



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - FACULDADE DE DIREITO

Graduação - Disciplina: Direito Financeiro DEF0215 (2023-1)

Docente: Professor Titular Heleno Taveira Torres

Aula 6: Orçamento Público (24.04.2023)

Demarcação de Método: Constituição Financeira e Orçamento Público

Quando a política (por meio dos representantes eleitos do Executivo e do Legislativo) decide sobre autorizar e, com isso, juridicizar as decisões (políticas) de governo, no controle e aprovação das despesas públicas que veicula, mediante controle político, tem-se o "*orçamento público*" aprovado sob a forma de lei (**legalidade**), como peça única que relaciona as receitas estimadas e as despesas (**unidade**), com todas as suas modalidades (**universalidade**), renovado a cada exercício financeiro (**anualidade**) e formulado com exatidão e transparência (**publicidade**).



Orçamento Público

Com a palavra "orçamento", pode-se querer significar:

- i) a proposta de lei orçamentária do governo;
- ii) a "*conta*" orçamentária, entendida como conjunto de dados contábeis sobre as estimativas de receitas e as despesas a autorizar
- iii) o processo de elaboração, tramitação e aprovação;
- iv) a norma jurídica de aprovação legislativa;
- v) a lei aprovada;
- vi) a "*instituição*" jurídica ;
- vii) o conjunto de fatos jurídicos, entre receitas e despesas, a serem executados;
- viii) acepções de natureza econômica;
- ix) acepções de natureza política;
- X) orçamento-programa, orçamento cíclico e tantos outros termos.



Definição de orçamento

Orçamento em sentido estrito - Segundo Regis de Oliveira: *“Pode-se conceituar o orçamento como a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”*.

Orçamento em sentido amplo - O orçamento é um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis periódicas, que tem a finalidade de autorizar as despesas e estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais, bem como instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento.



Funções

- a) Função de limitação legislativa** – ao autorizar a realização de despesas, o orçamento estabelece verdadeira limitação à Administração Pública, por vinculação das autoridades à observância dos seus critérios, por parametricidade obrigatória.
- b) Função de planejamento** – ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuição de rendas e promover o desenvolvimento nacional.
- c) Função de transparência** – com o orçamento tem-se a função de publicidade e transparência das contas públicas, mediante amplo acesso parlamentar, do povo e da opinião pública às estimativas de receitas e discriminação das despesas a serem autorizadas pelo Parlamento.
- d) Função de efetividade dos direitos e liberdades fundamentais** - tanto na atribuição de créditos orçamentários para esta missão, quanto pela proteção daqueles que possam suportar custos ou sacrifícios adicionais.
- e) Função de controle** – o orçamento permite o controle político pelo Poder Legislativo sobre a proposta orçamentária dos poderes e da Administração Pública em geral.



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

A "*natureza jurídica*" do orçamento é tema de debate permanente na doutrina.

Lei de caráter "formal" - escola formalista de Paul Laband.

Lei material – A lei de orçamento público cumpre funções constitucionais.

Diante disso, cumpre examinar:

- 1) se realmente persiste algum **"dualismo" de atos jurídicos** (administrativo e legislativo);
- 2) se a distinção do orçamento como **lei formal ou material pode ser mantida no Estado Democrático de Direito**;
- 3) se a partir dessa diferenciação, **tem-se alguma vinculação à lei para a Administração, em relação ao conteúdo que veicula** (impositivo); e, por fim,
- 4) se o **orçamento é uma lei de efeitos "concretos"**, a justificar até mesmo o afastamento do controle de constitucionalidade.



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

A escola formalista de *Paul Laband* deixou contribuição fundamental para a compreensão das funções das leis orçamentárias e que por muitas décadas influenciou fortemente sua qualificação jurídica como **"lei de efeito concreto"**.

É importante situar a obra de *Laband*, preocupado quanto à natureza dos atos legislativos em período de guerra. E não se pode confundir a noção de "lei" daquele momento com aquilo que conhecemos hoje.



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

Para *Laband*, o orçamento seria uma simples conta que, como tal, não contém regras, e muito menos normas jurídicas, mas simplesmente "*fatos*". Na condição de mera "*conta*", o orçamento registra, por breves descritivos, os gastos e receitas, mas como indicativos de "*fatos*".

A lei ele orçamento teria função de mera "*aprovação*", como uma lei de autorização, que permite apenas a execução das despesas. Daí seus "efeitos concretos" .



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

As concepções que se seguiram mais adiante compreenderiam a lei anual de orçamento de um modo formal, mas sob hipóteses distintas, como se viu em *Gaston Jèze* e *Léon Duguit*.

Para Jèze, pela teoria do "**ato-condição**", a lei orçamentária seria preponderantemente um **ato político**, porque a função parlamentar na apreciação do orçamento teria muito pouco de significação jurídica e sequer poderia ser qualificada como "lei".

Lei do orçamento: "***ato-condição***" para as despesas a serem aprovadas, e, ao mesmo tempo, um "***dever jurídico***" para aquelas despesas já assumidas no passado.



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

Quanto às "*despesas públicas*", *Gaston Jèze* as separa em dois grupos:

1) despesas relativas a contratos ou obrigações **anteriores ao orçamento** (orçamento funcionaria como "*dever jurídico*");

e

2) despesas **futuras**, a serem realizadas no curso do exercício (orçamento teria função de "*ato-condição*").



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

De modo aproximado, *Léon Duguit* divide o orçamento em pelo menos duas partes:

1) **as receitas públicas**, compreendidos os impostos e rendas autorizados (lei financeira - para esta parte do orçamento ele admitia o efeito de "lei material");

2) **despesas públicas** autorizadas ao governo, com créditos a serem abertos (orçamento propriamente dito), o que justifica o tratamento em separado.

No caso das despesas, *Duguit* considerava o "orçamento" como **simples "ato administrativo"** condicionado pela lei ("**acte administratif condition**").

Dualidade do orçamento: internamente, ato administrativo concreto; externamente, lei em sentido formal. E isso porque, sem a autorização democrática do legislador, nenhum "centime" poderia ser gasto.



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

No início do século XX, *Myrbach-Rheinfeld*, em crítica a *Laband*, entendia que **não poderia prosperar o sentido dualista**, na medida em que todas as leis que cumprem o processo legislativo previsto constitucionalmente são leis em sentido formal e material.

Cabral de Moncada: **"não é transponível para o moderno Estado Social de Direito a distinção entre lei formal e lei material"**.



Orçamento Público como Lei Formal e Material – A Constituição de 1988

A Lei de Orçamento pode ser objeto de controle de constitucionalidade.

A concepção que considera o orçamento como "*lei formal*" não encontra guarida na Constituição de 1988.

O PPA, a LDO e a LOA são interdependentes e vinculados à observância da competência que cada uma das leis exerce.



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material - – A Constituição de 1988

A posição adotada pelo STF foi modificada em 2003, no julgamento da ADI 2.925/DF. Exame de constitucionalidade passou a receber tratamento conforme o tipo de dispositivo legal da lei orçamentária e a regra constitucional afetada.

A maioria dos ministros reconheceu superada a tese que compreende a lei orçamentária como do tipo meramente "*formal*".



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material – A Constituição de 1988

Função de planejamento - compreendida na sua integração com o planejamento econômico geral do art. 174 da CF (natureza material das leis orçamentárias).

Conforme o art. 165 , § 8º, da CF, "lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa".

Regis de Oliveira: o orçamento, pelo caráter de lei material, "passa a vincular a ação administrativa e a ação política", inclusive quanto ao planejamento, por não ser mais possível admitir "um orçamento sem compromissos", pois "torna-se um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade."



Orçamento Público como Lei Formal e Lei Material

Conclui-se, assim, que a distinção do orçamento como lei em sentido formal e material não tem, na atualidade, a relevância que angariou no passado.

Tampouco é válido segregar o orçamento das receitas do orçamento das despesas, como fazia *Duguít* ou *Jèze*.

Constituição no art. 165, § 7º - "*aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo*".

A lei orçamentária deve ser **interpretada** como qualquer outra lei, e sempre em **conformidade com a Constituição Financeira**, autorizado o **controle de constitucionalidade** quando houver conflito entre suas disposições e o texto constitucional, segundo o regime jurídico dos créditos orçamentários, os efeitos dos artigos das leis ou vícios do processo jurídico de sua formação.



“Princípios” orçamentários

Princípios

legalidade

anualidade

irretroatividade

transparência

Equilíbrio
Orçamentário

Critérios
hermenêuticos

clareza

exatidão

unidade

universalidade

exclusividade

vinculação



“Princípios” orçamentários

“Legalidade”

Sem "lei", entendida como ato aprovado pelo Poder Legislativo, não há orçamento público. A legalidade, como já foi visto, é o princípio fundamental que rege o orçamento público, vedada qualquer abertura de créditos sem lei prévia.

A reserva de lei para a matéria orçamentária coloca o Congresso Nacional como protagonista permanente do controle da atividade financeira do Estado. E isso porque a legalidade cria vinculação permanente para a Administração, quanto ao cumprimento das despesas autorizadas e fins do planejamento, afora o dever de máxima observância pelos critérios entabulados para cada dotação ou crédito orçamentário, na forma de limitação quantitativa, material, de despesa ou temporal.



“Princípios” orçamentários

“Anualidade”

A Constituição, ao prever no inciso III do art. 165 que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão os orçamentos "*anuais*", confirma a conexão entre a legalidade e a anualidade das leis de orçamento.

Ficou para a legislação ordinária confirmar o período, entre termo inicial e termo final. Para tanto, o art. 34 da Lei 4.320/1964 prescreve que "o exercício financeiro coincidirá com o ano civil", ou seja, de 1º de janeiro (termo inicial) a 31 de dezembro (termo final). Esta periodicidade, em outros ordenamentos, encontra datas diferentes, ainda que a anualidade seja consagrada .

A "*anualidade*" da lei do orçamento tem um duplo efeito:

- 1) definir os termos da vigência, limitadamente ao exercício financeiro; e
- 2) pela sua provisoriedade, não gerar efeitos quer para o passado , quer para períodos subsequentes (salvo no caso das leis de diretrizes orçamentárias).



“Princípios” orçamentários

“Anualidade”

Anualmente, renova-se a autorização legislativa das despesas e estimativas de receitas, segundo critérios democráticos, para vincular a Administração no exercício seguinte.

Assim, quanto à vigência da lei anual e da lei de diretrizes e bases, esse princípio reforça a transparência e a segurança jurídica de previsibilidade na atividade financeira do Estado.

Marca a tributação de patrimônio e da renda, bem como o período em relação à renovação do controle democrático do Parlamento sobre as contas públicas.



“Princípios” orçamentários

“Irretroatividade”

A lei orçamentária não pode retroceder, ela é sempre uma autorização que se verte para o futuro, posto que seus efeitos protraem-se para o ano subsequente ao da sua aprovação, ainda que muitas despesas possam ser iniciadas no passado ou sejam de duração continuada, por sucessivos exercícios financeiros.

A construção desse princípio de segurança jurídica é possível a partir da própria determinação de anualidade, mas também porque o art. 165 , § 8º, da CF prescreve que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.

Portanto, como estas são sempre situações do porvir, defesa a retroação dos seus efeitos, para convalidar despesas de exercícios anteriores ou semelhantes.

A anualidade, combinada com a irretroatividade, atende à função de estabilidade no tempo do sistema orçamentário.



“Princípios” orçamentários

“Transparência (Publicidade)”

A publicidade do orçamento público é considerada, neste estudo, não só uma função, mas especialmente uma garantia constitucional da sociedade.

O conteúdo do orçamento deve ser compreensível e acessível, com publicidade desde os atos de apresentação, tramitação e aprovação.

Art. 37. [...] § 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.



“Princípios” orçamentários

Critério da “clareza”

A clareza, por sua vez, integra-se à segurança jurídica na função "*certeza*" e, em relação à publicidade, afirma-se como um subprincípio imprescindível do orçamento público.

Como diz *Dino Jarach*, "*el conocimiento del Presupuesto se malogra si las previsiones presupuestarias no son claras*". Contudo, a clareza tem um comando bem definido, que é impor à Administração o dever de precisão e objetividade na especificação das despesas autorizadas e receitas estimadas.

Como corolário da clareza, usa-se falar no princípio da **sinceridade orçamentária**, porquanto não basta ao orçamento ser claro ou ter publicidade, mas deve conter elementos que atestem veracidade e ética pública que permita ao setor privado melhor controle e seja indicativo para seus planejamentos.



“Princípios” orçamentários

Critério da “exatidão”

Como desdobramento da clareza e da sinceridade orçamentária, os dados devem ser guiados pela exatidão, com a menor quantidade de erros ou imprecisões.

Bem observadas as proibições manifestas no art. 167 da Constituição, todas concorrem para assegurar este critério, ao exigirem máxima certeza jurídica na elaboração e conteúdo das leis orçamentárias, mormente quanto aos limites e para evitar indeterminações.

A Lei de Responsabilidade Fiscal prevê no art. 5º, § 4º, ser "**vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada**".



“Princípios” orçamentários

Critério da “unidade”

O orçamento é a unidade de todas as receitas previsíveis e despesas autorizadas.

A partir da Constituição de 1934, esse critério foi introduzido para vedar a separação que havia entre i) orçamento de receitas e ii) orçamento de despesas (distinção que *Jèze* e *Duguit* adotavam para a distinção entre "*lei formal*" e "*lei material*").

Como expressão da unidade, o art. 165, § 5º, prescreve que a lei orçamentária anual compreenderá:

- I) o **orçamento fiscal** referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II) o **orçamento de investimento das empresas** em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e
- III) o **orçamento da seguridade social**, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.



“Princípios” orçamentários

Critério da “universalidade”

A dispersão de receitas ou despesas em distintos orçamentos não asseguraria transparência valorativa das finanças públicas, daí a necessidade de se ter a acomodação de todos em documento único, para o controle político das contas públicas.

O critério da universalidade decorre dessa exigência do **holismo orçamentário**, a partir da unidade que exige todas as receitas e despesas identificadas no orçamento, como prescreve o art. 165, § 5º anteriormente citado. É a qualificação e identificação das receitas e despesas que integram a universalidade, a partir da afirmação da **unidade orçamentária**.



“Princípios” orçamentários

Critério da “exclusividade”

Conforme o art. 165 , § 8º, da CF, "**lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa**".

Rui Barbosa já criticava os orçamentos "*rabilongos*", a indesejável prática de usar a "*cauda orçamentária*" para aprovar despesas, criar ou aumentar tributos ou medidas alheias ao orçamento. Com a proteção da exclusividade do orçamento público, evita-se o desvio de finalidade da lei e assegura-se a sua uniformidade de função.

Na verdade, este é um problema quase que universal, a intrusão de emendas "*contrabando*" (ou os chamados *riders*, pelos americanos), mas que se deve evitar a todo custo. As leis orçamentárias são de prazo certo e não comportam, por regra constitucional expressa, matéria diversa daquelas admitidas pela Constituição Financeira.



“Princípios” orçamentários

Critério da “exclusividade”

O art. 165, § 8º , da CF alberga o critério da exclusividade, ao estabelecer que lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

O orçamento pode comportar regras complementares, desde que esta previsão seja feita pela própria Constituição:

Art. 167. [...] §4º É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos ele que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação ele garantia ou contragarantia à União e para pagamento ele débitos para com esta.



“Princípios” orçamentários

Critério de “não afetação ou não vinculação de receitas a despesas públicas”

Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;



“Princípios” orçamentários

Critério de “equilíbrio orçamentário”

O mito liberal do equilíbrio orçamentário é um exemplo de critério sempre recordado em termos econômicos, como instrumento de controle do orçamento público, mas que não colhe densidade no direito orçamentário contemporâneo.

O ideal será sempre a busca pela estabilidade orçamentária e pela qualidade do gasto público. Porém, quando se colocar em conflito o atingimento de fins constitucionais do Estado, deverá prevalecer sempre a Constituição Financeira do Estado Democrático de Direito, nos seus princípios e valores a serem concretizados.



Considerações finais

- Questões relevantes

