

Parte VI
Orçamento e Dívida Pública

ORÇAMENTO DEFICITÁRIO

CESAR AUGUSTO SEIJAS DE ANDRADE

Mestrando em direito financeiro pela Universidade de São Paulo – USP. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Advogado em São Paulo.

RESUMO: Este artigo analisa a possibilidade de o Chefe do Poder Executivo elaborar a proposta orçamentária com resultado deficitário para alcançar objetivos anticíclicos, em face dos dispositivos constitucionais e legais que regem a matéria e das três leis orçamentárias vigentes no ordenamento nacional.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento – Déficit – Equilíbrio orçamentário – Planejamento da ação governamental – Atividade financeira – Extrafiscalidade – Plano plurianual – Lei de diretrizes orçamentárias – Lei orçamentária anual – Responsabilidade fiscal.

ABSTRACT: This article analyzes the possibility of the Head of the Executive Branch elaborating the budget proposal with a deficit result in order to achieve anti-cyclic goals in light of the constitutional and legal provisions which govern the matter and the three budgetary laws in force in the national legislation.

KEYWORDS: Budget – Deficit – Balanced budget – Planning of government action – Financial activity – Extrafiscal – Multi-annual plan – Budgetary guidelines law – Annual budget law – Fiscal responsibility.

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. O equilíbrio orçamentário e a possibilidade de o ente público se endividar – 3. Leis orçamentárias e planejamento da atividade estatal: 3.1 Plano plurianual; 3.2 Lei de diretrizes orçamentárias; 3.3 Lei orçamentária anual – 4. Conclusões – 5. Referências bibliográficas.

1. INTRODUÇÃO

A dívida pública origina-se de resultados fiscais negativos¹ (i.e., déficits), ocasião em que as despesas superam as receitas do ente público. Quando gasta mais do que arrecada, ou o ente emite dinheiro para fazer frente a esse descompasso (hipótese desaconselhada pelos economistas, pois gera inflação) ou obtém o financiamento de terceiros, que lhe concederão crédito.²

Regis Fernandes de Oliveira faz a distinção entre entradas provisórias e entradas definitivas nos cofres públicos, salientando que nem todo ingresso constitui-se em receita. Há entradas que ingressam provisoriamente e destinam-se a serem devolvidas, como os depósitos ou fianças. Assim também ocorre com os ingressos decorrentes de operações de crédito,³ que se destinam a ser restituídos ao prestamista e, por isso, constituem entrada e não receita.

Sob o ponto de vista jurídico, portanto, os recursos obtidos por meio de endividamento não constituem receita, e sim mera entrada de caixa, pois não há acréscimo de valores para o patrimônio do ente público. A cada ingresso no caixa corresponde, em contrapartida, um lançamento no passivo. Por meio do empréstimo público, o Estado obtém dinheiro e assume a obrigação de pagar juros durante o período de tempo em que permanecer com os recursos, que deverão ser restituídos ao final do prazo estipulado com o credor.⁴

Dessa forma, os recursos oriundos de operações de crédito se prestam a cobrir o déficit orçamentário.

O orçamento público deixou ao longo dos anos de ser peça meramente contábil, na qual apenas se previam receitas e se autorizavam despesas sem preocupação com planos governamentais, assumindo papel crucial na intervenção na economia e na sociedade e passando a ser um programa de governo.⁵

Além disso, a atividade financeira do Estado deixou de ter caráter apenas “fiscal” – no sentido de apenas angariar recursos para fazer frente às despesas, sem se preocupar com os efeitos dos gastos públicos e da arrecadação de tributos na ati-

1. Conforme ensinam Fabio Giambiagi e Ana Cláudia Além, o resultado fiscal pode ser definido como a diferença entre o total das receitas e das despesas do ente público (GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 48).

2. PEREIRA, Cesar A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 48-49.

3. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006. p. 94-97.

4. BALEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 545-546.

5. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., p. 304-309.

vidade econômica –, e passou a ter também natureza “extrafiscal”, para promover alterações nas estruturas sociais e econômicas.⁶

Assim, pode o Estado assumir políticas fiscais anticíclicas para lidar com períodos de crise. Nessa hipótese, o Estado eleva o nível de seus gastos, para incentivar a continuidade dos investimentos no setor privado, já que este, em momentos de recessão, tende a poupar recursos, agravando ainda mais a conjuntura já desfavorável.⁷ Noutro giro, em períodos de prosperidade, o Estado reduz o nível de seus gastos, conservando recursos para gastá-los quando for necessário intervir na economia (ou ainda, para fazer frente a déficits oriundos de momentos de recessão).

Logo, tendo em vista a necessidade de intervenção do Estado na economia para superar situações de crise, e sem esquecer, por outro lado, o imperativo de controle das contas públicas, pretende-se neste trabalho analisar se é possível o orçamento anual ser deficitário, i.e., com autorização de despesas em valor superior às receitas estimadas, recorrendo-se a operações de crédito, com amparo em eventual política anticíclica levada a cabo pelo Chefe do Poder Executivo, ante os dispositivos da Constituição, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 4.320, de 1964 aplicáveis à matéria. Trata-se de um exercício reflexivo sobre essa questão que, como não poderia ser diferente, não pretende esgotar o assunto, e sim estimular o debate.

2. O EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO E A POSSIBILIDADE DE O ENTE PÚBLICO SE ENDIVIDAR

A Constituição Federal de 1988 não exige explicitamente do administrador público o equilíbrio orçamentário. Com efeito, a partir da EC 01, de 1969, o equilíbrio orçamentário, até então disposto expressamente no art. 66 da Constituição de 1967, foi suprimido do texto constitucional.⁸

Disponha o art. 66 da Constituição de 1967 que “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”, ao passo que seu § 3.º estabelecia que “se no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário”.

6. BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 46-62.

7. HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente. *Dilemas da dívida*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov. 2002. p. 46-47. Cadernos Adenauer III, n. 4.

8. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. vol. 5, p. 174.

Por outro lado, interessante notar que o próprio dispositivo previa exceções à regra, admitindo déficits *em execução de política corretiva de recessão econômica* (§ 1.º, a) e na abertura de *créditos extraordinários* (§ 1.º, b).

Embora não esteja previsto expressamente no texto da Constituição de 1988, o equilíbrio orçamentário pode ser depreendido a partir de regras constitucionais que limitam o endividamento e determinam a transparência orçamentária e o controle dos gastos.⁹

A título de exemplo, citem-se o inc. II do art. 167 da Constituição, que proíbe a realização de despesas ou assunção de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, e o inc. V do art. 167 da Constituição, que proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação dos recursos correspondentes.¹⁰

Não obstante, a Constituição ataca o déficit nas operações correntes por meio da *regra de ouro*, de acordo com a qual as operações de crédito não podem superar o montante das despesas de capital (art. 167, III). Na lição de James Giacomoni,¹¹ “a regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços”.

A Constituição de 1988 fez a opção pelo equilíbrio orçamentário, para Ricardo Lobo Torres,¹² *sob a reserva do possível*, pois “aderiu, indubitavelmente, à ideia da necessidade do equilíbrio orçamentário, a se viabilizar pela legislação ordinária; mas não lhe pretendeu atribuir eficácia vinculante, pois permitiu o endividamento, ainda que limitado”.

Não cabem dúvidas de que os entes da Federação podem se endividar para realizar seus desígnios. A Constituição expressamente assim prevê, tanto é que atribui ao Senado Federal competência para, v.g., fixar limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 52, VI). Ora, se a Constituição atribui ao Senado competência para fixar limites globais da dívida consolidada dos entes federados, logicamente parte do pressuposto de que as pessoas políticas podem se endividar. Porém, estabelece um limite para o montante da dívida (a *ser fixado* em resolução do Senado), para evitar desequilíbrios econômicos. Se os entes não pudessem contrair dívida, tal dispositivo constitucional não faria o menor sentido.

9. TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., p. 174.

10. Para uma relação mais completa das diretivas constitucionais para o equilíbrio orçamentário, cf. TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., p. 182-186.

11. GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 82.

12. Idem, p. 182.

À medida que a Constituição permite que o ente da Federação se endivida, é lícito concluir, por conseguinte, que uma política orçamentária deficitária (ainda que momentânea) não viola o quanto disposto na Carta Magna.

Lembra Ricardo Lobo Torres¹³ que seria demasiado estampar o princípio na Constituição, “pois o equilíbrio orçamentário depende da conjuntura econômica e não de preceitos jurídicos”. A necessidade do equilíbrio orçamentário é problema ideológico, que se submete às mudanças da economia. Assim, de acordo com a teoria de Keynes, v.g., são recomendáveis orçamentos cíclicos e deficitários em épocas de recessão, nas quais a intervenção do Estado se faz necessária para aquecer a economia. Por outro lado, o aumento das despesas públicas e a contração descontrolada de empréstimos para cobrir o déficit público tiveram grande influência na crise financeira dos anos 1970, razão pela qual juristas e economistas passaram a defender o controle do déficit público, a contenção de despesas e a limitação dos empréstimos.¹⁴ Nessa linha, assevera Ricardo Lobo Torres¹⁵ que:

“Em síntese, o princípio do equilíbrio orçamentário, ainda quando inscrito no texto constitucional, é meramente formal, aberto e destituído de eficácia vinculante: será respeitado pelo legislador se e enquanto o permitir a conjuntura econômica, mas não está sujeito ao controle jurisdicional. Não pode a Constituição determinar obrigatoriamente o equilíbrio orçamentário, eis que este depende de circunstâncias econômicas aleatórias. Demais disso, implicaria subverter o princípio da neutralidade ideológica da Constituição, pela adoção de ponto de vista neoliberal e pela proibição de eventual retorno à política deficitária que viesse a ser recomendada pelos keynesianos”.

Para Kiyoshi Harada, fez bem o constituinte ao abolir o equilíbrio orçamentário, limitando-se a recomendá-lo em alguns dispositivos. Segundo o autor, não deve e nem pode a Constituição impor a observância do equilíbrio orçamentário se este depende de circunstâncias conjunturais, de fatores econômicos aleatórios. Eventual previsão constitucional nesse sentido conduziria até mesmo ao desprestígio da Constituição, pois, despida de controle jurisdicional, não teria força vinculativa para obrigar o legislador ordinário.¹⁶

A nosso ver, o equilíbrio orçamentário em cada exercício financeiro não pode ser interpretado como um fim em si mesmo. Com efeito, a adoção de um exercício financeiro anual é apenas uma convenção prevista no art. 34 da Lei 4.320, de 1964. Nada obsta que o exercício financeiro tenha a duração de mais de um ano civil, por exemplo. Nessa hipótese, o equilíbrio orçamentário não observaria bases anuais.

13. TORRES, Ricardo Lobo. Op. cit., p. 174.

14. Idem, p. 178-179.

15. Idem, p. 177-178.

16. HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006. p. 92-93.

O equilíbrio das contas públicas é imprescindível, mas deve ser interpretado com alguns temperamentos.

Deveras, pode ocorrer de a conjuntura econômica impedir que o orçamento seja equilibrado em bases anuais. Mais importante que o equilíbrio entre receitas e despesas em determinado ano, porém, é o desenvolvimento econômico, o bem-estar das pessoas, os direitos fundamentais e os objetivos plasmados no art. 3.º da Constituição, cabendo ao Estado intervir toda vez que se fizer necessário para tanto.

José Afonso da Silva expõe três teorias a respeito do equilíbrio orçamentário, a saber, a *teoria do equilíbrio orçamentário cíclico*, a *teoria do orçamento compensatório* e a *teoria da política financeira de estabilização automática*.¹⁷

A teoria do equilíbrio orçamentário cíclico reconhece que o Estado deve intervir com sua política fiscal, creditícia e de gastos para restabelecer o equilíbrio econômico. No período de crise, devem ser feitos gastos (como investimentos e inversões) para estimular a economia. Opera-se, assim, um déficit sistemático. Na fase de expansão, formam-se superávits para o pagamento da dívida pública e constituição de fundos de reserva destinados aos períodos de depressão.

Por seu turno, a teoria do orçamento compensatório não se preocupa com o equilíbrio orçamentário. As medidas financeiras do Estado visam ao conjunto do sistema econômico (que, sem essas medidas, não pode sobreviver por conta própria) e não ao equilíbrio orçamentário. A dívida pública contraída é um requisito inevitável do desenvolvimento econômico, e não um inconveniente.

Já a teoria da política financeira de estabilização econômica adota uma posição intermediária entre a doutrina clássica e a do orçamento cíclico. O equilíbrio orçamentário em bases anuais não é aceito e recomenda-se a adoção de uma política financeira que realize a estabilidade econômica. Entende-se que os superávits e déficits orçamentários se compensam no decorrer do tempo, nas variações de arrecadação tributária, com a manutenção geral das mesmas bases e alíquotas tanto em épocas de expansão como em épocas de depressão.

De acordo com José Afonso da Silva, tais teorias foram formuladas para países com economias desenvolvidas, não podendo ser aplicadas a países em desenvolvimento. Para estes, é necessária a intervenção do Estado não apenas para a adoção de medidas anticíclicas, mas também para a realização de investimentos com o objetivo de expansão. As crises dos países em desenvolvimento são de conjuntura e de estrutura, fazendo-se necessária a intervenção direta do Poder Público para romper os pontos de estrangulamento.¹⁸

17. SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. do Autor, 1968. p. 126-130.

18. Idem, *ibidem*.

O citado autor defende que “uma política de *deficit controlado e programado* no sentido da realização de investimentos retributivos (construção de estradas, de hidrelétricas, de formação de técnicos etc.) tende a compensar-se com a expansão global da economia”¹⁹

A questão do equilíbrio orçamentário ganhou novos contornos com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101, de 04.05.2000). Isso porque a referida lei determina em seus dispositivos que deve haver equilíbrio/correlação entre receitas e despesas, devendo o administrador, durante a execução orçamentária, praticar os atos necessários ao cumprimento das metas de resultados, receitas, despesas e dívida, previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.²⁰ Analisaremos a seguir, entre outros, os dispositivos da LRF que tratam do tema, com enfoque para as determinações aplicáveis às leis orçamentárias e às regras determinadas a manter o equilíbrio entre receitas e despesas e as metas de resultado.

3. LEIS ORÇAMENTÁRIAS E PLANEJAMENTO DA ATIVIDADE ESTATAL

No Brasil, são editadas três leis orçamentárias, com diferentes períodos de vigência e funções, que atuam coordenadamente no planejamento da atividade governamental: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Nos dizeres de José Maurício Conti,²¹ tais leis “se vinculam de modo a estabelecer uma política de programação da atividade financeira do Estado”.

Conforme se passa a demonstrar, é possível, na integração dessas três leis orçamentárias, elaborar o orçamento anual deficitário (*i.e.*, com receitas estimadas em valor inferior às despesas autorizadas), no âmbito de uma ação governamental planejada, sem que, com isso, se violem dispositivos constitucionais ou legais.

3.1 Plano plurianual

O Plano Plurianual, na forma do art. 165, § 1.º, da Constituição, estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Embora o texto constitucional faça menção à “administração pública federal”, trata-se de norma de caráter nacional, sendo aplicável, dessa forma, a todos os entes.²²

19. Idem, p. 130.

20. Arts. 1.º, § 1.º, e 4.º, I, a, e §§ 1.º e 2.º, entre outros.

21. CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Ed., 2006. p. 61.

22. CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões*

Estevão Horvath defende que o orçamento moderno constitui-se no *plano de governo juridicizado*.²³ O autor sustenta sua tese principalmente no art. 165, § 1.º, da Constituição acima mencionado, que trata do PPA. Nas suas palavras:²⁴

“(...) a ideia que subjaz, quando se cuida do ‘plano plurianual’, é a de um planejamento, a médio e longo prazo, da atividade estatal. Quer-se impedir o ‘não planejamento’, assim como o início de um projeto – ou a não conclusão de um já iniciado –, devido a razões de cunho político.

“Poder-se-ia atribuir ao vocábulo ‘diretrizes’ o sentido de *caminho, orientação* que leva ao *objetivo*, sendo ‘objetivo’ aquilo que se quer alcançar e ‘meta’ a *quantificação do objetivo*. Entrementes, queremos crer que o constituinte utilizou essas expressões assemelhadas para que, no todo, dessem a entender no que consiste aquilo que designou por ‘plano plurianual’. É esse o plano de governo para ser aplicado, em princípio, nos exercícios financeiros que componham o mandato do respectivo governante.

“Reporta-se esse plano às despesas de capital (...), pois são elas que têm especial importância para o planejamento a médio e longo prazos, uma vez que as demais despesas, em particular as de custeio, são aquelas que devem existir a cada ano, de forma praticamente independente de um planejamento mais bem elaborado.

“Apesar da clareza das expressões que acabamos de referir, em nenhum momento é mais claro o desiderato da Constituição ao apontar as características do plano plurianual do que na última cláusula do parágrafo transcrito, que se reporta às despesas relativas aos ‘programas de duração continuada’. São esses programas, no nosso entender, que dão o tom inequívoco a vocação engendradora para o plano plurianual. Noutro giro, todo e qualquer programa de governo que seja imaginado para ultrapassar um exercício financeiro deve estar contido na lei do plano plurianual”.

O PPA é, portanto, o alicerce do planejamento da atividade estatal. Tanto é que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser elaborados em consonância com o PPA (CF, art. 165, § 4.º). Além disso, as emendas ao projeto de lei orçamentária anual e ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias somente podem ser aprovadas se compatíveis com o PPA (CF, art. 166, § 3.º, I, e § 4.º). Igualmente, nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no PPA ou sem lei que autorize sua inclusão (CF, art. 167, § 1.º).

atuais. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 44. Lembra o citado autor, ainda, o art. 5.º da LRF, que faz referência ao plano plurianual de todos os entes da Federação.

23. HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.). *Direito tributário – Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. vol. 1, p. 127-134.

24. Idem, p. 129-130, grifos do original.

A vigência do PPA inicia-se no segundo exercício do mandato do governante (seu projeto deve ser enviado para aprovação até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício) e termina ao final do primeiro exercício do mandato subsequente (ADCT, art. 35, § 2.º, I), o que visa a impedir que o sucessor não dê continuidade a projetos iniciados no mandato anterior apenas e tão somente pela mudança de governo (e não, v.g., por mudança de orientação em relação a determinado investimento).²⁵

As demais leis orçamentárias (LDO e LOA) devem ser compatíveis com o PPA, por imperativo constitucional (CF, arts. 165, § 7.º, e 166, § 3.º, I), o que demonstra a intenção do constituinte de que tais leis atuem conjuntamente na coordenação da atividade financeira do Estado.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, por seu turno, não inovou no regramento do PPA. No Projeto da LRF, o art. 3.º previa que iria constar do PPA o *Anexo de Política Fiscal*, no qual seriam estabelecidos os objetivos e metas plurianuais de política fiscal a serem alcançados durante o período de vigência do plano, demonstrando a compatibilidade deles com as premissas e objetivos das políticas econômica nacional e de desenvolvimento social. Tal dispositivo, porém, foi vetado pelo Presidente da República, em razão do curto prazo estabelecido para a elaboração e envio do projeto do PPA para o Poder Legislativo (até 30 de abril do primeiro ano do mandato do Chefe do Poder Executivo).

Com relação ao déficit orçamentário, nos parece ser possível constar do PPA diretrizes, objetivos e metas relativos ao crescimento econômico e/ou ao enfrentamento de possíveis crises. Nessas situações, é aceitável que o Estado eleve o nível de seus gastos para aquecer a economia. Como o PPA tem vigência de quatro anos, o equilíbrio orçamentário pode ser observado nesse lapso temporal, autorizando-se a ocorrência de déficit em determinado ano para cumprir o plano de ação governamental predeterminado. A ação governamental planejada não é incompatível com a assunção de déficits esporádicos e o governante responsável pode almejar o equilíbrio orçamentário em bases maiores que as anuais.

A lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, em conformidade com suas competências, concretizarão eventual déficit que esteja em conformidade com as diretrizes, objetivos e metas do PPA. Senão vejamos.

3.2 Lei de diretrizes orçamentárias

O conteúdo da lei de diretrizes orçamentárias está previsto tanto na Constituição quanto nos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

25. HORVATH, Estevão. A Constituição e a Lei Complementar 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”). Algumas questões. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001. p. 153-154.

Conforme prevê o art. 165, § 2.º, da Constituição, a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO é anual, pois, em conformidade com o dispositivo acima mencionado, ela deverá compreender as *despesas de capital para o exercício financeiro subsequente*, além de orientar a elaboração da lei orçamentária anual.²⁶

A Constituição prevê ainda que na LDO deverão constar parâmetros para iniciativa de lei de fixação das remunerações do Poder Legislativo (arts. 51, IV e 52, XIII), limites para a elaboração das propostas orçamentárias do Poder Judiciário e do Ministério Público (arts. 99, § 1.º, e 127, § 3.º) e autorização para a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, para a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como para a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta, ressalvadas as empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 169, § 1.º, II).

Esclarece Marcos Nóbrega que na Constituinte de 1988 travou-se um debate sobre a adoção no Brasil de um orçamento bianual ou de uma lei que antecederia a lei orçamentária anual, com critérios e orientações preestabelecidos para a elaboração da última, e antecipadamente submetida ao Poder Legislativo. A tese do orçamento bianual não prosperou, chegando-se à forma final da lei de diretrizes orçamentárias, que deveria definir metas e prioridades para exercícios subsequentes e orientar a elaboração do orçamento anual, partindo-se do pressuposto de que o Poder Legislativo exerceria maior participação no processo orçamentário se pudesse analisar um pré-orçamento. Assim, a LDO, como uma espécie de “orçamento prévio”, dá mais clareza e razoabilidade à elaboração da lei orçamentária, além de servir de permeio entre o PPA e a LOA.²⁷

Nesse sentido, James Giacomoni²⁸ assevera que “a LDO representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas”.

Ao definir as metas e prioridades da administração pública e orientar a elaboração da lei orçamentária anual, pode a LDO, a nosso ver, estabelecer que em determinado exercício haja déficit orçamentário para a consecução dos fins de uma

26. HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2002. p. 24.

27. NÓBREGA, MARCOS. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2002. p. 105-109.

28. GIACOMONI, James. Op. cit., p. 221.

política anticíclica. As metas e prioridades podem se referir à realização de gastos e investimentos estratégicos, que futuramente gerarão receitas (e, por conseguinte, superávit) para fazer frente a esse déficit momentâneo.

Outras funções da LDO estão previstas no art. 4.º da LRF,²⁹ que poderiam infringir o quanto vem sendo afirmado até aqui. Dado o escopo deste trabalho, destacam-se os seguintes dispositivos:

- A alínea *a* do inc. I do art. 4.º da LRF prevê que a LDO disporá sobre *equilíbrio entre receitas e despesas*;

O dispositivo dá a entender, ao menos numa leitura apressada, que o ente público deve observar o equilíbrio orçamentário em bases anuais. Não obstante, o equilíbrio entre receitas e despesas preceituado pela LRF não veda, a nosso ver, que o orçamento em determinado ano seja deficitário.

Nesse sentido, Marcos Nóbrega assevera que a responsabilidade fiscal deve ser pautada na busca do equilíbrio fiscal. Porém, isso não significa necessariamente que o orçamento seja equilibrado, e sim que a gestão financeira deve ser

29. “Art. 4.º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2.º do art. 165 da Constituição e: I – disporá também sobre: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inc. II deste art., no art. 9.º e no inc. II do § 1.º do art. 31; c) (VETADO); d) (VETADO); e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas; II – (VETADO); III – (VETADO); § 1.º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. § 2.º O Anexo conterá, ainda: I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior; II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional; III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos; IV – avaliação da situação financeira e atuarial: a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial; V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. § 3.º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. § 4.º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.”

conduzida de forma previsível para que o Estado possa cumprir suas funções essenciais.³⁰

O equilíbrio orçamentário em bases anuais, como um fim em si mesmo, não mais se sustenta. Deve o Poder Público conduzir sua política financeira e creditícia para buscar a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Nesse desiderato, eventuais déficits podem ser mais adequados para enfrentar determinada conjuntura e, por conta disso, não pode a LRF obrigar o administrador público a conduzir sua política fiscal em desacordo com a realidade, inclusive em homenagem ao princípio da eficiência (CF, art. 37).

Nas palavras de Carlos Maurício Figueiredo:³¹

“Não por acaso a LRF estabelece como primeira grande atribuição da LDO tratar do equilíbrio entre receita e despesas. O objetivo maior pretendido pela LRF é justamente o equilíbrio fiscal. O clássico princípio orçamentário do equilíbrio deve ser entendido não como mera igualdade numérica entre receita e despesa, em determinado exercício financeiro. Trata-se, na realidade, do estabelecimento de parâmetros que confirmam às contas públicas a necessária e indispensável estabilidade, a fim de permitir ao Estado a consecução dos seus fins”.

Francisco Sérgio Silva Rocha,³² por sua vez, entende que o equilíbrio das contas públicas deve se prestar à consecução dos direitos fundamentais:

“Desta forma, o estudo da LRF não pode esquecer a teoria que a fundamenta e que serviu de inspiração para sua implementação. Neste sentido, apresenta-se como uma norma jurídica que tem por pressuposto uma definição de sociedade e Estado bem marcada, com foco postado em um modelo econômico definido, fortemente ancorado a concepção de estabilidade monetária e preservação do equilíbrio das contas públicas. Não é sem razão que, dentre os princípios estabelecidos pela LC 101/2000 temos o princípio do equilíbrio entre receitas e despesas, traduzida em equilíbrio das contas públicas e a necessidade de correlação entre receita e despesas na lei de diretrizes orçamentárias.

“O objetivo manifesto é a obtenção de amplo equilíbrio das contas públicas, contudo não apenas do ponto de vista orçamentário, mas também do ponto de vista fiscal. Ocorre que o equilíbrio das contas públicas não é um valor em si, mas apenas possui significado quando agregado a outros elementos que possam conduzir a

30. NÓBREGA, Marcos. Op. cit., p. 111.

31. FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 138.

32. ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o equilíbrio do orçamento público. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais*. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 231-232.

sociedade à obtenção de um valor desejado. A finalidade da existência do princípio do equilíbrio é provocar o surgimento de um ambiente fiscal mais favorável para o controle das receitas e despesas orçamentárias, possibilitando que a Administração Pública possa obter os meios financeiros para a execução das atividades e programas úteis e necessários para a sociedade e, no caso brasileiro, a consecução dos objetivos estabelecidos no art. 3.º da CF.

“Assim, é possível constatar que a noção de equilíbrio se apresenta como necessário meio para atingir a finalidade desejada – qual seja – a satisfação do mandamento constitucional de implementação dos direitos fundamentais. Sua feição instrumental permite a aplicação das disposições em função do objetivo a ser atingido. Esta consideração permite compreender o princípio do equilíbrio dentro de quadro amplo, que comporte a existência de ciclos orçamentários em déficit para obtenção de recuperação econômica desejada, ou mesmo a possibilidade de sustentação de ciclo de orçamento em déficit para atender valor relevante de redução das desigualdades sociais ou regionais”.

Sem embargo, embora possa o ente público assumir déficits quando necessário, os limites previstos nas resoluções do Senado Federal (CF, art. 52, VI a IX) devem ser respeitados, para evitar o endividamento excessivo e os efeitos danosos daí decorrentes. As metas de resultado devem ser cumpridas de acordo com determinada conjuntura e em consonância com os limites, revelando uma política fiscal planejada e consoante com o equilíbrio das contas públicas.

• A alínea *b* do inc. I do art. 4.º da LRF prevê que a LDO disporá sobre os *critérios e forma de limitação de empenho*, a ser efetivada em duas hipóteses: (a) quando a realização da receita comprometer o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (art. 9.º) e (b) quando a dívida pública ultrapassar o respectivo limite, devendo a ele ser reconduzida (art. 31, § 1.º, II).

A nosso ver, o dispositivo da LRF ora em comento não infirma a possibilidade do orçamento ser deficitário.

O empenho, de acordo com o art. 58 da Lei 4.320, de 1964, é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição.

Prevê o art. 4.º, I, *b*, da LRF que a LDO deverá prever os critérios e a forma de limitação de empenho em determinadas situações. Na primeira delas, quando a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Andou bem o legislador ao estabelecer mecanismos para se evitar o descontrole das contas públicas, determinando que a meta de resultado deva ser monitorada pelo ente público ao longo da execução do orçamento e, caso a realização da receita não esteja em conformidade com o previsto originariamente, deve-se lançar mão da limitação de empenho, para redução das despesas.

Isso não significa, porém, que o orçamento deve ser superavitário. *Metas de resultado* não equivalem, necessariamente, a *metas de superávit*. Enquanto o resultado representa o confronto de receitas e despesas, o superávit configura um resultado positivo (i.e., no qual receitas superam despesas). A meta de resultado prevista no Anexo de Metas Fiscais para determinado exercício pode, eventualmente, ser uma meta deficitária, desde que inserida no plano de ação governamental para implantar a política anticíclica, respeitados, por óbvio, os limites da dívida previstos nas resoluções do Senado Federal.

Na segunda delas, prevê a LRF que deve ser realizada a limitação de empenho para se reconduzir a dívida ao limite. Nesse caso, o ente público que estiver acima do limite está descumprindo os dispositivos constitucionais e das resoluções do Senado sobre a matéria, sendo salutar o disposto na LRF no sentido de criar formas para que o limite da dívida volte a ser respeitado. Contudo, se a dívida estiver dentro do limite e se o ente planejar o déficit momentâneo na sua política anticíclica, o dispositivo não cria empecilho, segundo pensamos, para que a lei orçamentária seja deficitária.

Lembra Cesar A. Guimarães Pereira, noutro viés, que a regra de limitação de empenho impõe dificuldades ante os particulares contratados e que são potenciais credores de pagamentos ainda não empenhados e credores de empenhos submetidos à “limitação de movimentação financeira”. Conforme o autor, em determinados casos poderá haver a suspensão de pagamentos (já que o empenho é pressuposto para que ocorram desembolsos pelo ente público). A recomposição dos empenhos se dará proporcionalmente ao restabelecimento do equilíbrio. As suspensões e recomposições de empenhos afetarão diretamente os beneficiários de pagamentos e, possivelmente, a regra da intangibilidade da equação econômico-financeira do contrato administrativo (em certos casos, a suspensão tornará inviável a continuidade da prestação do contratado, em outros, pode haver necessidade de reequilíbrio contratual). De qualquer forma, não se pode imputar ao particular os ônus do excesso de endividamento estatal e a regra de suspensão de empenhos deve ser aplicada com cautela.³³

Regis Fernandes de Oliveira entende ser melhor falar-se em limitação de obrigações, em vez de limitação de empenho, pois, se decorrente a liquidação e o pagamento de obrigação legal ou contratual, não há como deixar de cumpri-la. O dispositivo da LRF não impede que se realize a operação financeira, mas que se limite a possibilidade de vinculação pecuniária. O que se veda não é o pagamento que decorre do empenho, e sim a assunção de novas obrigações.³⁴ No mesmo sentido assevera Kiyoshi Harada, para quem a lei não poderia determinar o “calote”. O que se proíbe, para o citado autor, é a assunção de novas obrigações.³⁵

33. PEREIRA, César A. Guimarães. Op. cit., p. 76-77.

34. OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Op. cit., p. 331-332.

35. HARADA, Kiyoshi. *Responsabilidade...* cit., p. 24-25.

• Os §§ 1.º e 2.º do art. 4.º da LRF preveem que o projeto da LDO deverá ser integrado do Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais relativas a *receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes*.

O Anexo de Metas Fiscais deve, em um primeiro momento, estabelecer metas anuais, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes, relativas a receitas, despesas, resultado e montante da dívida pública. Nesse sentido, pode-se estimar que, para determinado exercício, as despesas superarão as receitas e, por conseguinte, o resultado (primário ou nominal) será deficitário e o montante da dívida pública irá aumentar. Para os dois exercícios seguintes, porém, a situação pode ser alterada, se cumpridos os fins a que se propôs o déficit, invertendo-se a lógica das metas para manter o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, o Anexo de Metas Fiscais deverá conter, entre outros, avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior. Como se vê, a LRF não impede, num primeiro momento, que haja déficit no orçamento anual. Porém, tal déficit deve ser controlado, para cumprir os fins que se almeja no planejamento da ação governamental, a fim de manter o equilíbrio entre receitas e despesas e a observância dos limites da dívida.

Outro dispositivo que vem trazendo discussão na doutrina é o inc. II do § 2.º do art. 4.º da LRF, de acordo com o qual o Anexo de Metas Fiscais deve conter demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Nesse sentido, pode ocorrer de a União manter a política de superávits primários, para pagamento dos juros da dívida, ao passo que um Estado ou um Município pretenda realizar gastos acima do valor de suas receitas para implementar políticas sociais. Contudo, de acordo com o disposto na LRF, o ente subnacional deve manter em sua política orçamentária *consistência com as premissas e objetivos da política econômica nacional*.

A respeito desse dispositivo, entende Kiyoshi Harada que, ainda que se utilize como argumento a necessidade de se harmonizar os parâmetros utilizados nas previsões das metas fiscais dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, com o objetivo de manter coerência com as premissas macroeconômicas nacionais, a Constituição de 1988 aboliu o “dirigismo econômico”, mediante o qual o governo central impunha seu planejamento econômico no âmbito nacional. A intervenção estatal no domínio econômico cabe a todos os entes políticos, cada qual em sua esfera.³⁶

36. Idem, p. 28.

No mesmo sentido, Estevão Horvath enxerga no dispositivo séria intromissão na autonomia dos entes subnacionais, ainda que caiba à União, por exemplo, elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, na forma do art. 21, IX, da Constituição. Para o autor, qualquer governante consciente e que esteja à altura dos desafios de seu tempo irá acompanhar a política macroeconômica fixada por quem responde pelos interesses gerais do Estado. Porém, os interesses do Presidente da República podem diferir da orientação ideológica, social e econômica de um Governador de Estado ou de um Prefeito de Município. Estes também foram eleitos democraticamente para implantar seu programa de governo, e não necessariamente para avaliar o programa de governo federal. Pode ocorrer que a prioridade do governo federal seja, v.g., o pagamento dos juros da dívida externa brasileira, enquanto certo Estado-membro da Federação tenha por objetivo principal a realização de programas sociais. Assim, se este Estado-membro tiver de desviar do seu projeto para atender à prioridade da União, não haveria, de fato, autonomia.³⁷

Segundo pensamos, assiste razão aos citados autores, tendo a LRF, no caso, extrapolado os limites de sua competência como lei complementar para regular as finanças públicas. Desde que respeitados os limites da dívida previstos nas resoluções do Senado, podem os entes subnacionais manter políticas deficitárias se, com isso, entenderem mais adequado cumprir os seus desígnios, entre eles o cumprimento do art. 3.º da Constituição. A lei complementar não pode obrigar os entes subnacionais a manter superávits apenas e tão somente porque essa vem sendo a política adotada na esfera federal. Deve ser respeitada, nesse passo, a autonomia financeira dos entes subnacionais, haja vista que os mecanismos para controlar as finanças públicas e reduzir essa autonomia só podem ser extraídos do texto constitucional.

3.3 Lei orçamentária anual

O conteúdo da lei orçamentária anual está previsto na Constituição, na LRF e na Lei 4.320, de 1964.

Conforme o art. 165, § 5.º, da Constituição, a LOA da União compreenderá 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), o orçamento de investimento (das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto) e o orçamento da seguridade social (que abrange 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).

37. HORVATH, Estevão. A Constituição... cit., p. 158.

O orçamento fiscal é o mais importante desses três orçamentos, porque sua abrangência é bastante ampla, englobando poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. No orçamento fiscal estão consignados os créditos e as dotações orçamentárias, *i.e.*, as autorizações legais para que as despesas públicas sejam efetivadas.³⁸ Por sua amplitude, o orçamento fiscal é propício para se prever o déficit orçamentário visando à implementação de política anticíclica, em vez do orçamento da seguridade social e do orçamento de investimento.

O art. 165, § 8.º, da Constituição prevê que a LOA não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo nessa proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita.

A LRF trata da LOA em seu art. 5.º. De acordo com o *caput* do dispositivo, o projeto da LOA deverá ser elaborado de forma compatível com o PPA e com a LDO.

Igualmente, o inc. I do art. 5.º prevê que a LOA deve conter demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do Anexo de Metas Fiscais, que acompanhou a LDO.

A LOA é, dessa forma, a última etapa para se implementar o orçamento deficitário. As metas de receitas, despesas, resultado e aumento da dívida previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO devem ser concretizadas por meio da LOA.

Nesse sentido, o art. 2.º da Lei 4.320/1964 prevê que a LOA conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo.

Interessante notar, a esse propósito, que a Lei 4.320/1964 admite expressamente o déficit orçamentário, ao estatuir no art. 7.º, § 1.º, que, em caso de déficit, a lei orçamentária indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para sua cobertura.

Mais adiante, no Anexo I da referida lei (em sua redação original), que contém “Quadro para Demonstração da Receita e da Despesa Segundo as Categorias Econômicas”, existe uma rubrica específica para o “déficit do orçamento corrente”, se fosse o caso.

Os Anexos da Lei 4.320/1964 foram alterados por Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, sendo a mais recente a Portaria STN 665/2010. A revogação do dispositivo previsto em lei por Portaria da STN nos parece de constitucionalidade discutível, sem falar na controversa competência para este órgão (que integra a administração direta da União) expedir normas de contabilidade pública que vinculem todos os entes da Federação. De qualquer forma, nos modelos de Anexos veiculados pela Portaria STN 665/2010, a menção ao déficit é posterior à realização das receitas e das despesas, na apuração do balanço patrimonial do ente público. Na redação original do Anexo I da Lei 4.320/1964, a menção é prévia a essa realização e deve fazer parte da própria lei orçamentária.

38. NÓBREGA, Marcos. Op. cit., p. 103.

4. CONCLUSÕES

Conforme vimos no decorrer desse trabalho, a Constituição não exige expressamente em seu texto o equilíbrio orçamentário. O texto constitucional permite o endividamento do ente público, ainda que de forma controlada. Assim sendo, é lícito que o ente público, com o objetivo de realizar política anticíclica, eleve seus gastos de forma a prever déficit na lei orçamentária anual. O equilíbrio orçamentário pode ser uma meta a ser atingida ao longo de vários exercícios financeiros, e não necessariamente em bases anuais.

O fato de o orçamento anual conter déficit não está em desacordo com os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. É possível que as metas anuais relativas a receitas, despesas, resultado primário e nominal e montante da dívida pública sinalizem, para determinado exercício, que haja déficit, o qual será recuperado por meio de superávits a serem alcançados nos exercícios futuros.

A Lei 4.320/1964, por sua vez, convive com a possibilidade de a lei orçamentária ser deficitária, prevendo expressamente em seus dispositivos tal faculdade ao administrador público.

Logo, a ação governamental planejada pode ser exercida por meio de déficits orçamentários momentâneos, sem que com isso se viole os dispositivos da Constituição ou da legislação complementar ou ordinária sobre o assunto.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- BORGES, José Souto Maior. *Introdução ao direito financeiro*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Ed., 2006.
- _____. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coord.). *Lei de responsabilidade fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais*. Florianópolis: Conceito, 2010.
- FIGUEIREDO, Carlos Maurício. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. In: FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos. *Lei de responsabilidade fiscal: aspectos polêmicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- HARADA, Kiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- _____. *Responsabilidade fiscal*. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2002.

- HERMANN, Jennifer. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente. *Dilemas da dívida*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, nov. 2002. Cadernos Adenauer III, n. 4.
- HORVATH, Estevão. A Constituição e a Lei Complementar 101/2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”). Algumas questões. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.
- _____. Orçamento público e planejamento. In: BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (org.). *Direito tributário – Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba*. São Paulo: Malheiros, 1997. vol. 1.
- NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e leis orçamentárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2002.
- OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Ed. RT, 2006.
- PEREIRA, Cesar A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001.
- ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal e o equilíbrio do orçamento público. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal: 10 anos de vigência – Questões atuais*. Florianópolis: Conceito, 2010.
- SILVA, José Afonso da. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo: Ed. do Autor, 1968.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. vol. 5.

ORÇAMENTOS PÚBLICOS
E DIREITO FINANCEIRO

Editora dos Tribunais
OAB/MT 13.938

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Orçamentos públicos e direito financeiro / coordenadores José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Vários autores.
ISBN 978-85-203-2980-1

1. Orçamentos públicos 2. Orçamentos públicos – Leis e legislação – Brasil I. Conti, José Maurício; Scaff, Fernando Facury.

11-08125

CDU-34:336.126.5(81)

Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Orçamentos públicos : Finanças públicas : Direito financeiro 34:336.126.5(81)

JOSÉ MAURICIO CONTI
FERNANDO FACURY SCAFF

Coordenação

ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flávio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaias José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Maurício Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

EDITORA 
REVISTA DOS TRIBUNAIS