

**ESTEVÃO HORVATH**

**O ORÇAMENTO NO SÉCULO XXI:  
TENDÊNCIAS E EXPECTATIVAS**

Tese apresentada ao concurso de Professor Titular –  
Departamento de Direito Econômico, Financeiro e Tributário.

Área de Direito Financeiro

São Paulo

2014

## Capítulo 4

# PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

SUMÁRIO: 4.1 Introdução — 4.2 Princípios financeiros — 4.3 Princípios orçamentários: 4.3.1 Legalidade; 4.3.2 Unidade; 4.3.3 Universalidade; 4.3.4 Anualidade; 4.3.5 Não afetação [das receitas]; 4.3.6 Exclusividade; 4.3.7 Especialidade; 4.3.8 Princípio da programação; 4.3.9 Sinceridade orçamentária; 4.3.10 Transparência; 4.3.11 Equilíbrio; 4.3.12 Eficiência; 4.3.13 Razoabilidade — 4.4 Conclusão.

### 4.1 Introdução

Sem a intenção de aqui discorrer sobre as diversas teorias que pretendem explicar os princípios jurídicos e as suas diferenças no tocante às regras, focaremos na noção de que princípio é um mandamento nuclear de um sistema, é o seu alicerce. É o ponto de partida da interpretação jurídica (no caso do Direito) e também o seu ponto de chegada, como costumamos dizer.<sup>283</sup>

<sup>283</sup> Em outra obra averbamos: “[...] toda interpretação deve ter como ponto de partida os princípios, mas também os tem como *ponto de chegada*. Significa isso dizer que o intérprete deve arrancar do princípio ao buscar o Direito aplicável à situação concreta, pois ele (princípio) o informará acerca do caminho a percorrer. Ao final do percurso interpretativo, deverá o jurista (*lato sensu*) verificar se o resultado alcançado (a sua decisão quanto ao que diz o Direito naquele caso) se coaduna com o(s) princípio(s) que iluminou (iluminaram) o seu caminho. Só então, cremos, se terá encontrado a solução — ou ao menos uma das possíveis soluções jurídicas — para ser referida à respectiva situação” (*O princípio do não confisco no direito tributário*, p. 26).

Os princípios são, em geral, mais genéricos que as regras, carregam valores de forma mais expressiva que as regras etc. Possuem, no entanto, a mesma força vinculante das regras, ou seja, sendo normas jurídicas, como as regras, impõem a sua obediência.

Como enunciados genéricos, os princípios condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, tanto no que se refere à criação de novas normas quanto para aplicação e interpretação destas, auxiliando no problema das lacunas.

Ricardo Lobo Torres esclarece que “os princípios, sendo enunciados genéricos que quase sempre se expressam em linguagem constitucional ou legal, estão a meio passo entre os valores e as regras na escala da concretização do direito e com eles não se confundem”.<sup>284</sup>

Com efeito, enquanto os valores jurídicos dificilmente se traduzem diretamente, como tais, em linguagem normativa, por constituírem ideias abstratas, os princípios representam o primeiro estágio da sua concretização, mesmo que ainda compondo grau elevado de abstração e indeterminação. Eliminam, em contrapartida, a possibilidade de edição de outras normas que lhes contradigam e, ao mesmo tempo, cerceiam o conteúdo de tais normas.

O mesmo professor aponta para a necessidade de os princípios operarem em equilíbrio, buscando a ponderação, em consequência da dimensão do peso que possuem.<sup>285</sup> Defende, ainda, que os princípios são abertos à interpretação, seja pela dedução (a partir dos valores), seja pela indução (a partir de casos concretos). São, também, os princípios, dotados de historicidade e têm a sua compreensão e ponderação adequadas ao contexto em que se inserem.

<sup>284</sup> Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, p. 89.

<sup>285</sup> Idem, *ibidem*, p. 90-91.

## 4.2 Princípios financeiros

Passando aos princípios financeiros, verifica-se que, no direito pátrio, eles estão estampados na Constituição, tais como o princípio da legalidade e os princípios fundamentais do orçamento.

Os princípios financeiros se assemelham e se relacionam aos princípios de outros ramos do direito, na medida em que as disciplinas do direito não são autônomas, a não ser do ponto de vista didático, e diversos ramos podem buscar valores nas mesmas fontes do direito, mesmo tendo objetos distintos, o que não exclui a necessidade de um estudo em separado de cada uma dessas disciplinas.

No que concerne aos princípios orçamentários, além de se enquadrarem no exposto acima, eles têm como objeto primordial “estabelecer um gerenciamento ordenado das finanças do Estado”, como bem observara Héctor Villegas,<sup>286</sup> que esclarece que esses princípios, intimamente relacionados, referem-se à confecção e ao conteúdo do orçamento.

No tocante ao orçamento, conforme se descobrem novas fórmulas de aprimorá-lo, são estas transformadas em princípios.

A preparação do orçamento parece ser também o foco que Alomar Baleeiro atribui aos princípios orçamentários. O mestre inclui os princípios no capítulo relativo à Técnica Orçamentária, no seu fabuloso *Uma introdução à ciência das finanças*, lembrando que “a arte de preparar orçamentos não fixou ainda um protótipo de aceitação universal”.<sup>287</sup> O que ele disse nas décadas de 1950 e 1960 do século passado mantém-se verdadeiro nos dias de hoje, muito embora, como é natural, esta “arte”, como

<sup>286</sup> Héctor Belisario Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 128. No original: “[los principios] tienen como objeto primordial un manejo ordenado de las finanzas del Estado”.

<sup>287</sup> Alomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 410.

acontece em todas as ciências e demais atividades, tenha se desenvolvido e progredido de lá para cá.

Em todo caso, os “princípios”, que o eram naquela época, continuam sendo-o hoje também, talvez com o acréscimo de um ou outro e a extensão ou redução da abrangência com referência a alguns deles.

Baleeiro informa que alguns princípios fundamentais à elaboração orçamentária se tornaram clássicos desde o século XIX, graças à experiência inglesa e à francesa.<sup>288</sup>

Registre-se que os princípios orçamentários, na sua maioria, têm um caráter mais prático que axiológico — com importantes exceções, contudo —, talvez até porque foram construídos com base na experiência europeia e norte-americana, principalmente, com base em indicativos das finanças públicas, notadamente no atinente às perspectivas econômicas e contábeis.

Em suma, prepondera no significado do que são princípios orçamentários a sua perspectiva técnica, isto é, aquilo que se observou, com o passar do tempo, como aconselhável e exitoso na elaboração dos orçamentos, sem prejuízo, que fique claro, de sua também importante função auxiliadora da interpretação da matéria.

#### 4.3 Princípios orçamentários

Tratar-se-á, aqui, dos princípios orçamentários que nos parecem os mais importantes e que são aplicados, de um modo ou de outro, até os presentes dias.

Ressalte-se que, se em todos os manuais de Direito Financeiro o tema “princípios” é tratado, nem sempre os autores coincidem quanto ao seu número e, muitas vezes, também, quanto à sua extensão e ao seu alcance.

<sup>288</sup> Alomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 410.

Cuidaremos, pois, daqueles que nos parecem os mais importantes. Começemos pela legalidade.

##### 4.3.1 Legalidade

A legalidade, evidentemente, não é um princípio típico do orçamento, sendo parte do ordenamento jurídico como um todo, e muito especialmente no espectro do Direito Público.

No Direito Financeiro — aqui também abarcando a sua fatia tributária — é fácil perceber a sua importância. Vem ele carregado de imensa carga valorativa, sendo um dos cânones da *representatividade*. A história da legalidade caminha com a do orçamento e a dos próprios Parlaentos.

Quando se decidiu que não se poderiam mais cobrar tributos sem que o povo fosse ouvido, deu-se o primeiro passo para que o povo precisasse consentir em ser tributado e, logo em seguida, quisesse saber também para onde seriam destinados os recursos arrecadados com aquela cobrança.

A reunião do povo (o que em cada época representava o que se denomina “povo”) em assembleia para consentir o tributo e o destino da arrecadação acabou por sedimentar a ideia da existência e atuação permanentes dessas reuniões, culminando naquilo que hoje se chama de Parlamento.

De toda sorte, como dissemos, o princípio da legalidade não é peculiar ao orçamento, mas é absoluto *pressuposto* para a existência deste.

Para o Direito Financeiro — e, mais fortemente ainda, para o orçamento — não há como deixar de lado a legalidade, porquanto nenhum gasto pode ser realizado sem que a lei o autorize.

A Constituição da República traz o princípio da legalidade geral no art. 5.º, II, quando diz que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, expressando-o diversas outras vezes. Para a tributação, por exemplo, o art. 150, I, reza que: “Sem prejuízo de outras garan-

tias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I — exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça”. É a tradução, no direito positivo pátrio, do princípio do “consentimento à tributação”.

Em matéria orçamentária pode-se mencionar, entre outros, o art. 167 da Lei das Leis, que prescreve serem vedados: “[...] II — a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais”.

Também relacionada à ideia de segurança jurídica, a legalidade no Direito Financeiro se justifica porque as leis financeiras não devem ser apenas justas, mas conferir também segurança ao Estado e ao povo, representado.

Para o orçamento, a legalidade surge como um controle da Administração forçando, de forma temporal (plurianual ou anual), a elaboração de orçamento público a ser divulgado com antecedência mínima, para controle efetivo dos gastos públicos pelos administrados, pois somente a lei formal pode aprovar os referidos orçamentos e os créditos especiais e suplementares, conforme o art. 167 da CF/1988.

Basta um passar de olhos pelo art. 167 da Lei das Leis para se dar conta da sua preocupação com a legalidade orçamentária, v.g., o inciso I (é vedado “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;” o II (é vedada “a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais” etc.

O art. 165 da CF/1988 reforça ainda mais a obrigatoriedade de lei para aprovação dos orçamentos públicos, e o § 9.º ainda reserva à lei complementar as normas gerais sobre o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e gestão financeira e patrimonial.

#### 4.3.2 *Unidade*

O princípio orçamentário da unidade guarda muita proximidade com o da universalidade, razão por que o expressamos

com o mesmo enunciado, mudando somente a ênfase em algum aspecto da frase.

Vê-mo-lo como aquele que dispõe: “todas as receitas e todas as despesas devem estar contidas num único documento”. É dizer: a peça orçamentária deve propiciar a visão conjunta das receitas e das despesas do Estado, para quem quiser saber e, principalmente, para apreciação pelo Poder Legislativo.

Esse documento “único” não é necessariamente um só papel ou um só documento, como acontece hoje no Brasil, porquanto a Constituição prevê que a lei orçamentária anual será composta do orçamento *fiscal*, do orçamento de investimento *das estatais* e do orçamento da *seguridade social*.<sup>289</sup>

Pretende-se, com a *unidade*, permitir, além da visão conjunta referida, que se exerça o devido controle das contas públicas e dificultar as “tentativas de dissimular ou ocultar gastos em orçamentos e “contas especiais”, como adverte Villegas.<sup>290</sup>

No âmbito infraconstitucional, a Lei 4.320/1964 prescreve, no *caput* do seu art. 2.º, que

a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de *unidade*, universalidade e anualidade.

<sup>289</sup> Conforme o art. 165, § 5.º, “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;

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”.

<sup>290</sup> Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 129.

A “unidade”, como princípio orçamentário, também é inspirada no princípio da chamada *unidade de caixa*, no sentido de que o Tesouro deve ser concebido como um “caixa único”. Martínez Lago e García de La Mora pontuam que o princípio da unidade tem como “*consequências contábeis*” a *unidade de caixa*, a unidade de conta monetária e a unidade de contabilidade.<sup>291</sup>

Modernamente, dada a complexidade do orçamento, é possível que todas essas informações deixem de constar em um só documento, como é o caso dos vários “orçamentos” previstos para integrarem a lei orçamentária anual no Brasil (art. 165, § 5.º). O que se busca é que não haja orçamentos paralelos ou anexos.

#### 4.3.3 *Universalidade*

Como mencionamos anteriormente, os princípios da unidade e da universalidade, em matéria orçamentária, se entrelaçam, sendo, por vezes, difícil de estabelecer-lhes a precisa fronteira.<sup>292</sup> Definimo-lo como aquele que diz que “*todas as receitas e todas as despesas* devem estar contidas num único documento”, com ênfase na primeira parte do enunciado, procurando expressar que nenhuma receita e nenhuma despesa devem ficar fora da peça orçamentária.

A importância disso, já se percebe, está, novamente, em propiciar um exame global das finanças públicas, permitindo ao

<sup>291</sup> Martínez Lago e García de La Mora, *Lecciones de derecho financiero y tributario*, p. 199. Esclarecem essa unidade: “los cobros y los pagos deben centralizarse en una única caja, lo que proporciona flexibilidad para sus flujos y previene contra las irregularidades a que fácilmente pudieran dar lugar las cajas múltiples o especiales; expresarse en un valor o moneda uniforme y obedecer a un plan contable normalizado”.

<sup>292</sup> Michel Bouvier também observa que “unidade e universalidade orçamentárias são, por vezes, difíceis de distinguir. O risco de confusão é escusável, porquanto ambas exigem que todas as despesas e todas as receitas do Estado figurem num mesmo orçamento” (Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, p. 283).

poder Legislativo — e a quem mais possa interessar — o controle das contas públicas.

Interessante registrar que João Ricardo Catarino refere-se a estes dois últimos princípios aqui citados (unidade e universalidade) como “*regra da plenitude orçamental*”, que os engloba a ambos, corroborando a ideia acima aludida de que eles são praticamente inseparáveis. Esse professor português, salientando a importância deles, ensina:

A regra da plenitude orçamental tem um sentido finalista uma vez que visa conferir racionalidade e transparência à afetação dos recursos obtidos. Com isso tem-se em vista tanto fins de ordem política quanto de racionalidade económica: evitar que massas de receita escapem ao controlo orçamental e, consequentemente, à autorização política, ao controlo político e até à responsabilização jurisdicional ou parlamentar exercidas pelo Tribunal de Contas e pela Assembleia da República.<sup>293</sup>

Em que pese a esse enfoque, a doutrina costuma referir-se a esse princípio também como aquele segundo o qual tanto as receitas quanto as despesas devem figurar no orçamento com o seu valor bruto, sem a possibilidade de nenhum tipo de compensação, dedução ou redução.<sup>294</sup>

Assim, não são duas coisas distintas o enunciado anterior trazido como definição do princípio, senão que a necessidade de que todas as receitas e todas as despesas devam figurar em um único documento tenha por complemento: “pelos seus importes brutos, sem qualquer dedução”.

Esta última cláusula é tratada por alguns autores como “princípio do orçamento bruto”,<sup>295</sup> princípio este que teria sur-

<sup>293</sup> João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 257.

<sup>294</sup> Veja-se, por exemplo, Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 129.

<sup>295</sup> Cf. James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 70 e ss. Fomrouge identifica o princípio de universalidade com o de *produto bruto*, que “exige qu

gido com o da universalidade, visando ao mesmo objetivo, qual seja o de propiciar o controle do Parlamento sobre todas as receitas e despesas do Estado. É enunciado, no Direito positivo brasileiro no art. 6.º da Lei 4.320/1964, com o seguinte teor: "Art. 6.º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções".

Bouvier fala do "princípio de não compensação", que se manifestaria sobre duas formas de operações orçamentárias. Haveria dois sistemas possíveis de apresentação do orçamento: a) no primeiro deles, poder-se-iam inscrever no orçamento todas as receitas e todas das despesas dos diversos serviços do Estado, sem exceção. "É o método do 'orçamento bruto' que proíbe a um determinado órgão público de apresentar suas previsões de despesas tendo-se deduzido previamente o montante das receitas eventualmente previstas."<sup>296</sup> No segundo sistema, b) podem-se apresentar as previsões sob a forma de um *orçamento líquido*. Utilizando-se o primeiro, a autorização legislativa é necessariamente detalhada; com o segundo essa autorização é global e refere-se somente a um saldo. Dito isso, ressalte-se que o princípio da não compensação "implica o recurso à técnica do orçamento bruto."<sup>297</sup>

Giacomoni traz como exemplo de aplicação desse princípio (o do orçamento bruto) o ICMs, em relação ao qual os Estados devem transferir aos Municípios 25% do total arrecadado (art. 158,

no haya compensación o confusión entre gastos y recursos; que tanto unos como otros sean consignados en el presupuesto por su importe 'bruto' sin extraer saldos 'netos'" (Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, v. 1, p. 160).

<sup>296</sup> Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, p. 284. No original: "C'est la méthode du budget brut qui interdit à un certain service public de présenter ses prévisions de dépenses, en ayant défalqué au préalable le montant des recettes éventuellement escomptées".

<sup>297</sup> Idem, *ibidem*, p. 284.

IV).<sup>298</sup> O princípio em tela impõe que na receita do orçamento estadual devem constar as estimativas da arrecadação integral do imposto e, na despesa, o correspondente aos 25% como transferências aos Municípios, enquanto no orçamento municipal deva aparecer a previsão dos recursos que lhes serão transferidos.<sup>299</sup>

#### 4.3.4 Anualidade

O princípio da anualidade orçamentária implica, simplesmente, que a lei do orçamento deve ser renovada a cada ano todos os anos. É este, com efeito, o significado primeiro desse postulado. Ele possui, no entanto, outras implicações, que decorrem naturalmente, v.g., a de que, em princípio, as entradas e saídas de recursos dos cofres públicos devem dar-se *no exercício* (anual) em que elas ocorrem.

Historicamente, o princípio da anualidade tem uma justificação política, no sentido de que as exigências do regime representativo "impuseram uma periodicidade suficientemente breve par

<sup>298</sup> CF: "Art. 158. Pertencem aos Municípios:

[...]

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal".

<sup>299</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 72.

garantir a eficácia do controle parlamentar sobre as finanças do Estado.<sup>300</sup>

Catirino resume bem o propósito maior da anualidade, dizendo que ela “cumpr[e] a finalidade do controle popular, materializado no desejo confesso dos povos, de realizar uma discussão sobre os fins da tributação e as prioridades a satisfazer com os recursos coletivos disponíveis”.<sup>301</sup>

No Brasil, ele vem adotado pela Constituição da República, que, ao referir-se à lei orçamentária, reza: “§ 5.º A lei orçamentária *anual* compreenderá [...]”, já indicando a periodicidade da lei. Regis Fernandes de Oliveira, após mencionar que esse princípio significa que o orçamento deve ser atualizado todos os anos, ou seja, “que para cada ano haja um orçamento”, afirma que ele está hoje ultrapassado, e, ao lado do orçamento anual, há o plurianual.<sup>302</sup> Não pensamos que seja assim. Quando se fala de princípios orçamentários, está-se a referir, normalmente, à lei orçamentária anual, uma das três espécies de lei orçamentária (no Brasil); assim, ao aludir-se à anualidade, está-se apontando para o tipo “lei orçamentária anual”. De toda sorte, ainda que se invoque a existência da “lei do plano plurianual”, a anualidade da lei orçamentária continua a existir e a ser uma exigência a seu respeito. Poder-se-á dizer, nesse caso, que a *periodicidade* da lei do plano plurianual é diferente da periodicidade da outra lei [a LOA]. O próprio autor atrás citado reconhece a “periodicidade do orçamento”, embora afirme que, na verdade, inexistente um *princípio* [o da anualidade], e sim a mera *periodicidade*.<sup>303</sup>

<sup>300</sup> “Conforme Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, p. 292. Prossesquem os autores: “La règle du consentement périodique, qui s’est d’abord appliquée aux impôts, devait permettre au Parlement de surveiller de façon stricte la gestion gouvernementale”.

<sup>301</sup> João Ricardo Catirino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 254.

<sup>302</sup> Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 42 (grifos nossos).

<sup>303</sup> Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 42.

José Afonso da Silva refere-se à existência da lei do plano plurianual, dizendo que se poderia até mesmo reconhecer com ela um novo princípio a que ele denomina de “princípio da plurianualidade das despesas de investimento”, ressaltando que isso “não fura o princípio da anualidade, porque as metas e programas e, portanto, as despesas de capital, constantes do plano plurianual, serão executadas *ano a ano* pelo orçamento anual”.<sup>304</sup>

É que esse princípio tem por fundamento, em última análise, o controle do Executivo pelo Legislativo e também colabora para evitar a “perpetuidade ou permanência da autorização para a gestão financeira”, conforme lembra Ricardo Lobo Torres, com base em abalizada doutrina.<sup>305</sup>

Importa fazer aqui uma precisão terminológica acerca da diferença entre anualidade orçamentária e anualidade tributária. Embora esta última fosse trazida também com a lei do orçamento, ela ganhou denominação em separado. Em outras palavras, a anualidade tributária significa que os tributos devem ser autorizados todos os anos — a exemplo do que ocorre com as despesas do Estado — na lei orçamentária. Nosso ordenamento jurídico não mais contempla este princípio na Constituição da República de 1988, o que não quer dizer que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais não possam prevê-lo; somente não são obrigadas a fazê-lo.

Quando se sedimentou a ideia de que os tributos tivessem de ser instituídos por meio de lei, passou-se a considerar atingido o objetivo da anualidade tributária já nesse momento, sendo

<sup>304</sup> José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 742. Arremata o eminente professor: “Significa isso que o *princípio da anualidade* sobrevive e revive no sistema, com caráter dinâmico-operativo, porquanto o plano plurianual constitui regra sobre a realização das despesas de capital e das relativas aos programas de duração continuada, mas não é operativo por si, e si por meio do orçamento anual”.

<sup>305</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na constituição*, v. 5, p. 269.

desnecessária a autorização parlamentar para a cobrança do tributo. Por isso fala-se em “bifurcação do princípio da legalidade”, querendo significar que a lei orçamentária é imprescindível para autorizar a despesa, mas não mais os tributos, uma vez que estes já foram “consentidos” quando da sua criação por lei.

Por pouco se deve confundir a anualidade com a anterioridade tributária (embora ainda se encontre na doutrina quem se refira a esta última como “anualidade”).<sup>306</sup> A anterioridade vem hoje inscrita no art. 150, III, *b*, da Lei das Leis, com o seguinte teor:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

III – cobrar tributos:

[...]

b) no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que os instituiu ou aumentou.

Como se vê, essa garantia tem relação com o denominado princípio da “não surpresa”, vindo no intuito de assegurar ao contribuinte a previsibilidade da atuação estatal, que nada tem a ver com o fito da anualidade orçamentária. Com a adoção desta permite-se o controle político em períodos curtos, além de que, se se estabelecesse um período muito longo, dar-se-ia demasiada discricção ao Executivo na formação e execução do orçamento, e, se o período fosse menor que um ano, “não seria suficiente para reconhecer, contabilizar, arrecadar os tributos e comprometer, ordenar e pagar as despesas [...]”.<sup>307</sup>

<sup>306</sup> O próprio Supremo Tribunal Federal assim agiu ao editar o verbete 615 da sua Súmula, com a seguinte redação: “O princípio constitucional da anualidade (§ 29 do art. 153 da Constituição Federal [correspondente hoje ao art. 150, III, *b*] não se aplica à revogação de isenção do ICM”.

<sup>307</sup> Cf. José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 133.

No Brasil, o período de um ano coincide com o ano civil, de 1.º de janeiro a 31 de dezembro, por força do que dispõem os arts. 165, § 9.º, da Constituição da República e 34 da Lei 4.320/1964.<sup>308</sup>

#### 4.3.5 Não afetação [das receitas]

Giacomoni aponta que esse princípio não é considerado como um dos chamados “clássicos”, concebidos a partir do interesse parlamentar, mas que a exigência de que as receitas não sofrem vinculações, “antes de qualquer coisa, é uma imposição de bom senso, pois qualquer administrador prefere dispor de recursos não comprometidos para atender às despesas conforme as necessidades”.<sup>309</sup>

Esse princípio demanda que todos os recursos sejam recolhidos “a uma caixa única do Tesouro, sem discriminação quanto à sua destinação, e sirvam para financiar todos os serviços, isto é, não devem estar ‘afetados’ a nenhuma fundo especial ou serviço ou despesa predeterminada”.<sup>310</sup>

No Brasil, a não afetação consta do art. 167, IV, da Constituição Federal, que assim proclama:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação

<sup>308</sup> Rezam esses artigos:

CF, art. 165, § 9.º “Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o *exercício financeiro*, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”.

Lei 4.320/1964, art. 34. “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

<sup>309</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 74.

<sup>310</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 157.

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, § 2.º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8.º, bem como o disposto no § 4.º deste artigo:

[...]

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

Não é difícil perceber a lógica do legislador constituinte ao preservar a receita proveniente de impostos de (quase) qualquer vinculação prévia. É que os demais tributos previstos no sistema tributário brasileiro, de forma direta ou indireta, são vinculados.

As contribuições são *obrigatoriamente* vinculadas à finalidade que permitiu a sua instituição,<sup>311</sup> conforme, entre outros dispositivos constitucionais, o art. 149, *caput*.<sup>312</sup>

Os empréstimos compulsórios têm seu produto de arrecadação destinado à situação que propiciou a sua criação (art. 148, parágrafo único).<sup>313</sup>

<sup>311</sup> Sobre esse ponto, ao leitor eventualmente interessado, remetemos ao nosso estudo As contribuições na Constituição brasileira: ainda sobre a relevância da destinação do produto da sua arrecadação, p. 122-129.

<sup>312</sup> “Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6.º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.”

<sup>313</sup> “Art. 148. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição.”

As contribuições de melhoria e as taxas, por sua vez, diretas ou indiretamente, serão destinadas a abater os custos com a realização de obra pública que tenha causado valorização imobiliária ou dos serviços públicos (específicos e divisíveis) ou do exercício do poder de polícia, respectivamente, conforme se dessume do art. 145, incisos III e II, da Constituição.<sup>314</sup>

Dispostas assim as coisas, se a arrecadação dos impostos também fosse vinculada, não restaria margem para o Governo executar o seu plano, em razão do qual, ao menos em tese, este Governo teria sido eleito.<sup>315</sup>

Regis Fernandes de Oliveira assim se pronuncia acerca do princípio em tela:

O salutar princípio significa que não pode haver mutilação das verbas públicas. O estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-a a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais. Não se pode colocar o Estado dentro de uma camisa de força, minguando seus recursos, para que os objetivos traçados não fiquem ou não venham a ser frustrados. Deve haver disponibilidade para agir.<sup>316</sup>

Michel Bouvier (et al.) expõe três razões que estariam a justificar a não afetação:

<sup>314</sup> “Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

II – taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III – contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas.”

<sup>315</sup> Para Giacomoni, a vedação da vinculação de impostos a órgão, fundo ou despesa “atende ao postulado básico do direito tributário que concebe os impostos como a fonte de recursos que viabiliza o funcionamento do Estado, principalmente de suas funções básicas” (*Orçamento público*, p. 75).

<sup>316</sup> Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 366.

a) a primeira delas, de ordem *jurídica*, vislumbra o risco de, com a afetação de receitas, chegar a autorizações de gastos ilimitados; se se permitisse, ordinariamente, efetuar tal despesa com o recurso de tal receita o montante do crédito não seria mais fixado rigidamente, de forma antecipada. Seria como consentir a utilização de créditos indeterminados (o que, no ordenamento pátrio, é vedado expressamente pelo art. 167, VI, da CF).<sup>317</sup>

b) a justificação de ordem *técnica* para a não afetação é que o contrário desta é perigoso para a gestão das finanças públicas e envolve o risco de criar desperdícios, se o órgão de que se trate dispuser de recursos superiores às suas necessidades; e

c) do ponto de vista *político*, a afetação coloca em xeque uma determinada concepção de Estado; este é considerado como uma empresa (um empreendimento) global, de conjunto (*entreprise d'ensemble*), na qual os recursos de que dispõe devem ser postos em comum e ser objeto de uma apreciação global, conjunta, ou, em última análise, posta em prática da noção de interesse geral.<sup>318</sup>

Tampouco deve deixar-se de apontar os *inconvenientes* desse princípio, muito bem salientados pelos mestres da Sorbonne anteriormente citados. É que a não afetação pode ser vista, de certo modo, como “contraproducente”, seja porque ela impede a Administração de se beneficiar de receitas acessórias que ela poderia produzir — e, nesse sentido, corre-se o risco de instituir um prêmio à inércia administrativa —, seja porque a não afetação “dissimula, aos olhos do contribuinte, o objetivo da exação à qual ele está sujeito”.<sup>319</sup>

<sup>317</sup> “Art. 167. São vedados: VII — a concessão ou utilização de créditos ilimitados.”

<sup>318</sup> Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, p. 285-286.

<sup>319</sup> Idem, *ibidem*, p. 286. No original: “[...] soit parce qu’ elle dissimule, aux yeux du contribuable, l’ intérêt du prélevement auquel il est assujéti”.

Com efeito, ligando o objetivo ao meio (os fins que se pretende alcançar e o tributo para tal cobrado), a afetação pode ter “virtudes pedagógicas”, facilitando a aceitação do imposto (dos tributos em geral), embora possa produzir, também, o efeito inverso e propiciar o protesto de contribuintes que estejam em desacordo com os motivos invocados para a cobrança da exação.<sup>320</sup>

De todo modo, pela sua própria denominação, o princípio da não afetação, no seu sentido original, significa, como definem Martínez Lago e García de La Mora:

a necessidade de que *todas as receitas se destinem a financiar indistinta e globalmente os gastos públicos*, sem que se produzam nenhum reconhecimento de prioridade de um determinado gasto com relação a uma fonte concreta de financiamento.<sup>321</sup>

#### 4.3.6 *Exclusividade*

Esse postulado traz a ideia de que a lei orçamentária, dadas a sua especificidade e as suas peculiaridades, somente pode conter matéria relacionada à estimativa de receita e à fixação de despesa.

Em que pese constituir noção até mesmo óbvia e carregada de bom senso, não foi desde sempre adotada.

Se a lei orçamentária é a lei mais importante do Estado, segundo pensamos e sempre defendemos, se ela contém no seu bojo os destinos do Estado em tudo o que se reporta às suas finanças, não tem sentido lógico valer-se dela para cuidar de outros assuntos que não digam respeito a este tema.

Ocorreu, em outros tempos — e ocorre, ainda, em ordenamentos jurídicos que não o impedem —, a inclusão, no projeto de

<sup>320</sup> Cf. Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, p. 286.

<sup>321</sup> Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo García de La Mora, *Lecciones de derecho financiero y tributario*, p. 200 (grifos no original).

lei de orçamento, de matérias totalmente divorciadas do tema de finanças públicas, no intuito de aproveitar-se a necessidade de aprovação do orçamento para que parlamentares tentem fazer passar medidas que em outras oportunidades não teriam êxito. São as chamadas “caudas orçamentárias” ou “orçamentos rabilongos”. Conta-se que houve época em que até nomeações e promoções de funcionários públicos e mudança do processo do então denominado *desquite* (separação judicial).

Giacomoni averba que esse princípio “surtiu com o objetivo de impedir que a Lei de Orçamento, em função da natural celeridade de sua tramitação no legislativo, fosse utilizada como meio de aprovação de matérias outras que nada tinham que ver com questões financeiras”.<sup>322</sup>

No Brasil, o princípio da exclusividade vem enunciado no art. art. 165, § 8.º, da Constituição da República, que estatui:

§ 8.º A lei orçamentária anual não conterá 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.

Essa ideia parece estar já assentada em nossa prática orçamentária, razão pela qual não nos estenderemos neste ponto.

#### 4.3.7 Especialidade

Esse princípio, também denominado princípio de especificação ou de discriminação, indica que as receitas e despesas devem figurar no orçamento discriminadamente, ou seja, deve-se poder identificar, no orçamento, claramente, de onde vêm e exatamente para onde vão os recursos.

Conforme ensina José Afonso da Silva, esse princípio, como os demais princípios clássicos do orçamento, resultou de

<sup>322</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 78.

prolongada luta entre o Parlamento e o Poder Executivo,<sup>323</sup> e significa que as receitas e despesas devem ser autorizadas pelo Legislativo “em parcelas discriminadas, não em globo”.<sup>324</sup> Caldas Furtado afirma que a especialidade preconiza

1. O detalhamento da receita e da despesa, as quais compõem o orçamento público, de modo que demonstre a política econômica-financeira e os programas de trabalho do governo e especifica que, em pormenores, a origem e a aplicação dos recursos públicos.<sup>325</sup>

Giacomoni salienta que o enfoque clássico do princípio é sob o aspecto político, pois facilita a ação fiscalizadora do Parlamento, ressaltando, entretanto, que, nos dias de hoje, a discriminação orçamentária deve ser compreendida no contexto dos múltiplos aspectos que o orçamento apresenta — administrativo, contábil, econômico etc. Isso significa que a especialização das contas públicas precisa abranger a consideração de exigências “do controle externo e do próprio controle interno, do planejamento administrativo, da avaliação econômica do impacto do gasto público sobre a economia, dos registros contábeis”, entre outras.<sup>326</sup>

Na Alemanha, o princípio da especificidade é visto pela legislação no sentido de as receitas serem classificadas de acordo com a origem e as despesas como destinadas a propósitos específicos. Ele acaba resultando em um orçamento muito detalhado e, aderindo a esse princípio, o Parlamento exerce influência sobre os detalhes do orçamento. Em parte talvez em decorrência disso, o Parlamento é menos ativo na aprovação da estratégia fiscal global.<sup>327</sup>

<sup>323</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 155.

<sup>324</sup> Idem, *ibidem*, p. 155-156.

<sup>325</sup> J. R. Caldas Furtado, *Elementos de direito financeiro*, p. 93.

<sup>326</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 77.

<sup>327</sup> Cf. OECD, *The Legal Framework for Budget Systems — an international comparison*, p. 222.

Creemos poder definir o princípio da especialidade, ou da especificação – talvez seja esse o nome que melhor expresse o seu significado – como aquele segundo o qual o orçamento deve detalhar os importes correspondentes às receitas e às despesas, de tal modo que eles reflitam, como o diz Martner, da melhor maneira possível, os programas que cada órgão está incumbido de realizar.<sup>328</sup>

A esse respeito, cabe ponderar que não é recomendável uma minuciosidade excessiva na apresentação daqueles itens, pois prejudicar-se-ia a visão do conjunto, conforme adverte esse mesmo autor, que complementa: “[...] de maneira que um equilíbrio razoável entre el detalle de la información y las necesidades globales de presentación de los programas parece ser la ecuación más aceptable”.<sup>329</sup>

Em Portugal, a especificação vem como desmembramento da “discriminação orçamental” e, conforme a legislação ali vigente, requer que cada receita e cada despesa “sejam objeto de suficiente discriminação ou individualização, embora nada impeça a sua inscrição em globo, por tipo de imposto, como é o caso das receitas fiscais [...]”.<sup>330</sup>

Martínez Lago e García de La Mora classificam a especificidade em três tipos: *a)* qualitativa: as autorizações de gasto não são globais ou genéricas, mas espaciais e condicionadas, isto é, para gastos concretos e determinados, totalmente especificados; *b)* quantitativa: as autorizações são por uma *quantidade concreta máxima*; e *c)* temporal: as autorizações não têm caráter definitivo, mas são dadas *por tempo limitado*.<sup>331</sup>

<sup>328</sup> V. Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 37.

<sup>329</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 37.

<sup>330</sup> Cf. João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 260-261.

<sup>331</sup> Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo García de La Mora, *Lecciones de derecho financiero y tributario*, p. 201.

Em outras palavras, e com outras nuances, isso mesmo pode ser observado em Germán Orón, quando diz que o princípio de especialidade orçamentária pode ser visto sob três aspectos, a saber: *a)* qualitativo (não se pode gastar em algo diferente do que foi autorizado); *b)* quantitativo (não se pode gastar valor maior do que foi autorizado); e *c)* temporal (não se pode gastar em período diferente daquele para o qual foi dada a autorização).<sup>332</sup>

Transplantando essa classificação para o Direito positivo brasileiro, Ricardo Lobo Torres atribui as características da *especialidade* orçamentária da seguinte maneira: *a)* quantitativa – a que determina a fixação do montante dos gastos, proibida a concessão ou utilização de créditos ilimitados (art. 167, VII); *b)* qualitativa – veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa (art. 167, VI); e *c)* temporal – limita a vigência dos créditos especiais e extraordinários ao exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente (art. 167, § 2.º).<sup>333</sup>

#### 4.3.8 Princípio da programação

Esse princípio decorre, como é fácil perceber, da ideia embutida no orçamento-programa (que é tratado em outra parte deste trabalho).

Diríamos que, a partir de quando se passou a conceber o orçamento como algo intimamente ligado ao planejamento, o expediente de “orçar por programas”, que está no bojo de qualquer

<sup>332</sup> Conforme Germán Orón Moratal, *El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos*, p. 937.

<sup>333</sup> Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, p. 121.

orçamento “moderno”, passou a ser, mais que um princípio, um pressuposto deste. Tem estrita vinculação com o plano governamental, como também observa José Afonso da Silva.<sup>334</sup>

Corroborando o pensamento de que as mudanças na realidade orçamentária forçam a inclusão de outros princípios orçamentários, além dos clássicos, Giacomoni lembra que

[...] para representar os elementos do planejamento, o orçamento vem sofrendo mudanças profundas em sua linguagem, buscando veicular a programação de trabalho de governo, isto é, os objetivos e metas perseguidos, bem como os meios necessários para tal.<sup>335</sup>

Para Martner, este postulado implica que o orçamento deve revelar “a forma e o fundo” da programação, conter a sua orientação e fixar os detalhes de receitas e gastos com a coerência necessária para configurar os programas.<sup>336</sup> “O orçamento, ao observar esse princípio, passa a ser o instrumento fundamental de operação do planejamento.”<sup>337</sup>

De acordo com esse princípio, “o orçamento público deve ter a natureza de elo entre o planejamento e as ações governamentais”.<sup>338</sup>

Resta evidenciado que na orçamentação atual não se pode deixar de lado o planejamento que, quando da sua realização concreta, desemboca na programação.

#### 4.3.9 Sinceridade orçamentária

O princípio da sinceridade postula o que o seu nome indica, ou seja, que o orçamento seja elaborado com base em dados que

<sup>334</sup> José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 740.

<sup>335</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 83.

<sup>336</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 36.

<sup>337</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>338</sup> Cf. J. R. Caldas Furtado, *Elementos de direito financeiro*, p. 92.

correspondam à realidade *efetivamente*. Em poucas palavras, pode-se dizer que esse princípio significa que as receitas e despesas apresentadas na lei orçamentária devem corresponder à realidade, dando a noção *real* da situação financeira do Estado.

José Afonso da Silva afirma que ele “preconiza uma análise profunda da situação existente e de métodos adequados, para que o orçamento revele compatibilidade com as condições materiais e institucionais necessárias à sua execução”.<sup>339</sup>

Em tempos recentes temos como exemplo a “Constituição Financeira” francesa, que foi contemplada com esse “novo” princípio, agora expresso; o da *sinceridade orçamentária*.

Conforme prevê o art. 47-2, em sua parte final, da Constituição francesa, redigida com a objetividade que soem ter os franceses, “as contas da Administração Pública [devem ser] são regulares sinceras. Elas dão [devem dar] uma imagem fiel do resultado da sua gestão, do seu patrimônio e da sua situação financeira”.<sup>340</sup>

Essa ideia foi repetida e desenvolvida com a Lei Orgânica de 1.º de agosto de 2001, relativa às leis de finanças (mais ou menos o equivalente a uma lei de normas gerais sobre orçamento), nos seus arts. 27, parte final,<sup>341</sup> e 32, que se transcreve abaixo, dado o desenvolvimento que atribui ao princípio:

<sup>339</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 154. Com base em um trabalho editado pelo Governo de Minas Gerais, o autor complementa: “Enfim, a elaboração do orçamento há de fundamentar-se num diagnóstico básico que de exata dimensão (tanto quanto possível) a situação existente e indique a solução dos problemas identificados, em base realística, determinando os recursos necessários *sem otimismo, sem superestimar os recursos nem subavaliar os gastos necessários para atingir os objetivos fixados*” (grifou-se).

<sup>340</sup> No original: “Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière”.

<sup>341</sup> Art. 27: “Les comptes de l’Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière”.

Art. 32. As leis de finanças apresentarão de maneira sincera [verdadeira, autêntica] o conjunto dos recursos e dos encargos do Estado. A sua sinceridade se verificará tendo-se em conta as informações disponíveis e as previsões que podem razoavelmente delas ser deduzidas.<sup>342</sup>

Como bem observava *Marcel Bouvier et al.*, poder-se-ia preferir o termo “transparência”, em vez de “sinceridade”: “mas essa denominação foi, sem dúvida, deliberadamente escolhida para salientar o conteúdo ético que implica uma boa ‘governança’”.<sup>343</sup>

Para ele, a noção de sinceridade orçamentária e contábil é, de algum modo, o reflexo [e ele diz, também, se se preferir, a metáfora] do que atravessam os sistemas de finanças públicas há uns trinta anos. O que é mais importante, a nosso ver, é que essa situação exprime “a riqueza, mas também as ambiguidades e as dificuldades, materiais e teóricas das mutações das finanças públicas na França e além dela”.<sup>344</sup>

Para o professor da Sorbonne aqui referido, o princípio em tela tem a ver com a velha questão da regularidade [da aplicação] dos recursos públicos e, concomitantemente, com a “nova” questão da boa governança pública. Essas duas vertentes não se anulam, não são incompatíveis, senão que se juntam, pois, com esse princípio se busca a verdade, a transparência. A sinceridade decorre de uma lógica tradicional, democrática e de uma lógica nova, empresarial.<sup>345</sup>

<sup>342</sup> Art. 32: “Les lois de finances présentent de façon sincère l’ensemble des ressources et des charges de l’Etat. Leur sincérité s’apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler”.

<sup>343</sup> Michel Bouvier, Marie-Christine Esclassan e Jean Pierre Lassale, *Finances publiques*, p. 303.

<sup>344</sup> Michel Bouvier, *La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal?*, p. 170.

<sup>345</sup> Idem, *ibidem*, p. 171.

Não há dúvida de que esse princípio se enquadra em um contexto que lida com números, o que lhe dá uma ilusão de racionalidade, de objetividade, ou ainda de cientificidade. No entanto, o orçamento e as contas públicas estão em um ambiente de escolhas *políticas*. Como diz Bouvier, “avec les finances publiques on est face à une chose de l’homme”.<sup>346</sup> Por isso as respostas não podem ser mais que relativas. Nem sempre há objetividade. Cita-se como exemplo a questão de saber que método pode ser utilizado para avaliar os ativos do Balanço, notadamente os ativos imateriais.

Por essa razão, o autor mencionado entende que erigir esse princípio à categoria de princípio fundamental do Direito Financeiro em nada mudará o fato de que o princípio será aplicado a situações incertas, ilusórias.

Malgrado os defeitos acima apontados, cremos que é de extrema relevância, principalmente levando-se em conta o que ocorre em nosso país, que se atribua maior peso a esse princípio, ou seja, que se busque cada vez mais espelhar no orçamento o *real* estado das contas públicas, o que *efetivamente* se espera arrecadar em termos de receita e o que verdadeiramente se pretende fazer com o dinheiro público.

#### 4.3.10 *Transparência*

O tema relativo à transparência poderia ser versado em capítulo à parte, dado que ele se espraia por todo o Direito Público. No entanto, e paradoxalmente, por isso mesmo, decidimos encaixá-lo dentre os princípios orçamentários para reforçar a ideia de que suas raízes devem estar fundadas para servirem de base a todo o processo orçamentário.

*Transparência* é uma palavra que admite o significado (figurado, segundo o *Dicionário Aulete*) de “Qualidade de quem

<sup>346</sup> Michel Bouvier, *La sincérité budgétaire et comptable : un principe paradoxal?*, p. 172. Em tradução livre: “Com as finanças públicas se está em face de uma ‘coisa humana’”.

demonstra sinceridade e/ou lisura". Nesse sentido, poderíamos identificar o princípio da transparência com o da sinceridade, a exemplo do que faz Bouvier, conforme visto anteriormente.

Aqui, no entanto, queremos ressaltar a acepção que se nos afigura a mais representativa do que deve traduzir a transparência no orçamento, qual seja um dos significados do vocábulo "transparente", constante no mesmo *Dicionário Aulete*: "que é muito claro". É simples assim: o orçamento deve ser "muito claro". Ainda que se reconheça tratar-se de peça técnica e complexa, deve possibilitar a sua compreensão tanto pelo Parlamento quanto pela sociedade, exatamente para poder ser objeto de controle efetivo, quer seja na sua proposição, quer na sua execução.

A clareza do orçamento, na medida do possível, deve vir acompanhada da sinceridade; é dizer: os representantes do povo e o próprio povo devem ser capazes de compreender como está sendo gerido o patrimônio que a sociedade transferiu ao Estado.

A Constituição da República prevê expressamente a *publicidade* como princípio da Administração Pública (art. 37, *caput*), que exige "a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei".<sup>347</sup>

A Lei Maior não se refere, explicitamente, à transparência, em outros dispositivos, a não ser no art. 216-A, que cria o Sistema Nacional de Cultura, instituindo a transparência como um dos seus princípios ("transparência e compartilhamento das informações"). Esse preceito foi incluído na Lei Maior por meio da Emenda Constitucional 71, de 2012, comprovando a tendência atual de prestigiar esse postulado em tudo o que concerne ao setor público.

Vemos implícito no princípio da publicidade o da transparência; ambos existem com a mesma finalidade, qual seja a de propiciar o controle do agir público em todos os seus âmbitos,

<sup>347</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 72.

o que significa dizer, com maior razão ainda, no campo do orçamento público, em que se lida diretamente com a *res publica*.

Como declara com objetividade Ricardo Lobo Torres, a transparência fiscal é um princípio constitucional implícito. "Sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade."<sup>348</sup>

Tratando da "transparência orçamental", prevista na "Lei de Enquadramento Orçamental" portuguesa, João Ricardo Catarino assevera que a transparência obriga a que todos os subse-tores do setor público administrativo "melhorem qualitativa e quantitativamente a informação que devem prestar para garantir um perfeito e exato conhecimento da forma como cada um está a executar o seu próprio orçamento".<sup>349</sup>

Ricardo Lobo Torres enxerga a transparência como um subprincípio da responsabilidade fiscal (*accountability*).<sup>350</sup> Invocando o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, afirma que, nesse país, o princípio da responsabilidade fiscal se desdobra em alguns subprincípios: prudência e transparência (ou abertura). Este último, por sua vez, aparece ali como *disclosure* ("divulgação, revelação").<sup>351</sup> Para este autor, este princípio ter-se-ia "transmigrado" para a Lei de Responsabilidade Fiscal pátria.<sup>352</sup>

Com efeito, a Lei Complementar 101/2000, já de início, considerava que a "responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e *transparente* [...]". (art. 1.º, § 1.º).

<sup>348</sup> Ricardo Lobo Torres, O princípio da transparência no direito financeiro, p. 1.

<sup>349</sup> João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 275.

<sup>350</sup> Ricardo Lobo Torres, O princípio da transparência no direito financeiro, p. 7.

<sup>351</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 8.

<sup>352</sup> *Idem*, p. 8.

Ela dedica, inclusive, um capítulo destinado à “transparência, controle e fiscalização”, iniciando com o art. 48, cujo teor é bastante claro:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

O parágrafo único desse artigo desdobra os instrumentos que considera como auxiliares na transparência, os quais, também, falam por si mesmos, como segue:

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
  - II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
  - III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.
- Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:
- I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluindo o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

Weder de Oliveira critica a falta de transparência no tocante à execução orçamentária em nosso país. Embora reconheça a publicidade que é dada na discussão e sanção da lei orçamentária, diz ele que a transparência “desaparece” durante a execução, levando-o a declarar que “não deixa de ter razão quem apelida o Orçamento de peça de ficção, que não assegura à Nação o correto conhecimento sobre as ações do governo”.<sup>353</sup>

De fato, como chama a atenção este autor,

[...] nem o Congresso nem a sociedade têm como saber, sem um exame profundo, demorado e especializado de documentos e informações de sistemas de execução orçamentária, qual é a programação que está sendo posta em execução e a que não está. Não há transparência a esse respeito.<sup>354</sup>

<sup>353</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 43.

<sup>354</sup> Idem, *ibidem*, p. 43.

Giacomoni, por seu turno, enxerga no § 6.º do art. 165 da CF, como principal mérito, a transparência, dispositivo este marcado 'pela originalidade e pelo pioneirismo'.<sup>355</sup>

Em suma, nota-se que o princípio da transparência veio para ficar e, com o tempo, esperamos, se sedimentará na prática orçamentária, propiciando uma maior clareza no orçamento, principalmente na sua execução e um maior controle, seja por parte do Poder Legislativo, seja pela própria sociedade. Instruções há que podem ser aprimoradas, inclusive; o que é mais urgente é a criação de uma nova mentalidade na Administração Pública e na sociedade como um todo. Isso acontecerá mais rapidamente quando se solidificar a consciência de que do que se trata aqui é de "coisa pública", que deve ser objeto de gestão responsável por parte de quem for indicado para fazê-lo e de cobrança dessa administração pelo seu dono, que é o povo.

#### 4.3.11 Equilíbrio

Provavelmente o leitor que chegou até este ponto deste capítulo deva ter estranhado que não se fez menção ao "princípio do equilíbrio orçamentário". Isto, na verdade, foi propositado, tendo em vista que, segundo pensamos, o equilíbrio não é um princípio no sentido em que o são os demais aqui referidos.

Pensamos ser o equilíbrio orçamentário um "desejo" a ser realizado, mas que, do ponto de vista de funcionar como princípio, consiste mais propriamente em uma "inspiração" de que deve estar tomado o legislador (*lato sensu*) ao elaborar o orçamento.

<sup>355</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 232. Estatui esse dispositivo:

"§ 6.º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia."

Não obstante, o tema do equilíbrio é de suma importância, até para cogitar-se sobre se ele deve ou não existir, o que nos motivou a tratá-lo em capítulo apartado.

#### 4.3.12 Eficiência

Pode-se incluir a eficiência como princípio do orçamento, em primeiro lugar, pelo simples fato de que ela é um princípio aplicável a toda a Administração Pública, na conformidade do que dispõe o art. 37, *caput*, da Constituição da República.

Em segundo lugar, considerando-se que esse preceito indica que o Administrador Público deve gerir o destino do dinheiro público da melhor maneira possível, a fim de obter o melhor resultado com o menor gasto, a eficiência tem visceral relação com o orçamento, muito especialmente com o chamado orçamento de resultado.

Por essas razões, o tema será tratado em separado.

Perguntar-se-á o porquê de o equilíbrio não ser por nós considerado um princípio e a eficiência, sim. A resposta é simples: a eficiência deve estar presente em todo tipo de orçamento e a sua busca deve iluminar toda e qualquer fase da orçamentação e da sua execução. Mesmo um orçamento "desequilibrado" deve ser administrado com eficiência.

#### 4.3.13 Razoabilidade

Embora enxerguemos a razoabilidade como um importante ingrediente para auxiliar a interpretação jurídica e, portanto, seria de uso corrente no tocante ao orçamento também, faremos uma breve referência a ela, nos termos sugeridos por Ricardo Lobo Torres, acatando o alcance que esse professor atribui à razoabilidade.

Ricardo Lobo Torres entende que a razoabilidade projeta-se no campo orçamentário, exercendo diferentes funções:

[...] serve de princípio de interpretação dos dispositivos da lei de meios; influi na elaboração do orçamento, ao governar as

escolhas trágicas e as opções pela alocação de verbas; informa a própria legitimidade orçamentária, que deve resultar do equilíbrio razoável entre legalidade e economicidade.<sup>356</sup>

#### 4.4 Conclusão

Aos princípios clássicos orçamentários, como se pode perceber, foram acrescidos outros em decorrência da evolução do próprio orçamento, da experimentação de novas técnicas e como reflexo das mudanças na sociedade e no próprio Estado.

Pretende-se que sejam eles levados em consideração nos vários momentos do processo orçamentário, diante da ideia de que, assim, a orçamentação como um todo seria beneficiada.

## EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

### Capítulo 5

SUMÁRIO: 5.1 Keynes e o orçamento norte-americano – 5.2 Estabilidade orçamentária na União Europeia – 5.3 Equilíbrio em que período de tempo? – 5.4 A estabilidade e o Parlamento – 5.5 O que é, afinal, a “estabilidade orçamentária?” – 5.6 A crise de 2008 na Europa – 5.7 Pacto de Estabilidade e Crescimento – 5.8 Legislação europeia sobre estabilidade: Alguns exemplos: 5.8.1 Orçamento na Alemanha – Caso Berlim – 5.9 Equilíbrio orçamentário e estabilidade orçamentária; 5.10 O “equilíbrio” no Brasil; 5.10.1 Equilíbrio no orçamento; 5.10.2 O equilíbrio orçamentário e o princípio federativo; 5.10.3 Equilíbrio na execução do orçamento; 5.11 Equilíbrio em que sentido?; 5.12 Equilíbrio e dívida pública; 5.13 A “regra de ouro” – 5.14 À guisa de conclusão.

“O equilíbrio orçamentário é desejável em certos casos. Pode ser impossível e inelutável noutros. E será nocivo em circunstâncias especiais” (Aliomar Baleeiro).<sup>357</sup>

Considerado como princípio orçamentário por alguns autores, o equilíbrio é, segundo pensamos, um ideal a ser atingido; é dizer: mais que um *princípio*, o equilíbrio entre receitas e despesas<sup>358</sup> é um desejo que se imagina todos os entes públicos – e, bem assim, os cidadãos – persigam.

<sup>357</sup> Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 401.

<sup>358</sup> Utilizar-se-ão aqui as expressões “equilíbrio orçamentário” e “equilíbrio entre receitas e despesas” como sinônimas. A esse respeito, v. Weder de Oliveira, que diz: “o equilíbrio entre receitas e despesas pode também ser referenciado como equilíbrio orçamentário, equilíbrio fiscal ou controle

<sup>356</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na constituição*, v. 5, p. 312-313.

deixou de ser uma peça estática, quase que exclusivamente contábil, houve uma busca pelo seu aperfeiçoamento, implícita na qual estava a procura pela eficiência, conscientemente ou não.

Ao orçamento de desempenho inicial faltava vinculação ao planejamento, com o que se passou ao orçamento-programa. Como o orçamento de desempenho ainda era falho, faltando-lhe a vinculação com o planejamento governamental, partiu-se para uma técnica mais elaborada, que é o orçamento-programa. Reconhecendo a insuficiência deste último, a busca continuou e prosseguiu sempre —, desembocando no “novo” orçamento de resultado, ou de desempenho, ou *performance budget*, o nome que se lhe queira dar.

A ligação entre orçamento e programas continua como uma ideia fundamental, principalmente dado o fato de que a Constituição de 1988 colocou o planejamento em um processo contínuo da ação estatal, o que implica a necessária imbricação planejamento/orçamento.

O fato é que, a despeito dos acréscimos ocorridos durante essa evolução, a maior parte dos elementos dos tipos de orçamentos anteriores permaneceu nos mais atuais, revelando que nem sempre se deve deixar de parte totalmente um instrumento mais antigo (em qualquer aspecto da vida) em benefício do novo, somente por sê-lo.

Ademais, como se disse, a busca pelo aperfeiçoamento do orçamento (melhor dito, da “orçamentação” como um todo) é constante e permanente, como também o é a busca pelo aperfeiçoamento do Estado, das instituições e, conseqüentemente, da otimização dos recursos públicos, dado que estes serão os responsáveis pela manutenção do Estado (e pelo seu aprimoramento), seja ele de que tipo for.

## Capítulo 8

# ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANEJAMENTO

SUMÁRIO: 8.1 Introdução — 8.2 Intervenção do Estado na Economia: 8.2.1 Os economistas e a intervenção; 8.2.2 A intervenção do Estado e o Estado Social de Direito; 8.2.3 A intervenção e o equilíbrio orçamentário — 8.3 O planejamento: 8.3.1 Conceito de planejamento; 8.3.2 O planejamento no Direito positivo brasileiro — 8.4 Algumas conclusões.

### 8.1 Introdução

O esquema engendrado pela Constituição Federal de 1988 adotou, como uma das ideias norteadoras do sistema financeiro-econômico, a do *planejamento*.

Com efeito, é o planejamento que constitui o ponto de partida de qualquer intenção de equilíbrio de contas, sejam públicas ou privadas.

Infelizmente, não integra o rol de características do povo brasileiro, em geral, planejar. É fácil observar no dia a dia como as pessoas não atribuem grande importância — sempre generalizando aqui — ao planejamento. Essa cultura — ou a falta dela — se reflete no âmbito público, consoante se pode perceber no acompanhamento do andamento da atividade do Estado corriqueiramente.

No campo privado, a falta de planejamento é assunto que diz respeito unicamente à própria pessoa que não planeja e que irá (ou não) sofrer as eventuais conseqüências desse não

planejamento. No ambiente público, entretanto, evidentemente as coisas não podem ser (e não deveriam ter sido nunca) assim. Afinal, trata-se de *res publica*, cujo gerenciamento deve ser conduzido de modo a aplicar da melhor forma possível, em todos os sentidos, os recursos do povo.

O fato é que a Constituição republicana de 1988 *obrigou* o Estado a planejar. Contrariando a tendência usual da legislação, que é a de ser editada para consolidar aquilo que já ocorre na realidade, o constituinte houve por bem antecipar-se a ela, ou melhor, *forçar* a mudança de mentalidade.

Reforçemos novamente que o orçamento público não é hoje mais uma peça estática contendo a mera previsão das receitas e a autorização das despesas do Estado, tal como considerado em seu conceito clássico, tendo passado a assumir um papel decisivo na vida econômica e social da nação como um todo.

Contrariando, como se disse anteriormente, a tendência que parece estar subjacente como um dos aspectos da cultura brasileira, o legislador constituinte resolveu antecipar-se à mudança dessa característica e *impor* o planejamento ao setor público. Assim declara o art. 174 da nossa Carta Magna:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo *este determinante para o setor público* e indicativo para o setor privado.

§ 1.º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Cremos poder dizer que esse dispositivo constitucional é de caráter geral, aplicável a todo o Estado brasileiro, em todas as perspectivas possíveis de serem cogitadas. Constitui essa determinação a estrutura básica da intervenção do Estado na Economia como uma de suas facetas (as outras duas são, como refere o artigo transcrito, a fiscalização e o incentivo).

No âmbito específico do orçamento, o planejamento começa com o plano plurianual passa pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e culmina na Lei Orçamentária Anual. Pode-se afirmar que, de certa forma, após a Constituição de 1988, o planejamento permeia todo o orçamento; é ideia indissociável deste.

## 8.2 Intervenção do Estado na Economia

Antes de adentrarmos no planejamento especificamente, diremos algo sobre a intervenção do Estado na economia, que constitui questão intimamente enlaçada com o orçamento, como é fácil perceber.

O Direito Financeiro tem como ponto de partida a noção de “necessidade pública”, no sentido de que é em razão da presença desta é que o Estado existe, e para supri-la precisa obter recursos. Não se entrará, aqui, na discussão acerca do que são necessidades públicas; ficar-se-á somente com a ideia de que essas correspondem às situações que o povo, em um determinado momento histórico, elegeu como tais, e manifestou a sua escolha por meio da Constituição e de outras leis.

Assim, as necessidades consideradas como públicas variam em qualidade e em quantidade conforme seja a intensidade da intervenção do Estado na Economia, e, por via indireta, na própria sociedade.

Efetivamente, na vigência do modelo de “Estado Liberal” (*État Gendarme*), entendia-se que ele deveria restringir-se a cuidar da segurança (interna e externa), da administração da Justiça e pouco mais.

Com a passagem para o “Estado do Bem-Estar” (*Welfare State*), as funções do Estado foram sobremaneira ampliadas, tendo assumido encargos que até então era impensável que um dia tomasse para si.

Nesse trânsito, as necessidades públicas encampadas pelo Estado também se expandiram e, via de consequência, também se ampliou a necessidade de mais recursos públicos.

Vistumbremos como necessidade pública aquela que, mais que consistir em algo que as pessoas, individual ou coletivamente, entendem como tal; aquela que o Direito Positivo trouxe para si. Quer isso significar que é o Direito que irá dizer, em um determinado Estado e em um certo momento histórico, o que constitui *necessidade pública* naquele Estado e naquele momento.

José Marcos Domingues, com apoio em Balleiro, não deixa passar despercebido que:

[...] superadas as *finanças neutras* do liberalismo clássico, desde a Constituição de Weimar (1919) passou-se às *finanças funcionais*, reconhecendo-se a função social das finanças públicas no sentido de permitir ao Estado a intervenção na conjuntura e a modificação das estruturas através dos processos financeiros (tributação e despesa), especialmente no campo da implementação dos direitos sociais.<sup>588</sup>

A doutrina econômica de inspiração keynesiana, que propugna pela utilização de recursos públicos em épocas de depressão, é exemplo evidente de intervenção do Estado na Economia e, segundo Catarino, “fez aportar o conceito de *finanças públicas funcionais* e trouxe, como consequência, uma complexidade crescente à atividade financeira pública”.<sup>589</sup>

A intervenção do Estado na Economia generalizou-se no mundo ocidental já na década de 1930, devendo-se entender esse movimento como decorrente das teorias jurídicas, políticas e econômicas da época e as “penúrias econômicas do momento”.<sup>590</sup>

<sup>588</sup> José Marcos Domingues, *Tributação, orçamento e políticas públicas*, p. 188.

<sup>589</sup> João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 233.

<sup>590</sup> Conforme Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías*, p. 10, nota de rodapé n. 2.

### 8.2.1 Os economistas e a intervenção

Os economistas estudam se a intervenção do Estado na Economia melhora o seu desempenho (*performance*). Em geral, os argumentos para concluir pela afirmativa são assim enumerados: *a)* a utilização de bens de interesse social (*merit goods*); *b)* considerações relativas à equidade; *c)* crescimento e desenvolvimento; e *d)* estabilização, conforme síntese apresentada por Block, Kordsmeier e Horton<sup>591</sup> que, após trazerem as ideias da doutrina econômica acerca de tais justificativas, criticam-nas por delas discordarem. No entanto, aqui entendemos útil valermos-nos desse estudo a título de colaborar com o raciocínio para a análise da temática do presente capítulo.

Sobre a alínea *a*, a ideia subjacente nos *merit wants* ou *merit goods* é a de que há certo bens considerados tão louváveis (ou meritórios) que o Estado deve provê-los por meio do seu orçamento; o Estado entende que existem bens que são “bons” ou “ruins”, e procura incentivar aqueles e desestimular estes últimos.<sup>592</sup> Exemplos de *merit wants* são: fornecimento de merenda nas escolas públicas, subsídios à moradia, educação gratuita etc.<sup>593</sup>

A crítica levada a cabo por Block et al. pode ser resumida no sentido de que os bens que os autores que defendem os *merit goods* desejam promover ou subsidiar são mais baseados em propósitos ideológicos do que em razões financeiras. Chegam a dizer que aqueles autores deveriam denominar as suas escolhas dos *merit goods* como “os seus bens favoritos”.<sup>594</sup>

<sup>591</sup> Walter Block, William Kordsmeier e Joseph Horton, *The failure of public finance*, p. 43.

<sup>592</sup> Conforme Musgrave, *The Theory of Public Finance*; Richard Atkinson e Stigitz, *Lectures on Public Economics*, ambos apud Block et al., citados na nota anterior, p. 43-45.

<sup>593</sup> Musgrave, op. cit.

<sup>594</sup> Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 45.

Acerca da *equidade* (letra *b*), os autores que tratam de Finanças Públicas em geral defendem a intervenção governamental para redistribuir a renda, a fim de promover a equidade. Alegam que o mercado por si só não procederá a uma "distribuição desejável" da renda, devendo o Estado (*Governments*) consultar a população para perquirir acerca de se deve haver maior assistência aos grupos de renda mais baixa, e, se se decidir por isso, que deveria suportar o peso de uma tributação mais elevada onde haja um padrão desigual de distribuição de renda.<sup>595</sup>

Novamente a crítica dos autores em comento é ácida e eles ponderam que não há uma medida determinada do que seria uma "distribuição desejável" [da renda]; que, ainda que fosse dada essa medida, parece difícil conciliá-la com a Economia "concreta" (*positive economics*) e que haveria uma confusão entre equidade e igualdade, uma vez que não está claro que rendas mais iguais são, efetivamente, mais equitativas.<sup>596</sup>

No que concerne ao crescimento e desenvolvimento (c), costuma-se [os especialistas em Finanças Públicas] dizer que a taxa de crescimento não é a melhor [*is not optimal*] sob o esquadro da livre-iniciativa, o que justificaria a política de imposição de tributos e de gasto público.<sup>597</sup> O Governo teria condições de proceder a avaliações a respeito do consumo, tendo em mira o futuro, utilizando valores que diferem dos valores privados (McCready).<sup>598</sup> Os particulares, ao planejarem seus negócios, geralmente subestimam a importância da poupança, superestimando o consumo presente.<sup>599</sup> Varia, pois, a taxa de desconto a ser utilizada por um (Estado) e pelos outros (particulares) na

<sup>595</sup> A. I. Auld e F. C. Miller, *Principles of Public Finance: a Canadian Text*, apud Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 46-47.

<sup>596</sup> Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 59.

<sup>597</sup> Idem, *ibidem*, p. 59.

<sup>598</sup> Apud Idem, p. 60.

<sup>599</sup> Richard Musgrave, Peggy Musgrave e Richard M. Bird, apud Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 60-61.

valoração do consumo de bens e serviços, devendo aquele atuar para abaixar essa taxa.

A este respeito, Block et al. afirmam que pode ocorrer exatamente o contrário, ou seja, que o executivo de uma empresa moderna pode possuir uma visão de longo prazo maior que a dos políticos, até porque o tempo destes raras vezes ultrapassa o da próxima eleição. Ironicamente dizem que, por época da chegada da cobrança acerca dos avanços fundamentais que prometeram, os políticos estarão "aposentados, ou na prisão, ou em postos mais altos", então por que se preocupariam com isso agora?<sup>600</sup>

Nesse ponto, abrimos um parêntese para tratar de um assunto, relacionado a este tema, que nos interessa mais de perto, pois aplica-se de imediato a países como o nosso "em desenvolvimento". Aproveitaremos as lições de Richard Musgrave, Peggy Musgrave e Richard M. Bird, já referidos, quando cuidam do bem-estar das gerações futuras.

Analisando as *Social Discount Rates*,<sup>601</sup> esses autores apontam o argumento de que as pessoas são demasiadamente gananciosas e não se preocupam suficientemente com o bem-estar daquelas que as sucederão. Se o fizessem, poupariam mais para deixar às futuras gerações um estoque de capital mais elevado e, consequentemente, um maior nível de renda. A poupança é vista como um *merit good*. Ressaltam os mencionados professores que "esta pode ser uma decisão a ser enfrentada pelos órgãos de planejamento de um país em desenvolvimento, que têm que escolher entre um desenvolvimento mais rápido e um preceito incremento no nível de consumo".<sup>602</sup>

<sup>600</sup> Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 61.

<sup>601</sup> "Social discount rate (SDR) is a measure used to help guide choices about the value of diverting funds to social projects" (literalmente "taxa de desconto social"). É a medida usada para auxiliar nas escolhas que culminarão no montante de recursos a serem destinados a projetos sociais (tradução livre).

<sup>602</sup> Na obra citada, apud Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 62.

Parece ser exatamente esse o momento vivido pelo Brasil nos últimos anos, embora tenha-se optado, ao que se afigura visível, pela busca de um desenvolvimento mais rápido, justamente à custa do aumento do consumo.

Seja como for, Block et al., comentando essa posição, alegam que não há critério objetivo para determinar o nível apropriado de ganância, nem seria possível fazê-lo. "Qual seria a prova de que o Governo é o guardião das gerações futuras? Ninguém, em nenhuma geração futura, jamais elegeu um membro de qualquer Parlamento do presente."<sup>603</sup> Para eles, se alguém representa a geração presente, este alguém é aquele que o elegeu.

Se a ideia dos "bens fundamentais" (*merit goods*) é uma falácia, o planejamento de um país em desenvolvimento é uma contradição em termos. Exemplificam os autores com o que sucede com Hong Kong, Singapura e Coreia do Sul, nações que realmente estão se desenvolvendo economicamente, segundo eles, exatamente na proporção em que evitaram os *planning boards*.<sup>604</sup>

Por fim, a *estabilização* (letra *d*) seria facilitada pelo Estado, porquanto o mercado está sujeito a períodos de depressão, e a intervenção do Estado seria necessária a fim de manter a economia em um nível estável. Block et al. veem aí a reiteração da "frase pronta familiar": "o fracasso do mercado". A isso eles contrapõem que, nesse sentido, como nos casos semelhantes, o que ocorre, ao contrário, é "o fracasso do Governo". Este seria o responsável pela falha erroneamente atribuída ao mercado.<sup>605</sup> Há

<sup>603</sup> Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 62.

<sup>604</sup> Idem, *ibidem*, p. 63.

<sup>605</sup> Idem, *ibidem*, p. 64. Para esses autores, o desemprego, por exemplo, não é intrínseco à ordem capitalista. Ao contrário, ele [o desemprego] é trazido por meio de toda sorte de intervenções imprudentes e insensatas do Governo, tais como a legislação do salário mínimo; o suporte legal para que os sindicatos possam aumentar salários acima dos níveis de produtividade; tributação excessiva etc. Chegam a afirmar que a Depressão de 1929, atribuída ao livre e desimpedido mercado, teria sobrevindo em

evidência de que o desemprego e a inflação seriam fenômenos causados pelo Governo.<sup>606</sup>

Concluem o aprofundado estudo com as seguintes palavras:

Dada esta evidência [mencionada no parágrafo anterior], as alegações de que é desejável maior estabilidade, que os mercados podem proporcionar e que deveria ser imposta pela interferência do Governo não merecem nem mesmo consideração. Assim, pensamos que faltam às alegações de praxe que justificam a interferência do Governo no livre mercado a base numa economia concreta ou consistem meramente em preferências daquelles que escrevem sobre Finanças Públicas. Estas seriam reforçadas, como uma empreitada intelectual, se desistissem dessas supostas razões que suportam o Estado como meio de corrigir defeitos do mercado.<sup>607</sup>

O fato é que, de um tempo a esta parte, houve uma reviravolta na visão do papel do Estado e um retorno ao liberalismo (neoliberalismo ou neocapitalismo), ressuscitado notadamente pelo chamado thatcherismo, que apregoa, dentre outras propostas, as privatizações de grandes empresas e serviços públicos<sup>608</sup> e

virtude da insensatez de políticas governamentais, tais como o colapso da oferta de moeda; controle de preços/salários que os fizeram que permanecessem inflexíveis caminhando para baixo e o período de inflação durante a década de 1920, que, artificialmente, encorajou e estimulou indústrias básicas e métodos de produção.

<sup>606</sup> Walter Block et al., *The failure of public finance*, p. 65.

<sup>607</sup> Idem, p. 65, em tradução livre. No texto original: "Given this evidence, the normative claims that greater stability than free markets provide is desirable and should be imposed by government does not even require consideration. Thus, we find that the common normative justifications for government interference with free markets lack a basis in positive economics or consist merely of the preferences of those writing on public finance. Public finance would be strengthened as an intellectual endeavor if it gave up these supposed reasons supporting government as a means of correcting defects in the market".

<sup>608</sup> Em nosso país, exemplo marcante dessa volta ao pensamento liberal foi a alteração na Constituição originária de 1988, mediante a Emenda Cons-

desregulamentação de certas atividades. Como consequência da “globalização”, foi essa ideologia espalhada pelo mundo afora, não podendo o Brasil deixar de participar dos seus efeitos.

Vemos, entretanto, que a fase acima mencionada já parece ter sido ultrapassada, ainda que parcialmente. Atualmente, ao menos se permite a discussão séria sobre o assunto, apontando críticas ácidas ao modelo neoliberal, coisa que nos anos 1980 quase se tornou um tabu. Foi com a crise mundial iniciada em 2008 que se retomou o questionamento acerca da adequação, indiscutível até então, da utilização dos preceitos propugnados pelo chamado “neoliberalismo”.

### 8.2.2 A intervenção do Estado e o Estado Social de Direito

O tema da intervenção do Estado também pode ser analisado pelo prisma do Estado de Direito e/ou do Estado Social de Direito.

Embora nossa Carta Magna se refira ao Brasil como um Estado Democrático de Direito (art. 1.º), uma interpretação sistêmica do seu texto pode levar a considerá-lo como um Estado Democrático e Social de Direito. Basta a leitura dos arts. 1.º, 3.º, 6.º e 7.º do Texto Constitucional para se deduzir o afirmado retro.

De toda sorte, o que se quer salientar é que, se o Estado Social de Direito tem como um dos objetivos precípuos a justiça social, o Estado brasileiro nele se enquadra.

Sobre isso, ao comentar a passagem do Estado de Direito para o Estado Social de Direito, Pablo Lucas Verdú afirma que “O Estado de Direito, na atualidade, deixou de ser formal, neutro e individualista, para transformar-se em Estado material de Di-

titucional 8/1995, pela qual se abriu à iniciativa privada a exploração de serviços de telecomunicação, antes de competência do Estado ou suas concessionárias.

reto, enquanto adota uma dogmática e pretende realizar a justiça social”.<sup>609</sup>

Afigura-se nos importante essa observação em razão de que uma das justificativas que se podem invocar para aceitar a intervenção do Estado na economia a despeito das críticas dos mais conservadores é a de que, ao lado de preservar a economia, deve o Estado cumprir os seus desígnios constitucionalmente traçados. Em outras palavras, no que importa ressaltar neste item — que é a ligação existente entre o orçamento e a intervenção —, não necessariamente, a qualquer custo, deve ser preservado o equilíbrio orçamentário.

A esse propósito, Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias enfatizam a tendência atual de que, para alcançar a estabilidade orçamentária, somente se cogita de reduzir o gasto público, redução esta que resulta ser “drástica e perigosa” para o cumprimento, por parte do Poder Público, dos fins de interesse geral que são próprios do Estado, *ao menos nos Estados que constitucionalmente continuam se autoproclamando como Estados sociais de Direito*.<sup>610</sup>

Em nosso país, não temos dúvida em afirmar que a atividade de planejamento deve ser desempenhada com intuito de realizar os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, previstos no art. 3.º da Constituição Federal de 1988, a saber: (i) construir uma sociedade livre, justa e solidária; (ii) garantir o desenvolvimento nacional; (iii) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; (iv) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>609</sup> Pablo Lucas Verdú, Estado de derecho y justicia constitucional. Aspectos históricos, ideológicos y normativo-institucionales de su interrelación, p. 8.

<sup>610</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías, p. 12.

### 8.2.3 A intervenção e o equilíbrio orçamentário

Visto que, há tempos, o orçamento tem caráter dinâmico, servindo de indicativo dos caminhos da economia, a sua maior ou menor intervenção nesta, fatalmente, produzirá efeitos econômicos e, dependendo da magnitude dessa interferência, produzirá déficits orçamentários.

Conquanto tenhamos tratado do “equilíbrio orçamentário” em outra parte deste trabalho, importa aqui referir, ainda que a breve trecho, a este “princípio” orçamentário, dada a sua total imbricação com o tema da intervenção estatal, em razão da conexão entre esta e o orçamento.

No Estado liberal, dado o escasso número de atividades desenvolvidas pelo Estado, bastava que os gastos ordinários fossem cobertos com receitas também ordinárias. Não era bem visto o déficit orçamentário, pois ele significava até mesmo a incompetência do governante.

A noção de equilíbrio orçamentário decorreu dessa ordem de pensamento. O equilíbrio havia sido guindado a “princípio rector que debia presidir toda la actividad financiera de los poderes públicos, tomándose para ello como modelo la gestión económica del núcleo familiar”.<sup>611</sup>

Diante das crises enfrentadas no início do século XX, muito especialmente a da Bolsa de Valores de Nova York, em 1929, o liberalismo clássico também entra em crise, dando lugar a novas teorias econômicas (Keynes), e os novos textos constitucionais europeus, qualificando os seus respectivos Estados como Estados *sociais* de Direito, atribuição ao Estado a função de “motor da Economia”. O Estado passa a atuar como agente regulador das relações sociais e se lhe impõem obrigações concretas de prestações a favor dos cidadãos.<sup>612</sup>

<sup>611</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías*, p. 14.

<sup>612</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 15.

Termina o Estado por ter o papel fundamental de ordenar o mercado, e o faz por intermédio do orçamento. “O pensamento keynesiano acaba, assim, com a *entronização liberal do equilíbrio orçamentário*”<sup>613</sup> que prevalecia até então.

Os autores agora citados, resumem o ocorrido nesse momento histórico, com base em Buchanan, de modo exemplar, razão por que nos permitimos reproduzir o texto abaixo:

La estabilidad del presupuesto ya no es en sí misma un valor positivo. Antes bien, es al Estado a quien corresponde pensar los ciclos económicos, participando directamente en la economía. A estos efectos, el presupuesto (y la política presupuestaria que aquél traduce) se convierten en instrumentos fundamentales para conseguir los fines y valores del nuevo Estado social.<sup>614</sup>

Sainz de Bujanda lembra que na época liberal não se acreditava na possibilidade de o “instrumental financeiro” influir na estrutura e na dinâmica da economia, corrigindo as suas deformações e impulsionando todo o mecanismo econômico em direção a objetivos previamente determinados.<sup>615</sup> Para ele, a mudança profunda, verdadeiramente revolucionária, produziu-se quando o Estado ou seus governantes perceberam que “o orçamento pode deixar de ser um espelho da vida econômica para converter-se no mais formidável agente ou instrumento dela”.<sup>616</sup>

A partir daí, o Estado se viu obrigado a definir as suas pressões e optar por uma política econômica que deve conduzir paralelamente a uma política orçamentária.

<sup>613</sup> Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, *La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías*, p. 16.

<sup>614</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 16.

<sup>615</sup> Fernando Sainz de Bujanda, *Hacienda y derecho*, v. 1, p. 78-79.

<sup>616</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 79.

### 8.3 O planejamento

O planejamento estatal traz consigo a noção de intervenção do Estado no domínio econômico visando a assegurar, dentro da máxima eficácia ínsita aos ditames constitucionais, os direitos e liberdades individuais, bem como os objetivos do Estado brasileiro proclamados pela Constituição. Em outras palavras, ele é uma forma de intervenção.

O planejamento é noção ínsita ao orçamento nos dias atuais. Aquele decorre deste último e é, podemos dizer, a sua materialização.

Já tivemos oportunidade de afirmar que “o orçamento moderno, sob qualquer de suas feições, constitui-se no plano de governo juridicizado”.<sup>617</sup>

José Afonso da Silva destaca que

[...] um orçamento, na concepção moderna e segundo o direito brasileiro atual, não passa do equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiá-los e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados.<sup>618</sup>

Também para Guilherme Bueno de Camargo o orçamento configura um verdadeiro *programa de governo*, haja vista evidenciar o planejamento governamental e a definição das prioridades da gestão pública.<sup>619</sup>

Gonzalo Martner pontua que o planejamento é, nos dias de hoje, o pressuposto básico que informa a elaboração e a execução dos orçamentos modernos.<sup>620</sup>

<sup>617</sup> Estevão Horvath, *Orçamento público e planejamento*, p. 131.

<sup>618</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 72.

<sup>619</sup> Guilherme Bueno de Camargo, *Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade*, p. 774.

<sup>620</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 8.

No Brasil, o Poder Legislativo participa ativamente — ao menos do ponto de vista formal — do planejamento estatal por meio da aprovação das leis orçamentárias. É uma concepção diferente da existente em outros países, nos quais o planejamento estatal decorre de atos administrativos, ficando, portanto, restrito à esfera de competência do Poder Executivo.

#### 8.3.1 Conceito de planejamento

José Afonso da Silva conceitua planejamento como “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”.<sup>621</sup>

Planejar, para Gonzalo Martner, é reduzir o número de alternativas que se apresentam a algumas poucas, “compatíveis com os meios disponíveis”. O planejamento escolhe uma alternativa e descarta outras; “indica inteligentemente o que se deve fazer no futuro e o que não se deve fazer”.<sup>622</sup>

Ensina, ainda, esse autor que a ideia central do planejamento é a de *racionalidade*. Isso supõe que, dada a multiplicidade de possibilidades de ação “dos homens, do governo, das empresas e das famílias, é necessário escolher ‘racionalmente’ quais as melhores alternativas para a realização dos valores finais” dessas pessoas.<sup>623</sup>

O fragmento seguinte resume muito claramente a noção de Martner sobre planejamento:

[...] Planejar é, em consequência, um processo em virtude do qual a ‘atitude racional’ que já se adotou se transforma em atividade: se coordenam objetivos, se preveem fatos, se projetam tendências. Sob o ponto de vista do trabalho a realizar, programar é uma disciplina intelectual de ordenação racional

<sup>621</sup> José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 809.

<sup>622</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 8.

<sup>623</sup> Idem, *ibidem*, p. 8.

de recursos escassos; implica, além do diagnóstico, a tarefa de prognosticar o futuro.<sup>624</sup>

Nesse sentido, observa Eros Grau<sup>625</sup> que o planejamento é uma "forma de ação racional caracterizada pela previsão de comportamentos econômicos e sociais futuros, pela formulação explícita de objetivos e pela definição de meios de ação coordenadamente dispostos".

A nosso ver, a atividade de planejar está intimamente ligada à eficiência, ou à busca desta. Partindo-se da premissa de que os recursos são, em geral, exíguos, o planejamento, tomando em conta essa circunstância, deve buscar, seguindo critérios racionais e ademais de organizar as escolhas feitas; otimizar o uso desses recursos. Aliás, a própria exigência de planejamento para o setor público traz embuída a procura pela eficiência na aplicação das receitas públicas.

Martner é autor, também, de outro trecho que, a nosso ver, prima pela precisão e objetividade. Referindo-se ao *resultado* da programação, diz que planejar é a atividade de fazer planos de ação para o futuro; fixam-se as metas para serem perseguidas dentro de um determinado período de tempo e atribuem-se os meios para a obtenção daqueles objetivos.<sup>626</sup> Em seguida, sumaria:

Planejar implica, em consequência, dar forma orgânica a um conjunto de decisões, integradas e compatíveis entre si, que guiarão a atividade de uma empresa, de um governo, ou de uma família. Programar é fazer planos, programas e projetos; é fixar metas quantitativas para a atividade, destinar os recursos humanos e materiais necessários, definir os métodos de trabalho que serão empregados, fixar a quantidade e a qualidade

<sup>624</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 8.

<sup>625</sup> Eros Roberto Grau, *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 150.

<sup>626</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 9.

dos resultados, e determinar a localização espacial das obras e atividades.<sup>627</sup>

### 8.3.2 O planejamento no Direito positivo brasileiro

A Constituição de 1988, em diversas disposições, traz expressa a ideia de planejamento como norte condutor da atividade estatal. Citem-se, a título exemplificativo, os arts. 21, IX, 30, VIII, 43, II, 48, II, 49, IX, 68, § 1.º, 74, I, 84, XXIII, 165, § 7.º, e 182, § 1.º.

Ao lado de tais normas, o art. 167, § 1.º, ao estabelecer que "nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade", demonstra a importância que o legislador constituinte deu ao planejamento no Brasil.

No entanto, é no art. 174, *caput*, que a obrigatoriedade do planejamento estatal fica ainda mais evidente, conforme já acen-tuado anteriormente.

O dever do planejamento estatal, por força de mandamento expresso contido no art. 174, *caput*, da Constituição Federal (o planejamento é *determinante* para o setor público), impõe ao administrador a *obrigatoriedade* de adotar um plano de ação governamental para atingir os fins colimados pela nossa Lei Maior, especialmente como instrumento de intervenção no domínio econômico. Seria um contrassenso, portanto, admitir que as despesas autorizadas com base nas receitas previstas no orçamento não tenham, por trás de tudo, um *planejamento estruturado e sistematizado* das ações que o Estado deve assumir e protagonizar.

José Maurício Conti anota que

[...] a implementação do planejamento da ação governamental dá-se por meio das leis de natureza orçamentária que, atual-

<sup>627</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 9.

mente, com o desenvolvimento das técnicas de orçamento por programas, associadas a sistemas de leis que se vinculam para estabelecer políticas de longo prazo, permitem que se construa um sistema jurídico que dá sustentação ao planejamento da administração pública.<sup>628</sup>

O orçamento público brasileiro é estruturado por meio das três leis indicadas no art. 165 da Constituição da República: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Tais normas possuem uma relação de coordenação entre si, possibilitando que o plano de ação governamental se estruture de forma coesa e harmônica. É o que se extrai do próprio Texto Constitucional. Vejamos.

O art. 165, § 2.º, estabelece que a LDO orientará a elaboração da LOA, e os orçamentos fiscal e de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto serão compatibilizados com o PPA (art. 165, § 7.º).

Ademais, o art. 166, § 3.º, I, prevê que a LOA será compatível com o PPA e com a LDO, transmitindo novamente a ideia de que as três leis orçamentárias, cada qual dentro de seu âmbito de aplicação, são coordenadas e integradas de modo a espelhar precisamente a forma de atuação estatal.

A estrita vinculação entre orçamento e planejamento estatal, porém, não decorre apenas da Constituição Federal — como se isso já não bastasse —, encontrando eco também na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). É o que se depreende da leitura do art. 1.º, § 1.º, da Lei Complementar 101/2000, o qual, ao tratar da responsabilidade na gestão fiscal, diz que esta pressupõe a *ação planejada* e transparente. Ora, por ação planejada só se pode imaginar um plano de ação de governo que atue dentro das

<sup>628</sup> José Mauricio Conti, Planejamento e responsabilidade fiscal, p. 41.

políticas legais e com intuito de realizar o bem comum da vida em sociedade.

Demais disso, nota-se que o Capítulo II da LRF, ao tratar das leis orçamentárias, denomina-se “Do Planejamento”, reafirmando a ideia de que o PPA, a LDO e a LOA são verdadeiros instrumentos de planejamento dos quais o Estado se vale para alcançar os objetivos fundamentais plasmados no art. 3.º da Carta da República, de tal sorte que o gasto público esteja vinculado sempre a um determinado programa ou meta que, em última análise, reflita um plano de ação governamental.

A Constituição de 1988 engendrou uma estrutura orçamentária baseada no planejamento. Formalmente, parece-nos, não há como criticar o legislador constituinte, pois, *no papel*, o esquema imaginado é “redondo”. Com efeito, se considerarmos que um governo é eleito, como diz Jéze, para aplicar o seu plano de governo, este plano *forma jurídica* por meio da Lei do Plano Plurianual, que é o primeiro passo, o mais “abstrato”, de colocar no mundo jurídico o plano de governo.

Intermediariamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a cada ano, recolhe daquele plano (que perdura por quatro anos) a parcela que será posta em vigor no exercício financeiro subsequente, dispondo *como* será elaborada a Lei Orçamentária Anual, também para o exercício seguinte (art. 165, § 2.º).<sup>629</sup>

Por fim, a Lei Orçamentária Anual traz, de forma mais individualizada, o pedaço do plano a ser aplicado em um certo exercício. É a lei que “materializa”, no sentido mais próximo possível que se pode atribuir a uma lei, o plano a ser aplicado.

<sup>629</sup> “Art. 165. [...]”

§ 2.º A lei de diretrizes orçamentárias 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.”

Há de existir, portanto, correspondência entre as três leis, é dizer: a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve submeter-se à orientação traçada pelo Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual deve conformar-se às duas anteriores. Sempre nos parece óbvio que assim fosse, porquanto não faria sentido reforçar de maneira tão cabal a necessidade de planejamento, criar uma lei que juridiciza esse planejamento e depois não se exigir que o orçamento respeite esse plano.

Por outro lado, embora a Constituição não diga isso expressamente, fá-lo quando se refere às emendas parlamentares, prevendo que “as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual” (art. 166, § 4.º), e “as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias” (art. 166, § 3.º, D). Ora, se emendas ao orçamento devem guardar a compatibilidade acima referida, com muito mais razão deve o mesmo acontecer no tocante às Leis de Diretrizes e à Lei Orçamentária Anual.

Ricardo Lobo Torres, com base em doutina estrangeira, assevera que o plano plurianual é lei formal, que depende do orçamento anual para que possa ter eficácia quanto à realização das despesas. Segundo ele, “constitui mera *programação* ou *orientação*, que deverá ser respeitada pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, mas não que não vincula o *Legislativo* na *futura das leis orçamentárias*”.<sup>630</sup>

Não nos parece que seja assim, ao menos na conformidade do direito positivo brasileiro. É que o plano plurianual é de iniciativa do Poder Executivo, mas requer aprovação pelo Poder Legislativo, o que faz com que vincule também este Poder por época da elaboração tanto da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto

da Lei Orçamentária Anual. O que pode ocorrer é a *modificação* desse plano pelo Legislativo, mas isso dependeria de uma reaprecação do plano inicial e, a partir daí, também assujeitaria as outras duas leis às suas determinações. A não ser assim, novamente frisamos, a ideia de planejamento engendrada pela Constituição seria esvaziada e ineficaz, ainda que *parcialmente*.

De toda sorte, hoje não há mais margem à discussão, uma vez que a Lei Complementar 101/2000 explicitou isso no texto do seu art. 5.º: “Art. 5.º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar [...]”.

### 8.3.2.1 O plano plurianual

No que concerne ao nosso tema central — o orçamento —, a ideia de “plano” é “materializada” na Lei do Plano Plurianual. É dizer, nesse plano plurianual estará (deverá estar) consubstanciado o *plano de governo* para quatro anos;<sup>631</sup> é o plano plurianual o *plano de governo juridicizado*.

Como diz a Lei das Leis, também, no seu art. 165, § 1.º:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

<sup>630</sup> Veja-se o art. 35, § 2.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“§ 2.º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I — o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

<sup>631</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*: o orçamento na Constituição, v. 5, p. 64. Últimos grifos nossos.

Não é outro, em outras palavras, o pensamento de José Maurício Conti, que concorda que é no plano plurianual que “deverá estar materializado o plano de governo, explicitando-se as políticas públicas, programas e ações governamentais a serem implantados, incentivados e desenvolvidos” ao longo de quatro anos.<sup>632</sup>

O que se vê na realidade é a impressão de que os planos plurianuais são elaborados porque têm de sê-lo. De tão genéricos que costumam ser, acabam por contemplar tudo e nada ao mesmo tempo, deixando de lado a transparência que seria esperada e os fins que efetivamente se pretende obter a mérito e longo prazos.

Tratando dos planos plurianuais municipais, Conti observa que a clareza e a transparência desejáveis em um documento desse teor nem sempre interessam aos administradores que, não deixando claras as prioridades, talvez até propositalmente, escondem o que e quem não foi contemplado.<sup>633</sup>

Em última análise, até os dias de hoje, os planos plurianuais são, de modo geral, “para inglês ver”, são uma “quase fantasia”, apenas para dizer que se cumpriu a Constituição.

Atribuímos essa situação, em primeiro lugar, à tradição no modo de atuar das Administrações Públicas, à sua clássica abordagem, talvez em virtude do peso da burocracia.

Outras vezes pode-se constatar a existência de políticos que querem o poder pelo poder e não possuem grandes planos de

<sup>632</sup> José Maurício Conti, *Planejamento municipal precisa ser levado a sério*. Prossigue o autor: “[...] ou, de outro lado, também os que serão encerrados, descontinuados e desincentivados. Há lá que se verificarão se as promessas de campanha efetivamente serão contempladas, e, portanto, aumentando as expectativas de que venham a ser cumpridas, e onde se espera encontrar a previsão de quais serão os investimentos públicos e políticas econômicas e sociais”.

<sup>633</sup> *Idem*, *ibidem*.

Governo, contentando-se com levar adiante a Administração do seu território, com uma que outra inovação ou criação.

Não é difícil deparar com políticos dotados de ótimas ideias e que não encontram condições políticas e/ou econômicas para colocá-las em prática.

Isso tudo deságua, como bem adverte Conti, em que os planos plurianuais municipais, especialmente dos municípios menores, “são elaborados com base em modelos que se repetem ano a ano, sem uma efetiva preocupação dos prefeitos de neles incorporar as previsões para o que se vai fazer no decorrer do mandato”.<sup>634</sup>

De todo modo, passemos à previsão constitucional do plano plurianual.

A Lei Maior, no art. 165, I, reza que Lei de Iniciativa do Poder Executivo estabelecerá o “plano plurianual”, conceituando-o no seu § 1.º:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, 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.

Como registra Regis de Oliveira, o plano plurianual “corresponde ao desdobramento do orçamento-programa”.<sup>635</sup>

Deveras, desde que o orçamento deixou de ser simplesmente um documento “estático”, foram engendradas formas orientadas que decorrem do orçamento “funcional”, ou pelo menos ali têm o seu germe. O orçamento-programa, por sua vez, é o miolo que, mesmo após toda a evolução sofrida nas últimas décadas pelo instituto “orçamento”, permanece presente nas demais espécies até a atualidade.

<sup>634</sup> José Maurício Conti, *Planejamento municipal precisa ser levado a sério*.

<sup>635</sup> Regis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 366.

## 8.3.2.1.1 Adoção do orçamento-programa

Como relata José Afonso da Silva, a concepção do planejamento econômico, social e financeiro apareceu na antiga União Soviética como meio de promover o desenvolvimento do país.<sup>636</sup> Esse planejamento apoiava-se em "planos quinquenais" ou de maior duração.

Nesse sistema, o orçamento era concebido como fundo nacional centralizado dos recursos monetários destinados ao financiamento ininterrupto das necessidades da economia socialista, definindo-se como "plano financeiro fundamental" para a formação e utilização do fundo centralizado dos recursos monetários destinados a "desenvolver sistematicamente a produção socialista, elevar constantemente o nível de vida do povo e reforçar a capacidade defensiva do país".<sup>637</sup>

Inicialmente, por sua natureza global e impositiva não fora aceito pelos países de economia de mercado, por entenderem constituir um paradoxo a planificação rígida e o regime democrático.<sup>638</sup>

Logo percebeu-se que o "viés ideológico" presente na "planificação quinquenal" soviética não retirava os méritos da concepção do orçamento-programa que, com outras características, acabou por ser praticamente universalizado, evidentemente sob as mais variadas formas, mas conservando a sua ideia central.

No Brasil, vemos também o plano plurianual como um sucessor atual do orçamento-programa.

É planejamento "conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões

<sup>636</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 20.

<sup>637</sup> José Afonso da Silva, *Orçamento-programa no Brasil*, p. 20, com apoio em Alajverdián e outros (Instituto de Finanças de Moscou).

<sup>638</sup> Idem, *ibidem*, p. 20-21.

do País e da estabilidade econômica", conforme define Ricardo Lobo Torres.<sup>639</sup>

Este mesmo autor dá notícia de que se chegou a duvidar da utilidade de um plano plurianual na época do "declínio da economia induzida pelo dinheiro público", alcançando a menção à "teoria keynesiana que propunham a extinção do plano plurianual".<sup>640</sup> Cremos que a referência é do período em que o chamado neoliberalismo estava no auge — anos 1990 —, com as privatizações em curso e outros elementos, que, direta ou indiretamente, pugnavam pelo afastamento das ideias keynesianas.

Em seguida, contudo, Torres aponta a retomada, nos últimos anos, do interesse pelo plano plurianual, principalmente nos países-membros da OECD, o que teria projetado influência também sobre o orçamento brasileiro.<sup>641</sup>

Não vemos em que a abolição do plano plurianual — ou de algo que com ele se compare — traga de benefício para a elaboração orçamentária. A existência de defeitos no modelo existente não significa, necessariamente, que ele deva ser abandonado tampouco que não possa ser utilizado em regimes de cunho mais liberal. O planejamento veio para ficar e, ao que tudo indica, em termos de orçamento, não basta que ele seja feito somente visando ao orçamento anual, devendo ser pensado, também, a médio e longo prazos.

Nos países europeus, principalmente após a implantação dos Pactos de Estabilização, em todos eles recomenda-se a existência de um planejamento para um prazo superior a um ano. Na Alemanha, por exemplo, com a reforma da legislação orçamentária no final dos anos 1960, sugeriu-se que os orçamentos

<sup>639</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 61-62.

<sup>640</sup> Idem, *ibidem*, p. 62, e nota de rodapé n. 47, na mesma página.

<sup>641</sup> Idem, p. 62.

dos governos dos *Länder* fossem elaborados "no contexto de um plano de meio-terno cobrindo cinco anos".<sup>642</sup>

### 8.3.2.1.2 O plano plurianual na Constituição

Como se nota, a simples leitura do § 1.º do art. 165 da Constituição da República, ele se refere às 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*.

A primeira parte do dispositivo em tela, quando alude às diretrizes, objetivos e metas, sem pretendermos aqui especificar o que significa cada uma destas palavras, é fácil nelas captar a noção que lhes está subjacente, que é a de *plano*. O que se precisa salientar agora é que a Lei do Plano Plurianual tem por conteúdo a fixação do plano de governo somente quanto às despesas de capital (e outras delas decorrentes) e àquelas que derivam de programas de duração continuada. A razão disso está, a nosso ver, em que as demais despesas (despesas correntes e transferências correntes — art. 13, Lei 4.320/1964) são inerentes ao próprio funcionamento do Estado, à sua rotina e, embora devam ser levadas em conta pelo planejamento, não requerem tanto estudo para a sua inserção no orçamento, ao contrário das despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, nos termos do art. 13 da Lei 4.320/1964).

Corroborando essa amarração engendrada pela Constituição está o art. 167, § 1.º, já transcrito retro, que exige que qualquer investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente poderá ser iniciado se for incluído no plano plurianual, ou que lei autorize esta inclusão, inclusive *sob pena de crime de responsabilidade*.

<sup>642</sup> OECD, The Legal Framework for Budget Systems — an international comparison, p. 224.

Impende notar que, em conformidade com o que dissemos, a Lei Maior pátria preconiza outros planos, por exemplo, os planos nacionais de desenvolvimento econômico e social, "integrantes dos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social" e que devem ser aprovados com estes (art. 43, § 1.º, II). Esses planos ~~deve~~ guardar harmonia com os planos plurianuais, pois, consoante averba Regis de Oliveira, "o objetivo específico de tais planos plurianuais, juntamente com aqueles regionais ou setoriais, será o de 'reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional' (art. 165, § 7.º, da CF)".<sup>643</sup>

Ressalte-se, por oportuno, que há outros tipos de planos, que não o plano orçamentário, que o Estado deve realizar; porém, todos eles precisam ser levados em consideração neste último. É o que, aliás, estatui o art. 165 da Constituição da República, em seu § 4.º: "Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional".

Assim sendo, Ricardo Lobo Torres lembra que o orçamento plurianual deve se adequar: aos planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX), às diretrizes e bases do planejamento e desenvolvimento econômico equilibrado (art. 174, § 1.º) e aos planejamentos setoriais na área da educação (art. 214), turismo (art. 180), meio ambiente (art. 225) etc.<sup>644</sup>

Não podemos deixar de mencionar que a Lei 4.320/1964, quando trata da elaboração da proposta orçamentária, já se refere às "Previsões Plurienais", dispondo no art. 23: "As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio". Vê-se, portanto, que a pre-

<sup>643</sup> Regis de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 368

<sup>644</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 62-63.

ocupação com o planejamento de prazo maior que um ano não configura total novidade em nosso ordenamento jurídico.

Ao comentar esse artigo, J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis formulam observação de máxima relevância:

Um problema que afligia a Administração se relacionava com a manutenção dos investimentos. Com efeito, não basta alocar recursos para os investimentos sem programação de sua manutenção e operação [...]. É necessário que a Administração Pública, ao alocar recursos para investimentos, se prepare concomitantemente para a manutenção e o funcionamento dos mesmos em termos de pessoal e outras despesas. O plano plurianual, com base nas normas constitucionais, deverá, portanto, prever recursos para os gastos decorrentes das Despesas de Capital que se destinam à manutenção e à operação desses investimentos.<sup>645</sup>

Infelizmente, é o que se vê acontecer com frequência indesejável em nosso país: a falta de continuidade nas ações públicas, quer se trate de obras ou de programas. Muita vez a realização de uma obra ou de um determinado programa chega a provocar grande otimismo na sociedade, até que a falta de planejamento competente faz com que eles sejam interrompidos ou cancelados. Criam-se órgãos para realizarem programas sem a contratação de pessoal suficiente para desempenhá-los; constroem-se obras para depois não se preocupar com a sua manutenção etc.

A esse respeito, continuam os autores acima citados:

[...] A Lei 4.320 nos ensina, então, que o processo de previsão é contínuo. Não se faz previsão e se cruza os braços, aguardando os acontecimentos. A Administração tem obrigação de ir à frente dos fatos, prevenindo-os e procurando controlar a sua realização. O acompanhamento é necessário não só para melhorar as previsões futuras, como também para que a Ad-

<sup>645</sup> J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *A Lei 4.320 comentada*, p. 75.

ministração coordene suas próprias ações frente aos desvios entre a previsão e a execução.<sup>646</sup>

Não é preciso muito esforço para perceber que o planejamento não é uma atividade isolada e estanque; ele é contínuo e permanente, devendo buscar alcançar os objetivos até o final esperado.

### 8.3.2.2 *A Lei de Diretrizes Orçamentárias*

De modo intermediário entre o plano plurianual (Lei do) e o orçamento anual (Lei do) inseriu o Texto Magno a Lei de Diretrizes Orçamentárias. É lei de caráter anual, da mesma forma que a lei orçamentária [anual] e, conforme dicação do art. 165, § 1.º, da CF,

[...] 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.

Ricardo Lobo Torres relata que esta lei foi inspirada em parte nas Constituições da República Federal da Alemanha e da França.<sup>647</sup>

Segundo coerentemente o seu raciocínio, o autor em tela afirma que a lei de diretrizes orçamentárias, como já havia dito do plano plurianual e o repete no tocante à lei orçamentária anual, é lei *formal*. Diz ele:

É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento [...]. Não cria direitos subjetivos para

<sup>646</sup> J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *A Lei 4.320 comentada*, p. 75-76.

<sup>647</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 66.

terceiros nem tem eficácia fora da relação entre Poderes do Estado. Da mesma forma que o plano plurianual, não vincula o Congresso Nacional quanto à elaboração da lei orçamentária, nem o obriga, se contiver dispositivos sobre alterações da lei tributária, a alterá-la efetivamente, nem o impede, no caso contrário, de instituir novas incidências fiscais [...]. Não sendo lei material, não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos. *A lei de diretrizes é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo*, do Legislativo (arts. 51, IV, e 52, XIII), do Judiciário (art. 99, § 1.º) e do Ministério Público (art. 127, § 3.º).<sup>648</sup>

Novamente somos forçados a discordar do mestre na parte em que afirma que a lei de diretrizes não vincula o Legislativo quanto à elaboração da lei orçamentária, pelas mesmas razões que anteriormente referimos ao tratar do plano plurianual. O Legislativo está, sim, submetido à LDO ao elaborar o orçamento anual, assim como aquela está subordinada ao plano plurianual que a antecede.

Concordamos com o autor quando alega que o Legislativo não está obrigado a modificar a legislação tributária se a lei de diretrizes contiver dispositivos sobre alterações da lei tributária nem o impede de instituir novas incidências fiscais, do mesmo modo que não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos. Já, sim, ela tem o caráter de “orientação” ou de “sinalização”.

No entanto, no que se refere a “orientar a elaboração da lei orçamentária anual” e “estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”, é função sua, constitucionalmente prevista, e o que ficar decidido nessa “orientação” para a elaboração do orçamento e sobre a “política de aplicação

<sup>648</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 66-67, grifou-se.

das agências financeiras oficiais de fomento” deve ser respeitado até mesmo pelo Legislativo ao apreciar a lei orçamentária anual.

Mais evidente ainda exsurge a obrigatoriedade da obediência, pela lei orçamentária anual, do que for aprovado no tocante às “metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, como reza o Texto Constitucional. Afinal, se a LDO tem por missão constitucional, além de outras, escolher a parte do plano plurianual que será executada no exercício financeiro subsequente, não vemos como é possível à lei orçamentária anual, elaborada “sob a orientação” daquela, deixar de contemplar o que foi ali estabelecido.

Discute-se, na doutrina, o que significaria a dicção constitucional de que a lei de diretrizes “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal [...]”. Busca-se que haja participação do Executivo e do Legislativo na fixação destas, ainda que, a nosso ver, elas devam ser extraídas do que estiver contido no plano plurianual.

Para Weder de Oliveira,

O verbo “dispor” traduz melhor o sentido do verbo “compreender”. O constituinte não utilizou verbos como “fixar” ou “estabelecer”, mais determinados e objetivos. Deixou a possibilidade de os Congressistas e o Presidente da República optarem tanto por definir metas quantitativas quanto por definirem metas qualitativas, ou mesmo critérios sobre metas a serem alcançadas, possibilidades abarcadas pelo verbo “compreender”.<sup>649</sup>

Vemos nessa opinião uma interpretação bastante razoável de aplicar o disposto no § 2.º do art. 165 da CF, desde que, de qualquer modo, o que restar decidido, quantitativa ou qualita-

<sup>649</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 344, em nota de rodapé.

tivamente, guarde correspondência com as escolhas feitas no plano plurianual.

Embora a lei de diretrizes orçamentárias possa várias incumbências, importa-nos destacar a que consideramos como a sua função precípua (além da atribuição de dizer como será feito o orçamento anual), que é a de retirar do plano plurianual a parcela das metas e prioridades que deverá ser realizada no ano subsequente. A explicação por essa preferência é a de que isso demonstra a aplicação paulatina da obrigatoriedade de planejar, que se iniciou com o plano plurianual e irá desembocar na lei orçamentária anual.

A comprovar a obrigatoriedade da LDO — e não somente a sua função “orientadora” —, estão diversos dispositivos constitucionais, por exemplo:

a) as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além do Ministério Público, elaborarão as suas respectivas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes e, se estas propostas forem encaminhadas em desacordo com aquela, o Poder Executivo “procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual” (art. 99, §§ 1.º e 4.º, e 127, §§ 3.º e 5.º);

b) a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração [no tocante ao pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios], a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas “se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”, na conformidade do art. 169, II da CF.

Estas são apenas algumas hipóteses a reforçar o caráter também material — para quem admite a distinção — da Lei de

Diretrizes Orçamentárias. Não continuaremos a menção a outras para não tirar o foco sobre o planejamento.

Além das funções constitucionalmente atribuídas à lei de diretrizes, outras foram acrescentadas pela Lei Complementar 101/2000, em seu art. 4.º:

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 inciso II deste artigo, no art. 9.º e no inciso II do § 1.º do art. 31;
  - c) (*Retido*);
  - d) (*Retido*);
  - 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.<sup>650</sup>

<sup>650</sup> Prossegue esse artigo:

“§ 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;

Acerca da primeira dessas funções – a de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas – reportamo-nos ao capítulo relativo ao equilíbrio orçamentário.

Falaremos algumas palavras sobre outro mister, de suma importância, da LRF, qual seja o de estabelecer os critérios e a forma de limitação de empenho.

Uma das formas de atingir e manter a responsabilidade na gestão fiscal é procurar não gastar mais do que se arrecada; e isso considerado não somente no final de um exercício financeiro, mas no correr desse exercício. Na busca por atingir esse equilíbrio entre receitas e despesas, a Lei de Responsabilidade Fiscal previu a “imitação de empenho”.

A LRF é clara ao prever as hipóteses em que isso pode acontecer, ou seja, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”.

Estando presente essa situação, “os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e mo-

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 subsequentes”.

vimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias” (art. 9.º).

Quando se procederá à limitação do empenho? Na situação descrita no parágrafo acima e na hipótese do art. 31, § 1.º, inciso II, ou seja, quando “a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes”, promovendo, entre outras medidas, *limitação de empenho*, na forma do art. 9.º, a fim de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Weder de Oliveira afirma que não se trata de inovação. A “imitação de empenho”, nome técnico que “no jargão orçamentário é denominado de ‘contingenciamento’” existe, como procedimento usual na administração federal pelo menos desde o final dos anos 1980, sendo uma variante do “conhecidíssimo sistema de cotas de despesas disciplinado nos arts. 47 a 50 da Lei n. 4.320/64 [...]”.<sup>651</sup>

De toda sorte, parece-nos que estas são as únicas possibilidades autorizadas legislativamente para o “contingenciamento”,

<sup>651</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal*: direito, orçamento e finanças públicas, p. 404.

Dispõem esses artigos da Lei 4.320/1964:

“Da Programação da Despesa

Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de resouraria.

e que não cabe o abuso na utilização desse instrumento como vem sendo feito pelo Poder Executivo, que termina por descumprir aquilo que foi previsto no orçamento e aprovado pelo Legislativo. De fato, o "contingenciamento *porque sim*", que é o que prevalece, não encontra eco no Direito Positivo brasileiro, significando, simplesmente, a nosso ver, a execução do orçamento ao sabor da vontade do governo, e não daquilo que ficou decidido pelos representantes do povo.

Esse tema tem estreita vinculação com o tema do "orçamento impossível" e, dada a sua importância, será tratado em capítulo à parte.

Registre-se, por oportuno, que

A LDO só adquire sentido, só justifica sua razão de existir, segundo sua concepção original, em um sistema político em que o Poder Legislativo tenha interesse pelo processo orçamentário em seu nível mais elevado de instrumento vital de consecução de políticas públicas e cumprimento dos deveres e funções do ente federado e que, ao mesmo tempo, zele por suas prerrogativas constitucionais de independência perante o Poder Executivo. *Para um Poder Legislativo mantido pelo Poder Executivo a LDO será um instrumento que assumirá as feições que o Poder Executivo deseja.*<sup>652</sup>

Documento fundamental que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o "Anexo de Metas Fiscais", previsto nos §§ 1.º e 2.º da LRF, abaixo transcrito para que se tenha a visão integral do seu mister:

Art. 49. A programação da despesa orçamentária, para feito do disposto no artigo anterior, levará em conta os créditos adicionais e as operações extraorçamentárias.

Art. 50. As cotas trimestrais poderão ser alteradas durante o exercício, observados o limite da dotação e o comportamento da execução orçamentária".

<sup>652</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal*, direito, orçamento e finanças públicas, p. 343. Grifou-se.

Art. 4.º [...] ]

§ 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.

É esse Anexo que servirá de parâmetro para se aferir, *pari passu* com a execução orçamentária, o cumprimento dos objetivos fixados pela política fiscal, sempre tendo-se em conta três exercícios financeiros ("para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes" — § 1.º).

A título exemplificativo, compõe um dos requisitos para que possa ocorrer a chamada "renúncia de receitas", quando, no art. 14, a LRF determina a necessidade de "demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de

receita da lei Orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias" (inciso II).

Weder de Oliveira entende que o Anexo de Metas Fiscais abrange os aspectos da transparência fiscal e da solidez, com base no que diz o "Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional", quando este Manual afirma que a transparência fiscal é apenas um aspecto da boa gestão fiscal, e é preciso atenção para distingui-la de dois outros aspectos essenciais, a saber: a eficiência da atividade do governo e a solidez das finanças públicas.<sup>653</sup>

O Anexo de Metas Fiscais é, pois, um documento que contém um demonstrativo e um relatório, ao mesmo tempo, da política fiscal que se pretende seguir. O demonstrativo está refletido especialmente nos incisos II e V do parágrafo acima transcrito, enquanto o relatório, pode-se dizer, encontra-se estampado nos incisos I, III e IV.

Prevê a LRF, também, outro anexo: o Anexo de Riscos Fiscais, como estatui o § 3.º do art. 4.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.

Segundo Oliveira, os riscos fiscais, em sentido lato, abrangem os passivos contingentes e os riscos fiscais em sentido estrito, que, por sua vez, se desdobram em riscos orçamentários e riscos decorrentes da administração da dívida pública mobiliária.<sup>654</sup> Todas essas situações devem ser contempladas; a fim de

<sup>653</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 604.

<sup>654</sup> Idem, *ibidem*, p. 645.

que a sua ocorrência não afete o atingimento das metas propostas. É mais um importante instrumento auxiliar do planejamento.

Uma observação deve ser feita quanto à outra função da lei de diretrizes orçamentárias, não expressamente prevista. É que, de razão da defasagem da Lei 4.320/1964 no tocante à Constituição de 1988, e, diante da ausência de lei complementar que venha a substituir, as Leis de Diretrizes Orçamentárias acabam por trazer dispositivos que seriam da competência de lei de "normas gerais" de Direito Financeiro. Giacomoni constata que, no âmbito federal, "as LDOs, anualmente, trazem as atualizações necessárias, bem como introduzem classificações e outros detalhes de organização específicos para o orçamento federal".<sup>655</sup>

### 8.3.2.3 O orçamento anual

Chegamos, por fim, à Lei Orçamentária Anual, doravante LOA, que é o passo derradeiro, pelo prisma jurídico, no funil do planejamento, que se iniciou com o plano plurianual. Decididas as prioridades e materializadas na Lei do Plano Plurianual e destacadas algumas delas para serem efetivadas em exercício financeiro subsequente, desembocam (ou deveriam) no orçamento anual.

No Brasil, a LOA compreende:

- 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;
- III — o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta

<sup>655</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 248.

ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5º).

O tópico constitucional acima consagra expressamente o princípio orçamentário da *universalidade*, ao deixar claro que o orçamento deve contemplar todas as receitas e despesas da União.<sup>656</sup>

Os itens II e III do dispositivo constitucional acima contêm novidade da Constituição de 1988.

Quanto ao orçamento da seguridade social, era notória a falta de informação existente anteriormente à Carta de 1988 concernente à então previdência social, cujos recursos até lá não totalmente conhecidos muitas vezes, eram constantemente utilizados para fins diversos do campo da previdência. Mas que isso, a aprovação do orçamento das autarquias previdenciárias era realizada mediante decreto do Executivo.<sup>657</sup>

Também no que concerne ao orçamento das estatais, a Constituição exige, no tocante aos investimentos, a sua inclusão no orçamento da União. Medida de todo salutar, uma vez que os investimentos realizados pelas empresas em que o governo detenha maioria do capital social com direito a voto são provenientes de recursos públicos e, como tais, devem ser objeto de transparência e controle pela sociedade.

Já o "orçamento fiscal" é aquele com o qual estamos acostumados a nos referir quando falamos do orçamento, simplesmente. Contém as receitas e as despesas de todos os órgãos da Administração. É o mais importante dos três orçamentos e bastante abrangente, como se depreende do item I acima.

Queremos destacar dois pontos relativos ao orçamento que têm relação direta com o planejamento.

<sup>656</sup> Sobre o princípio mencionado, remetemos o leitor ao capítulo próprio relativo aos princípios orçamentários.

<sup>657</sup> Cf. James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 231.

O primeiro deles refere-se ao "demonstrativo", previsto no art. 165, § 6º, da Lei Maior — e repetido no art. 5º, II, da CF, que acompanhará o projeto de lei orçamentária e tratará de forma "regionalizada", o efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios "especiais" de natureza financeira tributária e creditícia.

Cuida-se de exigência deveras salutar que funciona como instrumento para que o Parlamento tome conhecimento — e participe — da política tributária e financeira do Estado. Enquanto a lei orçamentária não possa criar ou aumentar tributos (ou seja, o princípio da exclusividade), o impacto da "renúncia fiscal" em contas públicas é absolutamente relevante para a formulação da política tributária e, por ocasião da análise do projeto de lei orçamentária, o Parlamento tem condição de dispor de uma visão geral não somente sobre as despesas a serem efetuadas, mas também a respeito das receitas.

Não aceitamos a possibilidade da existência de uma política fiscal que não contemple uma análise séria da tributação e do gasto. Com efeito, de nada adianta aprimorar o sistema tributário se o último grau de possibilidade — o que, de resto, está longe de acontecer — é descuidar da política de gasto, da qualidade deste e de conhecer — e descobrir — a magnitude do "gasto" chamado "gasto tributário" (*tax expenditure*), ou, na linguagem legislativa brasileira, simplesmente "renúncia de receita".

Para bem se planejar, é indispensável ter conhecimento do que se vai e também *do que não se vai* arrecadar — aqui sob a forma de "renúncia".

O segundo item que pretendemos acentuar é o relativo ao anexo [ao projeto de lei orçamentária] que conterá o "demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º [Anexo de Metas Fiscais]" (art. 5º, I, da LRF). cremos que esse é o ponto em que se fecha, ao menos do ponto de vista jurídico, a noção de planejamento plasmada na Constituição e a sua obrigatoriedade; é dizer: não há como sustentar

que a Lei Orçamentária Anual não seja obrigada a ser elaborada segundo o Plano plurianual e a LDO, cujos detalhes em termos quantitativos e qualitativos estão contidos nessa Anexo, que *deve ser seguido para a elaboração da LOA*.<sup>658</sup>

<sup>658</sup> Pela sua importância, transcreve-se a seguir o art. 5.º da LRF até onde ele interessa para os efeitos aqui pretendidos:

“Art. 5.º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1.º do art. 4.º;

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6.º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (*Verado*):  
b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1.º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2.º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3.º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4.º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5.º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1.º do art. 167 da Constituição.

§ 6.º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos”.

### 8.3.2.4 Da geração da despesa

Não poderíamos deixar de fazer referência a um desdobramento, no nível infraconstitucional, do primado do planejamento, no nível da Lei de Responsabilidade Fiscal. Trata-se dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses dispositivos, ~~transcreve-se~~ da LRF sob o título da “geração da despesa”, referem-se, na verdade, à geração de despesa “nova”.

O tema principal pelo art. 15, com o seguinte teor: “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”.

O art. 16 da LRF prescreve que a “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” que acarrete aumento da despesa deve vir acompanhada de 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro (referente a três exercícios: ao exercício em que deva entrar em vigor e aos dois subsequentes) e 2) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Não há dúvida de que esse preceito está intimamente conectado com o postulado do planejamento. Busca a lei fixar a necessidade de este estar sempre presente nas suas decisões. Como afirma Weder de Oliveira, “o artigo 16 representa uma tentativa da Lei de Responsabilidade Fiscal de imprimir planejamento e reflexões orçamentárias e financeiras às decisões da Administração Pública”.<sup>659</sup>

Para esse mesmo autor, que resume com muita felicidade o conteúdo do dispositivo em exame, a essência do texto do art. 16 pode ser traduzida do seguinte modo:

Toda iniciativa de criar, expandir ou aperfeiçoar a ação governamental e que acarrete aumento de despesa deve ser instruída

<sup>659</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 1040.

com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (no exercício em que deva iniciar o aumento de despesa e nos dois seguintes) e ser submetida à prévia verificação de adequação orçamentária e financeira (atestada pelo ordenador de despesa) antes de ser aprovada, quando for o caso, e de serem promovidas as licitações necessárias à execução da ação.<sup>660</sup>

O art. 17, por seu turno, ao tratar da "despesa obrigatória de caráter continuado", reza: "considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios".

Não parece haver uniformidade, na doutrina, quanto à conceituação do que seriam as despesas obrigatórias de caráter continuado. A interpretação que se nos afigura mais adequada a esse conceito, a nosso ver, é trazida por Weder de Oliveira, que a extrai de um relatório apresentado em 2001 à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, por ele encampada, que é a seguinte:

*Despesa obrigatória de caráter continuado*

É a despesa decorrente de lei ou medida provisória que atribui direitos aos que atenderem critérios de elegibilidade, fixando para o ente federativo a obrigatoriedade de destinar recursos ao cumprimento das obrigações, nos montantes necessários, independentemente de considerações sobre disponibilidade orçamentária.<sup>661</sup>

Para as despesas que aí se enquadrarem, os atos que as criarem ou aumentarem "deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 [estimativa do impacto orçamentário-financeiro] e demonstrar a origem dos recursos

<sup>660</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 1041.

<sup>661</sup> Idem, *ibidem*, p. 965.

para seu custeio" (art. 17, § 1.º). Além disso, tais atos deverão ser acompanhados de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, conforme exigência do § 2.º do art. 17.

Não se entrará em maiores detalhes sobre o tema mencionado, por não se tratar de comentar a Lei de Responsabilidade Fiscal; o intuito aqui é meramente mostrar a preocupação do legislador constitucional e infraconstitucional com o planejamento.

#### 8.4 Algumas conclusões

A atividade de planejamento orçamentário estatal não é tão recente assim no ordenamento jurídico brasileiro, como fazem pensar os dispositivos constitucionais de 1988 e a legislação que se lhe seguiu.

Além das chamadas "previsões plurienais" da Lei 4.320/1964, a que já nos referimos, o Decreto-lei 200/1967 previa o planejamento como um dos "princípios fundamentais" para as atividades da Administração Federal (art. 6.º, D). O art. 7.º desse Decreto-lei dispõe:

Art. 7.º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- plano geral de governo;
- programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- orçamento-programa anual;
- programação financeira de desembolso.

Como se vê, os conceitos de "plano" e "programas" estão presentes desde que vingou a ideia de *orçamento-programa*.

É fundamental para o Estado planejar os seus meios de ação visando à realização do bem comum e o atingimento dos objeti-

vos inseridos já no Preâmbulo da Carta da República (assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça) no art. 3.º e em outros da Lei das Leis.

A Constituição Federal de 1988 prevê em diversos dispositivos *prestações positivas* que o Estado deve assumir para o atendimento do interesse geral da nação, por exemplo, a proteção da saúde (art. 196), a previdência social (arts. 6.º e 201), a aposentadoria da mulher após trinta anos de contribuição (art. 201, § 7.º, I), entre outros. O Texto Constitucional contempla também a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VI e VII).

Tais prestações devem estar contidas em um plano de ação governamental. E é por meio do orçamento [das três leis orçamentárias] que o Estado se planeja, se programa, enfim, se prepara para a consecução de suas finalidades, visando a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*, da CF/1988).

Diante das considerações precedentes, podemos afirmar que:

- (i) orçamento público e planejamento são temas umbilicalmente relacionados como demonstra a evolução histórica do conceito de orçamento público, que passou de mera peça contábil de autorização de despesas e previsão de receitas para se constituir em um instrumento jurídico-político-econômico de que se vale o Estado para concretizar os objetivos fundamentais da República brasileira;
- (ii) a Constituição Federal de 1988 alberga uma série de normas que destacam a importância do planejamento como forma de organização das diversas atribuições que o atual ordenamento jurídico confere ao Estado;
- (iii) a implementação do plano de ação governamental se dá por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA),

que, conjuntamente, estabelecem os mecanismos de concretização das políticas públicas, seja no plano social ou econômico;

- (iv) a LRF incorporou de forma explícita o planejamento estatal como vetor de conduta dos agentes públicos na medida em que somente uma ação planejada e transparente pode ser considerada como responsável em termos de gestão fiscal.

## Capítulo 9

# EFICIÊNCIA E LEGITIMIDADE

Sumário: 9.1 Eficiência — 9.2 Legitimidade — 9.3 Conclusão.

### 9.1 Eficiência

Pensamos que a eficiência está no bojo do planejamento, até porque este deve ser efetuado *para* atingir-se aquela e produzir seus reflexos no organismo, razão pela qual teceremos aqui algumas considerações sobre este princípio.

O princípio da *eficiência* foi inserido no texto da Constituição da República por intermédio da Emenda Constitucional n. 19/98, com o que o art. 37, *caput* passou a ter a seguinte redação:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência* e, também, ao seguinte: [...].

Após esta inclusão, a doutrina passou dedicar-se ao estudo do princípio em tela mais acentuatadamente. Entretanto, a primeira indagação que se deve fazer é a de se este princípio teria de vir expresso ou se ele já existia, mesmo antes de passar a constar do texto da Constituição.

Para aqueles que preferem sempre encontrar um dispositivo expresso na legislação para só então aceitar a sua existência no mundo jurídico — não admitindo com muita facilidade o que não está escrito —, já o Decreto-Lei n. 200/67 referia-se à *eficiência*

*administrativa* (art. 26, III)<sup>662</sup> e previa a punição de servidor *ineficiente* (art. 100)<sup>663</sup>, por exemplo. Se isso foi ou está sendo observado na prática do dia-a-dia, é outro tipo de cogitação.

Como a lei não define o que é eficiência para os fins do art. 37 da Lei das Leis, a doutrina deve esforçar-se para conceitua-la, ainda que seja buscando elementos fora do Direito. Nosso entendimento, uma palavra ou expressão utilizada no texto constitucional — em certos casos isso se aplica à legislação infraconstitucional também — deve, para ser interpretada, buscar elementos na própria Constituição; se isso for inviável, desce-se à legislação infraconstitucional e, na impossibilidade de se encontrar aí também auxílio para a respectiva interpretação, ir-se-á buscar o significado daquele conceito fora do Direito, seja em outra ciência ou mesmo na linguagem vulgar.

Este modo de ver parece ser compartilhado também por Cintra do Amaral, como emerge do trecho seguinte:

Não vejo empecilho a que o cientista do Direito busque em outras ciências noções que lhe permitam aclarar determinados conceitos jurídicos. É preconceituosa a ideia de que o positivista jurídico, que vê o objeto da ciência do Direito como sendo as normas (Postas) que compõem o ordenamento jurídico vigente em um determinado país, oponha-se necessariamente ao estudo interdisciplinar. Tal oposição seria de profunda indigência mental.<sup>664</sup>

<sup>662</sup> “Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:

[...] III — A eficiência administrativa”.

<sup>663</sup> “Art. 100. Instaurar-se-á processo administrativo para a demissão ou dispensa de servidor efetivo ou estável, comprovadamente ineficiente no desempenho dos encargos que lhe competem ou desidioso no cumprimento de seus deveres”.

<sup>664</sup> Antônio Carlos Cintra do Amaral, O princípio da eficiência no direito administrativo, p. 3.

Superado este aspecto, outra questão que surge ao tratar da eficiência refere-se à diferenciação entre *eficiência* e *eficácia*, expressões que, para o leigo, podem ser equivalentes, mas para os estudiosos são coisas distintas.

No Dicionário Aulete, v.g., numa das suas acepções eficientes é sinônimo de *eficácia*. Em outra, é equivalente a *produtividade*, como segue:

Eficiência:

1. Ação, força ou capacidade de produzir bem o efeito desejado ou realizar bem tarefas; EFICÁCIA [ antôn.: Antôn.: ineficiência. ]
2. Qualidade ou capacidade (de alguém, um dispositivo, um método etc.) de ter um bom rendimento em tarefas ou trabalhos com um mínimo de dispêndio (de tempo, recursos, energia etc.); PRODUTIVIDADE.

O mesmo Dicionário define *eficácia* como “capacidade de realização de tarefas com eficiência, com bons resultados”, o que termina por confirmar a identificação das duas palavras.

Já no Dicionário Houaiss, além de também ser equiparada a *produtividade* (produtividade econômica; rendimento), *eficiência* acaba sendo identificada com *eficácia*, porquanto um dos significados atribuídos a *eficiência* é o de “poder, capacidade de uma causa produzir um efeito real”, ao mesmo tempo em que contempla como um dos sentidos da palavra *eficácia* a “real produção de efeitos”.

Voltando ao Direito positivo, o texto original da Constituição de 1988, antes, portanto, da modificação do art. 37, já se referia à eficiência e à eficácia, por exemplo, no art. 74, II, que reza:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II — comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à *eficácia e eficiência*, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

Assim, a Administração Pública (*latu sensu*) ser pautada pela eficiência não constitui nenhuma novidade.

Aliás, se é o povo o criador do Estado, se “consente” em desviar parte do seu patrimônio a este para que se cumpram os fins que ele (povo) escolheu, e se deposita na mão de gestores circunstanciais a administração do que é público, é lógico e racional, sob qualquer ponto de vista, que esse gestor deve orientar a sua gestão aproveitando da melhor forma possível os recursos fornecidos pelo seu mandante (o povo).

Nessa linha de raciocínio, tendemos a compreender o vocábulo *eficiência* em outro sentido apontado pelo Dicionário Houaiss, como significando a “virtude ou característica de (uma pessoa, um maquinismo, uma técnica, um empreendimento etc.) conseguir o melhor rendimento com o mínimo de erros e/ou de dispêndio de energia, tempo, dinheiro ou meios”.

Algumas tentativas de aproximação sobre o que se deve considerar quando se fala de “eficiência” foram e estão sendo feitas pela doutrina, em geral, mais abundantemente pelos administrativistas. Não é o caso, aqui, de passarmos em revista toda a doutrina a respeito, pois a ideia é ligar o princípio em análise ao orçamento, tão só.

Assim, apresentamos, em primeiro lugar uma análise feita por Antônio Carlos Cintra do Amaral quem, adotando conceitos a Ciência da Administração, entende que a *eficiência* está relacionada aos meios, enquanto que a *eficácia* se reporta aos resultados.<sup>665</sup> Trazendo um exemplo muito representativo, referindo

<sup>665</sup> Antônio Carlos Cintra do Amaral, O princípio da eficiência no direito administrativo, p. 4.

por Chiavenato, diz que ser *eficiente* é “jogar futebol com arte” e ser *eficaz* é “ganhar a partida”.<sup>666</sup>

Paulo Modesto, por sua vez, traz do direito comparado algumas expressões com as quais se costuma aludir à eficiência, tais como “exigência de boa administração (ou bom andamento da administração)”, “princípio da *eficácia*”, “princípio da racionalização administrativa”, “princípio da não burocratização”, “economicidade” etc.<sup>667</sup>

Este autor, corroborando o que dissemos um pouco atrás, entende que, mesmo antes da alteração efetuada com relação ao art. 37 da C.F., a Constituição nunca permitiu a ineficiência (isto é, o princípio da eficiência já estava nas entrelinhas da Lei das Leis). Ou, nas suas palavras:

Nunca houve autorização constitucional para uma administração pública ineficiente. A boa gestão da coisa pública é obrigação inerente a qualquer exercício da função administrativa e deve ser buscada nos limites estabelecidos pela lei. A função administrativa é sempre atividade finalista [...] O exercício regular da função administrativa, numa democracia representativa, repele não apenas o capricho e o arbítrio, mas também a negligência e a ineficiência, pois ambos violam os interesses tutelados na lei.<sup>668</sup>

Este mesmo autor chega a entender a eficiência como “um requisito da validade jurídica da atuação administrativa”.<sup>669</sup> Valendo-se das lições de Hely Lopes Metrelles, diz que o prin-

<sup>666</sup> Antônio Carlos Cintra do Amaral, O princípio da eficiência no direito administrativo, p. 4.

<sup>667</sup> Paulo Modesto, Notas para um debate sobre o princípio da eficiência, p. 3.

<sup>668</sup> Idem, *ibidem*, p. 7, grifou-se.

<sup>669</sup> Idem, p. 9-10. São as suas palavras: “[...] a necessidade de otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade continua a ser um valor fundamental e um requisito da validade jurídica da atuação administrativa”.

cípio da eficiência pode ser equiparado ao princípio tradicional da *boa administração*.

Na administração prestadora, constitutiva, não basta ao administrador atuar de forma legal e neutra, é fundamental que atue com eficiência, com rendimento, maximizando recursos e produzindo resultados satisfatórios.<sup>670</sup>

Numa síntese bastante objetiva, Modesto aponta as características cravadas na obrigaçãõ de atuação eficiente, que seriam: ação idônea (eficaz); ação econômica (otimizada) e ação satisfatória (dotada de qualidade).<sup>671</sup>

É evidente que se a Administração Pública deve atuar norteada pela eficiência, isto também se aplica ao orçamento. A elaboração deste, bem como a sua execução devem (não somente podem) seguir o cânone da eficiência.

Ricardo Lobo Torres observa: “[...] mas o princípio da eficiência desborda o campo da Administração Pública para penetrar também no orçamento”.<sup>672</sup>

Alude ao artigo 31.2. da Constituição da Espanha, que prevê que “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

O citado autor pondera que o princípio da eficiência projeta-se diretamente “para a temática da gestão orçamentária, que também se deixa influenciar por novas técnicas gerenciais”, acrescentando que, em certo sentido, este princípio “se aproxima do da economicidade e, como esta, permite a abertura do controle orçamentário ao Judiciário e ao Tribunal de Contas”.<sup>673</sup>

<sup>670</sup> Paulo Modesto, Notas para um debate sobre o princípio da eficiência, p. 9.

<sup>671</sup> Idem, ibidem, p. 10.

<sup>672</sup> Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, v. 5. O orçamento na Constituição, p. 307.

<sup>673</sup> Idem, ibidem.

Mais do que saber com segurança a distinção entre eficiência e eficácia, o que se percebe incrustado nos comandos constitucionais que a elas se referem é a preocupação com a *otimização* do atuar público em tudo o que diz respeito aos recursos que vêm do povo.

Aqui, sim, se pode estabelecer um paralelo entre as finanças públicas e as finanças privadas. Todo cidadão tem o natural desejo de fazer valer o máximo possível os seus recursos financeiros, procurando sempre a melhor aplicação possível destes e o melhor gerenciamento que estiver ao seu alcance. No setor público, com muito mais razão, este deve ser o pensamento, pois, já de início, o administrador público age *em nome* do dono dos recursos e deve fazê-lo a favor deste, não desperdiçando recursos, aplicando-os da forma que leve à produção dos melhores frutos. A diferença está em que, no âmbito privado, o particular tem a liberdade de agir como bem lhe aprouver, ainda que, ao final, em seu desfavor, hipótese que não cabe no setor público, porquanto este tem a *obrigação*, por imposição constitucional, de atuar eficientemente.

Celso Antônio Bandeira de Mello imbrica o princípio da eficiência com o da legalidade, ou, nas suas palavras, esse princípio não pode ser concebido “senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência”.<sup>674</sup>

Na opinião do festejado mestre, como, de resto, também na nossa, o princípio da eficiência nada mais é do que o velho princípio da “boa administração”. Cita as lições de Guido Falzone, autor italiano de monografia sobre o tema, datada de 1953, para quem “boa administração” significa desenvolver a atividade administrativa “do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idô-

<sup>674</sup> Curso de direito administrativo, p. 125.

neos para tanto”.<sup>675</sup> Segundo Bandeira de Mello, ainda, trata-se de um dever *não somente ético* ou mera “aspiração deontológica”, mas de um dever “*atual e estritamente jurídico*”.<sup>676</sup>

Efetivamente, parece que a melhor forma de encerrar a eficiência é no sentido apontado — como “boa governança”. Exercer função pública *per se* implica fazê-lo com decoro e de melhor maneira possível.

O desempenho da função administrativa é uma delegação, uma procuração que o povo outorga, seja mediante eleições para o Legislativo ou para o Executivo, seja por meio de concurso público, ou, ainda, por alguma outra forma de “terceirização” autorizada por lei, mas sempre e em qualquer caso, consiste num assentimento para que a pessoa delegatária exerça essa função *em nome do povo*, que é o dono da coisa pública. Este simples fato já mostra, a nosso ver claramente, que aquele que exerce a função pública, *sob qualquer das suas possíveis roupagens*, tem de proceder como se a atividade que desenvolve fosse sua, ou seja, usando a mesma diligência que, presumivelmente, empregaria se gerisse a sua própria atividade, negócio ou quejandos.

No intuito de perseguir a eficiência foi criado, no âmbito federal, o “Sistema de Informações de Custos do Governo Federal — SIC”, que é “um banco de dados que se utiliza da extração de dados dos sistemas estruturantes da administração pública federal, tal como SIAPE, SIAFI e SIGPlan, para a geração de informações”. Tem ele por objetivo subsidiar decisões governamentais e organizacionais que conduzam à alocação mais eficiente do gasto público.<sup>677</sup>

<sup>675</sup> *Curso de direito administrativo*, p. 125.

<sup>676</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 125.

<sup>677</sup> Conforme registrado no site do Tesouro Nacional: <https://www.ri.tesouro.fazenda.gov.br/pt/aprenda-com-o-tesouro/sistema-de-informacoes-de-custos>.

Nota-se, pois, que a eficiência constitui, também, a exemplo de outras categorias principiológicas, um *work in progress*, ainda longe de atingir os objetivos pretendidos, por certo, mas com um importante caminho já percorrido.

## 9.2 Legitimidade

Tema conexo também, a nosso ver, com o da *performance* orçamentária, num certo sentido, é o referente à legitimidade. Delimitemos o alcance da nossa preocupação.

A Constituição da República, no *caput* o art. 70, inclui a legitimidade como parte do controle externo a ser exercido sobre as contas públicas. É o seu teor:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Sempre pensamos que, uma vez que o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71, *caput*), pode fiscalizar os entes públicos quanto à legitimidade, poderá julgar irregulares as contas pelo fato de elas serem ilegítimas.

Ocorre que a aparente simplicidade dessa conclusão implica passar por complexos questionamentos, começando pelo próprio significado da palavra “legitimidade” nesse contexto.

É praxe, nos estudos introdutórios de Direito, fazer-se o comparativo entre o “legal” e o “legítimo”.

Elías Díaz declara que “legítimar es justificar, tratar de justificar [...]”.<sup>678</sup> A princípio, nem tudo o que é legal é legítimo e vice-versa. O Dicionário Houaiss traz como um dos sentidos da palavra legítimo: “que é conforme ao direito positivo, que

<sup>678</sup> Elías Díaz, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, p. 21.

está fundado e amparado em lei; legal". Ou seja, na linguagem corrente podem-se confundir os dois conceitos (legalidade e legitimidade); no Direito, porém, sabemos que não é exatamente assim, ou que, pelo menos, não é sempre assim.

No seu *Dicionário Jurídico*, dentre as definições de "legitimidade", Maria Helena Diniz aponta as seguintes:

*na Ciência política*: [...] *d*) homologação do poder governamental pelo consentimento popular; *e*) adequação do poder à ideia de direito predominantemente na coletividade; *na Teoria geral do direito*: *a*) legalidade; [...] *c*) caráter do que está conforme à lei e à justiça etc.<sup>679</sup>

Selecionamos aqui somente as acepções de que nos valemos para encaminhar nosso raciocínio.

Comumente fala-se da legitimidade com relação ao poder do Estado, que pretende ser legítimo, *estar justificado*. A este respeito, transcrevemos as palavras de Elfas Díaz:

[...] el Derecho en cuanto legalidad, expresión de un poder político [...] que institucionaliza la posibilidad de utilizar la coacción, incluso física, siempre pretende presentarse a sí mismo, y a esa coacción, incluso física, como legítimo, es decir — en mayor o menor grado — como algo necesario y justo. *Necesita, pues, justificar aquélla y justificarse él mismo.*<sup>680</sup>

Para Kelsen, a legitimidade acaba sendo identificada com a legalidade. Partindo da dedução do seu raciocínio sobre a "norma hipotética fundamental", Kelsen assevera que

o princípio de que a norma de uma ordem jurídica é válida até a sua validade terminar por um modo determinado através essa mesma ordem jurídica, ou até ser substituída pela validade de uma outra norma desta ordem jurídica, é o princípio da legitimidade.<sup>681</sup>

<sup>679</sup> Maria Helena Diniz, *Dicionário jurídico*, verbete "legitimidade".

<sup>680</sup> Elfas Díaz, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, p. 22, grifou-se.

<sup>681</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura do direito*, p. 290.

Habermas, após traçar um quadro sobre a evolução do Direito, a formação da ideia de direito positivo, a evolução do Estado Democrático de Direito e outros assuntos afins, averba:

[...] a lo que apunto con todas estas consideraciones es a la idea de un Estado de Derecho con divisiones de poderes, que extrae su legitimidad de una racionalidad que garantice la imparcialidad de los procedimientos legislativos y judiciales.<sup>682</sup>

Para ele, a ideia de um contrato social é usada para justificar moralmente o poder exercido sob a forma de direito positivo, para justificar moralmente a "dominação legal-racional", no sentido Weberiano.<sup>683</sup> Assim, um contrato que cada indivíduo celebra com todos os demais indivíduos (autonomamente) só pode ter por conteúdo algo que redunde no bem de cada um, fazendo, assim, com que somente sejam aceitáveis aquelas regras que possam contar com o assentimento não forçado de todos. Isso levaria a concluir que

arazón do direito natural moderno é essencialmente razão prática, razão de uma moral autônoma. *Esta exige que distingamos entre normas y principios y procedimientos justificatorios, procedimientos conforme a los cuales podemos examinar si las normas, a la luz de los principios válidos, pueden contar con el asentimiento de todos.*<sup>684</sup>

Percebe-se que, à exceção de Kelsen, cujo sistema teórico leva a possibilidade de identificar a legitimidade com a legalidade, a ideia prevalente é a de que a legitimidade, de um modo ou de outro, pressupõe *consenso, aceitação*. A aceitação do poder do Estado, num Estado Democrático de Direito é exatamente o que o legitima.

<sup>682</sup> Jürgen Habermas, ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de legalidad?, p. 37.

<sup>683</sup> Idem, *ibidem*, p. 29.

<sup>684</sup> Idem.

Mesmo Kelsen, de uma certa forma traz à baila a ideia de aceitação, pois, a legitimidade de um sistema jurídico, ainda que confundida com a sua validade, também decorre da aceitação de "norma fundamental", a partir da qual são deduzidas todas as demais, que lhe são inferiores e que a têm como o seu fundamento de validade (ou, da sua legitimidade).

Feita esta introdução, passemos a tratar da legitimidade em qual posta no art. 70, *caput*, da Constituição Federal.

Se a ideia de que o Tribunal de Contas (e o Congresso Nacional) pode apreciar as contas públicas sobre o aspecto da legitimidade e se as entender ilegítimas, declará-las irregulares é verdadeira, resta saber qual é a "legitimidade" a ser contrastada.

Diante do que se expôs retro, parece que o gasto público somente pode ser considerado *legítimo* quando for dirigido às prioridades escolhidas pela sociedade.

Não sendo de fácil delimitação o conceito de "legitimidade", o que salta aos olhos já na primeira leitura da Constituição de 1988 a esse respeito é que ela inovou, acrescentando, ao lado do controle quanto à legalidade, o controle quanto à legitimidade. É dizer: ainda que não se esteja seguro do que significa a legitimidade neste sentido, sabe-se, com certeza, que a mera legalidade já não basta. O simples fato de olhar à aplicação do dinheiro público para verificar se o que foi gasto se ajusta à autorização legislativa para a efetivação desse gasto já não é suficiente. A simples operação de subsumção já não é considerada satisfatória; ela é, ainda, imprescindível, mas não mais suficiente.

Para Regis de Oliveira, os termos *legitimidade* e *economia* devem ser interpretados à luz das competências explicitadas na Constituição.<sup>685</sup> Nas suas palavras, "a legitimidade tem a ver com a eficiência na aplicação dos recursos".<sup>686</sup> Conforme o ilustre professor, a legitimidade é muito mais que a simples

<sup>685</sup> Régis Fernandes de Oliveira, *Gastos Públicos*, p. 170.

<sup>686</sup> Idem, *ibidem*, p. 170.

legalidade, referindo-se à circunstância de o gasto estar sendo dirigido para onde necessário. A conduta "legítima" do administrador público válida seria apenas aquela considerada como melhor, aquela conduta com a qual ele irá atingir os interesses públicos. "Não é qualquer conduta, mas apenas aquela exigida pela norma".<sup>687</sup>

A título ilustrativo trazemos o ocorrido na Espanha, por época da reforma da sua Constituição, para atender aos reclusos de obediência à estabilidade financeira exigida pela União Europeia.

Parte da esquerda daquele país entendeu que a modificação que acabava de ocorrer, no capítulo relativo à "Dívida Pública", supunha um "ataque frontal" aos *fundamentos* do Estado democrático e social de Direito, na medida em que as

restrições draconianas ao gasto público que decorrem das limitações constitucionais ao déficit estrutural e ao endividamento público das Administrações Públicas [Estado central, Comunidades Autônomas e Corporações Locais] tornam impossível manter os compromissos normativos que são consubstanciados ao Estado de Bem Estar que a Constituição reconhece.<sup>688</sup>

Tendo como base a cláusula constitucional [da Constituição espanhola] relativa ao "Estado social e democrático de Direito", que faz com que esse tipo de Estado se assente numa "crescente socialização das necessidades humanas e do modo de satisfazê-las", afirma Rodríguez Bereijo, ao mesmo tempo gera um aumento das demandas e expectativas sociais "(nem sempre compatíveis entre si e possíveis de serem financiadas) que, na consciência dos cidadãos se consolidaram como uma espécie de direito adquirido da coletividade frente ao Estado e pressionam

<sup>687</sup> Régis Fernandes de Oliveira, *Gastos Públicos*, p. 170.

<sup>688</sup> Conforme relata Álvaro Rodríguez Bereijo, em *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, p. 12.

(quando não impõem) aos poderes públicos [...] como compromissos sociais normativos de certo modo irreversíveis".<sup>689</sup>

O ilustre professor tocou no ponto crucial da realidade vivida nos dias atuais por diversos países europeus e, por que não dizer, de certa forma, também o Brasil. Uma vez que a sociedade se habituou a gozar efetivamente de certos direitos, dificilmente se acostumará a deixar de possuí-los senão que, ao contrário, por tendência humana-natural, desejará ampliá-los.

Ocorre que, para que possa o Estado conceder tais direitos, necessitará, como é elementar de recursos suficientes — que quase nunca existem — e, para ampliá-los, de maior número ainda de recursos financeiros.

Não se pode negar que o Brasil, embora a Constituição da República não traga expressamente a expressão "Estado social e democrático de Direito",<sup>690</sup> é inafastável que a análise do seu conjunto leva a extrair o acentuado cunho social que o Estado brasileiro deve buscar. Tenha-se em mente, por exemplo, a referência aos *fundamentos* do Estado, explicitados no artigo 3.º, *verbis*:

Art. 3.º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I — construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II — garantir o desenvolvimento nacional;
- III — erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV — promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

<sup>689</sup> Alvaro Rodríguez Bereijo, *La reforma constitucional del artículo 135 CE y la crisis financiera del Estado*, p. 15.

<sup>690</sup> A Constituição Brasileira dispõe no seu art. 1.º: "A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]".

No mesmo diapasão, no art. 5.º, ao prever a "função social da propriedade" (inciso XXIII — a propriedade atenderá a sua função social), logo depois de garantir esse direito (inciso XXII); os direitos sociais a que se refere o art. 6.º ("art. 6.º: são direitos sociais: a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição"); além de todos aqueles enumerados no art. 7.º.

### 9.3 Conclusão

Assim, a legitimidade no gasto público tem estreita relação com aquilo que foi incorporado pelo Estado brasileiro como prioridades a serem atendidas. Dada a invariável escassez de recursos, estes somente podem ser destinados a fins *legítimos*, no sentido aqui apontado.

A aparente contradição entre eficiência, desempenho e legitimidade fica, no nosso sentir, somente na aparência. Vejamos. A legitimidade funciona como um filtro na hora da elaboração do orçamento. Com base nela deverá ser decidido o destino do dinheiro público e, exatamente por ter de ser levada em conta a eficiência, a fim de propiciar que o maior número de prioridades seja atendido, deve-se cobrar os resultados durante e após a execução do orçamento.

Percebe-se, pois, que são elementos interdependentes e complementares.