

ILEGALIDADES E RESPONSABILIZAÇÃO PELA APROVAÇÃO TARDIA DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Autor: Amanda Lays Oliveira de Macêdo

Co-Autor: Francisco Valmir Dias Soares Junior

Resumo

A Lei Orçamentária Anual - LOA é o instrumento de planejamento através do qual o poder público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um ano. A grande importância da LOA deriva da alocação de recursos necessários ao desenvolvimento do país, a inserção de pessoas à vida econômica ativa e a estabilidade do mercado. Porém, muitas vezes o exercício financeiro é iniciado sem que o Congresso Nacional tenha aprovado a LOA, e o país caminha na direção contrária à modernização e ao desenvolvimento. Sobre esse tema, o problema proposto nesse trabalho foi: Que poder pode ser responsabilizado pelos constantes atrasos nas aprovações das Leis Orçamentárias Anuais no âmbito do Governo Federal? Esse trabalho visou dar uma resposta concreta ao problema proposto, dentre outros objetivos. A grande importância desse estudo deu-se pela investigação da responsabilização pela adoção corriqueira de uma prática que deveria ser excepcional. Quanto ao objetivo, esta pesquisa foi classificada como exploratória e descritiva, valendo-se ainda da utilização de métodos bibliográfico e documental. O trabalho de investigação permitiu concluir que nos exercícios em que ocorreram atrasos nas tramitações das LOAs, esses se deram na fase legislativa do ciclo orçamentário, cabendo responsabilizar ao Poder Legislativo pelas aprovações tardias.

Palavras-chave: Orçamento. Prazos. Ilegalidades.

ILLEGALITIES AND LIABILITY FOR THE LATE APPROVAL OF THE ANNUAL BUDGETARY LAW

Abstract

The Annual Budgetary Law - ABL is the planning instrument through which the public power foresees the collection of revenues and establishes the realization of expenses for the period of one year. The great importance of ABL derives from the allocation of resources necessary for the development of the country, the insertion of people into the active economic life and the stability of the market. However, often the financial year is initiated without the National Congress having approved the ABL, and the country is moving in the opposite direction of modernization and development. On this subject, the problem proposed in this work was: What power can be held responsible for the constant delays in the approval of the Annual Budget Laws within the Federal Government? This work aimed to give a concrete answer to the proposed problem, among other objectives. The great importance of this study was given by the investigation of the responsibility for the habitual adoption of a practice that should be exceptional. Regarding the objective, this research was classified as exploratory and descriptive, using bibliographic and documentary methods. The research work allowed to conclude that in the exercises in which delays occurred in the processing of ABLs, these were given in the legislative phase of the budget cycle, and it is incumbent on the Legislature to be responsible for the late approvals.

Keywords: Budget. Deadlines. Illegalities.

INTRODUÇÃO

Lei Orçamentária Anual - LOA é um instrumento de planejamento pelo qual o poder público prevê a arrecadação de receitas e fixa a realização de despesas para o período de um

ano. É através da realização da LOA que os entes públicos procuram atingir os seus objetivos constitucionais de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

As políticas de gestão orçamentária, juntamente com a política fiscal, cambial, creditícia, social e educacional traçam a sociedade que se espera ter e quanto se dispões pagar de impostos para isso.

Cenários de crises aliados as constantes mudanças sociais, econômicas, fiscais, monetárias e creditícias do país, fazem com que os administradores públicos não possuam margem para o desperdício de recursos e renúncia de receitas públicas. Assim, orçamentos anuais que prezem pela otimização dos recursos e dos processos públicos, tornam-se fator condicionante para uma execução fiscal saudável e crescimento econômico do Estado.

Apesar da tamanha importância, muitas vezes o exercício financeiro é iniciado sem que o Congresso Nacional tenha aprovado a Lei Orçamentária Anual e, com isso, o país caminha na direção contrária à modernização e ao desenvolvimento.

Essa inércia administrativa ainda colabora com a desorganização das finanças públicas, principalmente, dando margem a falta de precisão ou ausência de controle de gastos.

Assim, tem se como pergunta central a ser abordada nesta pesquisa: Que poder pode ser responsabilizado pelos constantes atrasos nas aprovações das Leis Orçamentárias Anuais no âmbito do Governo Federal?

A relevância do presente estudo se dá pela importância de se investigar os impactos negativos causados ao país pela adoção corriqueira de uma prática que deveria ser excepcional, qual seja, o início do exercício financeiro sem a aprovação da Lei Orçamentária Anual, como a execução de despesas públicas através de medida de caráter provisório e limitado, não dando liberdade ao gestor para todos os gastos necessários, a demora causa evidentes prejuízos a toda população.

Aliado a isso, há o caráter pouco democrático que reveste essas medidas, uma vez que ocorre a execução de despesas sem submissão ao Poder Legislativo, parte inafastável do processo legislativo orçamentário.

Como objetivo geral, esse trabalho pretende apresentar dados sobre o processo orçamentário a fim de concluir qual poder pode ser responsabilizado pelos atrasos nas aprovações das LOAs federais. Como objetivos específicos têm-se: apresentar em quais exercícios financeiros a LOA federal foi aprovada fora do prazo constitucional, desde a promulgação da constituição de 1988; elencar quais as ilegalidades reconhecidas na aprovação tardia do orçamento federal; averiguar a responsabilidade dos poderes federais quanto a não aprovação da Lei Orçamentária Anual de forma tempestiva e a quem deve ser creditada a desobediência ao prazo constitucional.

O presente trabalho será dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo introduz o tema e o problema, bem como seus objetivos e justificativas. O segundo capítulo é composto pela fundamentação teórica. Posteriormente, o terceiro, faz referência ao método de pesquisa. O quarto capítulo apresenta a análise e a discussão dos resultados. No quinto capítulo, por fim, são apresentadas as considerações finais do trabalho.

FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O Estado é responsável por grandes dispêndios, seja quando da aquisição de grandes quantidades de produtos ou serviços, seja na contratação de empresas para execução de obras públicas (pontes, estradas, hospitais) ou quando paga salários aos seus servidores que irão consumir grandes quantidades de produtos ou serviços, colocados à disposição pelo setor privado.

Como contrapartida, o Estado age para recuperar parte desses gastos, através da arrecadação de impostos, taxas e contribuições cobrados pelo ente tributante graças ao direito constitucional de invasão patrimonial, de forma coercitiva, e paga por todos que auferem renda, que são proprietários de bens imóveis ou móveis, que consomem produtos e serviços e os que detêm a capacidade produtiva.

Sistema de planejamento governamental

O planejamento, na concepção do Ministério do Planejamento, pode ser entendido como o “exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao improviso total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis”.

No cerne da gestão pública, o planejamento acrescenta responsabilidades ao conceito das características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa. E no âmbito da gestão orçamentária e financeira, o entendimento das leis orçamentárias é de fundamental relevância (TORRES JUNIOR, 2013).

PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Plurianual, ou simplesmente PPA, foi uma inovação da Constituição Federal de 1988, até então existia apenas a Lei dos Orçamentos, ou Lei de Meios, que evoluiu para Lei Orçamentária Anual. É de competência privativa do Chefe do Poder Executivo a elaboração do Projeto do PPA.

Há uma discussão doutrinária a respeito da vigência do PPA, para alguns doutrinadores é um dispositivo de planejamento de médio prazo, diante de sua vigência de apenas quatro anos, contudo há doutrinadores que entendem que o PPA é o mais impactante instrumento constitucional, de planejamento, pois considerando que a LOA e a LDO possuem vigência de apenas um ano, restaria ao PPA a função de planejar o longo prazo. A despeito desses argumentos e considerando ser o PPA um planejamento quadrienal, esse será tratado aqui como de médio prazo, frente existência de programas governamentais de longa duração.

O Plano Plurianual possui seu marco inicial na Carta Magna vigente, nos primeiros artigos na Seção II – Dos Orçamentos, no art. 165. E por força Constitucional, o PPA é o planejamento estratégico do Estado brasileiro, pois, ao se vincular a diretrizes, objetivos e metas, ele apresenta uma preocupação em estabelecer uma compatibilização entre as demandas sociais e a ação do estado, viabilizando os objetivos primordiais da república.

Por sua essência fundamentalmente de planejamento, o PPA apresenta grande preocupação com o sucesso da Gestão Pública e a melhor realização das atividades inerentes ao Estado. Paralelamente aos níveis de administração, o PPA é responsável pelos níveis estratégicos e táticos da máquina pública.

Carvalho (2014, pg. 254) apresenta o que “o objetivo do PPA é expressar o que deve ser realizado pela Administração Pública no período de quatro anos, refletindo as situações a serem alteradas pela implementação de um conjunto de iniciativas”. É mister que esse objetivo esteja alinhado à realidade, ou seja, é necessário que o que for planejado seja factível e leve em consideração as demandas sociais e o reflexo social que a ação pretende promover. Vale

lembrar ainda que o PPA não é um instrumento de execução, ou seja, não se pode atribuir ao Plano Plurianual à função que é particular da LOA ou do LDO.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias surgiu como outra inovação da Constituição Federal de 1988. A LDO apresenta-se como um documento de planejamento de curto prazo, possuindo vigência de cerca de um ano. Essa vigência dá-se pelo fato da edição da LDO ocorrer no decorrer de todos os anos, orientando a elaboração da LOA do ano seguinte, mas também vigendo durante esse mesmo ano seguinte, assim, tem-se a LDO com vigência, em regra, sempre superior a um ano e inferior a dois anos.

A Carta Magna de 1988 (Brasil, 1988) apresenta a Lei de Diretrizes Orçamentárias em seu Capítulo II – Das finanças públicas, Seção II – Dos orçamentos, art. 165. A LDO foi inaugurada e já trazia consigo uma carga significativa de responsabilidades relacionadas a orçamentos públicos e a boa gestão, visando sempre o que se entende como o “bem estar social”. De forma descomplicada, a LDO seleciona programas do PPA que deverá ser executada no ano seguinte e orienta a elaboração da LOA visando o atendimento dessas demandas. A LDO é o “elo” entre o PPA e a LOA.

Paludo (2013) afirma que a LDO antecipa e orienta a direção e a forma dos gastos públicos, bem como os parâmetros que devem nortear a elaboração do PLOA para o exercício subsequente, além disso, a LDO tem a função de selecionar quais metas previstas no PPA terão início no exercício subsequente através da realização do orçamento, ou seja, através da Lei Orçamentária Anual.

Vale salientar que a elaboração da Proposta de LDO é de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. E deve seguir algumas premissas, conforme descrito por Carvalho (2014, pg. 255) que afirma que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias tem por função principal o estabelecimento dos parâmetros necessários à alocação dos recursos no orçamento anual, de forma a garantir a realização das diretrizes, dos objetivos e das metas contempladas no PPA.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias apresenta, ainda, uma relação bastante próxima ao tema central desta pesquisa, pois pode também ser instrumento de autorização de despesa pública nas situações de não aprovação da LOA até o final da execução orçamentária (31 de dezembro), desde que se faça constar no seu texto a metodologia de liberação de recursos nessa situação.

Atualmente, enquanto não aprovada e publicada a Lei Orçamentária Anual, a Administração Pública se vale apenas da Lei de Diretrizes Orçamentárias para execução de suas despesas obrigatórias. A LDO trata dessa situação – inexistência de LOA sancionada – autorizando, limitadas a 1/12 das programações inclusas na Lei Orçamentária Anual, a execução das despesas obrigatórias, como: pagamento de pessoal, despesas com educação e saúde, serviços da dívida e outras despesas correntes caracterizadas como urgentes e de caráter inadiável. Tais exceções fundamentam-se na segurança jurídica, afirmando que a não realização das mesmas poderiam causar um dano irreparável ao interesse público.

As prioridades, pois, como resta ser analisado, não são decididas por ninguém. As vontades são manipuladas ao longo do processo definidor das preferências. Daí resulta que a população, embora tenha formalmente um espaço público de deliberação sobre onde deve haver o gasto público, tem sua decisão falseada, de forma a envolver outros interesses que se apresentarão no lugar da vontade pública (TORRES JUNIOR, 2013).

Assim, a população fica refém da imprecisão que é inerente ao vernáculo. Ora, sendo permitida ao cidadão a possibilidade de opinar sobre o gasto público, através dos “orçamentos participativos”, seria ao menos coerente ouvir aquela mesma população em matéria de urgência orçamentária.

LEI DE ORÇAMENTO ANUAL (LOA)

A lei orçamentária é uma das mais importantes para o país, como já o disse o ministro Ayres Britto (ADI 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 38), sendo a base de todo o sistema orçamentário, a Lei Orçamentária Anual “é lei em sentido formal, pois percorre todo o processo legislativo ordinário ou comum, mas não em sentido material, pois não cria direito subjetivo”.

Apesar de não ter sido uma inovação da Constituição de 1988 a LOA teve seu grau de importância aumentado através da nova Carta Magna de 1988, com diversos dispositivos sobre o tema em seu art. 165. Dessa forma conforme postulado por Paludo (2013) A Lei Orçamentária Anual é um instrumento de planejamento que operacionaliza no curto prazo os programas contidos no Plano Plurianual.

O projeto de Lei Orçamentária Anual contempla, conforme selecionado pela LDO, as prioridades contidas no PPA as metas que deverão ser atingidas no exercício financeiro. A lei orçamentária disciplina todas as ações do Governo Federal no curto prazo. É com base nas autorizações da Lei Orçamentária que as despesas do exercício são executadas. (PALUDO, 2013).

Vale ressaltar que a Carta Magna vigente prevê a vedação ao início de programas ou projetos não incluídos na Lei Orçamentária Anual (vide inciso I do art. 167 da Constituição Federal de 1988). Por conseguinte, o inciso II do supracitado artigo constitucional estabelece maior rigidez à atividade orçamentária do Estado no momento em que proíbe a realização de despesa ou o estabelecimento de compromissos que excedam os créditos orçamentários e adicionais.

Esses dois dispositivos, interpretados em conjunto, estabelecem forte vinculação do administrador público àquilo que fora aprovado no texto da LOA, dando a essa lei orçamentária o condão de reger os atos públicos apenas ao que consta de seu texto.

É mister considerar que a LOA é doutrinariamente reconhecida como o Planejamento Operacional do Estado. O ano de 2015, como vários anteriores, foi marcado pela aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual. Enquanto não era publicada, a LOA não produzia efeitos concretos, em parte, pois a Lei de Diretrizes Orçamentárias da União (LDO), já aprovada, permite ao governo gastar mesmo antes da aprovação do orçamento.

Essa situação anômala dos orçamentos contribui para uma atipicidade legal – ou ilegalidade –, pois se a Lei Orçamentária Anual ainda não foi aprovada, mas a Lei de Diretrizes Orçamentária autoriza a realização do Orçamento com base nas dotações orçamentárias constantes no Projeto de Lei Orçamentária Anual em tramitação, na proporção de 1/12 avos ao mês, tem-se então a seguinte situação: a Lei Orçamentária em tramitação e ainda não aprovada repercute no mundo jurídico, ou seja, tem aplicabilidade prática, mesmo não atendendo plenamente sua condição de eficácia.

Há ainda a situação das despesas obrigatórias, como pagamento de pessoal, benefícios previdenciários, dívida e outras explicitamente protegidas pela LDO. Essas despesas não se sujeitam a um teto mensal, podendo ser executadas na medida da necessidade. Contudo, a LDO não autoriza execução provisória de investimentos, o que pode gerar sérios problemas a economia nacional.

Iniciar o exercício financeiro sem Lei Orçamentária Anual aprovada tem sido prática constante no Brasil. Desde o início da vigência da Constituição de 1988, que apresentou inovações em matéria orçamentária, como a criação do PPA e da LDO, foram sancionadas 26

(vinte e seis) Leis Orçamentárias Anuais, de acordo com o sitio Orçamento Federal. Abaixo se encontram àquelas que foram sancionadas fora do prazo regulamentar, sendo o final do exercício anterior, em respeito à anterioridade anual.

- Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990 – LOA 1990,
- Lei nº 8.175, de 31 de janeiro de 1991 – LOA 1991,
- Lei nº 8.409, de 28 de fevereiro de 1992 – LOA 1992,
- Lei nº 8.652, de 29 de abril de 1993 – LOA 1993,
- Lei nº 8.933, de 9 de novembro de 1994 – LOA 1994,
- Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996 – LOA 1996,
- Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997 – LOA 1997,
- Lei nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999 – LOA 1999,
- Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000 – LOA 2000,
- Lei nº 11.100, de 25 de janeiro de 2005 – LOA 2005,
- Lei nº 11.306, de 16 de maio de 2006 – LOA 2006,
- Lei nº 11.451, de 7 de fevereiro de 2007 – LOA 2007,
- Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008 – LOA 2008,
- Lei nº 12.214, de 26 de janeiro de 2010 – LOA 2010,
- Lei nº 12.381, de 9 de fevereiro de 2011 – LOA 2011,
- Lei nº 12.595, de 19 de janeiro de 2012 – LOA 2012,
- Lei nº 12.798, de 04 de abril de 2013 – LOA 2013,
- Lei nº 12.952, de 20 de janeiro de 2014 – LOA 2014,
- Lei nº 13.115, de 20 de abril de 2015 – LOA 2015,
- Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 – LOA 2016,
- Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017 – LOA 2017, e
- Lei nº 13.587, de 3 de janeiro de 2018 – LOA 2018.

Conforme apresentado, desde que passaram a vigorar as novas normas constitucionais sobre ciclo orçamentário, já houve a publicação de 29 (vinte e nove) Leis Orçamentárias Anuais, das quais 22 (vinte e duas) foram sancionadas e publicadas de forma extemporânea.

A despeito do tema, os dados da Lei Orçamentária Anual da União para o ano de 2016 não serão considerados, pois a referida Lei orçamentária ainda se encontra em execução, não sendo possível verificar todos os reflexos que a mesma está provocando e provocará na gestão pública federal. Aliado a esse fato, o momento político e econômico brasileiro prejudicaria a análise dos dados, em virtude da cisão do planejamento federal e o início das atividades de novas diretrizes orçamentárias para o país.

Um grande problema da execução antecipada da lei Orçamentária Anual fundamenta-se no instrumento que é utilizado para dar provimento a essa anomalia orçamentária, Medida Provisória. Referido instrumento jurídico mostra-se inadequado para tal fim, por contrariar as disposições constitucionais, especificamente o art. 62, parágrafo 1º, em conjunto com o art. 167, parágrafo 3º, ambos da CF/88, que estabelecem que a medida provisória é que estabelecem o referido instrumento como cabível somente para situações caracterizadas como imprevisíveis e urgentes, decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, e em matéria de orçamento, apenas para as circunstâncias de abertura de crédito orçamentário.

É importante ressaltar que a observância às normas ocorre em sentido amplo, ou seja, abarca também os princípios e demais normas anômalas. Essa obediência é

obrigatória a todos, ainda mais ao gestor público, pois esse age apenas vinculado ao interesse da coletividade.

Orçamento Público

Orçamento público é Lei em sentido formal e instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Seu conceito está intimamente ligado à previsão das receitas e à fixação das despesas, geridas pela administração pública direta e indireta em um determinado exercício, que, no Brasil, coincide com o ano civil.

Além de tratar de receitas e despesas – Lei Orçamentária Anual – os orçamentos públicos também tratam de planejamento e avaliação das decisões políticas. Para Carvalho (2014) a essência da gestão objetiva implementar o bem-estar social da população, sobretudo no que diz respeito à execução de políticas de atendimento das necessidades básicas da sociedade, promover o bem de todos e minimizar as desigualdades sociais.

O Orçamento Público ainda é responsável pelo estabelecimento de prioridades, dando a possibilidade ao gestor de avaliar os níveis de arrecadação e dar provimento as demandas mais sensíveis da sociedade, em casos de baixa arrecadação. Contudo, o orçamento público não é apenas um instrumento financeiro, mas apresenta funções múltiplas, como: de planejamento, contábil e de controle.

Ciclo orçamentário

No ordenamento jurídico brasileiro, o orçamento público é tratado como Lei em sentido formal, submetido ao processo legislativo ordinário, ou comum. O início desse processo legislativo de criação de Leis orçamentárias dá início ao chamado Ciclo Orçamentário, período que compreende desde a elaboração da proposta orçamentária até a Prestação de Contas, com a subsequente aprovação pelo Tribunal de Contas, e não se confunde com o exercício financeiro que coincide como ano civil.

Segundo Furtado (2010), o orçamento público no Brasil percorre várias etapas. A proposta orçamentária, desde seu surgimento, dando origem a um projeto de lei a ser apreciado, emendado, aprovado, sancionado e publicado, passando pela sua execução, quando se observa a arrecadação da receita e a realização da despesa, dentro do ano civil, até o acompanhamento e avaliação da execução caracterizada pelo exercício dos controles interno e externo, finalizando com o parecer dos Tribunais de Contas.

É possível, assim, destacar algumas etapas do ciclo orçamentário (Jund, 2006):

- Elaboração do projeto de lei orçamentária;
- Apreciação, estudo e proposição de emendas;
- Votação, sanção e publicação da lei orçamentária;
- Execução da lei orçamentária; e
- Acompanhamento e avaliação da execução orçamentária.

A partir da caracterização dessas fases, pode-se inferir que o ciclo orçamentário tem, obrigatoriamente, duração superior a um exercício financeiro, o que, de acordo com a Lei nº 4.320/64, tem início em 1º de janeiro e encerra-se em 31 de dezembro de cada ano, pois a execução da Lei Orçamentária, essa com duração de um ano, é apenas uma das fase do ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode então ser definido como um processo contínuo, dinâmico e flexível, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia os programas do setor público nos aspectos físicos e financeiro,

corresponde, portanto, ao período de tempo em que se processam as atividades típicas do orçamento público, sendo necessariamente superior a um exercício financeiro. Este, na realidade, é o período durante o qual se executa o orçamento, correspondendo, portanto, a uma das fases do ciclo orçamentário (FELGUEIRAS, 2013).

MÉTODO DE PESQUISA

Os procedimentos metodológicos implicam na descrição do tipo de metodologia utilizada para realizar a pesquisa, que podem ser determinados pelo tema escolhido. De acordo com Drumond e Silveira (2012, p. 125): “[...] metodologia descreve como o projeto será realizado. Aconselha-se partir dos objetivos do projeto para definir que tipo de método é mais apropriado”.

Quanto ao objetivo, esta pesquisa será classificada como exploratória e descritiva. Pois, as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis.

Nesta pesquisa foi utilizada a metodologia bibliográfica e documental. A primeira, indispensável a qualquer pesquisa científica, nos fornecerá os conhecimentos teórico-empíricos os quais nortearão o trabalho desenvolvido. Assim, ao mesclar as ideias defendidas pelo pesquisador com ideias de autores diversos, há a grande oportunidade de compactuar ou não com os posicionamentos firmados pela doutrina. A segunda nos permitirá valer-se de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico (SILVA, 2003).

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o objetivo de dar tratamento aos dados encontrados durante a fase das pesquisas, os objetivos específicos serão ora tratados individualmente através de tabelas e gráficos. Assim, será permitida a consecução das observações necessárias ao atingimento o objetivo maior deste trabalho.

Illegalidades relacionadas à execução antecipada

Diferentemente da Constituição de 1988, outras constituições já apresentavam o procedimento que deveria ser adotado nos casos de não aprovação de Lei de Orçamentos em tempo hábil. Por exemplo, o art. 74 da Constituição de 1946 apresentava a seguinte redação: “Se o orçamento não tiver sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-á para o exercício seguinte o que estiver em vigor”. Nesse caso, a Carta Magna trata da inércia do Congresso Nacional em enviar o Orçamento para sanção, ponto em que a Constituição vigente é omissa.

Doutra forma, o art. 66 da Constituição de 1967, com redação alterada pela Emenda nº 1, de 1969, estabelecia prazo para o envio da proposta de Orçamento por parte do Chefe do Poder Executivo, bem como prazo para devolução para sanção: “art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte [...]”.

Na redação emendada, caso o Poder Legislativo não cumpra o prazo constitucionalmente imposto também há providencias a serem tomadas, conforme continua o art. 66 quando afirma “[...] se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado

como lei”. Assim, o Projeto de Lei de Meios seria promulgado como Lei, o que fere, de certo modo, o princípio da Legalidade, pois possibilitaria o afastamento dos congressistas do processo orçamentário nacional.

Como visto, a Constituição Federal de 1988 foi silente no que tange a regulamentação dos casos de atraso na devolução da PLOA, deixando essa regulação a cargo da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Resta saber se essa lacuna constitucional encontrou sua fundamentação, ou na maior agilidade que a LDO apresentaria para se regulamentar essas situações atípicas, ou na aceitação da complexidade da matéria, o que faria com que o Poder Legislativo não incorresse em descumprimento da Constituição.

A despeito dessas hipóteses, o que ocorreu ano após ano, e ainda ocorre, é a simples reprodução dos artigos da LDO que tratam da possibilidade de não aprovação da Lei Orçamentária Anual, o que caracteriza concordância com a segunda hipótese comentada.

Para que possa ser feita uma análise da aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual em relação ao Princípio da Anualidade Orçamentária, Paludo (2013) diz que a “anualidade apregoa que as estimativas de receitas e as autorizações de despesas devem referir-se a um período limitado de tempo, um ano, o chamado ‘exercício financeiro’, que corresponde ao período de vigência do orçamento”. Lembra-se que de acordo com o art. 34º da Lei 4.320/1964 “o exercício financeiro coincidirá com o ano civil – 1º de janeiro a 31 de dezembro”.

Cabe destacar que o art. 2º da Lei 4.320/1964 afirma que a Lei do Orçamento obedecerá aos princípios da unidade, universalidade e anualidade. Esse último princípio impõe que o orçamento deva ter vigência limitada no tempo, sendo que, no caso brasileiro, corresponde ao período de um ano.

Sendo assim, a aprovação tardia da LOA também fere o princípio da anualidade orçamentária, pois a LOA passa a vigor por um período menor de tempo. Princípio tão importante que já foi apresentado nos primeiros artigos da Lei 4.320/64.

A respeito da Legalidade, importante princípio orçamentário, a execução antecipada de qualquer parte de Projeto de Lei Orçamentária Anual atenta claramente quanto à necessidade de haver um crivo Legislativo sobre todas as despesas propostas pelo Executivo, na PLOA.

Ao passo que admite a execução de 1/12 avos da proposta de LOA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, claramente, cria a possibilidade de que haja assunção de compromisso que poderá posteriormente ser rejeitada pelos congressistas.

Mesmo que seja considerado que apenas poderão ser executadas as despesas urgentes e de caráter inadiável, dois problemas podem ser inferidos a partir disso:

- a) Considerando que a Lei não traz nada que seja inútil, o poder Executivo não pode apresentar à apreciação uma despesa que não fosse passível de análise e controle de legalidade, ou seja, toda letra legal da proposta será submetida à análise e poderá ser excluída pelos membros do poder legislativo.
- b) Como dito em outro momento, a subjetividade presente na caracterização do que seja “urgente e de caráter inadiável” pode suplantar vários atos desarrazoados.

Outra ilegalidade em executar antecipadamente a LOA é o descumprimento ao Decreto-Lei 200 de 1967, que Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Esse Decreto-Lei, ainda vigente, dispõe, em seu art. 70º, que as unidades orçamentárias ficam habilitados a tomar as providências cabíveis para o desempenho das suas tarefas, desde que publicados a lei orçamentária ou os decretos de abertura de créditos adicionais.

Vale salientar que o Decreto-Lei nº 200/67 foi emanado num cenário onde vigorava apenas a “lei de meios”, ou seja, a LOA. Sendo assim, o desempenho das tarefas estatais fica

vinculado à aprovação dos termos que tratem das disposições orçamentárias, tanto da lei orçamentária quanto dos créditos adicionais.

Quanto a Compras Públicas, a Lei nº 8.666 de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências, apresenta alguns dispositivos conflitantes com a antecipação de execução da LOA.

De acordo com o inciso III do § 2º do art. 7º, as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando “houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma”.

Essa imposição de apresentação de recursos orçamentários que assegurem o pagamento é atendida no momento da aprovação e publicação da LOA, dando entrada da mesma no mundo jurídico e estabelecendo sua eficácia.

Quanto mais refinada for à pesquisa por dispositivos legais que contrariam a execução antecipada da LOA mais serão os argumentos a esse favor. Uma amostra desses dispositivos é o art. 23 do Decreto nº 93.872 de 1986, que dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências que proíbe claramente em seu texto que o Ordenador de Despesas autorize a realização de despesa sem a devida autorização legal: “art. 23. Nenhuma despesa poderá ser realizada sem a existência de crédito que a comporte [...] vedada expressamente qualquer atribuição de fornecimento ou prestação de serviços, cujo custo excede aos limites previamente fixados em lei” (Decreto nº 93.872/86).

O próprio Código Penal (Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940) apresenta um capítulo sobre “Crimes contra as Finanças Públicas”, e o art. 359-D desse capítulo, apresenta a seguinte redação: “Ordenar despesa não autorizada por lei”, ou seja, tal ato é tipificado como crime com pena de reclusão, que pode variar de 1 (um) a 4 (quatro) anos. Sobre as responsabilizações ao descumprimento do que estabelecem as finanças públicas, o art. 85, inciso VI da Carta Magna de 1988 prevê como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a lei orçamentária.

Contudo, o art. 32 da Lei nº 4.320/1964 estabelece: “Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente”. Assim, essa regra é aplicada apenas no caso do Chefe do Poder Executivo não encaminhar a proposta orçamentária no prazo fixado no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – e esse prazo seria somente para o envio da LOA, ou seja, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro.

O que ocorreria, no entanto, se o chefe do Poder Executivo encaminhar a proposta orçamentária dentro do prazo e o Congresso Nacional não aprová-la no período estabelecido no supracitado ADCT? Como não existe nenhuma regra ou norma legal acerca dessa hipótese, atualmente essa situação vem sendo regulamentada pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

Obediência presidencial aos prazos constitucionais:

Embora possa parecer automática a responsabilização do chefe do Poder Executivo pela morosidade da aprovação de uma série de Leis Orçamentárias, no âmbito da união, como já tratado nos capítulos iniciais deste trabalho, fora necessário elaborar um quadro analítico, composto como segue.

Cabe destacar, conforme preceitua toda norma já exposta, que é de competência privativa e exclusiva do chefe do poder executivo a propositura da Lei de Orçamento, nos prazos vigentes no ADCT, a relembrar, quatro meses antes no final do exercício, que compete o adjetivo de prazo máximo ao dia 31 de agosto de cada ano. De igual forma, é de competência inafastável do Poder Legislativo, a análise, discussão e aprovação da referida Lei de Orçamento, sendo essas, por vezes, entendidas como as duas mais importantes fases do ciclo orçamentário.

Proposição de Lei (Poder Executivo) x Aprovação da Lei (Poder Legislativo)		
LOAs	Datas de Proposição	Datas de Aprovação
LOA 1990	31 de agosto de 1989	31 de janeiro de 1990
LOA 1991	31 de agosto de 1990	31 de janeiro de 1991
LOA 1992	01 de setembro de 1991	28 de fevereiro de 1992
LOA 1993	30 de agosto de 1992	29 de abril de 1993
LOA 1994	31 de agosto de 1993	9 de novembro de 1994
LOA 1996	30 de agosto de 1995	9 de maio de 1996
LOA 1997	30 de agosto de 1996	26 de fevereiro de 1997
LOA 1999	01 de setembro de 1998	23 de fevereiro de 1999
LOA 2000	31 de agosto de 1999	11 de maio de 2000
LOA 2005	28 de agosto de 2004	25 de janeiro de 2005
LOA 2006	30 de agosto de 2005	16 de maio de 2006
LOA 2007	31 de agosto de 2006	7 de fevereiro de 2007
LOA 2008	30 de agosto de 2007	24 de março de 2008
LOA 2010	01 de setembro de 2009	26 de janeiro de 2010
LOA 2011	31 de agosto de 2010	9 de fevereiro de 2011
LOA 2012	01 de setembro de 2011	19 de janeiro de 2012
LOA 2013	30 de agosto de 2012	04 de abril de 2013
LOA 2014	29 de agosto de 2013	20 de janeiro de 2014
LOA 2015	01 de setembro de 2014	20 de abril de 2015
LOA 2016	31 de agosto de 2015	14 de janeiro de 2016
LOA 2017	31 de agosto de 2016	10 de janeiro de 2017
LOA 2018	31 de agosto de 2017	3 de janeiro de 2018

Quadro 01: Datas de envio versus datas de aprovação de LOA da União

Fonte: Elaborado pelo autor, 2016. (sitio eletrônico da Câmara dos Deputados)

Diante dos dados levantados pela pesquisa, feita a partir de informações sobre tramitação dos projetos de Lei no sitio da Câmara dos Deputados (datas dos envio de propostas extraídas das mensagens Presidenciais de encaminhamento), pode-se perceber que a atuação célere do chefe do poder executivo foi uma constante em todos os anos em que houve aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual da União.

E apesar disso, resta saber por que apesar da atuação assídua do gestor máximo do país (presidente) em sua competência de elaboração da proposta orçamentária, as LOAs foram aprovadas fora dos prazos constitucionais. Nesse ponto, após estudar todo ciclo orçamentário,

pode-se inferir que a etapa legislativa causou os atrasos percebidos. Ou seja, toda necessidade de discussão, debates e aprovação do Projeto da Lei Orçamentária Anual da União pode ser a causa dos atrasos, visto que se percebe a morosidade legislativa entre as datas de envio e aprovação da proposta.

Conclui-se que não cabe responsabilização direta ao chefe do Poder Executivo quanto aos atrasos na aprovação da LOA da União, mas sim cabe destacar que, não obstante a importância de uma exaustiva discussão legislativa sobre as peças orçamentárias, essa discussão deve prestar contas aos prazos estabelecidos na constituição, normatização máxima de nosso país, e em concordância ao princípio da Legalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante todo o exposto, chega o momento de identificar o alcance dos objetivos propostos, sejam o objetivo geral e os objetivos específicos, bem como a aprovação da hipótese. Dessa forma, cabe ao momento final desse trabalho a verificação dos pontos anteriormente tratados.

Quanto à investigação dos anos em que a Lei Orçamentária Anual fora aprovada com atraso, consagra-se a esse objetivo a condição de alcançado. Cabendo destacar que ficou compreendido que a ação do poder executivo nesses atrasos pouco fez diferença, pois o Chefe do Poder Executivo Federal – Presidente(a) – por quase todos os anos, propôs o Orçamento Anual em tempo hábil, em conformidade ainda com os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

Quando houve atraso, por vezes, não fora de forma a prejudicar o andamento do devido projeto de lei, mas sim por dias apenas. Dessa forma, afasta-se a culpabilidade pela aprovação tardia da Lei Orçamentária Anual à inércia do Chefe do Poder Executivo, restando a investigar as particularidades da discussão da Lei, propostas de emendas, de anulações e demais. Assim, se houveram diversos atrasos nas aprovações, essas se deram por atrasos na fase legislativa do ciclo orçamentário, cabendo a responsabilização pelos atrasos nas aprovações das leis orçamentárias anuais ao Poder Legislativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1988.

_____. **Decreto-Lei nº 2.848**, de 31 de Dezembro de 1940. Código Penal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Decreto-Lei/Del2848.htm>. Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 07 jun. 2018.

_____. **Decreto nº 93.872**, de 23 de Dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **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. Diário Oficial da União, Brasília, publicado em 04 de maio de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. **Lei nº 8.666**, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 17 fev. 2014.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e Contabilidade Pública. Teoria, prática e mais 1.000 questões de concursos resolvidas e comentadas**. 6a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

DRUMOND, Alexandre Matos. SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. **Predominância ou Coexistência? Modelos de Administração Pública Brasileira na Política Nacional de Habitação**. Anais da EnAPG. Salvador-BA, 2012.

FELGUEIRAS, José Antônio. **Contabilidade pública. Teoria e 420 questões de concursos com gabarito**. 1 a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

PALUDO, Augustinho. **Orçamento público, AFO e LRF**. Teoria e questões. 4a edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro. **Metodologia da Pesquisa Aplicada à Contabilidade: Orientações de Estudos, Projetos, Artigos, Relatórios, Monografias, Dissertações, Teses**. São Paulo: Atlas, 2003.

TORRES JUNIOR, Paulo Fernando Feijó. Da execução provisória do orçamento da União no exercício de 2013. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 18, n. 3794, 20 nov. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25921>>. Acesso em: 3 set. 2015.