

---

# REVISTA DE DIREITO PÚBLICO DA ECONOMIA RDPE

---



ISSN 1678-7102

R. de Dir. Público da Economia - RDPE	Belo Horizonte	ano 7	n. 28	p. 1-250	out./dez. 2009
---------------------------------------	----------------	-------	-------	----------	----------------

# A ineficiência do orçamento público impositivo

---

Rodrigo Luís Kanayama

Advogado e Professor Assistente de Direito Financeiro (Departamento de Direito Público – Faculdade de Direito da UFPR). Mestre e Doutorando em Direito do Estado na UFPR.

**Resumo:** O orçamento público é resultado do planejamento financeiro estatal, aprovado por lei. Se planejamento for, a lei do orçamento não tem caráter impositivo. A pretensão de modificar a natureza do orçamento público desvirtuaria todo o sistema orçamentário.

**Palavras-chave:** Orçamento público. Imposição das normas orçamentárias ao administrador. Alteração no regime jurídico.

**Sumário:** 1 Introdução - 2 A natureza das leis orçamentárias - 3 A execução do orçamento: tratamento das receitas e das despesas - 4 O orçamento impositivo e o alcance dos fins do Estado - 5 Um orçamento despreocupado *somado* a um administrador despreocupado: conclusões

## 1 Introdução

Não se nega a importância da efetividade do orçamento público. As tarefas do Estado, seus objetivos, são alcançados se os planejamentos forem, de fato, retirados do papel e colocados em prática no mundo real. Entretanto, despesas importantes e necessárias, mas constantemente adiadas pelo administrador público, são muito conhecidas na realidade brasileira.

A responsabilidade pela gestão correta dos recursos públicos é prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal. Com ela, o agente público que detém a posse de valores provenientes dos cofres públicos deve utilizá-los corretamente, planejando o uso, utilizando-os com medida e conscienciosamente, com o objetivo de não desequilibrar as finanças públicas e permitindo, com maior segurança, o alcance dos fins do Estado.

No entanto, a “responsabilidade” apenas coíbe o uso desmedido dos recursos. Apresenta obstáculos à “prodigalidade” dos atos dos chefes do Poder Executivo e em nada regula a obrigação do atendimento das previsões orçamentárias — o orçamento, portanto, só limita, não impõe um agir do administrador, e não se pode garantir que o administrador público não se esquite de investir ou atender às necessidades públicas a serem satisfeitas pelo Estado.

Alguns dispositivos constitucionais vinculam receitas às despesas e obrigam o atendimento, como, por exemplo, a obrigação de aplicar em

serviços de saúde (art. 198, §2º, da Constituição) e na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição), sob pena de não receber transferências voluntárias (convênios, contratos de gestão, termo de compromisso, etc.), nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), além de receber parecer desfavorável no Tribunal de Contas.<sup>1</sup> Além disso, existem as despesas legais previamente decididas e obrigatórias — como programas e políticas públicas — que deverão ser observadas na elaboração do plano orçamentário. Não serão abordadas tais vinculações e obrigações — que são extraorçamentárias —, mas apenas as imposições das despesas previstas no corpo da lei orçamentária anual, que, no regime atual, não são possíveis.

Diante disso, nos últimos anos surgiram projetos de emenda constitucional que têm como intuito impor a lei orçamentária aos administradores públicos (imposição da execução obrigatória). O raciocínio que se fez é: se o Poder Executivo elabora uma proposta de orçamento, prevendo receitas e fixando despesas, é porque tem verdadeira intenção de concretizar as disposições da lei orçamentária, e, após a aprovação pelo Congresso Nacional e a promulgação da lei, não poderá mais se esquivar de concretizar as suas disposições nos seus termos exatos. A despeito do reconhecimento de que a medida é, do ponto de vista da defesa do rol de direitos sociais previstos na Constituição da República, bem intencionada e que, de fato, busca a efetividade das normas constitucionais, pode trazer inúmeros empecilhos se vier a vigor no ordenamento jurídico, produzindo incongruências ao próprio sistema constitucional brasileiro.

As mais significativas propostas de alteração da Constituição Federal são: a) Projeto de Emenda Constitucional nº 565/2006 (“Altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual”);<sup>2</sup>

<sup>1</sup> São as exceções ao princípio da não-afetação ou não-vinculação de receitas às despesas, previstas no art. 167, IV, Constituição Federal.

<sup>2</sup> Projeto prevê no seu art. 2º: A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 165-A: “Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inciso II.

§3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

b) Projeto de Emenda Constitucional n° 341/2009 (“Modifica os dispositivos constitucionais retirando do texto matéria que não é constitucional”);<sup>3</sup> Projeto de Emenda Constitucional n° 330/2009 (“Altera os artigos 57, 165, 166 e 167 da Constituição Federal e o artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”).<sup>4</sup>

Os projetos acima são os mais destacados entre todas as propostas e ainda estão sendo analisados (o primeiro projeto já foi aprovado pelo Senado Federal). A despeito da modificação singela do ponto de vista quantitativo — o texto não sofrerá aumento significativo —, a inclusão do chamado “orçamento impositivo” traria profunda modificação na gestão das finanças públicas nacional, contradizendo, especialmente, a teoria do orçamento público tradicional e apresentando uma quebra nas tradições do Direito Financeiro.

É uma medida controversa, não se nega. Aparentemente, toda apatia política no Brasil — nesse ponto, refere-se à participação popular ínfima ou incipiente — seria suplantada por um novo regime, que novamente reduziria a necessidade da atividade política do povo com relação ao orçamento — como hoje se prevê no Estatuto da Cidade, art. 44, por exemplo. Para a realidade pátria, a ideia não é [muito] ruim, visto que é preciso incentivar — ou obrigar — que Presidentes da República, Governadores de Estados-membros ou Distrito Federal, Prefeitos municipais, cumpram e efetivamente implementem as políticas públicas, ou despesas de capital, que previram — e prometeram — nas leis orçamentárias. As escusas pelo não atendimento às despesas previstas tornar-se-iam limitadas e — o que os autores dos projetos esperam — a execução do orçamento, o planejamento da despesa, a efetividade dos direitos, finalmente seriam reais.

A providência, a despeito de ser fabricada com boas intenções, seria inócua. O defeito na atuação da administração pública em defesa dos direitos

§4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do §6º do art. 166”.

<sup>3</sup> O projeto renumera dispositivos e cria a seguinte previsão no art. 60, parágrafo único: “O orçamento será impositivo, uma vez realizadas as receitas nele previstas”.

<sup>4</sup> Altera o art. 165, §8º, nos seguintes termos — “A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a identificação de programações de execução obrigatória, a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”.

sociais não reside unicamente na execução dos planos orçamentários, mas também em sua própria feitura. A elaboração, o planejamento, são disciplinas ignoradas pelos gestores públicos, pois de nada resolve planejar mal e ser obrigado a executar esse plano. Claro que é uma consideração óbvia e de senso comum, bastando ler os jornais para compreender quão complexa é a ação governamental no Brasil contemporâneo.<sup>5</sup>

De qualquer forma, é preciso proceder a uma análise profunda das propostas e dos resultados, bons ou ruins, que poderão decorrer da alteração da Constituição da República. A providência não é recente e pode encontrar diversos entraves para poder ter efetividade, a ponto de não ser prudente alterar a norma constitucional.

Para alcançar o intento de analisar o ambiente jurídico que existiria após a aprovação dos projetos de emenda à Carta, é necessário o estudo da natureza das leis orçamentárias, em primeiro lugar, passando para a análise da execução do orçamento nos dias atuais, pontuações sobre as alterações normativas e, por fim, a crítica.

## 2 A natureza das leis orçamentárias

Antiga é a divergência teórica sobre a natureza das leis orçamentárias, discussão que remonta ao século XIX. Veja-se a classificação das leis, que é estudada nos bancos escolares tradicionalmente: a) lei no sentido formal; b) lei no sentido material. Enquanto esta contém um mandamento, aquela não o possui. As leis no sentido formal são aquelas que percorreram o processo legislativo, mas não contêm norma jurídica que proíba ou obriga uma conduta.<sup>6</sup>

Em realidade, na contemporaneidade encontram-se muitos conceitos de lei ou, como ensina Cabral de Moncada, um pluralismo legislativo em que a lei pode variar com relação à sua força, à sua eficácia. Nomeia como “testemunha” a própria Constituição, que prevê diversas modalidades de lei com forças jurídicas diferenciadas entre si.<sup>7</sup>

A importância de determinar qual a natureza da lei orçamentária é bastante grande, já que o conteúdo da lei poderá ser impositivo ou não

<sup>5</sup> Conforme editorial do jornal *O Estado de S. Paulo*, p. A3, 29 jul. 2009, as obras do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) acabarão mais custosas tendo em vista os erros de elaboração do planejamento, cujos dados fundamentaram a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Em alguns casos, o aumento do custo de uma obra é justificável, devido a eventos imprevisíveis — como encontrar um sítio arqueológico —, mas na maioria é apenas erro de planejamento.

<sup>6</sup> ASCENSÃO, José de Oliveira. *O direito*. Introdução e teoria geral. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1977. p. 234.

<sup>7</sup> MONCADA, Luís S. Cabral. *Ensaio sobre a lei*. Coimbra: Coimbra Ed., 2002. p. 110.

àquele que a executa. Se se admitir que uma lei apenas pode ser tida em seu sentido formal, é de se considerar que cumpriu as formalidades da Constituição e torna-se válida, capaz de produzir efeitos. Não obstante, não obriga, não há regra jurídica, não prescreve uma conduta. Apenas tem-se como aprovada pelo Poder Legislativo, que é o órgão de representação popular.<sup>8</sup>

O Estado atende ao princípio da legalidade. Ao contrário da esfera privada, o Estado só pratica o que a lei lhe defere. O orçamento público segue essa ordem de ideias: o executor da despesa só age quando autorizado por lei e nos limites dela — conforme denota-se do art. 167, I, da Constituição da República.

O orçamento público, que é um plano, deve ser aprovado pelo Poder Legislativo, possuindo um caráter programático.<sup>9</sup> Paul Laband despia o orçamento de qualquer significação jurídica, considerando-o apenas um documento capaz de ordenar a Administração, como interpretou Francisco Campos. Teria como uma das funções exonerar o governante da responsabilidade nas despesas públicas.<sup>10</sup>

Léon Duguit compreendia o orçamento da receita obrigatório e, portanto, com natureza de lei material, enquanto o orçamento das despesas, como lei no sentido formal. Posição de que divergia Sainz de Bujanda, para quem o orçamento é uma lei em sentido pleno, de conteúdo normativo, com eficácia material e inovadora, tal qual pensavam Geraldo Vidigal<sup>11</sup> e José Afonso da Silva,<sup>12</sup> no Brasil.

Crítica forte a de Cabral de Moncada, que repudia a noção de que o orçamento público seja lei em sentido formal. Para o autor, não é a lei do orçamento apenas um ato político do governo, ou uma lei de aprovação — com caráter formal de lei —, entretanto seria um “impulso político autônomo”, um “ato de direção política fundamental”, com importância própria e com roupagem de lei no sentido material.<sup>13</sup>

<sup>8</sup> Dois textos nacionais importantes sobre o tema: CAMPOS, Francisco. Orçamento: natureza jurídica (Parecer). *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 71, p. 324, 1963; e TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 93.

<sup>9</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 318-328.

<sup>10</sup> LABAND, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: M. Giard & E. Brière, 1904. v. 6, p. 294-295.

<sup>11</sup> “a lei orçamentária é nitidamente um documento político-administrativo”. “O orçamento é lei, substancialmente, ato de conteúdo político administrativo — e não apenas lei em sentido formal” (*Fundamentos do direito financeiro*). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 263.

<sup>12</sup> *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. p. 379.

<sup>13</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. Novo direito orçamental português. In: *Estudos de direito público*. Coimbra: Coimbra Ed. p. 93.

Como lei no sentido formal entende Ricardo Lobo Torres, assim como Pontes de Miranda,<sup>14</sup> Floriano de Azevedo Marques Neto, João Eduardo Lopes Queiroz<sup>15</sup> e, parcialmente, Aliomar Baleeiro, que possuía uma noção apaziguadora: acreditava que o orçamento da receita era obrigatório e vinculativo, pois o Estado deve poder custear as suas despesas. Já as despesas poderiam ser fixas — obrigatórias por lei ou pela Constituição — ou variáveis, as quais dependiam da discricionariedade do administrador público.<sup>16</sup>

A lei orçamentária fixa e autoriza a despesa. “Autorizar” tem conotação completamente diversa dos verbos “obrigar” ou “impor”, ou seja, abre-se uma faculdade àquele que tem a competência para ordenar a despesa. Como dizia Pontes de Miranda, “o que orça não cria”; e, nesse sentido, o orçamento, por si só, não cria qualquer obrigação ao administrador público ou direito subjetivo ao destinatário. Já com relação às receitas, na mesma toada que Pontes de Miranda, não há criação de tributos, ou obrigação de arrecadá-las devido à lei orçamentária.<sup>17</sup>

O planejamento elaborado pelo Poder Público, consubstanciado no plano, ganha vida, passa a ter validade, após a aprovação pelo Poder Legislativo. E não é apenas com relação ao orçamento, mas outros planos devem passar pelo crivo do Parlamento. Não há regras ou obrigações expostos nesses planos, apenas demonstram a intenção do Poder Executivo na condução de uma determinada política. Na realidade, limitam a ação governamental — “é a conduta ‘x’ que se espera do governante e não outras condutas”. Assim, se pretende agir, deve fazê-lo nos termos do plano aprovado democraticamente.

O plano orçamentário, então aprovado, torna-se “lei orçamentária”. Se pretende agir, o administrador público agirá nos lindes aprovados pelo Poder Legislativo. Ou seja: autoriza-se uma determinada conduta. No entanto, a aprovação do plano, a sua conversão em lei, não o obriga. Não vincula a administração pública, tolerando-se a “vontade de agir”. A aprovação de um plano de desenvolvimento, que elege os objetivos de uma política governamental, apenas delimita a atuação, mas não impõe uma ação.

<sup>14</sup> “O Tribunal Federal de Recursos, pelo acórdão de 24/5/48 [RDA 14/134] entendeu que o orçamento é lei em sentido material; portanto, nele e por ele, se podem criar tributos. Sem razão (...). O orçamento é lei em sentido só formal. O que orça não cria” (*Comentários à Constituição de 1946*, p. 5).

<sup>15</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. Planejamento. In: CARDOZO, José Eduardo Martins et al. (Org.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2, p. 84. Os autores tendem a conceituar o orçamento como ato-condição.

<sup>16</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 526.

<sup>17</sup> Já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, na Súmula nº 66. Não obstante, a Lei de Responsabilidade Fiscal vem condicionar as transferências voluntárias à instituição e efetiva cobrança de todos os impostos do ente federativo (art. 11, parágrafo único).

Reconhece Ricardo Lobo Torres que a “teoria da lei formal” é a que melhor se encaixa ao ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, “a teoria de que o orçamento é *lei formal*, que apenas *prevê* as receitas públicas e *autoriza* os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras, é, a nosso ver, a que melhor se adapta ao direito constitucional brasileiro”.<sup>18</sup> Se a despesa estiver prevista em lei anterior — ou fundada em norma constitucional —, estar-se-á tratando de outra situação, diferente da proposta apresentada, como antes esclarecida.

Não criar direitos subjetivos é a essência do planejamento, apenas evidenciando as intenções do Estado para um tempo determinado no futuro. Isso significa que ninguém poderá, adiante, reclamar por não se beneficiar de uma determinada obra pública que havia sido prevista num plano orçamentário, dependendo de inúmeros fatores que transbordam a realidade formal e dura do plano. Da mesma forma que não se criam tributos pela lei do orçamento, nem se obriga o administrador a cobrá-los todos — assim como a arrecadação não está adstrita ao limite previsto na lei —, não se obriga o agente público a despender todas as despesas previstas nele, sendo-lhe facultado contingenciar despesa nos casos em que entenda não ser ela oportuna ou conveniente — ou ainda devido a eventos imprevistos.

### 3 A execução do orçamento: tratamento das receitas e das despesas

Como exposto acima, aprovado o orçamento público, tratar-se-á de uma faculdade executá-lo — pelo administrador público —, desde que não se deixe de cumprir obrigações legais ou constitucionais. Tem, portanto, uma liberalidade para cumprir ou não o planejamento, devendo estar ciente de que as consequências serão primordialmente políticas. Pode o administrador entender que, num determinado momento, não convenha cobrar os tributos, ou não é oportuna ou conveniente uma certa despesa. Para melhor compreensão, demonstrar-se-á como se dá o tratamento das despesas e receitas no Direito Financeiro pátrio contemporâneo.

<sup>18</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. São Paulo: Renovar, 2008. v. 5, p. 96. Importante ressaltar que “[n]enhuma razão existe para que a lei que formalmente é o orçamento não produza, além dos efeitos propriamente orçamentais, os demais efeitos normativos necessários à plena realização da causa-função do instituto orçamental, tanto em relação ao Estado e à Administração, seus órgãos e agentes, como *erga omnes (tertii et alii)*. Então, nada obsta a que este plano — o mais antigo de todos —, como qualquer outro, seja qualificado como lei material especial; próximas desta estão teses que qualificam a lei do plano como lei de orientação ou lei de programação” (FRANCO, Antônio L. de Sousa. *Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1, p. 401).

As receitas são previstas com fundamento na metodologia imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 12.<sup>19</sup> Feita a previsão, não se admite qualquer alteração, exceto por erro ou omissão de ordem técnica ou legal, visando, obviamente, à manutenção do planejamento coeso. Como é uma previsão, significa que o valor da arrecadação das receitas pode não coincidir ao fim do exercício financeiro, diante dos fatores econômicos conjunturais futuros, mesmo já consciente dos problemas que possam sobrevir e que devem estar expostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (o montante da dívida, as condenações judiciais, a variação do PIB, a inflação, evasão e sonegação).

A despeito da necessidade da previsão das receitas — é a partir delas que serão justificadas as despesas —, dela não resulta qualquer direito subjetivo do contribuinte. Pode o Estado, inclusive, majorar um tributo no início do exercício financeiro e passar a cobrá-lo no mesmo exercício — desde que respeite o princípio da anterioridade, por óbvio. A lei do orçamento não vincula o agente público na captação das receitas — seria um contrassenso qualquer raciocínio inverso, pois imagine-se o aumento do lucro das empresas públicas e, no recolhimento dos dividendos, ficasse o Estado impedido de fazê-lo.<sup>20</sup>

Diversamente se dá com as despesas, que são programadas e os valores fixados são os limites de dispêndio, ou seja, fixar o valor de um milhão de reais significa que o projeto — uma obra pública — custará um milhão de reais, a admitir um valor menor, mas jamais maior sem que haja reforço na dotação, por meio de autorização legal — créditos suplementares.

Qualquer evento que cause distorções na arrecadação das receitas, fazendo-a diminuir em quantidade, pode resultar na impossibilidade da execução do orçamento público como havia sido previsto na lei do orçamento sem que se coloquem em risco as metas nominais ou primárias definidas no Anexo de Metas Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias. Nesse caso, é lícito que o administrador público opte por não executar todas as despesas previstas, exceto as despesas obrigatórias por lei ou pela

<sup>19</sup> “Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

<sup>20</sup> Súmula nº 66, STF: “É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro”. Vale ressaltar que os tributos devem sempre ser criados por lei, atendendo ao princípio da legalidade.

Constituição, pagamento de serviço da dívida e as ressalvadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.<sup>21</sup>

Deve-se reconhecer que a lei de diretrizes orçamentárias, se não determinar, com exatidão, os elementos econômicos que embasam a lei orçamentária anual, acarretará erro de previsão de receitas e de fixação de despesas. Inflação acima do previsto encareceria, sensivelmente, a execução dos projetos, dificultando ou impedindo a conclusão das obras. E, então, o administrador público deverá tomar a decisão, realizar uma escolha, que em certos momentos, diante da escassez dos recursos, corre risco de ser uma decisão trágica.

Claramente aparece o mercado como elemento fundamental a se considerar na elaboração e na execução orçamentária, diante das flutuações e da liquidez — aqui usado no sentido de Zygmunt Bauman — das situações. Evidentemente, impossível prever os eventos do exercício seguinte — de fato, já é difícil prever, em critérios econômicos, o que ocorrerá no dia seguinte. Por isso, o plano orçamentário não será perfeito, e o erro de previsão não será, em quase todos os casos, um demérito do administrador público.

É cristalino que o planejamento é um elemento da administração que deve ser constantemente renovado e atualizado pelo Estado. É uma forma de procurar prever o futuro, a despeito do reconhecimento da existência de uma sempre presente margem de imprecisão. Incorreções poderão surgir, mas necessário que tais dados erráticos, que podem não se concretizar, sejam levados em consideração na elaboração do plano, ou seja, devem ser previstos os riscos.<sup>22</sup>

Elaborando a previsão, tem subsídios objetivos para justificação do não atendimento a uma necessidade pública. Não haveria como cumprir as disposições sobre despesas diante de fatores exógenos imprevistos. Sequer precisará motivar sua decisão, pois suficientes são os dados contábeis. Na prestação de contas o administrador público demonstrará os eventos e

<sup>21</sup> Art. 9º, Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

<sup>22</sup> Atualmente não se admite extrema variação dos dados previstos, como ocorria até o início dos anos noventa, no Brasil, com a economia em frangalhos e imprevisível. O planejamento (e políticas públicas) não sobrevive num ambiente de desequilíbrio econômico. Nesse sentido: MOREIRA, Egon Bockmann. Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas: passado, presente e futuro de uma perene transformação. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, p. 195, 2008; do mesmo autor: Anotações sobre a história do direito econômico brasileiro: parte II: 1956-1964. *Revista de Direito Público da Economia*, n. 11, p. 121, 2005; e TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais: orçamento e "reserva do possível"*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 55 et seq.

poderá fundamentar sua decisão, com apoio da Lei de Responsabilidade Fiscal, eventualmente.

Porém, mesmo que não haja qualquer evento econômico significativo a ponto de produzir efeitos malévolos no orçamento público, o administrador não é obrigado a cumpri-lo, sequer sendo-lhe aplicável exigência de motivação ou sofrimento de sanção pelo não cumprimento<sup>23</sup> de uma disposição orçamentária. A Lei de Responsabilidade Fiscal, com relação às receitas, limitou, de fato, a liberdade do administrador público na renúncia — art. 14 — e na proibição de recebimento de transferências voluntárias para o caso de não efetiva arrecadação — art. 11, parágrafo único —, mas não lhe vedou a hipótese completamente — além de prosseguir podendo cobrar o excedente da receita prevista.

Identicamente, no que concerne às despesas, inexistente qualquer obrigação ou imposição da lei orçamentária anual. Por isso, e como já demonstrou Ricardo Lobo Torres, a teoria da lei formal é a que mais satisfaz o Direito Financeiro pátrio contemporâneo. O controle do orçamento, ou da sua efetividade, indica que a participação popular torna-se indispensável para que os fins sejam alcançados, e a transparência é um dos postulados constitucionais e legais, além de um instrumento que auxilia a participação.

Na atualidade depende-se da organização política popular para que as despesas públicas sejam adequadamente implementadas, não descuidando do controle interno e externo previstos na Carta. As decisões devem ser tomadas democraticamente — no sentido de uma democracia deliberativa — e a execução deve ser observada constantemente. O controle da execução orçamentária resume-se não apenas ao controle institucional, procedido pelo Estado, mas ao controle popular direto.<sup>24</sup>

Pressões políticas, incluindo a avaliação de agentes políticos pelo voto — nas eleições —, são instrumento necessário para o alcance dos objetivos propugnados pelo próprio povo. A apatia política não é benéfica para a sociedade — e é uma consideração de cunho simplista. A própria Constituição Cidadã tem esse nome não apenas por garantir os direitos dos cidadãos — direitos fundamentais ou sociais ou quaisquer outros direitos —, mas

<sup>23</sup> Aqui o sentido de “não cumprir” é não colocar a regra jurídica em prática. Não se está tratando de ilegalidades, como o desvio de finalidade dos recursos públicos (art. 167, CF).

<sup>24</sup> Destacam-se duas normas fundamentais sobre o tema: art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 — transparência e participação — e art. 44 da Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que condiciona a aprovação do orçamento municipal à realização de audiências públicas ou consultas.

também porque trouxe à tona a soberania popular como necessária ao Estado Democrático de Direito.<sup>25</sup>

A participação é necessária. Uma medida que imponha aos administradores públicos as decisões orçamentárias, sem qualquer embate político, esvaziará, de vez, o espaço que ainda resta para discursos contrapostos.<sup>26</sup> O orçamento é uma arena de interesses e necessidades e a extinção desse espaço de debates poderá trazer efeitos nefastos ao sistema orçamentário brasileiro e ao cumprimento dos fins do Estado.<sup>27</sup>

#### 4 O orçamento impositivo e o alcance dos fins do Estado

À frente da luta contra a ineficiência do administrador público surgem protestos para obrigar a administração pública a executar as despesas nos termos previstos. As propostas de Emenda Constitucional que apresentam o “orçamento impositivo” — que não dá margem de discricionariedade ao administrador público — vêm num momento em que se protesta por um melhor uso dos recursos públicos, além de uma maior efetividade do orçamento. Todos querem saber para onde vão os recursos arrecadados pelo Estado, se estão sendo utilizados e aplicados corretamente. O controle do uso eficiente transborda a esfera estatal, indo para a esfera da participação popular.

O orçamento impositivo — na realidade seria uma “autoimposição”, já que a iniciativa da elaboração é do próprio Poder Executivo — parte da seguinte lógica: se pretende despender uma quantia para a construção de uma obra para a promoção de uma política pública, e inclui no seu planejamento orçamentário, não há motivo aparente para que não o cumpra. O plano torna-se mais que uma carta de intenções; torna-se uma carta de promessas. Tal transformação é, verdadeiramente, um disparate, um “absurdo que não encontra paralelo no constitucionalismo hodierno”, como protesta Ricardo Lobo Torres contra a “PEC 565/2006”.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Sobre o assunto, ver: GARGARELA, Roberto. Democracia deliberativa e o papel dos juizes diante dos direitos sociais. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 3, 2008.

<sup>26</sup> Cass Sunstein demonstra a diferença de resultados quando decisões são tomadas individual e coletivamente. Assim: “When members of Congress fell free to disagree with the President, society will hear a wider range of opinions, and better decisions are likely to result” (*Why societies need dissent*. Cambridge: Harvard University Press, 2005. p. 30).

<sup>27</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 70-71; GRAU, Eros Roberto. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 45-47.

<sup>28</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*. São Paulo: Renovar, 2008. v. 5, p. 338.

A imposição orçamentária não é, exatamente, uma novidade no sistema orçamentário brasileiro. As vinculações de receitas públicas a certas despesas de certa forma impõem ao administrador a efetiva aplicação desses recursos. Como exemplo, há despesas com saúde (art. 198, §3º, Constituição) e educação (art. 212, Constituição).<sup>29</sup> No momento do controle posterior — pelo Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas — o não-dispêndio poderá acarretar a desaprovação das contas, decisão fundada no parecer do Tribunal de Contas, por evidente. Além dessas, devem ser consideradas as despesas legais — obrigatórias por lei e contínuas — previamente decididas em documentos normativos diversos ao orçamento público — incluindo benefícios aos servidores, vencimentos e subsídios, transferência a fundos, etc.<sup>30</sup> Essas obrigações, contudo, não são apenas diferentes à hipótese ora abordada — pois fundam-se em decisões *ex ante*, e não são decorrentes da lei orçamentária, mas externas a ela —, e também admitem certa discricionariedade tanto na elaboração da lei orçamentária quanto na execução, haja vista a obrigatoriedade de despender em saúde ou em outra política pública um certo valor, porém esses valores poderão ser alocados conforme a reflexão do Poder Executivo.<sup>31</sup>

Nesse condão, a diferença da conformação pretendida pela “nova forma de imposição” é o estrito cumprimento do planejamento orçamentário — a lei orçamentária anual —, detalhadamente, nos termos das dotações orçamentárias previstas. O planejamento perde seu caráter variável — faculdade de agir ou não agir — e torna-se obrigatório — deve agir —, dificultando qualquer modificação por qualquer motivo que seja.

<sup>29</sup> Bem retrata, resumidamente, as vinculações orçamentárias Ricardo Lobo Torres: “No período do Governo Fernando Henrique e no início do Governo Lula a Constituição Brasileira foi profundamente reformada. Interessam-nos aqui as Emendas Constitucionais nº 14/96 (educação pública e vinculação de receitas), nº 29/2000 (vinculação de receitas da União, Estados e Municípios a ações e serviços públicos de saúde), nº 31 (criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza) e 42 (Reforma Tributária, com autorização para vinculação de receita a programa de apoio à inclusão e promoção social — art. 204)”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). *Direitos fundamentais, orçamento e “reserva do possível”*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. O argumento de que a Constituição vinculou receitas às despesas em serviços de saúde e melhoria da educação não é o caso ora abordado, já que as dotações orçamentárias — as parcelas com destino certo — podem ser alteradas na execução do orçamento, conforme a receita captada. Se prevista a construção de um hospital e um posto de saúde, mas durante a execução foi necessário reforço na dotação para o hospital, estando percentualmente adequada a despesa — nos termos da Constituição e do art. 77, ADCT —, adequado está o gasto com saúde. Essas vinculações são extraorçamentárias, como é explicado no decorrer do texto.

Ainda, cumpre informar que as vinculações de receitas às despesas são exceções ao princípio da não vinculação (art. 167, IV, Constituição).

<sup>30</sup> Para maiores explicações, ver: MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 136.

<sup>31</sup> Exemplificando: é preciso despender \$100. Esses \$100 poderão ser alocados conforme a reflexão do Poder Executivo.

Por exemplo, na atual configuração, o administrador poderia, por vontade própria, deixar de atender a uma dotação orçamentária para atender a outra prevista, por conveniência ou oportunidade, abandonando o outro gasto orçado. No caso do orçamento impositivo, o administrador público é obrigado a cumprir o plano nos termos exatos da lei orçamentária anual, e integralmente.

Entre os projetos de Emenda Constitucional apresentados, o primeiro projeto — nº 565/2006 —, de autoria do falecido Senador da República Antônio Carlos Magalhães, determina o orçamento impositivo — “de execução obrigatória” — salvo se o Presidente da República solicitar ao Congresso Nacional, fundamentando seu pedido, o cancelamento ou contingenciamento da despesa fixada na lei orçamentária. Eventos imprevistos — como calamidades — e insuficiência de receitas são motivos válidos, devendo o Congresso Nacional apreciar a solicitação em prazo determinado, sob pena de considerá-la aprovada.

O segundo projeto — nº 341/2009 —, que pretende reduzir a Constituição Federal a artigos entendidos como “essenciais”, determina que o orçamento será impositivo após a realização das receitas nele previstas. Nessa linha, arrecadadas as receitas previstas, não há como se eximir da despesa.

E o terceiro projeto de Emenda sob análise — nº 330/2009 — permite que se consignem na lei orçamentária despesas de execução obrigatória, não sendo desrespeitado, assim, o princípio da vedação das causas orçamentárias (art. 165, §8º, da Constituição). O Poder Executivo, tendo competência da iniciativa da lei, incluiria a obrigação para si próprio.

De todos esses projetos de Emenda Constitucional, o primeiro tem maior possibilidade de ser efetivamente aplicado, se aprovado, já que criaria o instrumento da solicitação do Presidente da República que explicaria o motivo do não atendimento de forma motivada. Evidente que a natureza jurídica dessa solicitação seria de lei e teria de ser apreciada em regime de urgência, podendo ser enviada no prazo estipulado pelo dispositivo.

O defeito e a incongruência com o sistema orçamentário e constitucional permanece, contudo. E isso se repete nas demais propostas, transformando o administrador público em um agente despreocupado com as alterações econômicas de curto prazo e separando, ainda mais, direito e economia, nos termos similares ao alerta de Egon Bockmann Moreira.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Desenvolvimento econômico, políticas públicas e pessoas privadas: passado, presente e futuro de uma perene transformação. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, p. 201, 2008).

Constatada essa deficiência, analisar-se-ão os defeitos e os perigos da aprovação de uma Emenda Constitucional nesses moldes.

## 5 Um orçamento despreocupado *somado* a um administrador despreocupado: conclusões

Não são poucos os malefícios decorrentes de um “orçamento impositivo”. À primeira vista, a medida aparenta ser capaz de obrigar, efetivamente, a ação governamental, no sentido de executar as políticas públicas planejadas no plano orçamentário e atender, finalmente, os direitos sociais, além dos direitos fundamentais sociais (Ingo W. Sarlet) ou o “mínimo existencial” (Ricardo Lobo Torres).<sup>33</sup>

Benefícios aparecerão, especialmente decorrentes dos efeitos sancionatórios que — possivelmente — serão sofridos pelos agentes públicos que não aplicarem, na integralidade, as leis orçamentárias. Se prever a pavimentação de uma rua, obrigar-se-á o Estado a cumprir a determinação, gerando mais que uma mera expectativa de direito aos cidadãos. Lamentavelmente, não se colherão apenas louros dessa providência.<sup>34</sup>

O que se tolera no atual sistema orçamentário é — por se tratar de plano orçamentário, derivado de planejamento — o cumprimento pelo administrador público nos lindes do plano, mas afasta-se qualquer obrigação ou responsabilidade externa, como defendia Eros Grau: a “impositividade do plano, em relação ao setor público, nestas condições, é interna à administração”.<sup>35</sup> É ínsita ao plano — como decorrência do planejamento — a flexibilidade,<sup>36</sup> o caráter programático, já que é impossível a definição precisa do futuro, a despeito de se considerar norma jurídica — já que aprovado pelo Poder Legislativo — ou “lei no sentido formal”. A doutrina reparte-se em afirmar que o plano é imperativo ou não, apesar de que a tendência contemporânea é a segunda alternativa.<sup>37</sup> Na doutrina socialista,

<sup>33</sup> A relação mínimo existencial e orçamento público é abordada por Ricardo Lobo Torres, preocupado com o âmbito de proteção dos direitos sociais (*O direito ao mínimo existencial*. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p. 113-135).

<sup>34</sup> Importante o estudo de Eduardo Mendonça que levanta alguns problemas do modelo proposto: a variação da receita durante o exercício financeiro; impossibilidade de prever todas as despesas com exatidão; geração de direitos subjetivos e conseqüente responsabilização do Estado; mudanças do cotidiano administrativo. (Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a Constituição. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 303-305, 2007).

<sup>35</sup> *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 78.

<sup>36</sup> Ou, como nomeia André de Laubadère, “planificação maleável”, admitindo a possibilidade de “incidentes de percurso” (*Direito público econômico*. Coimbra: Almedina, 1985. p. 319). O autor ainda ensina que o Plano é “optativo e indicativo” (p. 319).

<sup>37</sup> Eros Grau traz uma ótima abordagem dos autores que tratam sobre o assunto. Para entender o que é o planejamento para o Estado, ler: *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 87-125.

o plano era vinculativo; para Rivero, como primeiro jurista ocidental a se preocupar com o plano, questionava-se sobre qual seria a autoridade do plano, lembrando que ele deveria ter um tratamento peculiar e deveria estar de acordo com as democracias ocidentais, reduzindo o arbítrio do Estado.<sup>38</sup>

No âmbito da ordem econômica, a Constituição da República, em seu art. 174, regula que o planejamento é determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Nesse sentido, com a ideia de racionalizar<sup>39</sup> a atuação do Estado, que intervém na economia, é necessário o plano econômico, com forma normativa, que independe do orçamento público, mas auxilia na sua elaboração e execução.<sup>40</sup>

O plano econômico, por sua vez, “não têm carácter vinculativo mas só político, e que apenas os respectivos meios de execução é que apresentam carácter normativo”, conforme defende Cabral de Moncada.<sup>41</sup> Igualmente entende-se o planejamento orçamentário, que, apesar de estar vestido com forma de lei, não vincula a administração pública, dependendo de decisões políticas.<sup>42</sup>

A elaboração do plano orçamentário — que resulta numa das leis orçamentárias — é uma decisão política, inclusive porque a participação popular é indispensável e é condição à aprovação. Também é verdadeiro que, ao final, dependerá, por essência, do Poder Executivo a redação final de projeto de lei do orçamento, que decidirá, em definitivo, a alocação dos recursos. Aprovado, sancionado e promulgado o orçamento público, o administrador deverá, se agir, agir conforme à lei orçamentária. Entretanto, pode deixar de agir se não for conveniente ou oportuno, tal qual ocorreria numa situação de crise econômica arrebatadora.

Essa é a faculdade que os projetos de Emenda pretendem extinguir — ou, ao menos, diminuir. Captadas as receitas, deverá cumprir o “orçado”, sob [inda] nenhuma pena constitucionalmente positivada — dependerá, certamente, de regulamentação legal infraconstitucional. O planejamento financeiro será alterado profundamente e defeitos surgirão no transcorrer dos exercícios financeiros.

<sup>38</sup> GRAU, Eros. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978. p. 95-100.

<sup>39</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo; QUEIROZ, João Eduardo Lopes. *Planejamento*. In: CARDOZO, José Eduardo Martins et al. (Org.). *Curso de direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006. v. 2, p. 64.

<sup>40</sup> MONCADA, Luís S. Cabral de. *Direito econômico*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Ed., 2007. p. 663-666.

<sup>41</sup> *Direito econômico*, p. 676.

<sup>42</sup> Segundo António L. de Sousa Franco: “Quanto à sua natureza, entendemos que o orçamento é em si um verdadeiro plano, quer se trate de um mero plano financeiro, que se subordine ao plano econômico-social e nele se integre” (*Finanças públicas e direito financeiro*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2007. v. 1, p. 399).

O orçamento público passará a ser, *mutatis mutandis*, como balanço de empresas privadas: o mercado aguardará — com ansiedade — sua divulgação — ou, no caso, sua publicação na Imprensa Oficial. Isso porque, a partir de então, dele resultarão direitos subjetivos, não meras expectativas de direito. O particular — diga-se: investidor — baseará investimentos privados em torno das obras e investimentos públicos previstos na lei do orçamento anual. Explicando melhor, os investidores privados aproximar-se-ão da execução orçamentária com um fim, único, de auferir renda, à custa do investimento público. Evidente que não será um ato condenável: é a racionalidade do mercado. Contudo, os interesses privados poderão, com mais força, se sobrepor aos públicos e a corrupção prosseguirá como mote de muitas administrações.

Com relação aos direitos subjetivos decorrentes do orçamento impositivo, mesmo considerando que as dotações orçamentárias ainda possam não ser concretizadas devido à ausência de recursos financeiros suficientes — mas que dependeriam de justificativa do administrador público —, mister que se analise com mais atenção. Claro que, se o não atendimento a uma disposição orçamentária for justificado a tempo, conforme os projetos de Emenda, nenhuma responsabilidade terá o Estado para com o particular que esperava a despesa pública, embora risco sempre exista. Outrossim, suponha-se que por incapacidade administrativa e sem justificativa não ocorra a execução da despesa prevista. Além dos prováveis prejuízos pessoais que sofrerá o agente público que deu causa — especialmente eleitorais —, também o erário estará sujeito a suportar o prejuízo, diante da responsabilidade extracontratual.<sup>43</sup>

Nesse momento o orçamento é impositivo e deve — não apenas “pode” — ser executado. O cidadão confiou no plano orçamentário e devido à omissão do poder público uma obra — que possivelmente valorizaria imóveis no entorno — não veio à tona. Prejuízo do particular — o investidor. E, ao invés de beneficiar a sociedade, o orçamento impositivo a prejudica, haja vista a probabilidade de o Estado vir a ser condenado a indenizar o particular por não ter agido.

Evidente a responsabilidade, neste caso. O planejamento tornar-se-ia a carta de promessas, obrigando o destinatário. Se obriga, não agir é omissão

<sup>43</sup> Nesse sentido, ler: MENDONÇA, Eduardo. Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a Constituição. *Revista de Direito do Estado*, Rio de Janeiro, n. 7, p. 303-305, 2007.

e, portanto, gera responsabilidade, a qual ocorre por ação ou por omissão — neste caso, quando a lei expressamente obrigar uma conduta.<sup>44</sup>

O custo de uma decisão do Constituinte derivado que pretenda impor o orçamento público — admitindo que a imposição é “autoimposição” na maioria dos casos — seria maior a não alterar a Constituição. De certa forma, uma Emenda dessa natureza choca-se com o princípio da eficiência, previsto no art. 37 — pós-Emenda 19/98. A eficiência administrativa, na alocação dos recursos, acabaria relegada ao ostracismo diante da impossibilidade de alterar o planejamento conforme as necessidades conjunturais. A fluidez socioeconômica é obstáculo — como argumentado acima — de um planejamento engessado, o que faz requerer, pois, uma maleabilidade, visando a evitar atos desconformes com a situação fática de um determinado momento futuro. Talvez não convenha despende num hospital em momento de descontrole no câmbio (real-dólar) — considerando compra de aparelhagem de outros países, com preço em dólar —, mas talvez seja interessante aguardar o momento adequado, que pode ocorrer no próximo exercício financeiro — decisão benéfica para o erário e, por consequência, ao interesse público primário e secundário.<sup>45</sup>

O momento da despesa pública é crucial para uma administração gerencial — *accountability*, sobretudo — e a obrigação de realizar a despesa reduziria a responsabilidade do administrador público, com vista ao atendimento da Constituição emendada, afastando o atendimento às necessidades públicas para o último plano.

Embora até agora só se apresentarem péssimos modelos decorrentes das propostas, há uma face benévola da providência: o efetivo atendimento aos direitos sociais, como é a intenção dos defensores da ideia. Porém, mesmo essa face bonita tem, do outro lado, uma face oculta, malévola. O temor da responsabilidade fiscal, administrativa, eleitoral de qualquer administrador público poderia resultar uma diminuição abrupta de projetos de investimentos que possam não ser materializados. Portanto, menos previsão de obras, diante da desconfiança de que não serão postas em prática. Claro que essa previsão é apenas uma hipótese e nem se pretende se aprofundar nela. De qualquer feita, é um cenário provável e o passado próximo da administração pública demonstra-o cabalmente.

<sup>44</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 794.

<sup>45</sup> BARROSO, Luís Roberto. Prefácio. In: *Interesses públicos x interesses privados: desconstruindo o princípio da supremacia do interesse público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005; ALESSI, Renato. *Principi di diritto amministrativo*. 4ª ed. Milano: Giuffrè, 1978. v. 1, p. 232-233.

Com a medida a ser implantada pelas Emendas constitucionais, como é costume no ordenamento jurídico brasileiro, tomar-se-ão medidas paliativas e que objetivariam o combate às consequências, não às causas da ineficácia — e ineficiência — material do orçamento público. A inércia política popular igualmente tem a sua parcela de culpa. A ausência de instrumentos de controle, ou a incapacidade de utilizá-los, se disponíveis, leva à total despreocupação dos agentes públicos em buscar a boa gestão dos recursos disponíveis e a efetiva aplicação e execução do planejamento estatal.

Necessário, enfim, que se encontrem formas políticas para a efetividade das normas orçamentárias, antes de emendar a Constituição — já bastante retalhada — ou se fazer dependente da atuação positiva do Poder Judiciário. A participação popular torna-se fundamental para o intento, desde que organizada e coordenada, visando concretizar as decisões orçamentárias, cuja responsabilidade divide com a administração pública. Instrumentos de pressão política e de controle, se bem utilizados, podem trazer maiores benefícios — com nenhum efeito colateral — se perpetrados pelos cidadãos.

**Abstract:** The Public Budget is the result of State's planning activity, with approval of Congressmen, containing mandatory spending and discretionary spending. The Brazilian Congress intends to exclude discretionary spending from the Public Budget, making emerge a new type of budget.

**Key words:** Public Budget. Mandatory spending and discretionary spending. Changes in Brazilian public budget.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

KANAYAMA, Rodrigo Luís. A ineficiência do orçamento público impositivo. *Revista de Direito Público da Economia - RDPE*, Belo Horizonte, ano 7, n. 28, p. 127-144, out./dez. 2009.