no conjunto da vida real (OLIVEIRA, 2011; YIN, 2001).

O trabalho se estrutura, além desta introdução (cap. 1) e considerações finais (cap. 5), na ordem: cap. 2 – apresentação evolutiva da história do orçamento público e seus marcos legais no Brasil; cap. 3 – explora os casos de *shutdown* Norte-americano e no município paraibano de Alagoa Nova; e cap. 4 – discute, em caso de necessidade de suplementação de dotações, a adoção de mecanismo legal para continuidade da execução orçamentária a fim de salvaguardar direitos essenciais.

Consoante a bibliografia e ante os dados observados sobre execução do orçamento público e sua conjuntura, há que se propor um veículo de resolução para uma problemática que afeta toda estrutura da sociedade. Por via de inovação da lei no Brasil poderia ser criado um mecanismo de aplicação imediata, com lapso temporal determinado, que, com o aval e acompanhamento direto do Poder Legislativo, permita autorizar a execução orçamentária quando ocorrer ausência de consenso ou retardo da autorização prévia legislativa à suplementação de rubricas orçamentárias, no caso de necessidade a mais de dotações para atendimento em áreas essenciais, com o intuito de salvaguardar direitos consagrados constitucionalmente.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO: SÍNTESE HISTÓRICA

A construção organizativa da sociedade se estabeleceu em amplo aspecto para além de suas formas particulares de interação enquanto indivíduos comuns. A medida em que o ente social se fundava, conjuntamente a ele engendraram-se estruturas diversas para acomodação e condução mais próxima possível do idealizado para o corpo social e suas complexidades. O poder público dentre tais instâncias de estruturação, simbolizado pela figura do Estado, exerce entre muitas atuações o comando sobre os recursos da sociedade e, a partir disso, administra no âmbito dos recursos públicos, via planejamento, as finanças públicas. Por conseguinte, tem por objetivo adequar a distribuição do dinheiro público equitativamente, segundo as necessidades demandadas pelos cidadãos por meio da orçamentação pública.

Por tal razão, o orçamento público como instrumento de exercício administrativo governamental se colocou ao longo dos tempos como elementar para o desenvolvimento socioeconômico. Essa percepção do Estado e da relevância orçamentária para construção social têm trajetória edificada em séculos pregressos, todavia tomou forma mais apropriada apenas nos séculos mais recentes (PIRES, 2011). Significa que, “nem sempre o orçamento público esteve orientado para a gestão, para a administração.” (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico). Entre o período de sua criação até o de consolidação do conceito orçamentário, a atividade e o efeito de orçar era desempenhada como ferramenta de controle financeiro e político (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico), isso porque “o pensamento econômico clássico e as finanças públicas liberais reservavam ao Estado funções limitadas e os orçamentos aprovados pelos parlamentos estavam a serviço daqueles poucos objetivos.” (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Interpreta-se desse modo que

O crescimento do Estado e de suas formas de atuação alteraram o entendimento sobre as finalidades desempenhadas pelos orçamentos. Mesmo não deixando de lado o controle político e financeiro, o orçamento precisaria representar, também, as novas e inúmeras responsabilidades assumidas pela administração pública. Isso só seria possível com sistemas orçamentários apropriados. (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Assim, o crescimento do Estado e as novas demandas sociais e de produção levariam a exigência do surgimento de um orçamento público, de maneira que as receitas e despesas pudessem ser melhor organizadas.

Estado e orçamento estão, na atualidade, tão intrinsecamente ligados que muito se embaralha as origens do orçamento com o nascimento do Estado de Direito. É fato que o aspecto financeiro do setor público foi o primeiro afetado entre a transição do Estado Absoluto para o Estado de Direito, mas a história da técnica orçamentária surge bem antes da própria concretização de Estado em si mesmo, quando firmado na Modernidade. O Estado Democrático de Direito, no qual se vive hoje, une planejamento e orçamento como estratégia contemporânea para gestão dos recursos públicos. Anteriormente, por sua vez, o poder estatal representava-se pela imagem do rei ou imperador e não havia a separação entre finanças privadas e finanças do Governo (PIRES; MOTTA, 2006; MORAIS, 2011).

Constata-se, dessa maneira, que o orçamento público na qualidade de ferramenta de atuação governamental tem sua aparição desde o século XIII, trazia características próximas das que se conhece atualmente e foi fruto, na Inglaterra, do descontentamento da nobreza com o aumento do volume de tributos, o qual essa deveria assumir em cada ano (PIRES, 2011). Despontou, então, o entendimento de que os gastos dos governantes teriam de ser antecipadamente autorizados. Essa ideia tem registro desde o remoto ano de 1217, com a edição da *Magna Charta Libertatum* do Reino Unido (PIRES; MOTTA, 2006).

Assume-se, igualmente, que o orçamento em seu aspecto mais claro foi estabelecido na Inglaterra em meados do ano 1822, num momento histórico em que o Estado Liberal receou com a elevação dos gastos públicos e considerando a hipótese de que realizando um controle dos mesmos se teria, de outro lado, uma maneira mais eficiente de aplicação de tributos (GIACOMONI, 2008; PIRES 2011).

Ao fim do século XIX o orçamento público estava completamente consolidado como técnica essencial de gestão dos recursos públicos na Europa e em outras localidades. Em todo o século seguinte, XX, se conservou o caráter de instrumento de controle parlamentar no que trata das ações orçamentárias do poder executivo, com foco em frear a elevação dos gastos e desvios de funções quanto ao destino dos recursos do erário. Entretanto se adicionou a sua natureza um aspecto mais gerencial da orçamentação, conduzindo a mesma para o ambiente de planejamento econômico e da gestão financeira (PIRES, 2011).

Nesse sentido, o Estado enxarcado de novas interpretações passa a intervir: na estruturação e gestão dos três Poderes; administra via Executivo o cumprimento e a aplicação legislativa, inclusive, direta ou indiretamente por meio do poder de polícia e pela prestação de serviços públicos; através do Parlamento guarda o direito produzido, revoga aquele que não está mais em consonância com a dinâmica social e, ainda, determina o direito novo, continuamente a procura por responder os desejos dos indivíduos. Por tal motivo, o conjunto de obrigações pertinentes ao Estado moderno requer volumes impensáveis de recursos financeiros, comumente a nível de centenas de bilhões ou trilhões, nas mais diversas unidades monetárias globais. Definindo-se assim, que o empenho por recursos é concretizado através da atividade financeira estatal (JARDIM, 2018).

Portanto, possui ligação direta a evolução histórica do Estado e a evolução histórica do papel do orçamento, logo do orçamento público. De maneira que,

A complexidade e sofisticação das técnicas de gestão orçamentária hoje conhecidas foram respostas para a ampliação das funções estatais e para a mudança qualitativa da relação entre desenvolvimento socioeconômico e atuação governamental, tornando-se esta última uma imprescindível alavanca para o avanço das sociedades urbano-industriais prevaletentes em todo o mundo. (PIRES, 2011).

Dado isso, os Estados mais desenvolvidos economicamente possuem na história maior destaque perante a evolução do orçamento público, a saber aqueles situados no ocidente, especificamente países europeus como Reino Unido, França, Itália, Espanha e Bélgica; e anglo-saxões, tais como EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia entre outros (GIACOMONI, 2019; PIRES; MOTTA, 2006; PIRES 2011; PIRES; SATHLER, 2018).

Trazendo-se como referência os três mais citados segundo a base científica deste trabalho, quanto a importância destes na evolução do orçamento público para o mundo, tem-se: Inglaterra, França e EUA.

A Inglaterra foi berço embrionário do orçamento público. Pontos marcantes de sua história foram: outorgação da *Magna Charta Libertatum* (ano 1217); o advento da “Revolução Gloriosa” (ano de 1688); a institucionalização da *Bill of Rights* (Declaração dos Direitos); a Resolução n. 66, da Câmara dos Comuns (ano 1706); e a Lei do Fundo Consolidado (ano 1787). Apesar de apenas no ano de 1822, na Grã-Bretanha, o primeiro orçamento público ter sido editado formalmente e o Executivo, desde então, passar a prestar contas ao Legislativo (PIRES; MOTTA; 2006).

Apresentando-se alguns destaques daqueles pontos, se tem: a Magna Carta, autorizada pelo rei João Sem-Terra, em seu art. 12 estabelecia que “nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 17). Isso abriu as possibilidades para encerrar o despotismo da Coroa na cobrança de impostos. De outro lado, na Declaração dos Direitos, se instituiu que nenhum cidadão, daquele dia em diante, seria forçado a realizar doação, empréstimo, caridade, ou pagar impostos, à exceção dos casos em acordo com a Lei do Parlamento. E a resolução n. 66, definia duas regras centrais ao orçamento: (a) seria de obrigatoriedade do Executivo o controle das finanças estatais, organizando o plano de receita e despesa; e (b) ao parlamento competia aprovar, reduzir ou rejeitar a despesa sugerida, para mais, efetuar o controle da consumação do orçamento (PIRES; MOTTA, 2006; PIRES; SATHLER, 2018).

Por último, mas não sem importância, a Lei do Fundo Consolidado criou um mecanismo de “único fundo geral”, que tinha por objetivo arrecadar e registrar receitas e despesas totais, fundando o alicerce para uma integração entre as atividades financeiras do Governo. Um fato particular a Inglaterra é que, até data recente, o seu processo orçamentário não sofreu alterações significantes em sua forma de execução (GIACOMONI, 2019; PIRES; MOTTA, 2006). Acrescenta-se, apesar disso, que a sua evolução histórica orçamentária “[...] atestou que a despesa pública depende da política adotada; delineou a natureza técnica e jurídica do orçamento público; e serviu como ponto de referência para a implementação desse instrumento nas organizações governamentais do mundo todo (PIRES; MOTTA, 2006, p. 18).

Como segunda nação mais relevante se teria a França com a Revolução Francesa (ano 1789) e a criação da sua Assembleia Nacional, em que a partir dela ficou aprovada a Declaração dos Direitos dos Homens, a qual defendia que somente representantes do povo detinham o direito de votar impostos, que por sua vez deveriam ser quitados por todos, segundo a condição de contribuição de cada indivíduo e independente de sua posição social (PIRES; MOTTA, 2006).

Nessa nação o processo orçamentário público, em sua origem, instituiu os princípios básicos:

[...] o orçamento deverá ser votado anualmente (anuidade); deverá ser votado antes do início do ano financeiro a que se refere (anterioridade); deverá conter todas as previsões de receitas e despesas necessárias para o ano seguinte (universalidade); e, as receitas não devem ser vinculadas a objetivos específicos, mas todas devem fazer parte de um fundo consolidado (não afetação das receitas). (PIRES; MOTTA, 2006, p. 18).

Uma reserva para observar primeiramente, o princípio da desafetação das receitas tem adequações consoantes ao regramento constitucional e normas particulares a cada país, logo não se estabeleceu nas demais nações igualmente ao francês (PIRES; MOTTA, 2006).

Segundo, o controle parlamentar francês sobre o orçamento ocorreu tardiamente, assim como na Inglaterra. Na França, apenas no ano de 1831 fica estabelecido que as despesas de seus ministros deveriam estar adequadas aos valores que possuíam em suas pastas, logo não excedendo ao que estava previsto em recurso disponível. Sendo nesse momento que o controle orçamentário se torna completo nessa nação. Enquanto na Inglaterra alguns anos se passaram até que o controle saísse do lado da moeda, receita, para abarcar também a despesa, isso decorreu de forma paulatina e teve início com o corte de gastos de suas forças armadas. Contudo, a literatura em estudo destaca a França por seu pioneirismo na criação da Corte de Contas (PIRES; MOTTA, 2006; GIACOMONI, 2019).

A França, como modelo para o mundo, inspirou diversas nações com o processo de compatibilização de orçamento público e seus princípios, inclusive o Brasil – que será abordado numa subseção a parte. Segue-se explanação por hora com os EUA, que mais representa reformas no processo orçamentário nos dias atuais.

Os respectivos destaques históricos na evolução do processo orçamentário norte-americano ficam apresentados no Quadro 1 a seguir:

Quadro 1 – EUA e eventos de impacto para evolução histórica do orçamento público (séc. XVIII-XX).

Ano	Evento	Impacto
1774	Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia	Determina o fim de todo imposto interno e externo que não tenha prévia aceitação do povo.
1776	Revolução Americana	Independência americana da Inglaterra.
1802	A Câmara de Representantes do Povo cria a <i>Committee on Ways and Means</i> (Comissão de Meios e Recursos)	O orçamento passa a ser planejado e elaborar. Fica estabelecido como dever do Secretário do Tesouro apresentar relatório financeiro anual das receitas e despesas públicas.
1910-1912	Instituição da Economy and Efficiency Commission (Comissão de Economia e Eficiência)	Amplio estudo analítico da administração pública norte-americana e sua modernização.
1913-1915	Elaboração de orçamentos com base em custos no Burgo de Richmond (Nova Iorque)	Performance <i>budget</i> .
1920	Cerca de 44 estados realizam reformas de seu modelo orçamentário	Em 23 deles, os orçamentos passam a ser elaborados pelo Executivo.
1930	Departamento de Agricultura e a Administração do Vale do Tenesse passa a classificar o orçamento por projetos e programas	Avanço na técnica orçamentária, aproximação do orçamento com o planejamento.
1950	Criação da Lei do Processo do Orçamento e da Contabilidade	Determina que o orçamento seja elaborado a partir de programas de trabalho e confere autonomia ao Presidente da República para classificar despesas.
1960-1970	Desenvolvimento pelo setor privado do Orçamento Base Zero (OBZ), e posterior adaptação para o setor público	Produziu outra concepção mais avançada, a de Orçamento Baseado em Atividades.
1974	Reforma ampla do processo orçamentário norteamericano através do " <i>Budget and Impoundment Act Control of 1974</i> " (Ato de Controle de Contingenciamento e Orçamento)	Criou as Comissões Centrais de Orçamento nas Casas do Congresso e o Escritório de Orçamento do Congresso, assim como o procedimento para apreciação da proposta orçamentária enviada pelo Executivo.
1985	Congresso aprova o " <i>Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act</i> " (Ato do Orçamento Equilibrado e do Controle Emergencial do Déficit)	Estabelece metas anuais para redução do <i>déficit</i> público via corte linear aprovado por Resolução Conjunta do Congresso. Torna-se referência internacional para política de equilíbrio dos orçamentos públicos. Aprimora o método do orçamento por performance.
1993 –	<i>Outorga da Government Performance and Results Act</i> (GPRA) (Lei de Desempenho Governamental e Resultados) Criação do <i>Government Accountability Office</i> (GAO) (Escritório de Contabilidade do Governo) e, <i>Office of Management and Budget</i> (OMB) (Gabinete de Gestão e Orçamento)	Objetos de esforços qualificados, técnica e politicamente, para implementar o atualmente chamado <i>Performance Budgeting</i> (Orçamento de Desempenho).

Fonte: Adaptado segundo FJP ([2000]), Pires e Motta (2006) e, Pires e Sathler (2018).

Quando os EUA se tornaram independentes da Inglaterra – Revolução Americana – não existia ainda um modelo de execução orçamentária consolidado na Grã-Bretanha que fosse possível servir de molde para os idealizadores da Constituição daquele país nascente. Contudo, ainda a época, constitucionalmente, fica previsto que “nenhuma soma será retirada do Tesouro, senão em consequência (sic) de apropriações estabelecidas em lei; e que um balanço das entradas e saídas de dinheiros públicos deve ser divulgado, periodicamente” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 18).

Ao se instituir a Comissão de Economia e Eficiência, também denominada de Comissão Taft, o relatório por ela elaborado consolida o conceito de orçamento público para os EUA, afirmando que “o orçamento constitui um documento para ação por parte do Congresso, um instrumento de controle e de administração para o chefe do executivo e uma base para funcionamento dos departamentos e órgãos.” (FJP, [2000]). Outro detalhe importante diz respeito a Comissão de Meios e Recursos ter posto fim ao exclusivo papel do Executivo sobre o controle das finanças do Governo. Além desses fatos, foram os EUA que no ano de 1955 instituíram a metodologia *Planning, Programming and Budget System* (PPBS) (Sistema de Planejamento, programação e orçamentação) (FJP, [2000]; PIREs; MOTTA, 2006) que foi base para um arcabouço moderno de construção orçamentária para muitas nações.

Conforme a 2ª Comissão Hoover (ano 1955): "Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos, os recursos e suas inter-relações são levados em conta, visando à obtenção de um programa de ação." (FJP, [2000]). Apesar disso, quinze anos mais tarde, o Presidente Nixon dispensaria o cumprimento do PPBS pelos departamentos federais, até porque o período não favorecia a aplicação dessa metodologia¹, o demonstrava a necessidade de menor rigidez nos parâmetros do processo de orçamentação pública quando em situações específicas.

Nos EUA sempre se mostraram constantes conflitos entre Executivo e Legislativo² no tocante a orçamento governamental (FJP, [2000]; PIREs; MOTTA,

¹ “Com a escassez de recursos financeiros decorrente da guerra com o Vietnã e a ascendência do processo inflacionário, a técnica do PPBS ficou comprometida; afinal, para as circunstâncias da época, planejar e programar não faziam sentido.” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 20)

² Não é difícil compreender que esse descontrole sobre as despesas públicas por parte do Executivo e do Legislativo, aliado a fortes índices de negociatas e corrupções, levou o Governo Americano a sucessivos déficits na virada do século XIX para o XX, acrescidos de uma parcela significativa de aumento de despesas, devido à intensificação das atribuições governamentais. Tornou-se mister, por

2006), inúmeras outras comissões além das citadas foram criadas e subdivididas a fim de se obter controle eficaz sobre o fluxo da riqueza daquele país que à época gozava de grande volume de recursos públicos.

Com o debate sobre a reforma orçamentária mais ampliado, se inseriram na discussão os empresários. Esses viam o orçamento como ferramenta para tornar o Governo americano mais eficiente com menos recursos, de modo que o resultado verificado foi a diminuição do ônus tributário sobre a sociedade. Notaram-se, também, com a elevação das despesas frente o aumento das demandas sociais, bem como a evolução da complexidade da estrutura da máquina administrativa estatal, que era preponderante adotar métodos e processos de concepções mais desenvolvidas para o orçamento (PIRES; MOTTA, 2006).

Da década de 1990 até os dias atuais (vide Quadro 1), os EUA apresentaram ao mundo um amplo mecanismo de sofisticação orçamentária, principalmente após o forte apelo nacional por manterem o equilíbrio fiscal das contas públicas. Com a criação da GPRA (ano 1993) e o imperativo dos órgãos GAO (no Legislativo) e OMP (no Executivo), o país estabeleceu o aperfeiçoamento do orçamento por desempenho, que teve por base o PPBS. A estabilização fiscal como meta e a chamada responsabilidade fiscal como meio, logo tomaram aspecto global e nações como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido, além de Brasil e Chile adotaram tais vias (PIRES; SATHLER, 2018). Acrescenta-se que “em todos os casos, aquelas leis redundaram em mudanças nos sistemas e processos orçamentários, embora não necessariamente impondo, de forma explícita, o orçamento de desempenho.” (PIRES; SATHLER, 2018, p. 40).

São as metodologias mais utilizados internacionalmente: orçamento-programa, orçamento base-zero e orçamento de desempenho ou de resultados. A primeira é a que vigora mundialmente, porém variando suas especificidades em cada local; a segunda percebida como fracasso – mas ressurge nos EUA de tempos em tempos; e a última é aceita em diversos estudos como a tendência contemporânea da gestão orçamentária pública (PIRES; SATHLER, 2018; GIACOMONI, 2019).

Após este breve resumo sobre os fatos que propiciaram a evolução histórica do orçamento público, demonstra-se a conceituação do que é o orçamento nos dias atuais. Opta-se em expor neste instante, por ser com base neste entendimento que

isso, implementar medidas para restringir os déficits e substituir essa praxe na gestão orçamentária de modo geral negligente. (PIRES; MOTTA, 2006, p. 19).

se expressa a atuação brasileira quanto as diretrizes de composição do orçamento nacional e porque na contemporaneidade “o crescimento das atribuições do Estado garantiu ao orçamento um significado político não conhecido no passado. [qual seja:] ‘O orçamento é essencialmente um ato *político*’.” (JÉZE, 1922 *apud* GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Define-se assim que “orçamento público é um instrumento de relacionamento entre cidadãos-eleitores-contribuintes e governos-administrações públicas-legisladores, cujo objetivo é auxiliar na obtenção de bem-estar social ao menor custo possível para todos.” (PIRES, 2011, p. 14). De outro modo, numa ênfase mais clara e objetiva, é:

um registro das receitas e despesas do governo durante um período de tempo. Se for lido antes do período de tempo a que se refere, refletirá uma declaração de intenções (o que o governo pretende fazer nesse período, e como irá financiar essas pretensões) – o orçamento então é uma previsão que associa quantitativamente certas despesas com certos objetivos. (BITTENCOURT, 2015, p. 7).

Todavia, essa previsão precisa estar conformada às normas legais e administrativas as quais o modelo orçamentário está submetido.

Ou seja, o mesmo deve ser compreendido no ato de construção como “[...] conjunto de receitas e despesas contido na lei orçamentária concernentes a um determinado ano-calendário, compreendendo, portanto, o período que se inicia em 1º de janeiro e termina no dia 31 de dezembro.” (CARVALHO; VIEIRA; LINS, 2018, p. 8)³. Por ser trabalhado dentro de um lapso temporal, seus objetivos e previsões iniciais estarão sob influências de eventos futuros, e isso implica:

- a) que os meios financeiros previstos no orçamento sejam efetivamente disponibilizados aos agentes que os gastam;
- b) que esses agentes os gastem de acordo com as normas e regulamentos previstos; e
- c) que as despesas previstas no orçamento, quando realizadas na forma nele discriminada realmente levem às consequências nele previstas em termos de resultados concretos da ação pública. (BITTENCOURT, 2015, p. 7-8).

Sendo o orçamento público uma previsão de aplicação dos recursos públicos, provenientes da contribuição social de todos os indivíduos, em despesas que se transformarão em benefícios para a coletividade, precisa se fundamentar em princípios que tragam segurança e confiança de que os recursos federativos estão de

³ “Convém esclarecer que o ano-calendário não se confunde com o ano civil, porquanto este representa o lapso temporal de 365 dias contados a partir de qualquer dia do ano, consoante consta da Lei 810, de 6 de setembro de 1949 [...]”. (CARVALHO; VIEIRA; LINS, 2018, p. 8).

fato sendo bem alocados. Tais princípios que o reveste são: clareza, publicidade e transparência⁴ (OLIVEIRA; MILFONT, 2014).

Complementa-se por fim que identicamente as nações aqui apresentadas o Brasil tem buscado por melhores compreensões sobre o conteúdo, o conceito e as diretrizes normativas administrativa e legal que devem reger o processo de orçamentação brasileira. Espelhando-se na Inglaterra, mas especialmente na França e EUA atualmente, a história da evolução do orçamento no Brasil também tem seus marcos conjunturais que serão apresentados na seção a seguir.

2.1 Brasil e seus marcos legais

Assim como os países de destaque para evolução do orçamento público, no Brasil, a questão orçamentária sempre se mostrou como ferramenta potente no controle dos recursos financeiros públicos, que devem retornar a sociedade geradora dos mesmos sob a forma de prestação de bens e serviços. Deveras é de relevância, que não apenas as constituições federais outorgadas ao longo da história, mas também, estaduais e as leis orgânicas municipais brasileiras trouxeram este elemento consagrado através de variados dispositivos que abordam a programação como espécie do orçamento público nacional (PIRES; MOTTA, 2006).

O processo de evolução orçamentária brasileiro decorre desde o período colonial com a chegada de D. João VI, meados do início do século XIX, que acarretou na abertura dos portos brasileiros implicando num maior volume de impostos aduaneiros. Isso incitou o Poder administrativo à época a iniciar o processo de

⁴ **Princípio da clareza.** O orçamento público, ao cumprir múltiplas funções – algumas não técnicas – deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas aquelas pessoas que, por força de ofício ou por interesse, precisam manipulá-lo. É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. (...). **Princípio da publicidade.** Por sua importância e significação e pelo interesse que desperta, o orçamento público deve merecer ampla publicidade. Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza. (GIACOMONI, 2007, p. 83 *apud* OLIVEIRA; MILFONT, 2015, documento eletrônico).

O princípio orçamentário da transparência obriga não somente a ampla divulgação do orçamento, mas principalmente que as previsões orçamentárias, tanto de receitas, despesas, renúncias ou programas, sejam dispostas de maneira facilmente compreensível para todos, não apenas para o seu executor, como também para o cidadão interessado, e, inclusive, para os órgãos de controle e fiscalização. Pretende, principalmente, coibir a existência de despesas obscuras ou a inclusão de verbas, programas, projetos ou benefícios fiscais imprecisos ou inexplicáveis que, por falta de clareza ou transparência, possam induzir a erro ou serem manipulados para atender a objetivos diversos dos originalmente previstos e aprovados. (ABRAHAM, 2010, p. 236 *apud* OLIVEIRA; MILFONT, 2015, documento eletrônico).

organização das finanças públicas (PIRES; MOTTA, 2006). O referido processo sempre esteve condicionado a processos exteriores de orçamentação, logo todos os modelos internamente aplicados tinham por base modelos construídos por outras nações.

Observa-se que: no período do Império, se instaurou o modelo de orçamento inglês; nos primórdios da República, se estabelece o modelo norte-americano, o qual concede domínio geral ao Legislativo para elaboração do orçamento; quando dos anos 1960, o país introduz, novamente, um modelo norte-americano, qual seria: orçamento-programa (FJP, [2000]). Portanto, em crítica declarada a esse fato, se diz que “a legislação orçamentária brasileira é moderna, o que não significa que o orçamento tenha sido valorizado ao longo da história do país. Ao contrário, reflete uma curiosa tradição de se copiarem modelos.” (FJP, [2000], p. 71).

Reforça a afirmação antes posta o pensamento que

O modelo praticado no Brasil de acompanhamento da execução do orçamento tem origem nas normas francesas e italianas que desde o final do século XIX observavam os estágios tradicionais: empenho, liquidação, ordem de pagamento e pagamento propriamente dito. (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Todavia não apenas as europeias, visto que do século XX em diante, como demonstra-se neste estudo, o Brasil se debruçou em constante implementações apresentadas ao mundo pelos EUA.

Para além dos aspectos levantados, o Quadro 2 a seguir, traz um resumo dos principais momentos e seus impactos para o regramento do orçamento público no Brasil.

Quadro 2 – Fatos marcantes referentes ao avanço do Processo Orçamentário no Brasil (séc. XIX-XX).

Ano	Evento	Impacto
1824	Primeira Constituição brasileira	Exigências para a elaboração de orçamentos formais por parte das instituições públicas. Atribui-se ao poder Executivo elaborar a proposta orçamentária e a Câmara dos Deputados e Senado aprová-la, além da iniciativa de criar leis sobre os impostos.
1891	Proclamação da República e da segunda Constituição brasileira	O poder legislativo passou a ter competência para elaboração do orçamento de todos os poderes da nova república.
1922	Aprovação pelo Congresso Nacional do Código de Contabilidade da União	Melhoria na gestão dos recursos ao introduzir novas técnicas que possibilitaram ordenar em nível de União; Institui a Estados e Municípios procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis e administrativos a serem adotados.
1926	Reforma da Constituição	Elaboração da proposta orçamentária passa novamente a ser de competência do Poder Executivo.
1934	Terceira Constituição	As questões de ordem orçamentárias foram classificadas em uma seção própria e a competência para a elaboração da proposta orçamentária era do Presidente da República e a sua votação cabia ao Legislativo.
1937	Quarta Constituição	Tentativa de criar um departamento, junto à Presidência da República, responsável pela formatação da proposta orçamentária, porém votação e aprovação seria responsabilidade da Câmara dos Deputados e do Conselho Federal.
1946	Quinta Constituição	Determina ao Executivo elaborar o projeto de lei orçamentário e ao Congresso discuti-lo e aprová-lo, segundo os princípios: unidade, universalidade, exclusividade e especialização; Destaque mais acentuado ao papel do Tribunal de Contas.
1964	Criação da Lei básica do Orçamento n. 4320	A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Essa lei estabeleceu parâmetros para o processo orçamentário sendo utilizada até os dias atuais.
1967	Sexta Constituição	Estabeleceu regras de orçamento único e exclusivamente a favor da centralização do Poder executivo, estendendo a Estados e Municípios.
1972	Expedição do Decreto Federal n. 71.353	Institui o Sistema de Planejamento Federal, consolidando a adoção do Orçamento-Programa no Brasil.
1988	Sétima Constituição: Constituição Cidadã. Artigo 165 e as leis de iniciativa do Poder Executivo: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e os Orçamentos Anuais.	Mais atenção à questão orçamentária e tributária. Hierarquia dos instrumentos de planejamento orçamentário; Inovação de procedimentos frente aos métodos anteriores.
2000	Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal (LRF)	Introdução de mecanismos de transparência fiscal e controle social dos gastos públicos

Fonte: Adaptado de Sousa, Calvo e Carraro (2017, documento eletrônico).

Verifica-se que ultrapassando a primeira fase, de criação do Erário e do Regime Contábil (ano 1808) e a criação da Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda em substituição ao Real Erário Público (ano 1821) (FJP, [2000]), os anos subsequentes, examinando o Quadro 2, foram décadas de muitas alterações nas formas de controle do orçamento, mas não somente. Basta observar as diversas constituições promulgadas ao longo do curso, simbolizando a necessidade de mutações organizativas do Estado a fim de abarcar todas as suas novas funções e atender a formação de uma outra sociedade nacional.

Alguns eventos marcam mais fortemente a evolução processual do orçamento público, os quais cita-se, brevemente, a partir do Quadro 2. A começar pela Lei 4.320/1964, em seu art. 2, estabelece que a Lei do Orçamento cumprirá aos seguintes princípios: unidade, anualidade e universalidade. Soma-se a esses os princípios de: equilíbrio, publicidade, legalidade e tributação⁵. Essa (Lei 4.320/64) simboliza um marco legal no que trata dos avanços na elaboração do orçamento público, porque através dela foram possíveis unificação e padronização dos orçamentos e dos balanços públicos em todos os entes da administração (União, os Estados e Municípios) (XEREZ, 2013; FERNANDES; SOUZA, 2019).

É indiscutível, ainda com maior presença, a Constituição do ano de 1988, que possibilitou mecanismos que permitissem estabelecer relação do planejamento com o orçamento e promoveu competência e responsabilidades ao Poder Executivo, quanto às iniciativas de elaboração dos planos e leis orçamentários. Destaca-se que até a Constituição do ano de 1967, os estados e Municípios autonomamente criavam leis sobre seus orçamentos conforme desejavam. Porém, no ano 1988, as profundas alterações ocorridas nas normas de finanças públicas em relação ao orçamento

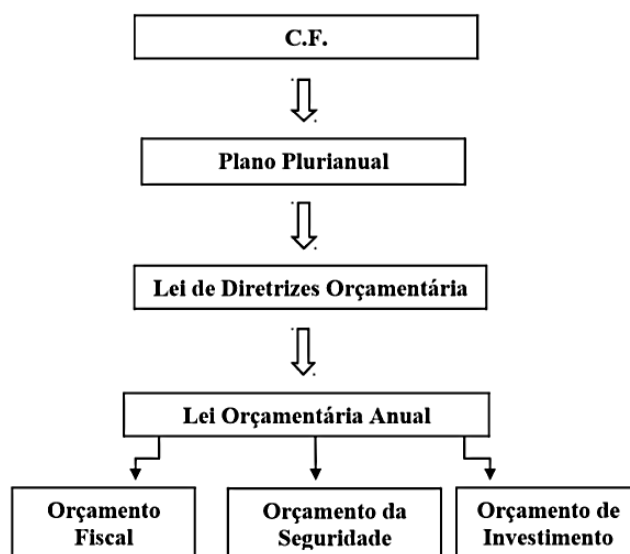
⁵ **Princípio (sic) da Unidade:** A Lei Orçamentária deve ser uma só e indivisível, contendo os orçamentos fiscal, de investimentos das estatais, e o de seguridade social, para um dado exercício financeiro. **Princípio (sic) da Anualidade:** A Lei Orçamentária deve ser elaborada com a vigência de um ano, normalmente igualando-se com o ano civil (1 de Janeiro a 31 de Dezembro). **Princípio (sic) da Universalidade:** A Lei Orçamentária deverá conter todas as receitas e despesas de todos os seus órgãos tanto da Administração direta e indireta, como também as fundações. O referido princípio (sic) está contido nos Artigos 2,3 e 4 da mencionada Lei.

Princípio (sic) do Equilíbrio: a Lei Orçamentária deve consagrar a relação de igualdade entre a receita e despesa, ou seja, o total das receitas seja igual ao total das despesas previstos para o exercício financeiro. **Princípio (sic) da publicidade:** obrigatoriedade de publicação através dos órgãos oficiais de comunicação/divulgação, para o conhecimento de toda sociedade, com clareza e responsabilidade de uma forma transparente à ação governamental. **Princípio (sic) da Legalidade de Tributação:** a Lei Orçamentária limita o Estado o seu poder de tributar, sem que seja autorizado por lei a referida medida. (XEREZ, 2013, documento eletrônico, grifo do autor). Cf., também, Fernandes e Souza (2019, p. 33-34).

modificaram aquela estrutura. O art. 165 (Constituição/88) dava origem ao PPA, a LDO e a LOA, quais se tornaram instrumentos de planejamento (VASCONCELOS, 2010 *apud* XEREZ, 2013). Ressalva que a LDO mesmo que prevista no art. 165 da Constituição (1988) prevalece sua regulação pela Lei n. 4320/1964 (FERNANDES; SOUZA, 2019).

Apresenta-se assim, na Fig. 1 a seguir, como se estrutura o processo de orçamentação brasileira.

Figura 1 – Estrutura Orçamentária Brasileira.



Fonte: Vasconcelos (2010, p. 43 *apud* XEREZ, 2013, documento eletrônico).

Os projetos orçamentários previstos em lei devem estar relacionados ao PPA em razão de manter consonância normativa e substancial, regidos pela Constituição. De outra parte, a LDO é lei vinculada ao PPA e a LOA é vinculada à LDO e ao PPA, como observado na Fig. 1. A afirmação que o PPA é lei superordenadora, no que tange aos planos e à LDO o é em razão de determinar e restringir o teor dessas leis, igualmente se estabelece da LDO quanto à LOA. As leis do sistema de orçamento vigoram como leis reforçadas, inclusive as aqui tratadas, dessa maneira, todas elas, somente podem sofrer alterações por via de lei designada notadamente a esse objetivo (GIACOMONI, 2019).

Afirma-se que,

[...] temos na tríade PPA-LDO-LOA a base desse sistema em que compete ao PPA (principal instrumento para promoção do desenvolvimento de médio prazo) a dupla função de primeiro orientar mudanças nas políticas públicas e, na sequência, fundamentar a programação do orçamento anual, dando suporte à política fiscal do governo. (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 17).

Sendo que o PPA como substituto do Orçamento Plurianual de Investimentos (Constituição/1967) passa a “constituir[-se] na síntese dos esforços de planejamento de toda a Administração Pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual” (GIACOMONI, 2016, p. 223 *apud* FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 73).

Diz ainda que:

Na prática, nos termos do §1º do art. 165 da CF/88, a lei do PPA deve definir, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como para demandas relativas aos programas de duração continuada. (FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 74).

O PPA possui um carácter estratégico e centra-se numa melhor informação dentro dos Programas Temáticos ao expor com mais nitidez, as decisões priorizadas pelo Governo em cada área, dando destaque as sessões mais importantes e estruturantes na realização de suas políticas públicas (BRASIL, 2015).

A LDO, por sua vez, se coloca como:

Lei de periodicidade anual, de hierarquia especial e sujeita a prazos e ritos peculiares de tramitação, destinada a parametrizar a forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve se apresentar e a indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração. (SANCHES, 2004, p. 204 *apud* FERNANDES; SOUZA, 2019, p. 79).

A supracitada Lei, tem por base o PPA e a partir dele estabelece as metas e prioridades do Governo, tendo papel inclusive de orientação na elaboração e execução da LOA. De igual modo dispõe acerca de mudanças legislativas de tributação. Acresce-se como função a LDO, as despesas de capital para o exercício financeiro posterior (XEREZ, 2013).

Nessa correlação legal, a LOA “estabelece previsão da receita e a fixação da despesa necessária ao desenvolvimento das ações e serviços públicos, para cada exercício financeiro, visando sempre alcançar os objetivos determinados.” (XEREZ, 2013, documento eletrônico). Numa outra perspectiva, a mesma é retratada como:

Lei de natureza especial – em razão do seu objeto e da forma peculiar de transmissão que lhe é definida pela Constituição - por meio da qual são previstas as receitas, autorizadas as despesas públicas, explicitadas a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo e definidos os mecanismos de flexibilidade que a Administração fica autorizada a utilizar. (SANCHES, 2004, p. 207 *apud* FERNANDES, 2019, p. 85).

Em síntese, a LOA tem como objetivo principal “[...] estimar as receitas que o governo espera dispor no ano seguinte e fixar as despesas que serão realizadas com tais recursos.” (FAUSTINO, 2018, p.19).

A referida lei orçamentária, LOA, é “[...] uma autorização de gastos, mas não uma obrigação de gastos. Por isso o orçamento é dito autorizativo, não impositivo.” (FAUSTINO, 2018, p.19). O prazo de sua realização equipara-se a um exercício financeiro, é o orçamento em si próprio, e depreende: o orçamento fiscal; o orçamento de investimento; e o orçamento da seguridade social (Fig. 1) (CASTRO, 2021). Disso pode-se inferir que a LOA é fator relevante na idealização do orçamento-programa, dado que materializa os programas e atividades pertencentes ao PPA, ademais mira papéis básicos estatais: alocação, distribuição e estabilização (FAUSTINO, 2018).

O art. 163 (Constituição/88) também trouxe um instrumento importante para o processo orçamentário, que seria a posteriormente editada Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), essa “[...] tem como objetivo principal o equilíbrio das contas públicas, como também serve para fixar a ação dos governantes para evitar os erros de gerência orçamentária e financeira de antigamente.” (XEREZ, 2013, documento eletrônico). No art. 1º, caput, afirma seu objetivo fundamental: “estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal” (BRASIL, 2000, documento eletrônico).

Anterior a LRF, havia uma insatisfação com a falta total de controle das finanças públicas, pois com frequência os governantes gastavam mais que arrecadavam; posterior a ela verificou-se maior equilíbrio nos gastos e uma aproximação entre gastos realizados e orçamento planejado (XEREZ, 2013)

Valida essa exposição a seguinte constatação:

Embora não tenha sido criada para essa finalidade, a LRF veio fortalecer o orçamento para os objetivos do planejamento governamental, bem como para o controle das finanças do Estado. Instituída para ser um instrumento de controle e de equilíbrio fiscal, ao exigir responsabilidade na gestão das finanças das administrações públicas, sob pena de graves punições, forneceu as condições legais e formais necessárias para o planejamento, o controle e a transparência das contas públicas (OLIVEIRA, 2009 *apud* CASTRO, 2021, p. 39).

Nesse sentido, a LRF contempla a participação social, a qual pode ser efetivada através de audiências públicas no momento de elaboração e discussão dos PPAs, LDOs e LOAs, apresentando-se como espécie de orçamento participativo, em que é dada à sociedade a capacidade de averiguar e intervir diretamente quanto a

decisões de gastos governamentais, colocando o processo sob estrutura mais democrática (CASTRO, 2021).

Posto isso, “no Brasil, o orçamento público é uma lei ordinária proposta e aprovada pelos entes, que deve ser elaborado dentro das regras estabelecidas pelas normas gerais dispostas na legislação em vigor no país”, (AZEVEDO, 2013, p. 39 *apud* SOUSA; CALVO; CARRARO, 2017, documento eletrônico).

A esse regramento competem:

[...] a saber: Constituição Federal; Lei Federal 4.320, e lei de Responsabilidade Fiscal. Somam-se a estas leis, normas que estão previstas em Portarias Federais, emitidas pela Secretaria de Orçamento Federal e Secretaria do Tesouro Nacional; Resoluções emitidas pelo Conselho Federal de Contabilidade; Resoluções dos Tribunais de Contas dos Estados e Municípios; Lei Orgânica Municipal; Leis Ordinárias Municipais; Regimento Interno da Câmara Municipal (AZEVEDO, 2013 *apud* SOUSA; CALVO; CARRARO, 2017, documento eletrônico).

Além das leis orçamentárias correntes ao orçamento público, a Constituição referida restituiu “aos parlamentares a prerrogativa de apresentarem emendas ao orçamento, embora com restrições, como a impossibilidade de alterar a receita proposta e as despesas com pessoal” (FEITOSA; OLIVEIRA, 2013, p. 50 *apud* SOUSA; CALVO; MARRARO, 2017, documento eletrônico).

A Carta Magna admite em casos específicos que o Legislativo emita tais emendas aos projetos orçamentários, desde que as mesmas estejam compatíveis as Leis PPA e LDO, e se relacionem a ajustes de erros ou omissões, ou com os dispositivos textuais do projeto de Lei (XEREZ, 2013).

Segundo o Senado Federal:

As emendas ao Orçamento são subordinadas a normas rígidas quanto ao seu conteúdo e objetivos, estabelecidas pela Constituição, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF-Lei Complementar 101/00) e Lei 4.320/64, que dispõe sobre normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. As emendas são também objeto de regulação feita por resoluções do Congresso Nacional. (BRASIL, [2022], documento eletrônico).

As emendas podem ser impositivas e não impositivas: individuais ou coletivas. Emendas impositivas, quatro são os seus tipos e destinam-se a aplicação orçamentária: individual, de bancada, de comissão e da relatoria e essas podem ser referentes a despesas ou a receita (BRASIL, 2021b, [2022]). Exceto “as emendas [as impositivas] individuais e coletivas não poderão incidir sobre programação destinada a despesa financeira (RP 0) ou primária obrigatória (RP 1).” (BRASIL, 2021b).

Destaque-se como exemplo as emendas impositivas individuais (art. 166-A da Constituição), denominadas também de parlamentares, são de autoria de cada senador ou deputado, feitas a parte do orçamento público e realizadas pelo Executivo estadual. Se destinam a financiamentos de obras ou projetos nos municípios, tais como aquisição de ambulâncias ou a construção de equipamentos públicos (BRASIL, 2021a). Essas emendas “poderão alocar recursos aos entes subnacionais por meio de transferência especial ou transferência com finalidade definida, sendo vedada a utilização para pagamento com pessoal e encargos sociais e encargos ao serviço da dívida.” (BRASIL, 2021b, p. 6).

A intenção da impositividade orçamentária vem desde a PEC n. 565/2006. Sua tramitação somente foi finalizada no ano de 2013 em razão de sua fragmentação em outras propostas, entre essas a PEC n. 353/2013, que tem origem na PEC n. 22-A/2000, a qual ficou reconhecida como “PEC do orçamento impositivo”. O que houve foi a mudança “[...] de uma regra geral para um modelo limitado à programação das emendas individuais, que procurou resolver na época o problema mais urgente do ponto de vista do Legislativo – discricionariedade e baixa execução das emendas individuais.” (GREGGIANIN, 2015, documento eletrônico). No ano de 2015, a Emenda Constitucional n. 86 modificou os art. 165 e 166 da Constituição, estabelecendo a obrigatoriedade da execução da programação orçamentária que trata as emendas parlamentares individuais com limite de 1,2% da receita corrente líquida apurada no exercício anterior (OLIVEIRA; SANTOS FILHO, 2018).

Esse é um tema que até os dias atuais levanta fortes posições contrárias e a favor. A época, “Do lado do Executivo, havia o temor justificável em relação a um regime de execução cuja repercussão orçamentária e fiscal era ainda desconhecida.” (GREGGIANIN, 2015, documento eletrônico). Há visões que afirmam que a Emenda n. 86 é “o orçamento impositivo à brasileira”, que essa nada mais fez que obrigar o Executivo a cumprir emendas parlamentares que representam apenas uma minúscula parte do orçamento, e as quais estão ligadas direto a interesses eleitorais daqueles que as redigem. Isso ao contrário de se autorizar uma norma jurídica que de fato obrigasse ao cumprimento das leis orçamentárias pelo referido poder (SCAFF, 2015).

Por outro lado, existem os que afirmam que o Parlamento é limitado perante a construção do orçamento público, o que o torna mero coadjuvante, pois não lhe cabe elaborar leis orçamentárias, e em relação a deliberação os valores a ele destinados são extraordinários e pontuais frente ao valor global do orçamento público (ASSIS,

2012). Contudo, “mesmo limitado às emendas individuais, a mudança qualitativa do modelo autorizativo para o impositivo foi relevante, porque explicitou o vínculo de obrigatoriedade e responsabilidade de execução do orçamento por parte do gestor.” (GREGGIANIN, 2015, documento eletrônico).

Por tratar-se de PECs, um outro debate bastante amplo é sobre a PEC do Teto dos gastos públicos – Emenda Constitucional n. 95/2016. A mesma “estabeleceu um limite para os gastos federais, equivalente à despesa de 2016, corrigida, em cada ano, pela inflação.” (BRASIL, 2018). Exceto para as áreas de saúde e educação, e nenhuma outra mais, estipulou limite mínimo abaixo do qual o gasto não poderia decrescer. O seu tempo de aplicação será de vinte anos, pois se estimou que o ajuste fiscal se completaria nesse prazo, isso significará um corte da despesa primária de quatro a cinco pontos do PIB. No ano de 2027 o Executivo poderá reexaminar o método de correção do “teto dos gastos”, reavaliando a partir dessa data, a cada quatro anos. Esse regime se encerrará ao final do exercício do ano de 2037 (BRASIL, 2018).

Segundo a Secretaria da Fazenda, a razão da aprovação da Pec do teto dos gastos foi devido a

[...] um desequilíbrio fiscal crônico, que é decorrente do crescimento acelerado da despesa pública ao longo das últimas décadas. Isso levou a um aumento do déficit e da dívida pública, bem como à expansão da carga tributária. Essas formas de financiamento da expansão do gasto se esgotaram: a carga tributária chegou a 33% do PIB, e a sociedade rejeita expansões adicionais. (BRASIL, 2018, p. 4).

Afirma ainda que no ano de 2016 o déficit nominal do setor público consolidado era 9% do PIB, o déficit primário 2,5% do PIB e a dívida bruta do governo geral 70% do PIB, em crescimento ascendente. A solução seria a de conter a expansão dos gastos federais com um teto e é adequado porque no que tange ao tipo de ajuste ocorre pela redução de despesas, e quanto a sua velocidade é gradual (BRASIL, 2018).

Mas a própria Secretaria concorda que:

Controlar despesas não é fácil, pois frustra pretensões (na maioria das vezes legítimas) de expansão de políticas públicas que visam suprir carências reais da população, seja na redução da pobreza, na educação, na saúde ou na segurança pública; assim como atender interesses das diversas categorias de servidores públicos federais. (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, para além desses debates a PEC do teto validou o novo regime fiscal, reforçou os vínculos com LOA, LRF e a LDO. Inovou ao dispor sobre as

emendas parlamentares impositivas, propondo que o percentual de 1,2% seria mantido até o ano de 2017, todavia, após esse ano deveria ser reajustado conforme o Índice de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA), perdendo vinculação a RCL (FREITAS; MENDES, 2016).

As regras do novo regime não autorizam crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, ainda que economicamente o país esteja bem, isso faz o caso brasileiro ser diferente de outras experiências internacionais que se propuseram a realizar um teto de gastos públicos. Para que seja possível elevar os investimentos em uma área será preciso efetuar cortes em outras. Com as novas regras o gasto público não considera: taxas de crescimento econômico e demográficas nos vinte anos de sua realização (2016-2036) (MARIANO, 2017).

Consequente a esse novo regime, fica estagnado o projeto constituinte de 1988; os próximos governantes perdem sua autonomia quanto a elaboração orçamentária, exceto se outra proposta de emenda houver no futuro em sentido oposto; os cidadãos perdem o direito de escolha, quando das eleições, pois o programa de governo qual se traduz no orçamento pode não ser praticável dentro no regime fiscal vigente (MARIANO, 2017).

Por fim, o que se pode observar é que as normas jurídico-administrativas e metas fiscais brasileiras, bem como os modelos de construção orçamentária seguem padrões estrangeiros sob muitos aspectos, tanto nos tipos orçamentários vigentes em cada momento como na necessidade de regras que consolidem o modelo a vigorar. Por exemplo, o novo regime fiscal é bem consoante ao orçamento por desempenho, que se baseia literalmente nos resultados e menos na qualidade substancial dos gastos públicos. Isso posto, a próxima seção se dedica a apresentar um resumo dos principais modelos de orçamento público instaurados no Brasil.

2.1.1 Tipos de orçamento no Brasil

Esta subseção visa apresentar, brevemente, os principais tipos orçamentários normatizados que vigoraram no Brasil recente, bem como mostrar os principais eixos que os mesmos têm centralidade. Assim, a partir da bibliografia aqui utilizada destacam-se os orçamentos: incremental; base-zero; programa; e participativo. Por sua vez, procura-se trazer a análise, também, o debate quanto as ênfases jurídica e

política com as quais vinculam os processos orçamentários. Além disso, abrir um parêntese para tratar sobre a rigidez orçamentária no Brasil.

Historicamente, o incrementalismo surge como resposta as deficiências do modelo do processo de gastos públicos e de teorias que explicassem esse processo. O debate quanto a porque gastar determinado recurso em A ao invés de alocar em B, suscitou a discussão e deu origem a teoria do orçamento incremental, uma das mais influentes teorias no campo orçamentário público (GIACOMONI, 2019). Relatam que seus primeiros registros se deram na Inglaterra no modelo de orçamento clássico/tradicional no séc. XIX, mas tomou maior relevância na metade do séc. XX em diante, a partir de observações sobre a experiência orçamentária norte-americana. É um modelo forjado na percepção de limites e das possibilidades da racionalidade humana na tomada de decisões organizacionais (GIACOMONI, 2019).

A técnica tradicional que se caracterizava por preocupar-se somente com as questões de equilíbrio fiscal tinha uma vertente política relevante à medida que permitia ao Legislativo exercer um poder antecipado de controle em relação a atos do Executivo frente a permissão ou não de gastos orçamentários. Eram ideias amparadas pelo pensamento iluminista que punha severas restrições ao Estado, em contrapartida, essa corrente defendia que os cidadãos eleitores são os que deveriam de fato definir as prioridades do Governo e a alocação dos recursos públicos, por meio de seus representantes. Nesse sentido, afirma-se que o orçamento incremental estava focado nos aspectos fiscal e político, além de ter como conceitos centrais base e quinhão justo (BITTENCOURT, 2015; GIACOMONI, 2019).

Segue-se que o orçamento incremental “[...] consiste em uma prática de elaboração orçamentária caracterizada pela reprodução, para o novo exercício, do orçamento passado, com ajustes marginais proporcionados, principalmente, por incrementos de recursos.” (CASTRO, 2021, p. 50). E baseia-se em nove características, quais sejam: o orçamento é resultado de consensos, é histórico por manter escolhas realizadas ao longo do tempo, é elaborado de forma fragmentada, é simplificado, é resultado, também, de interação social, deve ser “satisfatório”, é tratado como se fosse não programático, é repetitivo, e é elaborado de maneira sequencial (GIACOMONI, 2019).

Quanto as suas funções:

Prevê a receita e fixa a despesa. Além disso, toma certos cuidados quanto à orientação das despesas por objeto de gastos, isto evidencia a maior ênfase que se dá ao que se compra. Esta técnica não antevê as reais necessidades da coletividade, renuncia os aspectos econômicos e sociais. Valendo-se da importância gasta num período anterior, delimitando deste modo as despesas para o exercício financeiro posterior. (CALVO; CARRARO, 2017, documento eletrônico).

Além de o modelo incremental não exigir uma prestação de contas por parte do gestor, e não se constitui em instrumento de planejamento, uma vez que não traz metas e objetivos a serem alcançados, sendo, por conta disso, considerado bastante limitado.

É tido como um modelo muito rígido, que gerava dificuldades para evolução de integração entre planejamento e orçamento, de igual modo na adoção de sistemas de orçamento por programas ou de desempenho. Além de ter caráter descritivo que não considerava adequadamente as mudanças nas finanças públicas, tais como as decorrentes de crises fiscais (CASTRO, 2021; GIACOMONI, 2019).

No Brasil, essa inflexibilidade orçamentária tinha por base as seguintes restrições adicionais: vinculação de receitas e despesas, e o acentuado volume de despesas de execução obrigatória. A primeira trata daquelas receitas que não tinham como ser usadas em gastos diferentes dos quais as mesmas foram criadas para atender; enquanto a segunda estava relacionada ao crescimento de gastos obrigatórios que todo governo deveria cumprir e às transferências aos estados e municípios, no caso da União, e aos municípios, no caso dos estados (CASTRO, 2021).

Na sequência, o orçamento base-zero (OBZ), considerado um método voltado à avaliação e à tomada de decisões sobre as despesas, com abrangência vertical. O referido modelo traz em consideração despesas alternativas a partir do zero para todas as atividades do governo, enquanto o PPBS compara programas o OBZ compara fundos alternativos (GIACOMONI, 2019). Esse modelo de orçamento surgiu na década de 1970 e foi desenvolvido no âmbito da companhia Texas Instruments, sua proposta consistia numa estrutura de planejamento orçamentário em que todas as despesas deveriam ser justificadas em cada novo período orçamentário (PYHRR, 1977 *apud* CORRÊA JR.; OLIVEIRA JR., 2018).

Em comparação OBZ e outros modelos tradicionais demonstra-se na Fig. 2 a seguir:

Figura 2 – Comparativo entre orçamento base-zero e demais modelos tradicionais.

Tradicional	Orçamento Base-Zero
- Base Inicial	- Sem Base Inicial
- Custos e benefícios de novas atividades	- Custos e benefícios para todas atividades
- Não examina novos meios	- Começa com objetivos e atividades
- Decisão de aceitar ou rejeitar	- Examina novas alternativas
	- Resulta em escolha de vários níveis de custos

Fonte: Giacometti, Cavalcante e Ventura (2009).

No tocante a esse modelo e o orçamento federal, se diz que o mesmo foi um modelo bem-sucedido, pois foi rapidamente absorvido e praticado pelos entes que com ele interagiram. Apesar de sua importância na fixação de parâmetros de comparação segundo as demandas demonstradas por agências federais e que proporcionou que se tornasse instrumento de apoio as decisões sobre alocações de recursos (CORRÊA JR.; OLIVEIRA JR., 2018), tem seus limites pautados nos seguintes apontamentos, com destaque “a resistência interposta pela burocracia quando a eficácia de seus programas é avaliada, bem como a necessidade de tempo para a consolidação dos aprimoramentos gerenciais e orçamentários implicados.” (CORRÊA JR.; OLIVEIRA JR., 2018, documento eletrônico).

Afirmam, inclusive, que esse modelo é impraticável de fato, pois não é possível retirar do programa orçamentário seu aspecto histórico, dado que esse modelo implica rever constantemente a base do orçamento. A primeira promessa de realização de orçamento base zero, na realidade estava marcado pelo modelo incremental, depois disso o OBZ foi abandonado na gestão seguinte (GIACOMONI, 2012 *apud* CORRÊA JR.; OLIVEIRA JR., 2018).

Ao final década de 1940 e nas duas décadas posteriores, os Estados Unidos marcaram com experiências revolucionárias de organização dos orçamentos públicos, dois novos modelos foram apontados: orçamento de desempenho (*performance budget*) e o PPBS. A Organização das Nações Unidas (ONU) analisando os modelos citados, organizou e apresentou um modelo baseado naquelas técnicas, qual seria orçamento-programa (GIACOMONI, 2019).

A década de 1960 foi marcada por muitas transformações nacionais e internacionais. Toda a década,

[...] O País foi positivamente influenciado pelo movimento mundial de difusão da técnica do Orçamento-programa, novidade de inspiração norte-americana que incorporava ao orçamento categorias próprias do planejamento, tais como: programas, ações, objetivos, metas físicas, unidades de medidas do trabalho etc. (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Isso posto, se diz que arquitetura orçamentária LOA-LDO-PPA adotada no Brasil apenas é possível em razão de o mesmo atualmente funcionar sob um modelo de orçamento-programa. Basicamente esse modelo consiste em

[...] um instrumento de planejamento da ação do governo que identifica os seus programas de trabalho, projetos e atividades, além dos estabelecimentos de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados (BRASIL, 1964, documento eletrônico).

Assim, traz por característica a vinculação prévia entre orçamento e resultados que a administração pública deve buscar, o que significa apontar objetivos e metas a serem obtidos a partir dos gastos autorizados, isso permite que o orçamento se torne realmente ferramenta de planejamento estatal.

A Lei 4.320/1964 não significou a facilitação da aplicação do orçamento programa no Brasil, contudo também não criou dificuldades para isso. Antes mesmo do governo federal, os estados brasileiros já desenvolviam experiências a partir do orçamento-programa, mas não houve continuidade. A popularização da técnica aproximou o orçamento dos planos e fez com que o processo de orçamentação ficasse a cargo de novos seguimentos governamentais (GIACOMONI, 2019). Por último, se coloca que o orçamento-programa se estabelece nas seguintes fases: elaboração da proposta orçamentária, elaboração da lei orçamentária, execução do orçamento e controle da execução orçamentária (SILVA, 1973, p. 233 *apud* GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Ressalta-se que o orçamento de desempenho inicial e o orçamento-programa da ONU simbolizaram a transformação de paradigma ao substituir os insumos, aspecto central da organização do orçamento tradicional, pelos produtos (GIACOMONI, 2019).

Segue-se que a evolução dos programas de orçamento público, tomou nos últimos 40 anos uma proporção de exigência da participação direta dos cidadãos em decisões da governança pública, inclusive quando da aprovação de normas legais.

Dentre todos os modelos, o que mais tem avançado e é reconhecido até mesmo nos países exteriores, é o orçamento participativo, especial por ter se estruturado nos municípios em meados da década de 1980 (GIACOMONI, 2019).

Valida essa percepção:

Lei Orgânica fornece o marco legal que ampara o mecanismo do orçamento participativo municipal. Reza o art. 116, § 1º: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do Município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do plano plurianual, de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual”. (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

O modelo participativo é um “mecanismo governamental de democracia participativa em que permite a participação da sociedade na discussão e decisão sobre o orçamento público.” (SOUZA; CALVO; CARRARO, 2017, documento eletrônico).

Nesse modelo “o governo consulta a população, a partir de reuniões abertas à sociedade, sobre as suas demandas prioritárias e o que incluir na Lei Orçamentária Anual.” (FJP, [2000], p. 14). Não há dispositivos de leis obrigatórios para sua aplicação, mas é um modelo bem acolhido em diversos municípios brasileiros (FJP, [2000]).

Desde a Constituição, ano 1988, no que tange a gerência orçamentária, o ponto mais relevante, segundo algumas pesquisas, é que ocorre o restabelecimento do ambiente de liberdade democrática, possibilitando a criação de mecanismos de participação política. Nasceram, desde então, experiências de discussão pública do orçamento quais, como já mencionado, se denominou como orçamento participativo. Esse simbolizou um primeiro esforço público para que na agenda nacional tivesse o resgate dos direitos sociais no orçamento brasileiro (FJP, [2000]).

O aspecto orçamentário público, independente de seus modelos, ainda não é considerado como uma disciplina, o que o coloca na posição de apenas mais uma área de estudo e como tal interessa a várias disciplinas, dando ao orçamento diferentes naturezas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira (GIACOMONI, 2016). Ademais, percebe-se que “as decisões que condicionam o comportamento do gasto público são tomadas à margem do espaço orçamentário” (REZENDE., 2013, p. 54), demonstrando um certo “distanciamento da literatura acadêmica em relação à realidade do cotidiano dos órgãos públicos” (VELOSO, 2013, p. 336 *apud* FERNANDES, 2019, p. 22).

A partir desse debate, esta pesquisa toma para o orçamento público as ênfases, em especial, jurídica e política. Assim representa uma peça jurídica, primeiramente porque “juntamente com os primeiros orçamentos, o nascente direito orçamentário envolveu-se com uma importante questão: a convivência entre a lei orçamentária anual e a legislação ordinária que instituía tributos e criava encargos permanentes. (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico). Nesse instante as questões foram solucionadas já em seu início e em conformidade com as ideias aceitas até a atualidade, como as decisões de abrangência anual. Ademais o conteúdo orçamentário é subordinado às normas de caráter permanente, solucionando o aspecto jurídico, as implicações financeiras na relação entre as fontes geradoras de despesas – lei ordinária e lei de orçamento – passam a ter importância fundamental para os orçamentos modernos (GIACOMONI, 2019).

Mas é fato que a natureza jurídica do orçamento não tem unanimidade entre o segmento de juristas “que o configuram como simples ato administrativo, ou seja, tão somente uma apuração de contas, daquela corrente que o concebem como lei em sentido material ou formal.” (FERNANDES, 2019, p. 22). O Estado e suas medidas têm como base um sistema jurídico em que “nas sociedades organizadas o sistema jurídico está estruturado para que os cidadãos, os destinatários das ações estatais, não sejam surpreendidos por medidas intempestivas tomadas pelos governantes.” (PIRES; MOTTA, 2006, p. 16).

Coloca-se ainda que

Juridicamente, o orçamento de um ente público no Brasil, seja ele o governo federal, os estados ou os municípios, materializa-se por meio de uma lei ordinária de iniciativa do Poder Executivo, de validade anual, em que se estima a receita e se fixa a despesa da administração pública, e é elaborado em um exercício para execução no exercício seguinte, após aprovação pelo Poder Legislativo” (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 220 *apud* SOUSA; CALVO; MARRARO, 2017, documento eletrônico).

Quanto a natureza política do orçamento, ela se sobressai entre as variadas análises e dessa maneira afirmam “o orçamento exprime em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos públicos, estabelecendo as ações e os programas prioritários para atender às demandas da sociedade, além de permitir o controle das finanças públicas, evitando que sejam realizados gastos não previstos.” (PASSOS; CASTRO, 2009, p. 220 *apud* SOUSA; CALVO; MARRARO, 2017, documento eletrônico).

O orçamento é o instrumento principal de modo que “a observância do princípio democrático segundo o qual nenhum governante pode retirar recursos compulsoriamente dos cidadãos nem fazer uso desses recursos exceto com a aprovação explícita de um parlamento eleito e independente.” (BITTENCOURT, 2015, p. 7), reforçando seu caráter político.

No Brasil, apesar da observância do princípio democrático e dos normativos constitucionais garantirem por via legal um compromisso para o cumprimento dos direitos fundamentais da sociedade, há uma inflexibilidade na aplicação dos recursos à disposição da gerência pública. Isso tem por fundamento duas restrições complementares: a vinculação de receitas e despesas, e o expressivo volume de despesas de execução obrigatória. A primeira trata das receitas que não devem ser usadas no cumprimento de despesas diferentes daquelas para as quais foram geradas; por sua vez, a segunda se refere ao crescimento de gastos obrigatórios que todo governo deve honrar e às transferências aos estados e municípios, sendo da União, e dos municípios, no caso dos estados (CASTRO, 2021).

A partir do exposto, a crítica se pauta no desenvolvimento de mecanismos, inclusive legais que contribuíssem para uma maior flexibilidade no processo orçamentário. Essa rigidez da construção e execução do orçamento público ocorre também na esfera internacional, como no caso dos EUA, e ressalta com vigor a ênfase política nas questões decisórias do processo.

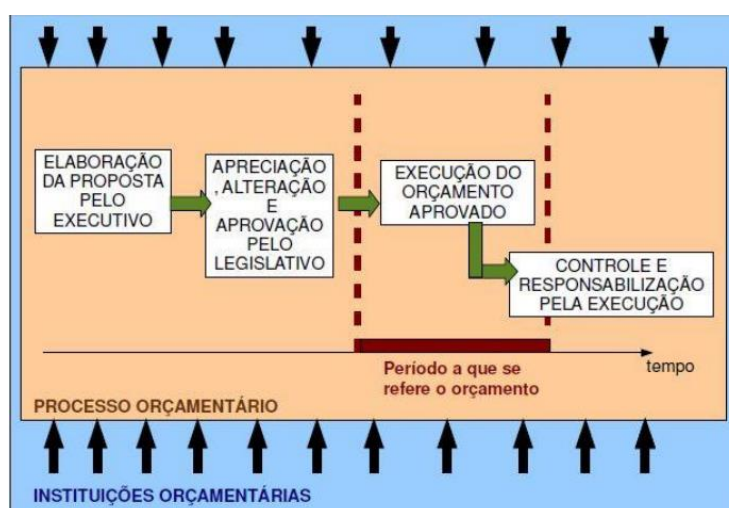
Nesse sentido, o próximo capítulo deste estudo traz dois casos: EUA e Alagoa Nova-PB como fontes de exploração de dados que demonstrem, em especial o viés político e jurídico do orçamento público, bem como apresentem as resoluções tomadas nas situações de estagnação do cumprimento orçamentário em razão de impasses políticos.

3 DELIBERAÇÃO LEGISLATIVA E IMPASSE PARALISANTE

O Legislativo nacional, a contar da Constituição/1988, reconquista sua participação em relação a construção do orçamento público no Brasil. Anterior aquela, o mesmo tinha a prerrogativa de somente incluir propostas de novos gastos, enquanto que na atualidade a interferência legislativa se dá por via de emendas à proposta inicial, todavia sem alterar as prioridades definidas pelo Executivo, que é o ente determinante na iniciativa da matéria. O Poder Legislativo tem assim um papel parcial no orçamento, embora seja relevante nas decisões do plano governamental por suas emendas ao PPA e a LDO, ou pela influência direta nas deliberações dos órgãos executivos (MELO, 2004).

Na Fig. 3 a seguir, mostra-se como ocorre a participação legislativa no processo de aprovação orçamentária.

Figura 3 – Instituições e processo orçamentário no Brasil.



Fonte: Bittencourt (2015, p. 9).

De maneira simplificada, a Fig. 3 apresenta que a proposta orçamentária é preparada pelo Executivo e encaminhada ao Legislativo, que faz apreciação e aprova com alterações ou não. É um procedimento realizado em período que antecede ao orçamento em si mesmo, salvo situações específicas. Subsequente, é executando-se receitas e despesas em conformidade com o orçamento, dentro do intervalo de tempo para ele estipulado. Ao final de sua realização procede a constatação de regularidade e fidelidade de seu cumprimento pelos órgãos de controle – inclusive pelo próprio Legislativo (BITTENCOURT, 2015).

Na prática, essa linearidade do processo principalmente no que compete a sua execução não é factível. Alguns problemas são diagnosticados dentro da estrutura orçamentária, tais como: os políticos eleitos têm a oportunidade de obter vantagens diretas e indiretas do uso dos recursos sob seu comando, visando interesses próprio e não daqueles que os elegeram – isso influencia diretamente na maneira como esses aprovam ou desaprovam questões orçamentárias; há uma constante quebra do princípio da universalidade, em especial quando da existência de recurso “extraorçamentário” ou “decisões de gastos fora do orçamento”, entre outros. No caso dos dois últimos, é algo natural às democracias que existam tomadas decisórias naquela magnitude, pois na busca por cumprir direitos garantidos à sociedade pela Constituição, podem ocorrer situações não contempladas no orçamento que exijam medidas adicionais (BITTENCOURT, 2015).

Quando se trata de recursos extras ao orçamento, dentre muitas formas, eles podem vir sob a condição de créditos adicionais: suplementares, especiais e extraordinários e estão garantidos existência em variados dispositivos legais. Os créditos suplementares, por exemplo, são mecanismos relevantes de ajustamento do orçamento durante sua execução (GIACOMONI, 2019). Mas independente dos motivos de sua necessidade, tais créditos também passam por aprovação legislativa, e é nesse instante extraordinário que os impasses e paralisações de recursos para cumprimento orçamentário se dão.

Os contratempos deliberativos se apresentam em geral por razões de ausência de consenso político ou de regramento e acontecem não somente no Brasil, mas no mundo. À vista disso, procura-se investigar um caso a nível global: o *shutdown* norte-americano; e outro brasileiro – o caso do município paraibano de Alagoa Nova, nos próximos subtópicos do estudo, a fim de melhor explanação e demonstrar empiricamente situações que representam aqueles impasses deliberativos no âmbito legislativo orçamentário, nos casos de suplementação de dotações.

3.1 O caso norte-americano

A datar do ano de 1949, com a passagem do orçamento “*line-item*” ou “*objectof-expenditure*” – também denominado de itemista – para o orçamento de desempenho proposto pela Comissão Hoover, o orçamento federal americano é reestruturado “[...] com base em atividades e medidas de desempenho (‘o que o

governo faz’), e não apenas com base nos itens de despesa (‘o que o governo gasta’) [orçamento itemista]” (CYSNE, 2008, p. 19). Desse momento em diante a centralidade orçamentária deixa de ser os meios (despesas) para focar no retorno ao contribuinte (fins). Um processo desenvolvido gradualmente, por motivo da elevação dos gastos públicos decorrentes do *New Deal* (anos de 1933-1938) e da Segunda Guerra Mundial (anos de 1939-1945) (CYSNE, 2008; GIACOMONI, 2019).

O Executivo norte-americano após aquele período (1949) ampliou seus poderes quanto sua atuação nas decisões orçamentárias, mas, ainda assim, é no Legislativo que esses estão mais concentrados em razão de a lei que regula o processo orçamentário ser a Lei do Orçamento do ano de 1974. Por via dela, e em razão da conjuntura à época, a mesma criou diversos dispositivos que possibilitaram ao Legislativo se impor sobre o Presidente como, por exemplo, a imposição de composição de um orçamento próprio do Congresso, o qual pode ser bem divergente da proposta do Executivo. De outro lado, como o processo orçamentário também tem seu caráter político, para que a posição do Legislativo seja privilegiada precisa que outras variáveis estruturais estejam igualmente bem combinadas (CORTINHAS, 2014).

A estrutura de aprovação do orçamento é dada pelo: OMB, qual se reporta direto à Presidência; Tesouro, responsável por estimar as receitas; o GAO; e o Congressional Budget Office (CBO) (Escritório de Orçamento do Congresso) que auxilia o Congresso, de maneira independente do Executivo, nos aspectos sobre orçamento (CYSNE, 2008). Garante essa estrutura, no trato da autorização legal de despesas o art. 1º, seção 9, da Constituição do EUA:

No Money shall be drawn from the Treasury, but in Consequence of Appropriations made by Law; [...].

Nenhum dinheiro deve ser retirado do Tesouro, senão em consequência de dotações contida em Lei; [...]. (BIJOS, 2017, p. 126, tradução do autor).

Em situações contrárias a uma boa combinação seja para o Legislativo seja para o Executivo americanos, quando da necessidade de autorizações orçamentárias, decorreu desde tempos passados a paralisação da máquina estatal em consequência dos desacordos entre casas e seus legisladores. Paralisação esta denominada de *shutdown*, “o termo [...] é utilizado para representar o ‘desligamento’ parcial da máquina governamental, provocado pela ausência de orçamento público aprovado pelo Congresso [...]” (BIJOS, 2017, p. 126).

O *shutdown* tem base jurídica no princípio da legalidade qual exige, no âmbito estatal, que as ações do ente público sejam apoiadas por anuências determinadas em lei. Logo a administração pública submete-se a máxima jurídica de que “só é possível fazer o que a lei permite” (BIJOS, 2017). De modo que,

Por força desse princípio, quando não há orçamento público aprovado em lei, também deixa de haver autorização para a realização de despesas governamentais, razão pela qual, sob esse estado de coisas, a máquina pública deve ser “desligada”. Trata-se, diga-se de passagem, de uma representação bastante significativa do chamado “poder da bolsa”, de titularidade do Poder Legislativo. (BIJOS, 2017, p. 126).

Soma-se aquela lei, no ambiente infraconstitucional, a Lei *Antideficiency Act* (ADA) (Lei Antideficiência, tradução livre) do ano 1870, que também se coloca como base jurídica para o *shutdown*. A mencionada lei veda, salvaguardadas exceções nela estabelecidas, que agências governamentais e os programas federais permaneçam operando, ainda que a título de serviço voluntário, quando houver lacuna de financiamento (*funding gap*) resultante da ausência de aprovação orçamentária. Complementa em seu texto, que mesmo havendo recursos em caixa, o governo não pode usá-lo para pagamento de despesas enquanto não for estabelecida autorização pertinente (BIJOS, 2017; GRAY, 2016).

Razões que conduziram ao congelamento das verbas do governo (*shutdown*) americano em diversos períodos, registrados desde o ano de 1980 e, mais recentemente, ao entre dezembro de 2018 a janeiro de 2019. Em 2021 um projeto de lei foi ao Congresso para aprovação de extensão do financiamento federal objetivando evitar a paralisação do Estado. Após negociações partidárias quanto ao texto expresso na medida, a mesma foi aprovada. Todavia em outros momentos da história, em que houve rejeição ou retardo na aprovação de propostas para o incremento financeiro federal, serviços públicos de vacinação, habitação de emergência, algumas áreas da justiça e de regulação ambiental, parques, museus e salários de funcionários ficaram estagnados ou atuando sob restrição por vários dias (BIJOS, 2017).

Apesar de o *shutdown* atingir apenas serviços discricionários, não essenciais, avalia-se o impacto desse contratempo para a sociedade americana, visto por exemplo, no ano de 2013 foram fechados 400 parques no país, cerca de 850 mil funcionários passaram a atuar sob licença sem vencimento e, apenas esses serviços, impactaram negativamente o Produto Interno Bruto (PIB) em 0,3 pontos percentuais (BIJOS, 2017; SEMEIA, 2014). Enquanto que a paralisação entre dezembro do ano

de 2018 e janeiro do ano de 2019 produziu uma perda estimada em US\$ 11 bilhões aos cofres públicos (CEPIK, 2019). O que significa redução de verba pública para o ano-calendário subsequente, pois decrescendo a receita no ano anterior, decresce a poupança governamental para aplicação em investimento público posterior e isso – queda na receita – tem efeito direto ou indireto, também, sobre os serviços essenciais.

As razões da ocorrência desses sucessivos congelamentos são diagnosticadas entre duas vertentes: a primeira abrange questões políticas e, a segunda, tecno-legais. O fator político é em geral mais aceito, porque compreende-se que “o processo decisório com reflexos no orçamento é constituído de componentes técnico-legais, mas o componente político será sempre preponderante.” (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Nessa perspectiva, argumentam em relação aos EUA quanto a incapacidade de governos funcionarem concretamente, devido a polarização partidária reforçada por uma estruturação institucional que mantém um sistema de separação de poderes. De modo que se abre o debate quanto a essa polarização vir acompanhada de uma “fragmentação” política, no sentido de que existe uma “[...] difusão externa do poder político, que se afasta dos partidos políticos como um todo, e à difusão interna do poder, ou seja, da liderança partidária para os membros do partido.” (PILDES, 2017, p. 276). Parece, de início, controverso o eixo polarização e fragmentação, mas se observado do ponto de vista de que internamente aos partidos há uma disputa de poder entre seus próprios integrantes e isso dificulta o alinhamento na tomada de decisões finais entre seus membros, logo pela liderança dos mesmos, a ponte é plausível.

Acrescentam, portanto, que

O shutdown do governo e padrão financeiro não eram um simples produto da polarização partidária; refletiam a incapacidade dos líderes partidários de trazer facções minoritárias recalcitrantes de seus partidos e membros individuais para fazerem os acordos que os líderes partidários acreditavam serem necessários. O problema não é que temos partidos parlamentares. Em vez disso, é possível que nossos partidos políticos não sejam parlamentares – o suficiente: os líderes partidários são agora incapazes de exercer o tipo de liderança partidária efetiva característica dos sistemas parlamentares. (PILDES, 2017, p. 276-277).

Assim, a fragmentação “é um foco de atenção mais importante do que a polarização se quisermos explicar por que a dinâmica da competição partidária paralisa cada vez mais o governo americano.” (PILDES, 2017, p. 276).

Uma segunda vertente trata sobre a regularização do orçamento público que altera a função do orçamento de um papel de controle político e administrativo para um papel de controle econômico das despesas públicas, talvez não majoritariamente. Ainda assim, implica que o planejamento orçamentário e sua aprovação estão condicionados a rígidas leis que objetivam, tão somente, tolher o crescimento das despesas públicas para atender ao cumprimento de superávits (RIANI, 2008), e este por sua vez, conformado a realização dos juros da dívida pública.

No aspecto tecno-legal,

há exemplos de reações do poder legislativo ao exercício discricionário do poder executivo na execução das autorizações orçamentárias. O *Congressional Budget and Impoundment Control Act*, aprovado em 1974, criou dois mecanismos que obrigam a Presidência a consultar o Congresso: o *rescission*, nos casos de despesas que, no entendimento da Presidência, não devam ser realizadas, e o *deferral*, quando é recomendável postergar a realização do gasto. (GIACOMONI, 2019, documento eletrônico).

Verifica-se a partir da afirmação anterior, as leis criadas para controle do orçamento não são apenas mecanismos para melhor funcionamento da máquina do Estado e da realização dos recursos públicos. Em certas circunstâncias elas se colocam como entraves a eficiência pública que tanto buscam, não por serem tais leis ineficazes em seus compromissos, mas por não serem dotadas de compreensão do movimento não-linear das interrelações sociais e com isso se tornam rígidas em suas práticas.

Cita-se por exemplo, a Lei ADA, que visando evitar um estado deficiente do ente público, para isso ela substancia proibições como: nenhuma despesa ou obrigação podem ser realizadas, em qualquer dotação ou fundos, que excedam os valores disponíveis nesses sem prévia autorização em lei; os governos não podem fazer pagamentos de obrigações sem que os fundos tenham sido apropriados para esse fim; o Estado não pode aceitar ou empregar serviços humanos sem autorização em lei, exceto se voluntários; e não pode executar obrigações ou despesas que excedam uma repartição, ou que excedam o valor permitido pelos regulamentos da agência (GRAY, 2016).

De outra, une-se aquela a Lei de Controle do Orçamento e Suspensão do Congresso, como seus dispositivos “*rescission*” e “*deferral*” – cancelamento e adiamento (tradução livre), respectivamente (BITTENCOURT, 2015). O primeiro regramento tem uso extensivo na sistemática orçamentária dos EUA e prevê a necessidade de autorização legislativa para cancelamentos de despesas, enquanto o

segundo tem a mesma premissa de autorização legislativa, agora para o adiamento do gasto. Ou seja, ao final de tudo, toda e qualquer tipo de ação referentes ao orçamento ficam acorrentados a autorizações legislativas.

Vale ressaltar, que não se questiona a importância de tais leis para a transparência e exercício competente do Estado, bem como objetivo de aprimoramento da alocação dos recursos e evitar uso estranhos aos seus fins devidos. Porém, se discute a inflexibilidade técnica e legal que trava o próprio bom funcionamento estatal. E esse é um debate frequente e amplo em muitos setores científicos, jurídicos, técnicos ou não, que se debruçam sobre a questão orçamentária pública.

Dentro desse contexto, medidas alternativas podem ser desenvolvidas para evitar ou mesmo reduzir os impactos tanto restritivos quanto de impasses deliberativos, tais como: nos casos de aplicação dos mecanismos “*rescission*” e “*deferral*”, “se as duas casas legislativas do congresso estadunidense não aprovarem a proposta de cancelamento em 45 dias, consideram-se os créditos retidos disponíveis para uso pelo Poder Executivo.” (OLIVEIRA; MILFONT, 2014, documento eletrônico); a criação dos “*entitlements*”, “trata-se de obrigação legal estabelecida por meio de legislação que determina o pagamento de benefícios a qualquer pessoa ou unidade do governo que atenda aos requisitos definidos pela lei.” (GIACOMONI, [2011], documento eletrônico).

Os programas mais notórios que figuram como *entitlements* são

[...] seguridade social, *medicare*, *medicaid*, aposentados do serviço público, bolsa-alimentação e nutricional, salário-desemprego, renda suplementar de seguridade (SSI), benefícios aos veteranos, subvenções à educação e treinamento e subsídios à agricultura. (GIACOMONI, [2011], documento eletrônico).

Para todo aquele que estiver adequado a lei, “no caso norte-americano, a obrigatoriedade do atendimento dos “*entitlements*” dispensa até mesmo a prévia autorização por meio de créditos orçamentários.” (GIACOMONI, [2011], documento eletrônico). É fato que os autores interrelacionam tais obrigatoriedades a rigidez orçamentária, por motivo de vinculações da receita, mas igualmente advertem que no caso de despesas obrigatórias, estabelecidas por lei, se cria benefícios independentemente da existência de fonte de recursos para atendê-los (GIACOMONI, [2011]).

No ano de 2021, o Congresso dos EUA realizou atuação inversa, se comparado com anos anteriores. Para evitar o *shutdown* a Câmara aprovou antecipadamente o projeto de lei provisório qual já havia sido autorizado pelo Senado, de extensão do financiamento estatal para o exercício em vigor. Além de financiar o Governo, o projeto contava com créditos adicionais para diversas outras necessidades, como ajuda aos americanos atingidos por desastres ambientais. Posto isso, demonstra-se que há possibilidades factíveis do avanço na legislação em qualquer país, de maneira que se possa estabelecer mecanismos legais que garantam o funcionamento da máquina estatal acima dos contratemplos políticos.

Impasses e suas resoluções, igualmente verificáveis no Brasil, podem ser também examinados conforme recorte regional, no município paraibano de Alagoa Nova, apresentado na próxima subseção.

3.2 O caso brasileiro

Para além de possuir um caráter jurídico e político, entre outros aspectos já mencionados, o orçamento abrange a primordial finalidade de fazer cumprir mandamentos constitucionais relacionados à efetividade de inúmeros direitos da pessoa humana, razão pela qual a Carta Magna de 1988 estabelece, para citar apenas dois, percentuais mínimos de aplicação de recursos específicos na educação e na saúde. No que tange a primeira, o artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar o mínimo de 25% das receitas de impostos e transferência de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Já concernente a segunda, os municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos a que se referem o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o §3º do art. 159, todos da Constituição Federal (BRASIL, 2016).

Procurou-se garantir que o país, nos respectivos entes federativos, fosse dotado de instrumentos legais capazes de assegurar a aplicação de recursos tão necessários a mudança que se pretendia realizar quando da promulgação da chamada Constituição Cidadã, na segunda metade da década de 1980. Dessa maneira, buscava-se inserir as novas gerações na escola com a universalização do ensino, o que só começou a ocorrer nos anos seguintes à promulgação da

Constituição (1988).

Identicamente no início da década de 1990, e, portanto, já sob o novo regime constitucional, se deu a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, provocando uma estrutural mudança na forma como a saúde era tratada no país. Enquanto antes, o sistema público de saúde era centralizado e de responsabilidade federal, atendendo apenas a quem contribuía para a Previdência Social e empurrando milhões de brasileiros para buscar assistência em instituições de caridade e filantropia (BRASIL, 2000b).

Após a entrada em vigor das Leis Federais nº 8.080 e 8.142, ambas de 1990, o SUS tomou dimensões inimagináveis, passando a abranger não apenas a assistência médico-hospitalar, como também outras ações, a saber, a prevenção e o controle das doenças, a vacinação, a vigilância permanente nas condições sanitárias, no saneamento, além de regular o registro de medicamentos, insumos e equipamentos, normatizar serviços e definir padrões para garantir maior proteção à saúde da população (BRASIL, 1990a; 1990b).

Conclui-se, portanto, que após a relevância que a educação e a saúde ganharam sob o prisma da Constituição de 1988, coube às leis orçamentárias ano a ano garantir que tais áreas receberiam o aporte dos recursos necessários à efetivação de suas ações. Nesse sentido, ainda que se verifique que determinado ente da federação, ou mesmo a nível de União, não aprove até o término do exercício financeiro o orçamento anual para o exercício financeiro subsequente, a própria LDO autoriza iniciar o ano executando a despesa sob o regime dos “duodécimos” (BRASIL, 2021c).

Em tal caso, a norma estabelece que,

[...] na ausência de orçamento sancionado, os órgãos públicos só podem executar um rol de gastos específicos, como os obrigatórios (como pagamento de benefícios sociais e de servidores públicos) e alguns discricionários (não obrigatórios), estes com base nos valores constantes no projeto do orçamento e até o limite mensal de 1/12 da despesa fixada (JÚNIOR, 2015, documento eletrônico).

Na ocorrência dessa situação, os investimentos não podem ser executados sem lei orçamentária vigente (JÚNIOR, 2015).

Tais delimitações tornam evidentes o grau de importância que se atribuiu a essas áreas (educação e saúde), não deixando o gestor público entregue a suas próprias deliberações, impondo a esse o dever de respeitar a aplicação de tais

percentuais e eliminando manobras voltadas ao desvirtuamento dos objetivos consagrados no texto constitucional.

Decorre exatamente de muitas políticas públicas formuladas com base em princípios constitucionais a aplicação dos recursos vinculados a saúde e a educação, objetivando a manutenção de programas, a continuidade de investimentos, o desembolso de vultosos montantes para a resolução de demandas transitórias e, até mesmo, a mudança de padrões com a pretensão de adequação às novas exigências de uma sociedade cada vez mais dinâmica.

Trata-se, pois, de um instrumento legal apto a garantir o funcionamento da estrutura administrativa, e não apenas isso, como também evitando interrupções que por sua natureza provocariam incontáveis prejuízos à coletividade.

3.2.1 A paralisação municipal em face da indisponibilidade orçamentária

Afastando-se de uma perspectiva universal para um exame mais estrito, dedica-se nesta subseção a demonstração de que os impasses deliberativos orçamentários ocorrem nos diversos patamares dos entes federados.

Alicerçado no exposto até o instante, verifica-se que tal cenário permite extrair um caso concreto em que a ausência de solução legal para um desacordo político-partidário provocou a completa paralisação da administração pública em plena pandemia da COVID-19 na cidade brasileira de Alagoa Nova, Paraíba.

Passadas as eleições municipais de 2020, já adiadas em face da pandemia do novo coronavírus, o município de Alagoa Nova-PB vivenciou a suspensão de todas as atividades da administração pública municipal sob a justificativa da ausência de disponibilidade orçamentária.

O prefeito, que não havia logrado êxito na tentativa de reeleição, acabou por interromper de ofício todos os serviços públicos sob o argumento que o percentual de suplementação aprovado pela Câmara para o exercício financeiro em curso restara insuficiente e havia se exaurido. Todas os serviços públicos foram paralisados: limpeza urbana, escolas e transporte escolar, unidades básicas de saúde, hospital municipal, conservação do patrimônio público, abastecimento a cargo da prefeitura, atividades administrativas, entre outras.

A medida decorreu de edição do Decreto nº. 035/2020/GPM-NA, de cujo teor se extrai o seguinte trecho:

[...] D E C R E T A:

Art.1º. Ficam suspensos temporariamente todos os pagamentos e despesas do Poder Público até que o Poder Legislativo de Alagoa Nova analise e aprove a autorização de suplementação conforme Projeto de Lei n. 387/2020;

Art. 2º. Ficam suspensas a concessão de horas-extras, diárias e outras despesas semelhantes, bem como, suspensos todo e qualquer empenhamento de despesas, até que o Poder Legislativo analise e aprove a autorização de suplementação conforme Projeto de Lei n. 387/2020;

Art. 3º. Devido a impossibilidade de realização de despesas, ficam suspensos todos os serviços do Poder Público Municipal de Alagoa Nova.

Art. 4º. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. (PARAÍBA, 2020a, documento eletrônico).

Na ocasião o representante do Ministério Público ingressou com uma Ação Civil Pública – Processo nº. 0801267-56.2020.8.15.0041, na qual argumentou, entre outras coisas, que “O ato administrativo do Prefeito Municipal de Alagoa Nova fulmina o serviço público, **que há de ser prestado com regularidade e sem interrupção**” (PARAÍBA, 2020b, p. 7, grifo nosso).

E continua:

O princípio da continuidade do serviço público resulta da convicção de que a necessidade coletiva não pode sofrer solução de continuidade.

A matéria está explicitamente regulada no Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90):

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos. (PARAÍBA, 2020b, p. 7).

A continuidade do serviço público decorre, ainda, do princípio constitucional da eficiência, previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal. Sobre o princípio em tela, leciona:

Esse princípio indica que os serviços públicos não devem sofrer interrupção, ou seja, sua prestação deve ser contínua para evitar que a paralisação provoque, como às vezes ocorre, colapso nas múltiplas atividades particulares. A continuidade deve estimular o Estado ao aperfeiçoamento e à extensão do serviço, recorrendo, quando necessário, às modernas tecnologias, adequadas à adaptação da atividade às novas exigências sociais. (CARVALHO FILHO, 2019, p. 349).

De modo que, o princípio anteriormente referido, quando de sua não aplicação acarreta impactos diretos e indiretos à sociedade como um todo, seja a nível nacional, estadual ou regional.

Isso porque ao desencadear prejuízos locais decorrentes da paralisação na execução orçamentária municipal, provoca, dentro da cadeia de distribuição de receita nacional – União para Estados e Estados para Municípios – entraves no avanço socioeconômico não apenas presente, mas também futuro. Pois as sequelas resultantes desse tipo de suspensão orçamentária exigirão, a depender da gravidade situacional, novas receitas por representarem novas despesas orçamentárias.

Especificamente no caso em análise, o qual se deu num momento crítico nacional, os impactos negativos sem dúvida foram sentidos de forma intensa. Na referida Ação Pública (nº. 0801267-56.2020.8.15.0041) alerta-se para o fato de “além de fulminar a continuidade dos serviços públicos, o ato temerário do Chefe do Poder Executivo põe em risco o direito à saúde dos munícipes de Alagoa Nova.” (PARAÍBA, 2020a, documento eletrônico).

Vislumbra-se, pelos trechos transcritos, a gravidade do ato que culminou com a paralisação dos serviços públicos, em flagrante descumprimento a dispositivos legais diversos, e, especialmente, em abandono inequívoco de consagrados mandamentos constitucionais.

Não pretendendo adentrar de forma mais profunda no mérito do ato administrativo adotado pelo gestor público municipal, percebe-se que a realidade de disputas político-partidárias no âmbito local se sobrepôs ao arcabouço jurídico nacional, violando direitos resguardados na Lei Maior e tornando a execução orçamentária refém da ação pessoal da autoridade que deveria zelar pelo cumprimento da lei.

Não fosse a atuação diligente do Ministério Público e a pronta resposta do Poder Judiciário ao caso, não se consegue aferir o tamanho do dano provocado à população, que, inobstante ser a principal prejudicada pela disputa de poder, ainda se encontrava lutando contra os letais e dolorosos efeitos da pandemia da COVID-19.

Ora, o direito à Saúde é assegurado na Carta Magna, que em seu art. 196 diz:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantindo mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. (BRASIL, 2016, p. 118-119).

Complementando tal diretiva, a Lei Federal 8.080, de 1990 (Lei do SUS) preleciona, em seu art. 2º, a saúde como direito fundamental ao ser humano, além de ser uma obrigação do Poder Público de fornecer o seu exercício (BRASIL, 1990a).

De igual modo restaram prejudicados outros direitos elementares ao homem comum, dentre os quais pode-se citar o direito à segurança (impactado, de forma direta, pela interrupção da iluminação pública) e pela suspensão dos serviços de limpeza urbana que acarretou o acúmulo de lixo em toda a cidade.

É inequívoco, portanto, que a medida administrativa impactou negativamente todas as áreas da sociedade local e é diretamente nesse contexto que se apresenta o cenário hipotético ideal para a implementação do mecanismo legal voltado a assegurar o efetivo cumprimento de direitos através da execução orçamentária, notadamente daqueles elencados explicitamente no texto constitucional.

O referido mecanismo será trabalhado na seção subsequente.

4 ORÇAMENTO DE SALVAGUARDA PARA CONTINUIDADE NO CUMPRIMENTO DE DESPESAS ESSENCIAS A SOCIEDADE

Dada a situação em que inexista para o exercício financeiro que se inicia uma lei orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo e sancionada pelo chefe do Poder Executivo, assegura-se, como já descrito, a continuidade da execução orçamentária, ainda que com restrições. Contudo, em face da ausência de disponibilidade orçamentária pelo esgotamento de determinada rubrica e na falta de margem de suplementação no orçamento em execução, chega-se à situação de paralisação da administração pública, em completo prejuízo de determinada ação, não importando a natureza da despesa.

É partindo dessa situação fática que o presente trabalho propõe a implementação, na ordem jurídica nacional, de “mecanismo de salvaguarda” visando assegurar que despesas específicas possam continuar sendo executadas, em condições previamente estabelecidas, em face de impasse legislativo causado pela falta de entendimento dos Poderes no curso do exercício financeiro quanto às rubricas orçamentárias que necessitam de suplementação.

Tem-se por pressuposto que,

Nas vastas áreas de atuação governamental, a realidade traz permanentemente novos desafios, muitos exigindo medidas imediatas que provocam ajustes orçamentários. Também ocorrerão despesas que, por alguma razão, não foram previstas na elaboração, assim como outras imprevisíveis. Para atender a essas necessidades, os principais mecanismos retificadores do orçamento a serem empregados durante a execução são os créditos adicionais. (GIACOMONI, 2019, p. documento eletrônico).

Disso entende-se ser preponderante uma resolução efetiva que garanta, a contar da existência daqueles mecanismos retificadores (créditos adicionais), sua obrigatoriedade em casos de situações cruciais ao cumprimento de direitos básicos.

Inicialmente urge destacar que a medida proposta não objetiva extinguir, amenizar e/ou até mesmo resolver os impasses deliberativos, aqui entendidos como a situação em que os representantes dos Poderes, no exercício de seus cargos, não chegam a um entendimento jurídico-político sobre determinada proposição posta à deliberação de uma casa legislativa.

Decerto, nos países onde existem regimes pluripartidários, não com pouca frequência ocorrem impasses legais, verificados na forma de paralisação das mais altas instituições nacionais – parlamento, governo – ocasionados pelo legítimo

exercício do poder, que, tomados por posições ideológicas distintas ou mesmo por interesses divergentes acabam por esbarrar na força de sistemas de freios e contrapesos. Assim exemplificados nesta pesquisa com casos do *shutdown* norte-americano e a paralisação da máquina pública municipal de Alagoa Nova-PB.

Nesse sentido

[...] é preciso reconhecer que a garantia da independência orgânica de cada Poder e o equilíbrio de forças entre eles só será real se acompanhada do papel desempenhado por cada Poder na concretização do orçamento público e da autonomia financeira de cada um, observando que a Constituição Federal já define o papel e garante da participação de cada um dos três Poderes na elaboração do orçamento [...]. (SANTOS, 2016, p. 22).

Portanto reforça-se a compreensão de necessária legitimidade de atuação e independência orgânica legislativa.

Para além do acima exposto, a rigidez orçamentária dada pelos normativos legais, tais como LDO, LRF, etc. asseguram a seguinte ação:

O legislador blindou o orçamento de modificações outras que não as exceções constantes do seu próprio corpo, quando o mesmo for constitucional. É que a antevisão dos recursos limitados e das escolhas trágicas fez com que o legislador pré-orçamentário ordenasse todos os orçamentos com determinadas proteções que são inevitáveis para salvaguardar os valores de maior proteção constitucional. (LEITE, 2011, p. 108 *apud* SANTOS, 2016, p. 22).

É fato tal rigidez e os próprios dispositivos jurídico-político suscitam debates amplos, tanto quanto a necessidade de maior flexibilidade quanto ao ser orçamento público de caráter autorizativo ou impositivo (SANTOS, 2016)

Porém não se entrará nesses méritos, visto que se busca tão somente apresentar o quanto é legítimo o processo de estruturação e execução do orçamento público brasileiro, ainda que não se concorde em suma com tais mecanismos.

Não se poderia deixar de ressaltar que,

A previsão legal orçamentária expressa um consenso democrático de aplicação dos recursos, que acaba por não excluir os cidadãos da decisão alocativa. Aqui a sua importância enquanto lei, na medida em que se posiciona, do ponto de vista jurídico-político, como norma legítima a expressar a vontade do povo. Não se pode deixar que outros tomem a decisão que possa afetar a vida popular profundamente sem ser-lhe dada a oportunidade de participar na tomada de decisões. [...] A regra é que a alocação deve partir de deliberações regradas em lei e fruto da vontade soberana do povo, expressa pelos poderes Executivo e Legislativo. (LEITE, 2011, p. 108-109, 114).

Tampouco se pretende diminuir as prerrogativas das instituições envolvidas. O que está a ser proposto é a adoção de rito com vistas a assegurar que a

coletividade, objeto da atuação estatal, não restará prejudicada na ocorrência de entrave legal oriundo de observância de normas consolidadas ao longo da ainda jovem tradição democrática brasileira.

Não obstante o fato de o Brasil não dispor da maturidade institucional existente há séculos em outras nações, sobretudo nas potências ocidentais, no que se refere ao aperfeiçoamento da técnica orçamentária (vide cap. 2 deste estudo), percebe-se uma constante busca quanto à melhoria das normas incidentes sobre a aplicação dos recursos públicos, seus sistemas, métodos de avaliação, qualidade das informações e alcance das políticas públicas.

Necessário antes se faz frisar um aspecto por demais importante em meio a análise de eventual adoção do instrumento jurídico aqui intitulado “orçamento de salvaguarda”.

Quando a Constituição Federal dispõe sobre percentuais mínimos de aplicação de determinados recursos nas áreas de saúde e educação, inquestionavelmente a natureza de tais dispositivos tem o condão de comandos constitucionais, não estando tais despesas, portanto, inseridas em eventual rol de gastos discricionários por parte de qualquer que seja o gestor público (BRASIL, 2016).

Desse modo, não pode qualquer que seja o entrave, seja ele de caráter procedimental ou até mesmo político-partidário, criar um óbice à efetivação dos direitos decorrentes da adequada aplicação dos referidos recursos públicos, do contrário o pleno atendimento dos mandamentos constitucionais estariam sujeitos às intempéries de acordos suprapartidários, de coalizões de agremiações políticas ou de entendimentos entre agentes públicos de diferentes correntes ideológicas.

Em que pese a própria Constituição assegurar a existência do sistema pluripartidário, este não pode, mediante a ação individual e personalística de seus agentes, incorrer em impedimento ao cumprimento dos princípios, normas e valores reunidos na carta política nacional.

Conclui-se, pois, que despesas relacionadas à educação e à saúde, e principalmente essa, gozam quase que integralmente de presunção de caráter de essencialidade, não podendo a sua execução ser afastada em nenhuma hipótese.

Partindo dessa conclusão insere-se a discussão sobre a sistemática de implementação do “orçamento de salvaguarda”, para o qual deve reunir cumulativamente as condições conforme elencadas abaixo:

- a) O Poder Executivo verificando que eventualmente as dotações orçamentárias não serão suficientes para cobrir as despesas, mesmo em face de abertura de créditos suplementares, deverá encaminhar à Casa Legislativa no mês imediatamente anterior aos 180 dias do término do exercício financeiro, a relação de todas as obrigações assumidas em razão da celebração de contratos com fornecedores, prestadores de serviços e demais terceiros que possuam caráter de despesas de natureza continuada e com os quais possua instrumento público firmado – convênios, contratos, ajustes, termos de parceria e congêneres;
- b) Acerca de tal rol de credores, a Casa Legislativa deverá se manifestar através da adoção de Resoluções aprovadas pelo Plenário, corroborando ou não a classificação de serviço/bem de caráter essencial prestado acerca do correspondente credor;
- c) Encaminhado o projeto de lei à Casa Legislativa solicitando aumento do percentual de abertura de créditos adicionais suplementares com vistas à cobertura de despesas até o término do exercício, o chefe do Poder Executivo informará o acionamento do mecanismo de salvaguarda, que valerá para cobrir as despesas reconhecidas por Resolução da Casa Legislativa, tão e unicamente para o lapso temporal de duas competências, sendo a primeira referente ao mês do pedido de suplementação ao Poder Legislativo e a segunda a competência subsequente;
- d) O acionamento do mecanismo de salvaguarda não poderá implicar em descumprimento de outras normas aplicáveis à execução da despesa pública e deverá guardar correlação com todas as diretrizes constantes da LDO correspondente, bem assim deverá guardar compatibilidade com o PPA;
- e) A execução das despesas sob o regime de salvaguarda, durante as duas competências em que estiver sendo aplicada, deverá ainda ocorrer na forma como ocorre quando há ausência de orçamento vigente, limitando-se às despesas obrigatórias e àquelas discricionárias, adstritas, nesse caso, às áreas de saúde, educação, segurança pública, saneamento básico, gestão governamental e conservação do meio ambiente, sendo vedado a execução, em tal regime, de despesa relativa a investimentos;

- f) O orçamento de salvaguarda restará prejudicado quando da sanção de lei que autorize a abertura de créditos especiais capazes de abranger as despesas necessárias para a conclusão das ações no respectivo exercício financeiro;
- g) O Poder Legislativo poderá ainda fixar prazo para acesso a documentação inerente à execução orçamentária, sob pena de não a obtendo, editar Resolução suspendendo o regime de salvaguarda até que esteja de posse dos dados que julgar necessários à apreciação e deliberação;

Desta forma, respeitado o rito acima descrito e, ainda, preservada a rigidez orçamentária necessária ao atendimento das disposições legais constantes na LDO, a qual deverá regular de forma objetiva e completa a adoção do regime proposto, tem-se que restarão mantidas as condições para a execução do orçamento público em detrimento de eventual desacordo entre os agentes e forças políticas envolvidas no processo legislativo de autorização prévia da execução da despesa pública.

Ademais, o modelo proposto preserva as prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo na medida em que mantém a execução do orçamento a cargo do primeiro e reafirma a primazia do segundo na definição da aplicação dos recursos públicos, no estabelecimento dos percentuais de suplementação, na classificação da essencialidade da despesa e no acompanhamento da execução orçamentária.

Finalmente, importa frisar que, caso sejam verificadas dificuldades de implementação das medidas propostas, devem ser adotadas premissas que possam conciliar a segurança jurídica necessária à execução orçamentária com o atendimento das despesas de natureza constitucional, haja vista o caráter de essencialidade de tais dispêndios.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O orçamento público é instrumento de exercício administrativo governamental e se colocou ao longo dos tempos como elementar para uma melhor alocação dos recursos públicos, por conseguinte para o desenvolvimento socioeconômico.

O processo orçamentário aponta na história em meados do séc. XIII na Inglaterra e alcança o fim do séc. XIX completamente consolidado como técnica essencial de gestão dos recursos públicos em outros países do Ocidente, notadamente na França e nos Estados Unidos da América do Norte. No subsequente séc. XX, se conservou o caráter de instrumento de controle parlamentar, no que se refere ao plano orçamentário realizado pelo poder executivo. Objetivava frear a elevação dos gastos e desvios de funções quanto ao destino dos recursos do erário. Entretanto, se adicionou a sua natureza um aspecto mais gerencial da orçamentação, conduzindo a mesma para o ambiente de planejamento econômico e da gestão financeira.

No decurso da história diversos momentos marcaram a evolução do orçamento público. Entre eles, incontáveis normativos tecno-legais forjaram modelos orçamentários variados que se tornaram espelhos para a administração pública no mundo, a saber, em especial, na Inglaterra a Carta Magna estabeleceu as funções do Governo e do Parlamento no orçamento e criou o fundo consolidado; na França a Revolução deu origem a Assembleia Nacional e a Declaração dos Direitos dos Homens. Ademais, sua metodologia orçamentária instituiu os princípios do orçamento – unidade, anualidade, anterioridade, não afetação e universalidade; e nos Estados Unidos, além de leis orçamentárias, Comissões e departamentos exclusivos para o aperfeiçoamento orçamentário (GAO, GPRA, OMB etc.), os norte-americanos acabaram por desenvolver os métodos mais replicados globalmente, quais sejam OBZ, PPBS, Incremental e orçamento de desempenho.

Nesse contexto, o Brasil replicou nacionalmente grande maioria de modelos internacionais em seu processo de orçamentação – incremental, OBZ, orçamento-programa e participativo são os mais marcantes. No período do Império, se instaurou o modelo de orçamento inglês; do séc. XIX em diante, adota os métodos franceses e italianos; nos princípios da República, se estabelece o modelo norte-americano, o qual concede domínio total ao Legislativo para elaboração do orçamento; e meados do séc. XX, novamente introduz um modelo norte-americano (orçamento-programa), e desde

então sua base permanece nos moldes estadunidenses, principalmente após o afloramento da ideia de orçamento vinculado a *superávits*.

A estrutura orçamentária no Brasil é dada por: CF, PPA, LDO e LOA (que contém orçamento fiscal, orçamento da seguridade e orçamento de investimento) e fundamenta-se nos princípios de unidade, anualidade, universalidade, equilíbrio, publicidade, legalidade e tributação. O processo de elaboração compete ao Poder Executivo, enquanto a aprovação compete ao Legislativo, o qual pode ainda emendar o orçamento e emitir parecer de ajuste quanto ao texto ou necessidades de readequações constitucionais ao plano orçamentário.

O orçamento público resulta de grande número de decisões. Parte delas são apoiadas em juízos de fato, outras terão, também, conteúdos factuais e valorativos e, diversas outras, as mais relevantes, estarão assentadas em juízos exclusivamente valorativos. Assim, a linha divisória entre fato e valor do orçamento suscita seu enquadramento em naturezas variadas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. Esta pesquisa considerou o caráter jurídico-político para fins de análise, porque enquanto lei o orçamento tem fundamento material e formal, enquanto processo decisório constrói-se consoante a conjuntura política, que se apresenta preponderante.

Fato é a relevância jurídico-política do processo, que se verificou tanto internacional quanto nacionalmente. Casos de paralisação da máquina pública decorrentes de impasses jurídico-políticos, quais sejam: o *shutdown* norte-americano (desligamento de órgãos federais), registrado desde 1980 e, mais recentemente, 2018/2019. Segundo os dados, no ano de 2013 o *shutdown* impactou cerca de 850 mil funcionários, o fechamento de 400 parques nacionais, de maneira que o impacto negativo no PIB foi na ordem de 0,3 pontos percentuais, resultando numa perda estimada em US\$ 11 bilhões aos cofres públicos.

As razões da ocorrência desses sucessivos congelamentos são diagnosticadas entre duas vertentes: a primeira abrange questões políticas, resultado da disputa política entre republicanos e democratas; e a segunda, tecno-legais, que diz respeito as rígidas leis orçamentárias que dão base jurídica ao desligamento, pois baseiam-se na máxima de que nenhum valor monetário é retirado do tesouro sem uma lei que o autorize.

Outro caso concreto, em que a ausência de solução legal para um desacordo político-partidário provocou a completa paralisação da administração pública, desta

feita em plena pandemia da COVID-19, é a suspensão de todas as atividades da administração pública na cidade paraibana de Alagoa Nova, sob a justificativa da ausência de disponibilidade orçamentária.

O prefeito, que não havia logrado êxito na tentativa de reeleição, acabou por interromper de ofício todos os serviços públicos sob o argumento que o percentual de suplementação aprovado pela Câmara para o exercício financeiro em curso restara insuficiente. Todos os serviços públicos foram paralisados: limpeza urbana, escolas e transporte escolar, unidades básicas de saúde, hospital municipal, conservação do patrimônio público, abastecimento a cargo da prefeitura, atividades administrativas, entre outras.

Na ocasião o representante do Ministério Público ingressou com uma Ação Civil Pública – Processo nº. 0801267-56.2020.8.15.0041, qual se baseava em princípios de regularidade e continuidade de serviços tidos essenciais, alertando para o risco ao direito a saúde dos munícipes. Vislumbra-se, segundo o exame do texto da Ação, a gravidade do ato que culminou com a paralisação dos serviços públicos, em flagrante descumprimento a dispositivos legais diversos, e, especialmente, em abandono inequívoco de consagrados mandamentos constitucionais.

Assim, dada a situação em que inexistia para o exercício financeiro que se inicia uma lei orçamentária sancionada, assegura-se, como já descrito, a continuidade da execução orçamentária, ainda que com restrições. Contudo, em face da ausência de disponibilidade orçamentária pelo esgotamento de determinada rubrica e na falta de margem de suplementação no orçamento em execução, chega-se à situação de paralisação da administração pública, em completo prejuízo de determinada ação, não importando a natureza da despesa.

É partindo dessa situação fática que o presente trabalho propõe a implementação, na ordem jurídica nacional, de “orçamento de salvaguarda” visando assegurar que despesas específicas possam continuar sendo executadas, em condições previamente estabelecidas, em face de impasse legislativo causado pela falta de entendimento dos Poderes no curso do exercício financeiro quanto às rubricas orçamentárias que necessitam de suplementação.

O instrumento jurídico aqui intitulado “orçamento de salvaguarda” deve reunir cumulativamente as condições conforme elencadas em resumo a seguir: a) em prazo específico, o Executivo deverá encaminhar ao Legislativo relação das obrigações assumidas e para as quais as dotações não serão suficientes; b) o Legislativo deverá

se manifestar através da adoção de Resoluções corroborando ou não a classificação de serviço/bem de caráter essencial; c) encaminhado o projeto de lei ao Legislativo solicitando aumento do percentual de abertura de créditos adicionais suplementares, o Executivo informará o acionamento do mecanismo de salvaguarda.

Acrescenta-se que, d) o acionamento desse instrumento não poderá implicar em descumprimento de outras normas referentes à despesa pública e guardará correlação a LDO e compatibilidade ao PPA; e) deverá observar o regime de execução de despesa em 1/12 avos; f) o orçamento de salvaguarda restará prejudicado quando da sanção de lei que autorize a abertura de créditos especiais capazes de abranger as despesas necessárias para a conclusão das ações no respectivo exercício financeiro; e g) o Legislativo poderá fixar prazo para acesso a documentação inerente à execução orçamentária, sob pena de não a obtendo, editar Resolução suspendendo o regime de salvaguarda até que esteja de posse dos dados que julgar necessários à apreciação e deliberação.

O modelo proposto preserva as prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo, e, para tanto, devem ser adotadas premissas que possam conciliar a segurança jurídica necessária à execução orçamentária com o atendimento das despesas de natureza constitucional, haja vista o caráter de essencialidade de tais dispêndios.

Conclui-se ante ao exame que há possibilidades factíveis de serem aplicadas a iniciativa proposta perante impasses deliberativos quando da necessidade de créditos adicionais suplementares, objetivando efetivar direitos constitucionais garantidos. Dado que o orçamento é um instrumento de atendimento das demandas, não o executar é um atentado a sociedade, financiadora dos cofres públicos e beneficiária final das ações governamentais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Ricardo Rocha de. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros**. 2013. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2014. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/96/96133/tde-17032014-110156/publico/RicardoRAzevedo_Corrigida.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

BALEEIRO, A. Uma introdução à ciência das finanças. 13. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981. *In*: JARDIM, E. M. F. Normas gerais de direito financeiro. *In*: CARVALHO, P. B.; VIEIRA, M. L. L.; LINS, R. M. (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito tributário**. São Paulo: PUCSP, 2018. t. 5. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/307/edicao-1/normas-gerais-de-direito-financeiro>. Acesso em: 19 mar. 2022.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público: abordagem simples e objetiva**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BIJOS, P. “Shutdown” governamental de 2013 nos Eua: uma breve análise à luz da teoria dos jogos. **Rev. Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 7, n. 2, 2017. Disponível em: http://assecor.org.br/files/6515/0533/0962/shutdown__governamental_de_2013_nos_eua_uma_breve_an_lise___luz_da_teorias_dos_jogos__.pdf. Acesso em: 19 mar. 2022.

BITTERCOURT, F. M. R. **Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial**. Brasília: Senado Federal, CONORF, 2015. (Orçamento em discussão, n. 20).

BRASIL. **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: Casa Civil, 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Brasília, DF: CNS, 1990a. Disponível em: https://conselho.saude.gov.br/legislacao/lei8080_190990.htm. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990**. Brasília, DF: Casa Civil, 1990b. Disponível em: http://www.conselho.saude.gov.br/web_confmundial/docs/l8142.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Único de Saúde (SUS)**: princípios de conquistas. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2000b. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/sus_principios.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Orientações para a elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Brasília: MP, 2015.

BRASIL. Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Fazenda. MENDES, M. J. (coord.). **Relatório Teto de gastos: o gradual ajuste para o crescimento do país**. Brasília, dez. 2018. Brasília: Ministério da Fazenda, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf/>. Acesso em: 25 mar. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. **Manual de emendas orçamento da União para 2021**. Brasília, fev. 2021a. Brasília: Senado Federal, Câmara dos Deputados, 2021b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Brasília, DF: DOU, 2021c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.194-de-20-de-agosto-de-2021-339918271>. Acesso em: 28 mar. 2022.

BRASIL. Senado Federal. Emendas ao orçamento. **Agência Senado**, [2022]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>. Acesso em: 24 mar. 2022.

CARVALHO, P. B.; VIEIRA, M. L. L.; LINS, R. M. (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito tributário**. São Paulo: PUCSP, 2018. t. 5. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/307/edicao-1/normas-gerais-de-direito-financeiro>. Acesso em: 19 mar. 2022.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CASTRO, B. M. de. **Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais**: uma análise das implicações da adoção da emenda constitucional nº 96/2018 pelo estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

CEPIK, M. O Corolário Trump e a América Latina. **Rev. Tempo do mundo**, Brasília, v. 5, jan. 2019. Brasília: IPEA, 2015.

CORRÊA JR., C. A. S. OLIVEIRA JR., J. N. Evolução do orçamento público: da perspectiva contábil à gestão por resultados. **Revista científica semana acadêmica**, Fortaleza, n. 000142, ano MMXVIII, nov. 2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-da-perspectiva-contabil-gestao-por-resultados>. Acesso em: 25 mar. 2022.

CORTINHAS, J. da S. O orçamento de defesa dos EUA: racionalidade X pressões domésticas. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 57 (2), jul.-dec. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400304>. Acesso em: 20 mar. 2022.

CYSNE, R. P. Orçamento público: o caso norte-americano. **Conjuntura Econômica**, 2008. Disponível em: <https://epge.fgv.br/users/rubens/wp-content/uploads/2015/12/orcamento-publico-o-caso-norte-americano.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FEITOSA, A. K; OLIVEIRA, F. H. Controle de orçamento público municipal. A Economia em Revista, v. 21, n. 2, jul. 2013. *In*: SOUSA, M. A. B. de; CALVO, A. J. M.; CARRARO, N. C. Análise do processo de elaboração do orçamento público do Município de Três Lagoas. **Rev. Espacios**, v. 38, n. 08, ano 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n08/a17v38n08p02.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FREITAS, P. S; MENDES, F. S. Comentários sobre a PEC do Teto dos Gastos Públicos aprovada na Câmara dos Deputados: necessidade e constitucionalidade da medida. Brasília, **Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado**, nov. 2016. (Boletim Legislativo n. 55). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 25 mar. 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Orçamento Público**: entendendo tudo. Minas Gerais: FJP, UNICEF, [2000].

GIACOMETTI, H. C.; CAVALCANTE, A. B; VENTURA, V. N. Orçamento Público: instrumento de políticas fiscal e econômica. EnANPAD, 24, **Anais** [...]. Florianópolis: 2000.

GIACOMONI, James. Orçamento Público, 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007. *In*: OLIVEIRA, L. H. da S.; MILFONT, R. B. **Princípios Constitucionais Específicos para a Despesa Pública**. [Brasília]: Brasil: Senado Federal: CONORF, 2014. (Orçamento em discussão, n. 13).

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2008.

GIACOMONI, J. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. [**Jornal Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**]. [São Paulo: Revista dos Tribunais], [2011]. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=en&user=m2wnUVgAAAAJ&citation_for_view=m2wnUVgAAAAJ:u5HHmVD_uO8C. Acesso em: 10 mar. 2022.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012. *In*: CORRÊA JR., C. A. S. OLIVEIRA JR., J. N. Evolução do orçamento público: da perspectiva contábil à gestão por resultados. **Revista científica semana acadêmica**, Fortaleza, n. 000142, ano MMXVIII, nov. 2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-da-perspectiva-contabil-gestao-por-resultados>. Acesso em: 25 mar. 2022.

GIACOMONI, J. Orçamento Público. 16. ed. amp. rev. atual. São Paulo: Atlas, 2016. *In*: FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. E-Book.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo, SP: Atlas, 2002.

GRAY, G. A Lei Antideficiência: uma cartilha. **Fórum Ato Americano**, ago. 2016. Disponível em: https://www-americanactionforum-org.translate.goog/research/antideficiency-act-primer/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt-BR&_x_tr_pto=sc. Acesso em: 27 mar. 2022.

GREGGIANIN, E. Ampliação do regime do orçamento impositivo para programas finalísticos e prioritários do PPA/LDO. **Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados**, Estudo Técnico, n. 38, nov. 2015. Brasília: Congresso Nacional, 2015. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2015/et38-2015> Acesso em: 6 de junho de 2018.

JARDIM, E. M. F. Normas gerais de direito financeiro. *In*: CARVALHO, P. B.; VIEIRA, M. L. L.; LINS, R. M. (coord.). **Enciclopédia Jurídica da PUCSP: direito tributário**. São Paulo: PUCSP, 2018. t. 5. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/307/edicao-1/normas-gerais-de-direito-financeiro>. Acesso em: 19 mar. 2022.

JÚNIOR, J. Sem orçamento sancionado, órgãos vinham operando com restrição. **Câmara dos Deputados**, mar. 2015. Disponível: <https://www.camara.leg.br/noticias/452988-sem-orcamento-sancionado-orgaos-vinham-operando-com-restricao/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

JÈZE, G. Cours de science des finances et de législation financière française. 6. ed. Paris: Marcel Giard, 1922. *In*: GIACOMONI, J. **Orçamento governamental: teoria, sistema, processo**. São Paulo: Atlas, 2019. E-Book.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 1, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 25 mar. 2022.

MELO, A. L. A. **A intervenção legislativa no orçamento da união: implicações para a representação política, o federalismo e o desenvolvimento regional**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

OLIVEIRA, M. F. de. **Metodologia científica: um manual para a realização de pesquisas em Administração**. Catalão, GO: UFG, 2011.

OLIVEIRA, L. H. da S.; MILFONT, R. B. **Princípios Constitucionais Específicos para a Despesa Pública**. Brasília: Senado Federal, CONORF, 2014. (Orçamento em discussão, n. 13).

OLIVEIRA, F. A. de. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2009. *In*: CASTRO, B. M. de. **Orçamento impositivo e emendas parlamentares individuais: uma análise das implicações da adoção da emenda constitucional nº 96/2018 pelo estado de minas gerais**. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2021.

OLIVEIRA, L. N.; SANTOS FILHO, J. E. dos. A efetividade do orçamento impositivo como ferramenta de desenvolvimento das instituições federais de ensino superior. **CIDESP**, 2, **Anais [...]**, 27-29. ago. 2018. Disponível em: <http://www.cidesp.com.br/index.php/lcidesp/2cidesp/paper/viewFile/498/279>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PARAÍBA. Prefeitura Municipal de Alagoa Nova. **Decreto 035/2020/GPM-AN**. Alagoa Nova: Prefeitura Municipal, Secretaria de Administração, 2020a. Disponível em: <https://www.alagoanova.pb.gov.br/wp-content/uploads/2020/11/NOVEMBRO-2020-EXTRA.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2022.

PARAÍBA. Ministério Público da Paraíba. Promotoria de Justiça de Alagoa Nova. **Ação Civil Pública**: crédito suplementar: processo nº. 0801267-56.2020.8.15.0041. Alagoa Nova, PB: MPPB, 2020b.

PILDES, R. Democracia romantizada, fragmentação política e o declínio do governo norte-americano. Tradução de BRAYNER, A. **Yale Law Journal**, v. 124, 3, 2014.

PIRES, V. **Orçamento público**: abordagem tecnopolítica. São Paulo: Cultura Acadêmica: Universidade Estadual Paulista, Pró-Reitoria de Graduação, 2011. (E-Book).

PIRES, J. S. D. B.; MOTTA, W. F. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Enfoque**: Reflexão Contábil, v. 25, n. 2, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.4025/enfoque.v25i2.3491>. Acesso em: 10 mar. 2022.

PIRES, V.; SATHLER, A. R. (org.) **Gestão orçamentária inovadora**: desafios e perspectivas no Brasil. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018. E-Book.

PYHRR, P. A. The Zero-Base Approach to Government Budgeting. *Public Administration Review*, v. 37, 1977. In: CORRÊA JR., C. A. S. OLIVEIRA JR., J. N. Evolução do orçamento público: da perspectiva contábil à gestão por resultados. **Revista científica semana acadêmica**, Fortaleza, n. 000142, ano MMXVIII, nov. 2018. Disponível em: <https://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-da-perspectiva-contabil-gestao-por-resultados>. Acesso em: 25 mar. 2022.

RIANI, F. A. d' A. Leis orçamentárias e vinculação do Executivo em sua execução. **Rev. Eletrônica da Faculdade Metodista Granbery**, n. 5, jul./dez. 2008. Disponível em: <http://re.granbery.edu.br>. Acesso em: 28 mar. 2022.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e áreas afins, 2. ed. atual. amp. Brasília: Prisma/OMS, 2004. FERNANDES, A. S. A.; SOUZA, T. S. e. **Ciclo orçamentário brasileiro**. Brasília: Enap, 2019.

SANTOS, A. L. dos. **Caráter da Lei Orçamentária Anual e suas implicações no equilíbrio de força entre os Poderes Executivo e Legislativo**. Brasília: Senado Federal, CONORF, 2016. (Orçamento em discussão, n. 20).

SEMEIA. Efeitos do *shutdown* norteamericano em 2013 e seus impactos sobre o uso público em parques. **Biblioteca Semeia**, out. 2014. Disponível em: http://www.semeia.org.br/admuploads/uploads/Outubro_Efeitos_do_shutdown_impactos_uso_publico.pdf. Acesso em: 27 mar. 2022.

SCAFF, F. F. Surge o orçamento impositivo à brasileira pela Emenda Constitucional 86. **Boletim Conjur Contas à vista**, 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-mar-24/contas-vista-surge-orcamento-impositivobrasileira-ec-86>. Acesso em: 25 mar. 2022.

SILVA, J. A. Orçamento-programa no Brasil. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1973. *In*: GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**: teoria, sistema, processo. São Paulo: Atlas, 2019. E-Book.

SOUSA, M. A. B. de; CALVO, A. J. M.; CARRARO, N. C. Análise do processo de elaboração do orçamento público do Município de Três Lagoas. **Rev. Espacios**, v. 38, n. 08, ano 2017. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a17v38n08/a17v38n08p02.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2022.

VASCONCELLOS, A. Orçamento público. 2. ed. Rio de Janeiro: Ferreira, 2009. *In*: XEREZ, S. R. D. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

XEREZ, S. R. D. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.