

O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E INTERVENÇÃO

2.1. CONCEPÇÃO ATUAL DE ORÇAMENTO PÚBLICO

Em razão dos objetivos delineados para a presente publicação, e como se procedeu ao longo do início do Capítulo anterior quando se tratou da intervenção do Estado no domínio econômico, é imprescindível traçar um breve histórico da figura do orçamento. Para tanto, partir-se-á de sua concepção clássica até a hodierna.

Saliente-se que ambos os institutos – orçamento público e intervenção estatal – estão intimamente atrelados aos acontecimentos políticos, econômicos e financeiros que se sucederam no tempo.

Deveras, extrai-se a concepção clássica de orçamento das revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, ou seja, do advento do Estado Moderno¹³⁰ e início do regime representativo, que o qualificava como sendo mera peça de previsão das receitas e autorização das despesas públicas, as quais eram simplesmente classificadas por objetos, sem pretensão alguma de dispor acerca das reais necessidades do Estado¹³¹.

Embora no Estado absoluto já se possa verificar a presença da autorização para a instituição e cobrança de impostos, não há como afastar o fato de que esse regime se qualificava pela concentração dos poderes do Estado na pessoa dos soberanos,

¹³⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. V, p. 2-3.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*. São Paulo: RT, 1973. p. 1.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

instalado no interior de cada organização política¹³². Com isso, era impossível distinguir a “Fazenda do Rei e a do Estado, as despesas do Rei e do Reino, as rendas da Coroa e do Reino”¹³³, o que afastava a ideia de que durante o período mencionado fosse necessária qualquer autorização para a criação e cobrança de tributos, assim como para a realização de despesas¹³⁴.

Diante dos abusos perpetrados pelos governantes, o orçamento, em um primeiro momento, atuou como instrumento político de controle da tributação excessiva, em que o Legislativo passou a exercer fundamental controle sobre o Executivo no tocante à instituição e arrecadação de tributos.

O *consentimento* sobre a arrecadação exprimia, assim, os primeiros passos do orçamento, no que tange a atribuir autorização à arrecadação, valendo-se os soberanos de seus domínios para prover as despesas ordinárias do reino e de receita extraordinária para honrar as despesas provenientes, geralmente, de guerras.

Mais tarde, verificou-se também a necessidade de se estabelecer um controle sobre o gasto público, o que resultou na imposição de limites ao Estado e se concretizou com a institucionalização da anualidade orçamentária. Conforme adverte Aliomar Baleeiro¹³⁵, a função do controle político exercido pelo Poder Legislativo sobre o Executivo era a de estabelecer um equilíbrio entre receita e despesas. Em suma, Baleeiro¹³⁶ anota:

Durante os dois primeiros séculos, desde a revolução britânica de 1688, o orçamento, como instrumento político, foi o escudo para a defesa dos contribuintes contra os governos. Era, sobretudo, um dique para conter as despesas e, conseqüentemente, deter o apelo à tributação.

(...).

O orçamento, por essas razões, floresceu em sua primeira fase, como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências peculiares dos governantes dissociados dos interesses gerais das massas. Estabelecido para cada ano, forçava o rei à convocação periódica e regular dos representantes em parlamento.

É no liberalismo, e com as grandes revoluções liberais no fim do século XVIII, que o Estado se constitui plenamente, dando início a uma nova sociedade e deixando

¹³² MENEZES, Anderson de. *Teoria geral do estado*. Rio de Janeiro: Forense, 1960. p. 32.

¹³³ GODINHO, Vitorino Magalhães. *Finanças públicas e estrutura do estado. Ensaios sobre a história de Portugal II*. In: TORRES, Ricardo Lobo, op. cit., p. 4.

¹³⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 3.

¹³⁵ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. atualizada por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 395.

¹³⁶ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 395.

para trás aquilo que os franceses chamaram de *Ancien Régime*, então caracterizado pelo absolutismo real, dotado de privilégios diversos de origem feudal, submissão da atividade econômica a interesses do monarca ou da nobreza e a sobreposição de direitos.

Como decorrência do movimento constitucionalista, estabeleceu-se um pacto entre os cidadãos, assegurando-lhes uma série de direitos tidos como fundamentais e inerentes à condição humana, os quais impunham aos Estados a necessidade de melhor se organizarem. Em suma, consolidava-se no mundo contemporâneo a ideia de Constituição, o que guarda evidente correlação com o modelo teórico do contrato social desenvolvido por Jean-Jacques Rousseau¹³⁷, segundo o qual:

Instantaneamente, em vez da pessoa individual de cada contratante, esse ato de associação produz um corpo moral e coletivo composto de tantos membros quantos votos tem a assembleia, o qual recebe desse mesmo ato sua unidade, seu eu comum, sua vida e sua vontade. Essa pessoa pública, que se forma assim pela união de todas as outras, tomava antigamente o nome de Cidade e toma agora o de República ou de corpo-político, que é chamado por seus membros de Estado quando é passivo, Soberano quando é ativo, Potência quando comparado a seus semelhantes. Quanto aos associados, eles tomam coletivamente o nome de povo e se chamam em particular de Cidadãos, enquanto partícipes de uma autoridade soberana, e Súditos, enquanto submetidos às leis do Estado.

Nesse cenário insere-se o orçamento como peça fundamental de atuação do Estado, em que a limitação da autoridade pelo delineamento de poderes e a declaração dos direitos do homem passam a ser assegurados e garantidos por um documento sociojurídico-político, denominado Constituição, e que lhe impõe a obrigação de estabelecer maior controle e equilíbrio entre a receita e as despesas.

Informada pelo próprio princípio do liberalismo, a atividade financeira do Estado restringia-se ao indispensável à satisfação de suas necessidades primárias, as quais se resumiam à manutenção da segurança (interna e externa) e à promoção da justiça, sem que lhe fosse permitido exercer ingerência alguma na ordem econômica e social.

A propósito, Ricardo Lobo Torres¹³⁸ disserta:

O Estado Fiscal dessa fase histórica, que era um dos aspectos do Estado Guardado-Noturno, ou seja, do Estado que se restringia ao exercício do poder de polícia, da administração da justiça e da prestação de uns poucos serviços públicos, não necessitava

¹³⁷ ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*, p. 66-67.

¹³⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 11.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

de sistemas tributários amplos, por não assumir demasiados encargos na via da despesa pública e por não ser o provedor da felicidade do povo, como acontecia no patrimonialismo. A expressão mais significativa do Estado Orçamentário Liberal talvez a tenha oferecido J. B. Say: “*Le meilleur de tous les plans de finance est de dépenser peu, et le meilleur de tous les impôts est le plus petit*”. (Grifo do original.)

Ao lado do modelo clássico de orçamento financeiro do Estado, o qual consistia, nas palavras de Aliomar Baleeiro, em um “quadro de técnica contábil para coordenar comparativamente despesas e receitas públicas, de sorte que o Estado possa imprimir ordem e método na Administração”¹³⁹, outros países chegavam à conclusão de que devia ser apresentado, anualmente, um quadro de contas gerais da nação, no qual deveriam ser incluídos, além do setor público, as empresas e os particulares. Esse quadro consistiria em:

(...) uma recapitulação dos elementos da renda nacional: sua formação, seu circuito, sua repartição. Esse orçamento, chamado por Beveridge de *nacional* ou *humano*, passaria a figurar não como autorização mas como um roteiro da economia, onde se alicerça o orçamento do Estado¹⁴⁰.

Nas palavras de José Afonso da Silva¹⁴¹, a função do orçamento clássico poderia ser definida como se segue:

A função fundamental do orçamento clássico, historicamente, “foi sempre o de assegurar o controle político das atividades governamentais; controle que se fazia através dos órgãos legislativos sobre as atividades financeiras dos órgãos executivos. Era um orçamento político, contábil e financeiro apenas. Não tinha outra pretensão, não visava a outra finalidade”.

Ainda que fosse elaborado anualmente, visava-se, com o orçamento, apenas empreender maior controle político às atividades dos governantes, sem pretensão alguma de lhe dotar de outros atributos ou finalidades, que não mero documento de cunho financeiro.

Com o passar do tempo e a difusão da instrução primária, o aperfeiçoamento dos métodos eleitorais, o aprimoramento do sufrágio universal e a penetração política das massas nos negócios públicos, verificou-se uma crescente inversão das despesas públicas nos objetivos dos Estados¹⁴², até que, no início do século XX, dá-se a institucionalização do denominado Estado do Bem-estar Social – o *Welfare State* – e o conseqüente alargamento dos gastos com saúde, educação e, principalmente,

¹³⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 388.

¹⁴⁰ DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1980. p. 277.

¹⁴¹ DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*, p. 2.

¹⁴² BALEEIRO, Aliomar, op. cit., p. 396.

previdência social, o que culmina com o desequilíbrio orçamentário e a eclosão da denominada crise do Estado Liberal.

A ineficiência do Estado em atender às reivindicações sociais e garantir o pleno funcionamento do mercado fez que se impusesse aos governantes não apenas maior grau de intervencionismo na economia como anteriormente apontado, mas também a necessidade de maior controle entre despesas e receitas, pois os recursos destinados à promoção do desenvolvimento econômico se tornavam insuficientes.

A teoria orçamentária do Estado Liberal perdia, assim, seu fundamento. A ideia de equilíbrio entre receitas e despesas e seu caráter iminentemente político deixavam de ter consistência, tendo as Constituições de diversos países se modificado em razão da crise de 1929, a qual se instaurou com a quebra da Bolsa de Nova York e impôs a adoção de determinadas medidas pelo Estado, que passou a ter mais autorização para intervir no domínio econômico e social, conforme já salientado.

Instaurou-se uma nova forma de organização política e, em particular no Brasil, juntamente com a ideia de uma ordem econômica constitucional, “a disciplina constitucional do orçamento se amplia a partir de 1937, para atender à nova orientação política e econômica”¹⁴³, embora a Constituição de 1824 já previsse a obrigatoriedade do orçamento, repartindo as competências políticas entre a Assembleia e o Executivo¹⁴⁴.

A Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, já havia atribuído ao Congresso Nacional a obrigação e competência para “orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro” (art. 37, § 1º), no entanto, somente com a Constituição de 1946 é que o orçamento passa “a ser visto não mais como peça financeira, mas como um *programa* de governo, através do qual havia de se demonstrar não apenas a elaboração financeira, mas também definir a orientação do governo”¹⁴⁵.

Após o golpe militar de 1964, com o advento da Constituição de 1967 (art. 67, § 1º), tem-se, pela primeira vez, restrito o poder de emenda, ao se estabelecer que “não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa”.

¹⁴³ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 5.

¹⁴⁴ MASSONETTO, Luís Fernando. *O direito financeiro no capitalismo contemporâneo: a emergência de um novo padrão normativo*. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, p. 59-60.

¹⁴⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2011. p. 365.

Alterações e inovações, de fato, significativas são introduzidas pela Constituição cidadã de 1988, destacando-se, dentre elas, o poder de emenda do parlamentar, a instituição do plano plurianual, bem como da lei de diretrizes orçamentárias, a ampliação do controle das contas públicas e a instituição do planejamento no setor público como preceito fundamental.

E, como bem pondera José Afonso da Silva, “em verdade, a característica essencial dos orçamentos públicos, hoje em dia, é a que o define como um programa, como um instrumento de planejamento, de direção, e de controle da administração pública”¹⁴⁶.

Em outras palavras, atribuiu-se ao orçamento novas funções, pois ele “passou a ser um *instrumento de programação econômica, de programação de ação governamental*, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere”¹⁴⁷. As disputas por espaço e força impulsionaram a necessidade de o Estado melhor manipulá-las e distribuí-las, a fim de viabilizar um crescimento competitivo equânime, dotado de melhor distribuição de renda.

As alterações e inovações apontadas também se mostraram um tanto quanto ineficazes. A crise do Estado do Bem-estar Social, desencadeada nas décadas de 1980 e 1990, impôs novas modificações e consequências ao perfil da Constituição Orçamentária, conforme relata Ricardo Lobo Torres¹⁴⁸:

Influenciado pelas ideias de Keynes, o Estado de Bem-estar Social procura aumentar os impostos e as fontes da receita, ao mesmo tempo em que amplia as prestações públicas, principalmente no campo dos incentivos fiscais, dos subsídios, da previdência social e da seguridade. No final da década de 1970, após as sucessivas crises do petróleo, o Estado do Bem-estar Social passa a sofrer séria contestação, em virtude do crescimento insuportável da dívida pública, dos orçamentos repetidamente deficitários, da recessão econômica e do abuso na concessão de benefícios com os dinheiros públicos; a sua dimensão assistencialista conduz ao incremento das despesas com a previdência e a seguridade social sem a contrapartida da entrada de ingressos compatíveis com o volume dos encargos e, não raro, com o seu custeio pela incidência exageradamente progressiva dos impostos.

O excessivo intervencionismo do Estado no domínio econômico e social, do qual decorre a ampliação do papel do Estado e, portanto, a necessidade de se au-

¹⁴⁶ SILVA, José Afonso da. *Orçamento Programa no Brasil*, p. 39.

¹⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Orçamento Programa no Brasil*, p. 41.

¹⁴⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 13.

mentar os impostos e criar novas fontes de receitas, torna-o ineficiente, inflado e custoso. A propósito, Aliomar Baleeiro¹⁴⁹ salienta:

As ideias e práticas buscam empregar o orçamento como o aparelho para combater fases de depressão e de desemprego, promover investimentos, ou para conter as quadras inflacionárias. Os velhos princípios de técnica orçamentária, consagrados pelas gerações anteriores, vergam ao peso dessa tarefa enorme.

Com isso, passam a imperar o ideal do equilíbrio orçamentário e as ideias de economicidade e transparência das despesas, a qual constitui o grande desafio do Estado e das finanças públicas contemporâneas. Já não se aceitam as boas intenções, e há muito o orçamento deixou de ser simples peça de natureza contábil para se tornar importante instrumento de controle da sociedade sobre a atividade estatal e das finanças públicas¹⁵⁰.

Em suma, o orçamento começou a ser visto como importante programa de governo, “a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”¹⁵¹.

Ainda que sua regulação, em particular no Brasil, tenha enfrentado dificuldades decorrentes de circunstâncias econômicas confusas e desorganizadas em face dos altos índices inflacionários e do total descontrole do Estado sobre os aspectos fundamentais da economia, a ponto de qualificá-lo como um instituto quase inútil e uma peça de ficção, foi mais recentemente que essas preocupações tomaram novos rumos.

É o que se tem notado nos últimos anos. Após superar o momento de maior instabilidade, o orçamento vem se tornando poderoso instrumento de controle e planejamento do Estado, ainda que inúmeras questões tenham de ser debatidas, e outras, revistas, conforme será possível observar no decorrer deste estudo.

2.2. A RELEVÂNCIA, NA ATUALIDADE, DO DEBATE DA NATUREZA JURÍDICA DA LEI ORÇAMENTÁRIA

A despeito de Álvaro Rodríguez Bereijo¹⁵² sustentar que a polêmica doutrinária surgida em torno da discussão acerca da natureza jurídica do orçamento se re-

¹⁴⁹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 398.

¹⁵⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 369.

¹⁵¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 366.

¹⁵² BEREIJO, Álvaro Rodríguez. Orçamento – I. *Revista de Direito Público*, n. 94, p. 18-43.

veste de mero interesse dogmático, não há como olvidar que o debate instaurado em 1871 entre os juristas alemães ainda hoje se mostra pertinente e atual.

Além de necessário para a conclusão a que esta publicação se propõe, pois esta delinea como um de seus objetivos a análise dos efeitos jurídicos que as “previsões” constantes das leis orçamentárias (art. 165 da CF/1988) são capazes de produzir na ordem econômica, esse debate também se mostra relevante e atual.

Como bem sinalizou José Marcos Domingues de Oliveira, a presente discussão advém da imprescindível promoção de democratização financeira do País, “sem a qual não se descortina verdadeira democracia política, respeitosa à liberdade e à igualdade, sofridas pela pressão fiscal desmedida em razão da má-gestão dos recursos públicos”¹⁵³.

Embora grande parte da doutrina afirme que apenas as leis materiais trazem mandamentos de cunho geral e impessoal, capazes de inovar o ordenamento jurídico, “não se pode negar que o orçamento opera alterações na realidade jurídica, permitindo que sejam os tributos exigidos, colocando em posição de sujeição aqueles que praticam fatos geradores, dando nascimento à obrigação tributária”¹⁵⁴.

Os questionamentos apresentados mostram-se ainda mais relevantes no cenário político, pois, diretamente associada à discussão da natureza jurídica do orçamento, coloca-se a questão inerente ao seu *caráter autorizativo* ou *impositivo*, a ser tratada com mais profundidade na abordagem das questões inerentes à realização de despesas. Afinal, “do ponto de vista político o orçamento do Estado de Direito sempre constituiu forma de controle da Administração, que por seu intermédio fica adstrita à execução das despesas no período e nos limites do planejamento”¹⁵⁵.

De toda sorte, embora não se possa concordar com essa posição, prevalece hodiernamente a ideia de que, embora formalmente o orçamento se assemelhe às demais leis (arts. 59 a 69 da CF/1988), ele é considerado mera “lei de meios”, ou seja, simples instrumento de arrecadação destinado a fazer frente aos gastos públicos, desprovido de qualquer vinculação ou criação de direitos subjetivos porque não modifica as leis tributárias e nem financeiras, estando adstrito apenas às disposições constitucionais dos arts. 165 a 169 e às demais leis infraconstitucionais a

¹⁵³ OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. O desvio de finalidade das contribuições e o seu controle tributário e orçamentário no direito brasileiro. In: _____ (Coord.). *Direito tributário e políticas públicas*. São Paulo: MP Editora, 2008. p. 299-347.

¹⁵⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 367-368.

¹⁵⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 66.

ele relacionadas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – conhecida como Lei Complementar n. 101/2000) e a Lei n. 4.320/1964.

Precursor desse pensamento, Paul Laband sustentava, em 1871, que a aprovação legislativa do orçamento se destinava apenas a tranquilizar os ministros que temiam por sua responsabilidade. As circunstâncias específicas e atinentes à época motivaram essa sua manifestação, a qual se deve mais às instâncias políticas que a qualquer pretensão de cunho científico¹⁵⁶, tendo se apoiado na concepção dualista da lei¹⁵⁷. Para o jurista¹⁵⁸:

Nem a Constituição do Império, nem a Constituição prussiana contêm indicação sobre os efeitos jurídicos do orçamento legalmente estabelecido. Esses efeitos devem ser deduzidos cientificamente da natureza jurídica do orçamento. Assim aparecem as consequências do princípio segundo o qual o orçamento, embora estabelecido por uma lei, do ponto de vista formal, não é uma lei mais um plano de gestão. O orçamento não contém nenhuma *regra jurídica*, nenhuma ordem, nenhuma proibição.

Giovanni Ingrosso¹⁵⁹ e Gian Antonio Micheli¹⁶⁰, dentre outros, sustentam que o orçamento tem natureza material e, portanto, cria direitos e inova no tocante às leis financeiras. Em outros termos:

Pode-se também ver o orçamento como *lei em sentido material*, em relação às receitas. É que, na previsão dos recursos tributários e das denominadas receitas originárias, há a constante possibilidade de cobrança. A previsão legal não se exaure em uma só previsão, mas sua ação-tipo é repetida¹⁶¹.

O orçamento seria dotado, no que se refere às receitas, de caráter geral e abstrato, pois alcança toda a sociedade ou uma classe de pessoas e se identifica pela repetição, sem exaurir a previsão legal¹⁶².

¹⁵⁶ Para melhor compreensão dos fatos históricos que motivaram o desenvolvimento do pensamento de Laband, veja-se: BEREJO, Álvaro Rodríguez. Orçamento – I, II e III. *Revista de Direito Público*, respectivamente, n. 94, p. 18-43, abr./jun. 1990; n. 95, p. 5-18, jul./set. 1990; e n. 96, p. 5-41, out./dez. 1990.

¹⁵⁷ Laband esclarece que a lei orçamentária se dividia em duas partes distintas: (i) o orçamento propriamente dito; e (ii) a lei que o aprovava.

LABAND, Paul. *Le droit public de l'empire allemand*. Paris: Giard & Brière, 1904. v. VI, p. 268-269.

¹⁵⁸ LABAND, Paul. *Le droit public de l'empire allemand*, p. 289.

¹⁵⁹ INGROSSO, Giovanni. *Diritto finanziario*. Napoli: Jovene, 1956. p. 55.

¹⁶⁰ MICHELI, Gian Antonio. *Corso di diritto tributario*. Torino: UTET, 1976. p. 51.

¹⁶¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 367.

¹⁶² OLIVEIRA, Regis Fernandes de, op. cit., p. 367.

Os defensores dessa ideia admitem, ainda, que a lei orçamentária é capaz de produzir efeitos subjetivos em relação aos administrados e instituir obrigações à Administração Pública, como destaca Carlos M. Giuliani Fonrouge¹⁶³:

Puede decirse a manera de conclusión, que el presupuesto es un acto de transcendencia que regula la vida económica y social del país, con significación jurídica y no meramente contable; que es manifestación integral de la legislación, de carácter unitario en su constitución, fuente de derechos y obligaciones para la administración y productor de efectos con relación a los particulares. Como dice Ingrosso, “es una ley de organización, la mayor entre las leyes de organización”. (Grifo do original.)

É oportuno mencionar, ainda, uma terceira corrente, cujos adeptos, dentre eles Léon Duguit¹⁶⁴, sustentam que o orçamento não é lei nem material nem formal, mas lei *sui generis*, dotado de natureza meramente administrativa no que diz respeito à despesa, e lei material quando autoriza a cobrança de tributos.

Nesse contexto, Gaston Jèze¹⁶⁵ relacionou três teorias que persistem ainda hoje no debate instaurado acerca da natureza jurídica da lei orçamentária. Para os adeptos da primeira teoria, a lei orçamentária traça regras jurídicas e, portanto, seria lei propriamente dita; para os defensores da segunda, o orçamento ora é lei, ora ato da Administração Pública; e, por fim, para os adeptos a terceira, o orçamento jamais poderia ser considerado uma lei.

Gaston Jèze rechaça as três teorias apontadas. Em breve síntese, chega à conclusão de que, no tocante às receitas, a lei orçamentária não seria jamais uma lei propriamente dita e, no tocante às despesas, o orçamento, a depender do tipo de despesas, não teria nenhuma significação jurídica ou, para outro tipo, seria mero ato-condição.

De acordo com Francisco Campos, também “coube a Laband o privilégio de exercer na controvérsia influência decisiva, correspondente à sua indisputável autoridade teórica no campo do direito constitucional alemão”¹⁶⁶. O autor esclarece que “a doutrina de Laband consiste em despir o orçamento de qualquer significação jurídica, considerando-o tão somente como um expediente de ordem prática, destinado a pôr ordem na Administração”¹⁶⁷. E acrescenta:

¹⁶³ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*. 3. ed. Buenos Aires: Depalma, 1977. v. I, p. 143.

¹⁶⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 98.

¹⁶⁵ JÈZE, Gaston. *Traité de science des finances: le budget...* Paris: V. Giard & Brière, 1910. t. I, p. 49.

¹⁶⁶ CAMPOS, Francisco. Natureza jurídica do orçamento. *Revista de Direito Administrativo*, n. 71, 1963, p. 324.

¹⁶⁷ CAMPOS, Francisco. Natureza jurídica do orçamento. *Revista de Direito Administrativo*, p. 325.

Assim o orçamento não é um ato de legislação, considerada esta como atividade criadora ou modificadora da ordem jurídica; é um simples ato de administração. Comendo à representação popular a função de estimar anualmente a receita e a despesa do Estado, a Constituição, abrindo brecha ao princípio da separação dos poderes, se limita a atribuir ao parlamento o direito de participar da Administração e de exercer sobre ela um controle de caráter meramente político. (Laband, Op. e volume citado, p. 268-269)¹⁶⁸.

Mesmo que se afirme tratar-se de mero ato administrativo, sem caráter de lei, ou de lei formal, lei em sentido material e formal, ou, até mesmo, lei em relação à receita e ato administrativo no tocante à despesa¹⁶⁹; ainda hoje remanescem dúvidas e questionamentos acerca da obrigatoriedade de cumprimento de tudo quanto é estabelecido na lei orçamentária.

As indagações em referência, formuladas por Fernando Sainz de Bujanda muito antes da atual Constituição espanhola (1978), ainda subsistam e revelem a necessidade de se manter aceso o debate acerca da natureza jurídica da lei orçamentária, pois seus reflexos a todo instante têm causado surpresa. Veja-se:

O quê, com efeito, se ventila quando se discute se o Orçamento é uma autêntica lei, em sentido material ou meramente formal, ou um ato-condição ou uma decisão de outra índole? (...) [é] saber se o Orçamento contém normas jurídicas de caráter geral ou se, ao contrário, constitui uma mera autorização do Legislativo ao Governo para que este realize determinadas cobranças e despesas. Agora bem, esta questão não se pode pôr nem se resolver satisfatoriamente sem se indagar previamente o que a aparição do orçamento significou na vida política dos povos. (...) Pouca [ou nenhuma, anota-se] garantia haveria sido, com efeito, a faculdade de as Assembleias aprovarem as *previsões financeiras* dos Governos, se não se houvessem reservado ao mesmo tempo a faculdade de *decidir taxativamente* os ingressos e os gastos que o Executivo podia realizar¹⁷⁰.

Não há como afastar o fato de que o orçamento vincula substancialmente os diferentes entes e órgãos públicos responsáveis pela sua execução, impondo a necessidade de se atribuir maior responsabilidade a sua elaboração, assim como de dotá-lo de um mínimo de impositividade, sob pena de se manter a pecha de que o orçamento não passa, na realidade, de uma “mera peça de ficção”¹⁷¹.

¹⁶⁸ CAMPOS, Francisco. Natureza jurídica do orçamento. *Revista de Direito Administrativo*, p. 324.

¹⁶⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 366-367.

¹⁷⁰ BUJANDA, Fernando Sainz de. *Hacienda y Derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1955. p. 323-324.

¹⁷¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. Deve o orçamento ser cumprido? *Jus Navegandi*, Teresina, ano 9, n. 672, 8 de maio de 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/6698/deve-o-orcamento-ser-cumprido>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

A propósito, urge lembrar que o próprio Superior Tribunal Federal (STF), embora em diversas ocasiões tenha rejeitado a análise e procedência de ações diretas de inconstitucionalidade (ADIns)¹⁷² propostas em face de leis orçamentárias, por considerá-las leis meramente formais e de efeitos concretos¹⁷³, também já disse o ministro Ayres Britto que a lei orçamentária, depois da Constituição Federal, é a mais importante para o País¹⁷⁴.

Logo, não remanescem dúvidas que a discussão acerca da natureza jurídica da lei orçamentária se mostra atual e sujeita a novas interpretações, pois é do orçamento que os países se valem para realizar seus objetivos, os quais estão sujeitos a mudanças ideológicas, culturais e econômicas, sensivelmente perceptíveis no mundo globalizado.

2.3. PLANEJAMENTO E CONTEÚDO DA LEI ORÇAMENTÁRIA

Em face das teorias desenvolvidas acerca da natureza jurídica da lei orçamentária e, uma vez reconhecida como importante programa de governo, pois considerada “a lei periódica que contém previsão de receitas e fixação de despesas, programando a vida econômica e financeira do Estado, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”¹⁷⁵, faz-se necessário definir o que se deve compreender por planejamento e como ele se realiza por meio das leis orçamentárias.

¹⁷² É pela ação direta de inconstitucionalidade (ADIN) que se dá o controle, pelo Poder Judiciário, da constitucionalidade das normas jurídicas *in abstracto*.

¹⁷³ Nesse sentido: ADI n. 203 – AgR/DF; rel. Min. Celso de Mello, julg. em 22 de março de 1990, Tribunal Pleno, publ. *DJ* de 20 de abril de 1990; ADI n. 842 – MC/DF, rel. Min. Celso de Mello, julg. em 26 de fevereiro de 1993, Tribunal Pleno, publ. *DJ* de 14 de maio de 1993; ADI n. 1.640-7, rel. Min. Sydney Sanches, julg. 12 de fevereiro de 1998, Tribunal Pleno, publ. *DJ* de 3 de abril de 1998; ADI n. 2.057 – MC/AP, rel. Min. Maurício Corrêa, julg. em 9 de dezembro de 1999, Tribunal Pleno, publ. *DJ* de 31 de março de 2000, e ADIn. 2.925/DF, rel. Min. Ellen Gracie, jug. em 19 de dezembro de 2004, Tribunal Pleno, publ. *DJ* de 4 de março de 2005.

¹⁷⁴ Voto do ministro Carlos Ayres Britto, proferido nos autos da ADI-MC 4048-1/DF, julgada em 14 de maio de 2008, p. 38: “E, no caso da lei orçamentária – Vossa Excelência disse muito bem –, no fundo, abaixo da Constituição, não há lei mais importante para o país, porque a que mais influencia o destino da coletividade, do que esta lei. A lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição. E deixar essa lei do lado de fora do controle de constitucionalidade, em processos objetivos, parece um contrasenso realmente.” Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoRTJ/anelxo/206_1.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

¹⁷⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 366.

2.3.1. Conceito de planejamento

De início, apresenta-se o conceito de planejamento proposto por José Afonso da Silva, segundo o qual, trata-se de “um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”¹⁷⁶.

A propósito, a Constituição Federal brasileira traz em diversos dispositivos, por exemplo, arts. 21, inc. IX; 30, inc. VIII; 43, inc. II; 48, inc. II; 49, inc. IX; 68, § 1º; 74, inc. I; 84, inc. XXIII; 165, § 7º; 174; e 182, § 1º –, a expressa ideia de planejamento como norte condutor da atividade estatal e do desenvolvimento. Afinal, somente por meio de decisões coordenadas e empregando uma atuação ampla e intensa é que o Estado poderá modificar as estruturas socioeconômicas, promover a distribuição e a descentralização da renda e integrar a população, social e politicamente¹⁷⁷.

Inserem-se nesse cenário as leis orçamentárias e os impactos que estas exercem sobre o domínio econômico, pois, como adverte Heleno Taveira Torres, “ao Estado cumpre realizar a Constituição, nas suas máximas possibilidades, com planejamento e, quando necessário, outras medidas de intervencionismo, inclusive mediante normas de Direito Financeiro”¹⁷⁸.

Nessa mesma linha é o sentido empregado por Eros Grau, segundo o qual, o planejamento consiste em 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”¹⁷⁹.

Com base nesse entendimento, e tendo em mente o atual papel e concepção que assume o orçamento público perante o Estado e a sociedade, mostra-se este indispensável e fundamental à realização dos desígnios econômicos e sociais do País, notadamente para o cumprimento dos objetivos fundamentais traçados na Constituição Federal de 1988, estabelecidos em vários dispositivos, dentre os quais aqueles constantes do art. 3º, em que preconiza a busca pela construção de uma sociedade cada vez mais livre, justa e solidária, assim como a erradicação da pobreza, da marginalização e da desigualdade social.

¹⁷⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 786.

¹⁷⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, p. 69.

¹⁷⁸ TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição financeira*. 2013. Tese (Concurso público de títulos e provas para o provimento do cargo de Professor Titular de Direito Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013, p. 26.

¹⁷⁹ GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*, p. 150.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

Nessa toada, Gilberto Bercovici esclarece que “o plano é a expressão da política geral do Estado. É mais do que um programa, é um ato de direção política, pois determina a vontade estatal por meio de um conjunto de medidas coordenadas, não podendo limitar-se à mera enumeração de reivindicações”¹⁸⁰.

Diante dos atuais desígnios do Estado e seu agigantamento, nota-se que o planejamento constitui um dos principais instrumentos de que dispõem os governantes para alcançar a almejada eficiência, a qual está intimamente atrelada à ideia de economicidade e controle dos gastos públicos.

2.3.2. A lei orçamentária como instrumento de planejamento

Apresentado o conceito de planejamento, verifica-se que, em relação à matéria orçamentária, o legislador constituinte brasileiro reservou aos arts. 165 e seguintes sua exata compreensão ao dispor sobre as finanças públicas, o orçamento e a tributação, estabelecendo, assim, parte de um sistema que compõe o que se denomina “Constituição Financeira”, cujo tema foi exaustiva e brilhantemente apresentado por Heleno Taveira Torres, consistindo esta em um “modelo fundamental para bem compreender o Direito Financeiro”¹⁸¹. O autor¹⁸² sustenta que:

Em verdade, todos os princípios fundamentais da organização do Estado, do sistema tributário, do orçamento público ou dos que regem as despesas, dentre outros, podem ser concebidos como princípios da Constituição financeira. Não há como destacar princípios com maior ou menor importância.

Do ponto de vista formal, a denominada Constituição Orçamentária, um dos subsistemas da Constituição Financeira, como sugere Ricardo Lobo Torres¹⁸³, não se esgota nos referidos dispositivos constitucionais, abrangendo também as normas sobre o controle da execução orçamentária (arts. 70 a 75), o orçamento do Poder Judiciário (art. 99) e a fiscalização orçamentária dos Municípios (art. 31).

Tal qual o sistema argentino, o sistema brasileiro também não é dotado de uma codificação específica do direito público financeiro. Como relata Horacio Corti¹⁸⁴, esta constitui uma das características que se revela em matéria financeira,

¹⁸⁰ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, p. 69.

¹⁸¹ TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição financeira*, p. 128.

¹⁸² TORRES, Heleno Taveira. *Teoria da Constituição financeira*, p. 143.

¹⁸³ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*. 18. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011. p. 171.

¹⁸⁴ CORTI, Horacio Guillermo. *Derecho constitucional presupuestario*. 2. ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2011. p. 49. No original: “Una de las características del derecho público, que se

em que a ausência de uma codificação impede o manuseio transparente da coisa pública, dificulta a compreensão dos textos e perturba a previsibilidade da ação estatal, contrariando a segurança jurídica.

No sistema pátrio, basta verificar que, além das disposições constitucionais esparsas, inúmeros outros dispositivos também regulamentam a lei orçamentária, como, por exemplo, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (lei geral do orçamento), a qual, recepcionada pela Constituição Federal, estabelece, no art. 2º, que a lei orçamentária “conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade”.

José Maurício Conti¹⁸⁵ esclarece que:

(...) a implementação do planejamento na ação governamental dá-se por meio das leis de natureza orçamentária que, atualmente, 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.

Ainda que se mostre de difícil compreensão, é o que se extrai do art. 165 da CF/1988, o qual estabelece, de modo geral, que o orçamento é estruturado por três leis orçamentárias: (i) o Plano Plurianual (PPA); (ii) as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (iii) a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais devem estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, bem como suas prioridades, as alterações na legislação tributária e os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, além do orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta.

As leis mencionadas, mesmo tendo recebido um tratamento diferenciado, sujeitam-se ao disposto no art. 166 da CF/1988, em especial ao § 7º, o qual prevê expressamente que, “aplicam-se aos projetos mencionados neste artigo, no que não contrariar o disposto nesta seção, as demais normas relativas ao processo legislativo”.

revela con énfasis en esta materia, es la ausencia de codificación, circunstancia que obstaculiza el manejo transparente de la cosa pública, dificulta la comprensión de los textos y perturba la previsibilidad del accionar estatal. Es decir, la ausencia de codificación es contraria a la seguridad jurídica, que es un rasgo de la forma republicana de gobierno.”

¹⁸⁵ CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. *Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência – questões atuais*. São Paulo: Conceito, 2010. p. 41.

Com efeito, o processo legislativo orçamentário guarda absoluta identidade com o processo legislativo de elaboração de outras normas, constantes dos arts. 59 a 69, e, embora seja de competência exclusiva do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *b*), assim como de sua iniciativa o envio da lei orçamentária (art. 84, XXIII) – todos dispositivos da CF/1988 –, os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual devem ser apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

Logo, não há distinção entre as leis orçamentárias e as demais leis, ao menos no que se refere ao seu aspecto formal – conforme abordado anteriormente ao tratar da natureza jurídica da lei orçamentária –, as quais fazem parte do processo legislativo ordinário, previsto no inc. III, do art. 59, da CF/1988, estando sujeitas a emendas e ao quórum mínimo previsto no § 2º do art. 61, para, posteriormente, serem submetidas à sanção ou veto do Presidente da República e consequente publicação.

Compete, portanto, às leis orçamentárias a condução da política econômica adotada pelo país e, não por menos, constitui “um poderoso instrumento de intervenção na economia e na sociedade”¹⁸⁶, cujas realizações práticas serão abordadas nos capítulos subsequentes.

Verdadeiro plano de ação governamental, as leis orçamentárias constituem importante peça de planejamento, por meio da qual o Estado, nas palavras de Ricardo Lobo Torres, institui o denominado “Estado de Planejamento”. Veja-se:

O Estado Orçamentário, que pelo orçamento fixa a receita fiscal e a patrimonial, autoriza a entrega de prestações de educação, saúde, seguridade e transportes e orienta a promoção do desenvolvimento econômico, o equilíbrio da economia e da redistribuição de renda, é um Estado de Planejamento. A receita pública, os investimentos e as despesas se fazem segundo planos anuais ou plurianuais. O Estado de planejamento não se confunde com o Estado de Planificação, que é sempre manifestação totalitária ou socialista, nem está em vias de extinção, como pretendem os adeptos do pós-modernismo, que vislumbram o desaparecimento dos planos estatais, substituídos pela repartição de responsabilidades financeiras entre o Estado e a Sociedade¹⁸⁷.

Daí, portanto, a especialidade da lei orçamentária, em que, de acordo com a Constituição Federal brasileira, visa dar efetividade ao *princípio do planejamento* ou *programação* ao prever, no art. 165, três planejamentos orçamentários que “se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes

¹⁸⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 366.

¹⁸⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 77.

orçamentárias, consoante ambas com o orçamento plurianual (arts. 165, § 7º, 166, § 4º; e 167, § 1º)¹⁸⁸, em que a Administração, por intermédio deste, também acaba por exercer uma função regulatória da sociedade, o que as distingue das demais leis, em seu aspecto formal.

Ademais, e ainda que se afirme constituir o orçamento mera peça de autorização à Administração Pública para esta poder executar o programa traçado em leis específicas, não se pode afastar a hipótese de suas previsões causarem impactos na economia.

A mera satisfação da obrigatoriedade de fazer constar na lei orçamentária anual o orçamento fiscal da União, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social já basta para denotar que há muito o orçamento deixou de ser apenas uma peça política para se tornar importante instrumento de concretização do plano de governo que envolve toda a economia nacional.

Decorre daí a conclusão a que chegou ao tratar da natureza jurídica da lei orçamentária e, ao olhar adiante, do que se deve extrair do princípio da unidade orçamentária.

Embora muitos autores se limitem a mencionar a definição proposta por Giuliano Fonrouge¹⁸⁹ sobre o *princípio da unidade* e em dizer que este consistiria na reunião e agrupamento de todos os gastos e receitas do Estado em um único documento, mostra-se importante destacar que o referido princípio assume, perante os propósitos do planejamento constitucionalmente inserido, outro significado de suma relevância.

Ao contemplar o princípio da unidade orçamentária e, também, ainda de acordo com Giuliani Fonrouge, a institucionalização do princípio da unidade teria por objetivo: (i) permitir melhor visualização sobre o equilíbrio orçamentário; (ii) dificultar a realização de manobras, como simulação econômica ou ocultação de gastos públicos; (iii) facilitar o controle parlamentar, afastando contas fracionadas; e, ainda, (iv) evitar complicações e obscuridades, tornando a compreensão do orçamento mais fácil e acessível¹⁹⁰.

Coloca-se a unidade orçamentária, neste contexto, como corolário do equilíbrio e do planejamento, verificando-se que, além destes, a Constituição Federal

¹⁸⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário*: o orçamento na Constituição, p. 78.

¹⁸⁹ No original: “el principio de *unidad* presupuestaria consiste en la reunión o agrupación de todos los gastos y recursos del Estado en un documento único” (FONROUGE, Carlos M. Giuliano. *Derecho financiero*, p. 167).

¹⁹⁰ FONROUGE, Carlos M. Giuliano. *Derecho financiero*, p. 167 e ss.

brasileira traz em seu corpo uma série de outros princípios e dispositivos que estão diretamente ligados ao caráter gerencial da gestão pública. É o que demonstra Gilberto Bercovici¹⁹¹ ao tratar da importância do princípio da unidade:

A unidade do orçamento era outro princípio clássico. Todas as contas orçamentárias deveriam constar de um único documento e de uma única caixa, de modo a fazer com que as despesas e receitas convergissem para um fundo geral, evitando-se as vinculações de certos fundos a fins específicos. Dessa maneira, seria suficiente fazer contas simples para a obtenção do total das despesas e do total das receitas e para se saber se há déficit, equilíbrio ou superávit. O objetivo desse princípio era o de facilitar o controle político das finanças.

Exige-se, em observância ao disposto no texto constitucional¹⁹², uma Administração proba, eficiente e eficaz, o que se pode notar da previsão expressa da avaliação do cumprimento das metas orçamentárias, da avaliação dos resultados da gestão no tocante à eficiência e eficácia, ao instituir princípios como o da economicidade¹⁹³ e impor a obrigatoriedade de qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada, prestar contas dos valores e bens percebidos da União (art. 70, *caput*, I e II, da CF/1988).

Além disso, a interação do orçamento público com outros sistemas, em especial o econômico e o social, também denuncia o *planejamento* como sendo uma de suas principais vertentes, a qual decorre de toda a ideia norteadora do sistema econômico-financeiro, engendrado pela Constituição Federal de 1988, no qual se encaixam os conceitos anteriormente apresentados.

É o que demonstra o dispositivo da CF/1988, ao preconizar:

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. (Sem grifo no original.)

¹⁹¹ BERCOVICI, Gilberto. Os princípios orçamentários e a primeira Constituição republicana. *Revista de Direito Internacional e Econômico*, Porto Alegre, v. 1, n. 1, out./dez. 2002, p. 81.

¹⁹² De acordo com Bercovici, “a experiência brasileira de planejamento antes da Constituição de 1988 é marcada por três grandes momentos, dos quais apenas um foi uma experiência bem-sucedida. Estes momentos são representados pelo Plano de Metas (1956-1961), pelo Plano Trienal (1962-1963) e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)” (idem. O planejamento e a Constituição de 1988. In: SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Constitucionalizando direitos: 15 anos da constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 308).

¹⁹³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. *Reforma do estado e administração pública gerencial*. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 242-243.

§ 1º. 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.

Determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, é por intermédio do planejamento, dentre os quais o orçamentário, que as soluções de conflitos sociais e a satisfação de outros objetivos, como o desenvolvimento econômico, a busca pelo pleno emprego, a erradicação da pobreza, o saneamento da saúde pública, da seguridade social etc., são concretizadas.

Tudo em prol do que se denominou federalismo cooperativo, que se traduz em uma estrutura pautada, ao menos do ponto de vista fiscal, pela cooperação entre as entidades federativas, e que “se desenvolve em virtude da necessidade de solidariedade federal por meio de políticas conjuntas e de compensação das disparidades regionais”¹⁹⁴.

Conclusão similar é a expressa por José Afonso da Silva, segundo o qual, “um orçamento, na concepção moderna e segundo o direito brasileiro atual, não passa do equivalente financeiro do plano de ação governamental”¹⁹⁵, ou, como prefere Estevão Horvath: “sob qualquer de suas feições, constitui-se no plano do governo juridicizado”¹⁹⁶.

Com efeito, não há como afastar a ideia de que o orçamento público, regido pelos princípios constitucionais, constitua verdadeiro instrumento de planejamento do Estado. Basta lembrar que o orçamento federal, excetuados Estados e Municípios, contempla proposta que supera o montante de R\$ 2 trilhões, ou seja, quase metade da riqueza nacional, como aponta os parâmetros macroeconômicos do Ministério da Fazenda para o exercício de 2014, cuja previsão é de um PIB de, aproximadamente, R\$ 5,24 trilhões.

Urge lembrar que há muito o sistema orçamentário nacional, com a edição da Lei n. 4.320/1964, adota a classificação funcional programática, ou funcional e programática como preferem as Portarias STN ns. 42 e 163, o que determina um importante passo já consolidado para adoção de padrões de eficiência no orçamento. Para serem alcançados, esses padrões de eficiência dependem de evidente ação planejada.

¹⁹⁴ BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do estado federal brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004b. p. 58-59.

¹⁹⁵ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*, p. 72.

¹⁹⁶ HORVATH, Estevão. Orçamento público e planejamento. In: MELLO, Celso Antônio Bandeira de (Org.). *Estudos em homenagem a Geraldo Ataliba* – direito tributário. São Paulo: Malheiros, 1997. p. 131.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

Destinada à realização de políticas de curto e longo prazos, a ação planejada em referência somente se torna possível diante da vinculação entre as três leis que compõem o sistema orçamentário, ou seja, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA), como será demonstrado a seguir. Afinal, como reconhece Gilberto Bercovici¹⁹⁷:

O modelo de planejamento previsto na Constituição de 1988 visa à instituição de um sistema de planejamento com grande participação do Poder Legislativo e vinculação do plano ao orçamento e aos fins enunciados no texto constitucional. Neste, estão estipuladas as bases para um planejamento democrático, com aumento da transparência e controle sobre o gasto público, ao exigir coerência entre o gasto anual do governo e o planejamento de médio e longo prazos.

É cristalino, portanto, que a Constituição concebeu uma estrutura orçamentária pautada no planejamento, a qual, e ao menos no papel, deveria ser determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, ainda que esta, substanciada nas leis orçamentárias, trate de mera autorização para que a Administração execute o programa nelas traçado, a depender da realização das receitas e da economia¹⁹⁸.

Em outras palavras, a ação planejada do Estado traduz-se pelos conjuntos de leis orçamentárias – PPA, LDO e LOA –, resultando dessa inter-relação políticas de curto e longo prazos¹⁹⁹. Para melhor evidenciar o que se acaba de afirmar, passa-se a especificar, a seguir, cada uma dessas políticas.

2.3.2.1. *O plano plurianual*

A ideia de planejamento se materializa, efetivamente, com o plano plurianual, pois este é um documento legal por meio do qual o Estado planeja e estabelece, de modo prospectivo, os gastos e os investimentos governamentais de médio e longo prazos²⁰⁰.

¹⁹⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*, p. 76-77.

¹⁹⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 78.

¹⁹⁹ CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. *Lei de Responsabilidade Fiscal. 10 anos de vigência – questões atuais*, p. 40.

²⁰⁰ BENETON, Marco Antonio Hatem. O plano plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes: os exemplos de elos entre o direito financeiro e o direito administrativo. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. *Orçamentos públicos e direito*. São Paulo: RT, 2011. p. 601-617.

Nos termos do § 1º, do art. 165 da CF/1988, compete à lei que instituir o plano plurianual estabelecer, “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”.

Em outras palavras, nesse plano “estará [deverá estar] consubstanciado o *plano de governo* para quatro anos; é o plano plurianual o *plano de governo juridicizado*”²⁰¹.

Nos dizeres de Ricardo Lobo Torres²⁰²:

O plano plurianual tem por objetivo estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. É planejamento conjuntural para a promoção do desenvolvimento econômico, do equilíbrio entre as diversas regiões do País e da estabilidade econômica.

Compete, assim, à Lei Complementar referida no art. 165, § 9º, da CF/1988 dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual e, até que esta sobrevenha, aplicar-se-á o disposto no art. 35, § 2º, inc. I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)²⁰³, segundo o qual, “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”.

Quer-se dizer com isso que, embora a Constituição Federal brasileira não fixe prazo de vigência para o plano governamental, o Presidente do País detém, no primeiro ano de seu mandato, a incumbência de remeter o projeto de lei no qual estabelece as propostas de realização para o período de seu governo²⁰⁴.

Na prática, o plano plurianual deve contemplar as despesas de capital, ou seja, os investimentos, as inversões financeiras e as transferências de capital (art. 12 da Lei n. 4.320/1964), ressaltando-se que:

(i) Os *investimentos* constituem “as dotações para o planejamento e a execução de obras” incluindo aquelas “destinadas à aquisição de imóveis considerados

²⁰¹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*. 2014. Tese (Curso de Professor Titular de Direito Financeiro) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 295.

²⁰² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 79.

²⁰³ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 80.

²⁰⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 80.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

necessários à realização destas últimas”, e, também, “para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro” (art. 12, § 4º, da Lei n. 4.320/1964).

(ii) As *inversões financeiras* destinam-se à: (a) aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; (b) aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e (c) constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros (art. 12, § 5º, da Lei n. 4.320/1964).

(iii) as *transferências de capital* são “as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços”, consistindo essas transferências em “auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública” (art. 12, § 6º, da Lei n. 4.320/1964).

Em razão de ser o definidor do planejamento das atividades governamentais²⁰⁵, ao plano plurianual devem guardar consonância os planos e programas regionais e setoriais previstos na Constituição Federal (art. 165, § 4º), os quais são instituídos por leis ordinárias e, em geral, vigoram pelo período de quatro anos, consistindo em verdadeiros vetores dos desígnios do Estado ou, como asseverado anteriormente, representam – ou ao menos deveriam representar – os planos daqueles que o governam.

Com efeito, é por meio do PPA que se inicia o ciclo orçamentário, que se estabelecem as diretrizes, estratégias, objetivos e programas da ação governamental, devendo esse plano, no que se refere “às metas, voltar-se à quantificação física e à obtenção de resultados compatíveis com a dinâmica do planejamento, sendo estimados os valores que projeta, não sendo limitadores das despesas futuras”²⁰⁶.

Nessa esteira, José Afonso da Silva²⁰⁷, ao tratar do orçamento-programa, do qual constitui o PPA evidente desdobramento, bem assinala:

²⁰⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 386.

²⁰⁶ BENETON, Marco Antonio Hatem. O plano plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes: os exemplos de elos entre o direito financeiro e o direito administrativo. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. *Orçamentos públicos e direito*, p. 606.

²⁰⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 715.

Trata-se de *planejamento estrutural*, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o plano plurianual (art. 165, § 4º). Essa “integração do orçamento público com o econômico [como anota Alejandro Ramirez Cardona] garante a necessária coordenação entre a política fiscal (intervencionismo indireto) e a política econômica (intervencionismo direto). Em realidade, assim como a política fiscal é parte da política econômica, igualmente o plano financeiro do Estado deve fazer parte do plano econômico do País. E, por outro lado, já que o equilíbrio financeiro nas finanças modernas se há de estabelecer em relação ao equilíbrio econômico geral, aquela integração é absolutamente indispensável”. Essa integração, agora bem caracterizada na sistemática orçamentária da Constituição, é que dá configuração à concepção de *orçamento-programa*.

Ao retratar os interesses e objetivos do Estado, especificando ou ao menos indicando como e em que condições serão feitos os investimentos dos recursos públicos, ou seja, como ocorrerá a realização das despesas de capital, o plano plurianual acaba por induzir a iniciativa privada na condução de suas atividades, mesmo que dependa do orçamento anual para ter eficácia quanto à realização das despesas.

É importante observar 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” (art. 167, § 1º, da CF/1988).

Existe, portanto, a obrigatoriedade de previsibilidade de investimentos que ultrapassem vários exercícios financeiros.

De todo modo, ao tomar conhecimento dos objetivos do Estado em realizar, por exemplo, obras de infraestrutura – rodovias, aeroportos, portos, ferrovias etc. –, a iniciativa privada, ainda que reconheça constituir o PPA mero *programa* ou *orientação*, e desde que dotada de certa credibilidade em sua elaboração, passaria a investir em capacitação técnica, contratação de mão de obra especializada, aquisição de máquinas e equipamentos etc., à espera de que, dentro dos prazos e nas condições estabelecidas no plano, o Estado efetue os investimentos sinalizados.

Ainda que este seja o desejo de uma realidade que se mostra distante, mas, em construção²⁰⁸, como apontam os fatos históricos que ensejaram a mudança da

²⁰⁸ Conforme salienta TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 82-85. O autor faz um breve esboço histórico acerca de algumas alterações realizadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal ao plano plurianual e outras que, embora tenham se mostrado relevantes, “não chegaram a incrementar o desenvolvimento econômico nacional. (...) Quer dizer: houve o esvaziamento da capacidade de investir do Tesouro e o desestímulo e a insegurança para os investimentos privados” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 84).

concepção e dos objetivos da peça orçamentária, e ainda que o PPA deva ser respeitado pelo Executivo na execução dos orçamentos anuais, mesmo que não esteja o Legislativo a ele vinculado na oportunidade da elaboração e aprovação das leis orçamentárias²⁰⁹, falta, tanto quanto às demais leis orçamentárias, atribuir-lhe maior respeito, vinculação e obrigatoriedade de cumprimento.

A assertiva é corroborada por James Giacomoni, ao destacar que a lei orçamentária, ao longo de sua evolução histórica, deixou de servir como mero *controle político* para se tornar um *instrumento de administração*²¹⁰, não mais podendo tolerar que estes sejam elaborados apenas “porque têm de sê-lo” e “de tão genéricos que costumam ser”, acabem “por contemplar tudo e nada ao mesmo tempo”²¹¹.

Muitos, no entanto, se opõem a essa pretensão, alegando que as consequências decorrentes de uma maior vinculação ou obrigatoriedade de cumprimento, implicaria sua inexecução em caso de não serem realizadas as receitas previstas na lei orçamentária anual. Esses opositores questionam, ainda, se seria possível alterar o PPA durante a fluência de seus efeitos.

As indagações e dúvidas suscitadas já foram respondidas por Regis Fernandes de Oliveira²¹², segundo o qual:

Se alteradas forem as circunstâncias econômicas e sociais do Estado, nada impede que haja mudança no Plano. Este não é estático, mas dinâmico, objetivando alcançar as novas realidades. Cabe, pois, por novo projeto, encaminhar as mudanças que forem imprescindíveis, com adaptação dos novos rumos do país.

Logo, o que não se pode mais aceitar é que a elaboração e o cumprimento de um plano de tamanha relevância e importância continuem se dando sem qualquer compromisso com os desígnios do Estado, ao arrepio da norma e em total dissonância com os desejos da população. O plano plurianual é o vetor do planejamento orçamentário pelo período de quatro anos que tem, dentre outros, dois pontos sobressalentes: (i) o direcionamento planejado das despesas, principalmente as de capital ou investimentos sob a égide de metas; e (ii) a vinculação das leis orçamentárias anuais (LDO e LOA) à realização das metas que estabelecidas²¹³.

²⁰⁹ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 83.

²¹⁰ GIACOMONI, James. *O orçamento público*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 170.

²¹¹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 296.

²¹² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 387.

²¹³ BENETON, Marco Antonio Hatem. O plano plurianual, os contratos administrativos e a teoria do diálogo das fontes: os exemplos de eles entre o direito financeiro e o direito administrativo. In: SCAFF, F. F.; CONTI, José Maurício. *Orçamentos públicos e direito*, p. 607.

Torna-se necessário cobrar mais responsabilidade e ética daqueles que estão incumbidos de elaborar e executar o PPA, não mais podendo admitir-se, como adverte José Maurício Conti ao aludir aos planos plurianuais municipais, que estes sejam “elaborados com base em modelos que se repetem ano a ano, sem uma efetiva preocupação dos prefeitos de neles incorporarem as previsões para o que se vai fazer no decorrer do mandato”²¹⁴.

2.3.2.2. *As diretrizes orçamentárias*

No tocante à lei de diretrizes orçamentárias, verifica-se que os propósitos do planejamento subsistem, conforme dispõe o § 2º, do art. 165, da CF/1988, ao estabelecer que:

(...) 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.

Não obstante, Carlos Otávio de Almeida²¹⁵ pondera:

Como a aproximação entre os objetivos do PPA e os efetivos custos para realizá-los são de difícil estimativa, a LDO faz o elo entre o PPA e a LOA, compreendendo, basicamente, as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, vindo, desta forma, a orientar a elaboração da LOA. Na prática, deve a LDO dividir as metas fixadas no PPA para a sua concretização anual, confrontando disponibilidade de recursos com prioridades.

Inspirada nas Constituições alemã e francesa, como relata Ricardo Lobo Torres²¹⁶, a lei de diretrizes orçamentárias tem natureza formal e, como o próprio orçamento anual, deve ser elaborada no primeiro semestre de cada exercício fiscal (art. 35, II, do ADCT).

A propósito de sua vinculação e obrigatoriedade, o referido autor²¹⁷ conclui:

²¹⁴ CONTI, José Maurício. Planejamento municipal precisa ser levado a sério. *Consultor Jurídico*, 24 set. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-set-24/contas-vista-planejamento-municipal-levado-serio>>. Acesso em: 8 out. 2014.

²¹⁵ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento do Estado contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (Coord.). *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011. p. 583.

²¹⁶ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 174.

²¹⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 86-87.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

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 (...).

Nesse aspecto, é pertinente mencionar que o presente estudo não comunga dessa posição pelas mesmas razões já apresentadas anteriormente. Entende-se que a LDO, assim como o PPA, vincula o Congresso Nacional no tocante à elaboração da lei orçamentária, ainda que não implique a obrigação deste alterar a lei tributária. Afinal, a lei de diretrizes orçamentárias constitui um plano prévio, cuja elaboração se dá – ou, pelo menos, deveria dar-se – com fundamento em dados econômicos e sociais e, assim, fornece elementos e dados concretos que o Legislativo deve observar em momento ulterior, ao elaborar a proposta orçamentária.

Além da incumbência constitucional de traçar as regras gerais a serem observadas na elaboração do plano plurianual e dos orçamentos anuais, é importante destacar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), no art. 4º, inc. I, alínea *a*, também passou a exigir que esta disponha sobre o “equilíbrio entre receita e despesas”, deixando-se, com isso, de aceitar que sua elaboração se dê sem qualquer compromisso, como esclarece Regis Fernandes de Oliveira²¹⁸:

É verdade que o equilíbrio orçamentário, visto por alguns como princípio, deve ser *real*. Não mais se pode supor o equilíbrio formal, de maneira a servir de base a “maquiar” a receita e buscar novas operações junto ao Senado Federal, que impõe exigências para endividamento em relação ao produto da receita. O legislativo também poderá ser envolvido em qualquer disfarce para iludir outros órgãos se não examinar com profundidade os valores que lhe são encaminhados. A tarefa do Legislativo não deve ser vista, também, como mera formalidade à aprovação do orçamento: deve ele esmiuçar a proposta, estudá-la, uma vez que se cuida de projeção futura, mas deve alicerçar-se em dados concretos e factíveis.

O presente estudo se coaduna, desse modo e dentre outros, com a posição de Estevão Horvath²¹⁹, e, no tocante ao posicionamento de Ricardo Lobo Torres²²⁰, anuí tão somente quando o autor alega que o Legislativo não está obrigado a alterar a legislação tributária, nem impedido de instituir novas incidências fiscais, ainda

²¹⁸ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 388-389.

²¹⁹ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 304.

²²⁰ Nesse aspecto, Ricardo Lobo Torres adverte que sua posição “não é unânime, havendo outros autores que atribuem ao plano orçamentário eficácia material, tanto que absorvido pela lei orçamentária” (TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 86).

que assim preveja a LDO, atribuindo-lhe, somente quanto a este aspecto, o caráter de orientação ou de sinalização.

A propósito, Estevão Horvath²²¹ elucida:

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

Caso contrário, tornar-se-ia letra morta a incumbência que lhe foi atribuída pela Lei de Responsabilidade Fiscal, não só aquela antes mencionada, constante do inc. I, alínea *a*, do art. 4º, mas, também, a obrigação de: (i) dispor sobre limitação de empenho, constante da alínea *b*, cuja obrigação de pagamento pelo Poder Público decorra da lei ou do contrato; (ii) estabelecer “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”, nos termos da alínea *e* do mesmo dispositivo legal; e, ainda, (iii) dispor sobre as “condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas”, incluída na alínea *f* do mesmo art. 4º, inc. I.

É importante lembrar que a limitação de empenho não constitui uma inovação introduzida pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Como assevera Weder de Oliveira²²², o conceito de limitação de empenho constitui “expressão técnica que representa o mesmo procedimento que no jargão orçamentário é denominado de ‘contingenciamento’”, a qual “é promovida por decreto presidencial” e consiste em “procedimento usual na administração federal desde, pelo menos, final dos anos 1980”.

Essa limitação somente poderá ser efetuada “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” (art. 9º da LRF), ou 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” (art. 31, § 1º, II, da LRF).

No que tange à transferência de recursos a entidades públicas e privadas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas básicas e remete à LDO a

²²¹ HORVATH, Estevão, op. cit., p. 304-305.

²²² OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 404.

função de estabelecer normas complementares e, portanto, reconhece sua função disciplinadora²²³.

Com isso, verifica-se que o Congresso deve, obrigatoriamente, obedecer à LDO, pois fixa “parâmetros para o administrador, no sentido de que existam créditos para os custos que serão assumidos”, prevê “critérios para aferição de resultados de programas financiados com recursos orçamentários” e, ainda, permite a “transferência de recursos que são públicos, o ente deve estabelecer quais requisitos exige para a remessa e, inclusive, suas finalidades”²²⁴.

Além da atribuição de dizer como será feito o orçamento anual, a LDO deve retirar do plano plurianual a parcela das metas e prioridades a serem realizadas no exercício financeiro subsequente. Para tanto, o § 1º, do art. 4º, da LRF exige a apresentação de um “Anexo de Metas Fiscais”; ou seja, que sejam “as metas definitivamente estabelecidas”, devendo “fixar as receitas e despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”²²⁵.

Urge esclarecer, desse modo, que o *resultado primário* é obtido da diferença entre receita e despesa, excluídos os juros e o principal da dívida, tanto pagos como recebidos, e o *resultado nominal*, por sua vez, da diferença de todas as receitas e despesas. “Assim, para a obtenção do resultado primário, apura-se o quanto ingressou de receita, a qualquer título, e abatem-se eventuais operações de crédito, restos a pagar, receitas obtidas com aplicações financeiras e despesas empenhadas”²²⁶.

Mais ainda, referido Anexo, nos termos do § 2º, do art. 4º, da LRF, deve conter: (i) a “avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior” (inc. I), a qual deve ser apresentada com dados objetivos a fim de fundamentar qualquer análise; (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” (inc. II); e (iii) “a evolução do patrimônio líquido, também nos três últimos exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos” (inc. III).

Além dos dados mencionados, o Anexo em questão também deve apresentar todos os dados de modo objetivo a fim de permitir a análise do Legislativo sobre “a

²²³ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 526.

²²⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 389-390.

²²⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 390.

²²⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 389-390.

avaliação da situação financeira e atuarial dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador”, bem como “dos demais fundos públicos e programas estatais” (art. 4º, § 2º, IV, *a e b*, da LRF).

Impõe-se, ainda, que o Anexo contenha o “demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado” (art. 4º, § 2º, V, da LRF), a qual “diz respeito, por exemplo, a nomeações de servidores, elevação de padrão, progressividade funcional, aumento de vencimentos, reestruturação de planos de carreira. Tudo deriva de lei e sujeita o Poder Público a seu pagamento”²²⁷.

Por último, vale destacar que a LDO deve, de acordo com o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 4º da LRF, respectivamente, informar outro 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” e estabelecer “os objetivos das políticas monetárias, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente”.

Diante de tudo quanto foi apontado, fica nítida a importância da LDO como instrumento de planejamento e de orientação à iniciativa privada, cuja obrigatoriedade de observação se impõe em diversos outros dispositivos constitucionais, dentre os quais, os arts. 51, inc. IV; 52, inc. XIII; 99, §§ 1º e 4º; e 127, §§ 3º e 5º.

Ressalte-se, a título meramente ilustrativo, anotação feita por Ricardo Lobo Torres relatando que, na França, o advento da Lei Orgânica n. 2001-692, de 1º de agosto de 2001, aplicada pela primeira vez à lei de finanças de 2006, importou na mudança da própria filosofia orçamentária até então adotada, ao ponto de transformar “o orçamento de peça formal organizada pela natureza da despesa em lei finalística, com a procura de resultados e performance”²²⁸.

No Brasil, ao contrário, a prática legislativa tem demonstrado pouco ou quase nenhum respeito à LDO no que toca ao planejamento financeiro do Estado, servindo apenas para consolidar o injustificável alargamento da competência do Legislativo e causar grandes danos à ordem financeira, como apontou a Comissão

²²⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso direito financeiro*, p. 391.

²²⁸ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 88-89.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

Parlamentar de Inquérito aberta em 1993, intitulada de “CPI dos Anões do Orçamento”²²⁹, além de implicar o atraso da aprovação dos orçamentos, como vivenciado, de maneira mais significativa, nos exercícios de 1993 e 1994²³⁰.

2.3.2.3. *O orçamento anual*

Trata-se, por fim, da lei orçamentária anual. Incumbida de concretizar, mediante a realização das despesas fixadas para o exercício, metas e objetivos selecionados pela lei de diretrizes orçamentárias, de acordo com a previsão traçada no plano plurianual e com o ingresso das receitas nos cofres públicos, a lei orçamentária deverá conter os orçamentos fiscal, de investimento das empresas e o da seguridade social, os quais compreendem, nos termos do art. 165, § 5º, inc. I, da CF/1988, o seguinte:

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.

Como se nota, embora o orçamento seja *uno* em decorrência do princípio constitucional da unidade, materializa-se em três documentos diferentes, que se harmonizam e se integram finalisticamente²³¹, contemplando o último ato do planejamento que tem início com o plano plurianual, onde são estabelecidas as prioridades do Estado.

²²⁹ “Anões do Orçamento” foi o nome atribuído a um grupo de deputados que não detinham grande notoriedade popular, mas integravam a Comissão Mista do Orçamento no final dos anos 1980 e início dos anos 1990. O grupo ficou famoso após seus integrantes serem descobertos e investigados em uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) por estarem envolvidos em fraudes com recursos do orçamento da União em 1993, em que mais R\$ 100 milhões foram desviados. Ao final, o relatório do Deputado Roberto Magalhães (PFL-PE), incluía o pedido de cassação de dezoito dos trinta e sete parlamentares investigados, mas apenas seis foram efetivamente cassados: Carlos Benevides (PMDB-CE), Fábio Raunhetti (PTB-RJ), Feres Nader (PTB-RJ), Ibsen Pinheiro (PMDB-RS), José Geraldo (PMDB-MG) e Raquel Cândido (PTB-RO).

²³⁰ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, p. 90-92.

²³¹ TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de direito financeiro e tributário*, p. 175.

Além disso, o referido dispositivo consagra o princípio da universalidade, devendo conter expressamente todas as receitas e despesas, e as entidades que detenham ou percebam dinheiro público²³², o qual difere do princípio da unidade, conforme esclarece Giuliani Fonrouge²³³:

El principio de *universalidad*, también conocido como del *producto bruto*, exige que 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”. Esta norma es confundida algunas veces con el principio de *unidad* y no es raro ver atribuido a este último el significado que corresponde a la universalidad (...).

A propósito, Regis Fernandes de Oliveira²³⁴ ressalta:

(...) nada fica de fora do orçamento anual. As empresas que contem com a participação da União deverão sujeitar-se ao encaminhamento de seu orçamento, na mesma peça. Por aí haverá maior possibilidade do controle sobre elas, inclusive saber de seus planos, para que poderão os recursos ser orientados.

Verifica-se, mais uma vez, que o orçamento influi sobre o destino das empresas públicas e privadas que percebam recursos públicos, ao ponto de a Constituição Federal brasileira exigir que o projeto de lei orçamentária esteja 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 (art. 165, § 6º).

A LOA contempla, outrossim, o princípio da exclusividade, textualmente previsto no art. 165, § 8º, da CF/1988, segundo o qual, “A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita”.

Nesse aspecto, conforme ensina Regis de Oliveira, “a exclusividade significa que não pode o texto da lei orçamentária instituir tributo, por exemplo, nem qualquer outra determinação que fuja às finalidades específicas de previsão de receita e fixação de despesa”²³⁵, salvo as exceções expressamente autorizadas no referido dispositivo constitucional.

²³² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 393.

²³³ FONROUGE, Carlos M. Giuliani. *Derecho financiero*, p. 169.

²³⁴ OLIVEIRA, Regis Fernandes de, op. cit., p. 393.

²³⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 384.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

No que toca ao planeamento, subsistem assim dois pontos, os quais foram destacados com precisão por Estevão Horvath²³⁶. O primeiro deles, já mencionado, refere-se ao “demonstrativo”, previsto no art. 165, § 6º, da Lei Maior – e repetido no art. 5º, inc. II, da LRF, mediante o qual se toma conhecimento do que se pretende arrecadar e gastar. Conforme o autor²³⁷ pondera:

Cuida-se de exigência deveras salutar que funciona como um instrumento para que o Parlamento tome conhecimento – e participe ao depois – da política tributária e financeira do Estado. Conquanto a lei orçamentária não possa criar ou aumentar tributo (princípio da exclusividade), o impacto da “renúncia fiscal” nas 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.

O segundo, ainda de acordo com Estevão Horvath, refere-se ao Anexo do projeto de lei orçamentária que, nos termos do art. 5º, inc. I, da LRF, deve conter o “demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º” e, com isso, crê-se que:

(...) esse é o ponto em que se fecha, ao menos do ponto de vista jurídico, a noção de planeamento 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 nesse Anexo, *que deve ser seguido para a elaboração da LOA*²³⁸. (Sem grifo no original).

Diante do quanto estabelece a Constituição Federal brasileira e a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, torna-se difícil discordar do fato de que as leis orçamentárias instrumentalizam o planeamento modelado e organizado na Constituição do País. Além disso, é por meio delas (PPA, LDO, LOA) que se realizam atos de intervenção no domínio econômico, uma vez que, e conforme será exemplificado adiante, é influenciada – ou ao menos deveria influenciar-se –, a iniciativa privada na condução de suas atividades.

2.3.3. **A periodicidade do orçamento (princípio da anualidade) e sua relevância para o domínio econômico**

Demonstrados o papel e a abrangência das leis orçamentárias para a Administração Pública e para o domínio econômico, torna-se relevante trazer neste momento

²³⁶ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 315.

²³⁷ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 315.

²³⁸ HORVATH, Estevão. *O orçamento no século XXI: tendências e expectativas*, p. 315-316.

algumas considerações sobre o princípio da anualidade, a fim de apontar quais as implicações e o quanto se mostra expressiva sua observância para a iniciativa privada.

Instituído no inc. III do art. 165 da CF/1988, o denominado princípio da anualidade deveria, obrigatoriamente, e em conjunto aos demais princípios orçamentários, como o da universalidade, exclusividade e da unidade, ser observado no momento da elaboração e execução da peça orçamentária.

Em razão de os princípios consistirem em regras que defluem do ordenamento jurídico, destinadas a dirigir a sociedade em determinado momento histórico, não há como olvidar, como bem assevera Regis Fernandes de Oliveira, que eles “são mais fortes que meras regras, que podem ser destruídas. Os denominados princípios orçamentários são características específicas que tais leis têm e que as tornam distintas das demais”²³⁹.

Nesse cenário é que se insere o princípio da anualidade, o qual, somado aos demais princípios que regem a disciplina do orçamento, presta-se não apenas a reforçar a utilização do orçamento como instrumento de controle parlamentar e democrático sobre a atividade financeira do Executivo, mas, também, a orientar sua elaboração, aprovação e execução²⁴⁰, cujos impactos podem ser determinantes para a ordem econômica.

Aliomar Baleeiro destaca que “todos eles, em sua essência, visam a resguardar a função política do orçamento como plano de governo que o Legislativo aprova para fiel execução pelo Executivo”²⁴¹.

Além de a Administração Pública estar obrigada a agrupar em uma única peça orçamentária todas as receitas e despesas do Estado (princípio da unidade estabelecido no art. 165, § 5º, da CF/1988)²⁴², também lhe é imposta a obrigação de atualizar anualmente o orçamento público. Assim, no Brasil, como se observa do art. 165, § 9º, I, da CF/1988, cabe à lei complementar dispor sobre o exercício financeiro, que hoje, de acordo com a Lei n. 4.320/1964, vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro, ano civil, portanto.

Pode-se afirmar que o referido princípio está ultrapassado, “porque, ao lado do orçamento anual, há o plurianual, denominado ‘plano’, na Constituição Federal (art. 165, I). Inclusive dentro do orçamento anual há diversos orçamentos (fiscal,

²³⁹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*, p. 382.

²⁴⁰ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*, p. 104.

²⁴¹ BALEEIRO, Aliomar. *Direito tributário brasileiro*. 11. ed., revista, atualizada e complementada por Misabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 411.

²⁴² TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 99.

de investimento, da seguridade social)”²⁴³, no entanto, sua importância é inquestionável, não se limitando, simplesmente, à obrigatoriedade de se renovar a lei orçamentária a cada ano, mas, também, de se observar sua periodicidade.

A propósito, há mesmo um preceito constitucional (art. 167, § 1º, da CF/1988), segundo o qual “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.”

Como adverte Gilberto Bercovici²⁴⁴:

A garantia mais importante para os contribuintes é a da revisão anual dos orçamentos, que fornece aos seus representantes a oportunidade de reconsiderar o assunto. A periodicidade anual do orçamento é o mais conveniente do ponto político e financeiro, pois permite a aprovação e o controle político em períodos curtos e evita dar ao governo um período longo onde poderia haver discricionariedades na execução orçamentária. Um período menor do que um ano não daria oportunidade para o reconhecimento, contabilização e arrecadação dos tributos e o ordenamento e pagamento das despesas previstas. A anualidade permite ao Congresso intervir periodicamente na atividade financeira do Estado, aprovando a proposta de orçamento e fiscalizando sua aplicação, controlando melhor, dessa maneira, o Poder Executivo.

Somam-se a essas particularidades, as mudanças nos desígnios do Estado, de seus objetivos em relação à realização de programas sociais, políticas econômicas e financeiras, que influenciam sobremaneira no domínio econômico. Qualquer mudança intempestiva, imprevista ou autoritária é o bastante para levar todo um sistema à ruína.

Essas também as razões que conduziram o Brasil a adotar o denominado *orçamento-programa*, o qual constitui uma “técnica orçamentária vinculada ao planejamento econômico e social”²⁴⁵. José Afonso da Silva, ao se referir ao plano plurianual, adverte que com ele poderia reconhecer-se um novo princípio, por ele denominado “princípio da plurianualidade das despesas de investimento”, o qual, vale ressaltar, “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”²⁴⁶.

²⁴³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de, op. cit., p. 385-386.

²⁴⁴ BERCOVICI, Gilberto. Os princípios orçamentários e a primeira Constituição republicana. *Revista de Direito Internacional e Econômico*, v. 1, n. 1, p. 80-86.

²⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*, p. 20.

²⁴⁶ Idem. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 720.

Ainda que sujeito a crises e delírios da economia local, do mercado global, dos desejos ou interesses pessoais de governantes brasileiros, o respeito ao princípio da anualidade impediria que, ao menos nesse período de tempo, aqueles que desenvolvem qualquer atividade econômica sejam pegos de surpresa, assegurando-lhes o cumprimento do quanto previsto no orçamento público, ou seja, no planejamento proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo.

Ricardo Lobo Torres lembra que, além de permitir o controle do Executivo pelo Legislativo, esse princípio também tem por fundamento evitar a “perpetuidade ou permanência da autorização para a gestão financeira”, consagrando-se “nas mais importantes Constituições, ainda que, às vezes, combinada com a plurianualidade”²⁴⁷.

Nessa mesma linha, João Ricardo Catarino bem sintetiza ao afirmar que o princípio da anualidade “cumpre 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”²⁴⁸.

Embora as considerações apontadas se mostrem relevantes, não têm sido atribuídos à lei orçamentária a devida importância e respeito, a despeito de, em linhas anteriores, este estudo lembrar os dizeres do ministro Ayres Britto, proferido nos autos da ADI-MC 4048-1/DF, julgada em 14 de maio de 2008. Nota-se, ultimamente, total descaso e desrespeito à peça orçamentária, bastando, para tanto, recordar os fatos que se sucederam em 1994²⁴⁹ e em 2013²⁵⁰ com a aprovação da lei orçamentária anual. Ambas deveriam ter sido aprovadas, respectivamente, até o final de 1993 e 2012, mas só o foram em novembro de 1994 e abril de 2013, gerando, de acordo com José Maurício Conti, uma “situação de ‘anomia orçamentária’, iniciando-se o exercício financeiro seguinte sem orçamento, e conseqüentemente sem autorização para efetuar os gastos públicos, paralisando a administração”²⁵¹.

Infere-se, assim, e ainda que impere no sistema jurídico brasileiro o princípio da transparência, que a peça orçamentária ainda hoje se mostra de difícil compreensão; ininteligível, acaba por contrariar os princípios da certeza e segurança

²⁴⁷ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 329-330.

²⁴⁸ CATARINO, João Ricardo. *Finanças públicas e direito financeiro*. Coimbra: Almedina, 2012. p. 254.

²⁴⁹ Lei n. 8.933/1994, aprovada em 9 de outubro de 1994.

²⁵⁰ Lei n. 12.798/2013, aprovada em 4 de abril de 2013.

²⁵¹ CONTI, José Maurício. E o ano começa sem a aprovação do orçamento federal. *Consultor Jurídico*. Contas à vista. Publicado em 15 jan. 2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jan-15/contas-vista-ano-comeca-aprovacao-orcamento-federal>>. Acesso em: 6 out. 2014.

jurídica que, se efetivamente considerados, permitiriam àqueles que desempenham atividades privadas se programarem de forma coordenada e realizarem investimentos de acordo com os desígnios do Estado, bem como iniciar ou desenvolver novas atividades fundados no planejamento materializado por meio do orçamento público.

Afinal, como lembra Alejandro Ramirez Cardona²⁵², o orçamento público deve ser elaborado de forma coordenada com o plano econômico nacional, o qual consiste em um projeto de desenvolvimento econômico e social de toda a economia, em que o setor público e o privado aparecem integrados e os orçamentos deverão, necessariamente, a ele se vincular.

Daí a necessidade de se conferir mais respeito e maior obrigatoriedade ao cumprimento da peça orçamentária, em face do que impõem os princípios da anualidade ou plurianualidade, e a crescente interação do orçamento com o sistema econômico, conforme será demonstrado a seguir.

2.4. O ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SUA INTERAÇÃO COM O SISTEMA ECONÔMICO

Considerados a atual concepção do orçamento e o pensamento de Ricardo Lobo Torres a esse respeito, é a partir dessa ordem de ideias “que se deve apreciar a Constituição Orçamentária de 1988, em parte contraditória e em parte afinada com os problemas e carências atuais do País”²⁵³.

Ricardo Lobo Torres parte de uma Teoria da Constituição Orçamentária em que se analisa o sistema interno ou objetivo, suas normas, a realidade da sociedade brasileira e os conceitos orçamentários²⁵⁴, sendo possível notar no texto constitucional efetiva finalidade atribuída ao orçamento público. É o que demonstra o autor²⁵⁵, conforme colacionado a seguir:

A Constituição Orçamentária de 1988 é rica em sua expressão principiológica. Se interpretada corretamente, poderá conduzir ao equilíbrio orçamentário, à derrubada generalizada dos incentivos fiscais, à transparência dos gastos e à moralidade no emprego do dinheiro público. Se se abrir à leitura intervencionista e estatizante, conduzirá a

²⁵² CARDONA, Alejandro Ramirez. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá: Temis, 1970. p. 484: “Si el plan económico nacional es un proyecto de desarrollo económico y social de toda la economía, de modo que el sector público y el privado aparecen integrados en dicho plan, necesariamente han de vincularse a él los presupuestos financieros públicos y privados”.

²⁵³ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 6.

²⁵⁴ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 22-23.

²⁵⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, p. 6.

uma prática orçamentária cada vez mais afastada das linhas mestras da atividade financeira hodierna.

No comentário abalizado de José Afonso da Silva²⁵⁶:

Com a “intervenção estatal na ordem econômica e social, o orçamento passou a ter novas funções, passou a ser um *instrumento de programação econômica, de programação da ação governamental*, em consonância com a economia global da comunidade a que se refere. Visa a influir na economia global da comunidade a que se refere. É um instrumento de política fiscal, quando procura criar condições para o desenvolvimento nacional, estadual ou municipal, conforme se trate de orçamento federal, estadual ou municipal”.

Diante do alargamento de suas características e finalidades, verifica-se que a matéria orçamentária, que integra o direito financeiro, comunica-se sobremaneira com outros sistemas jurídicos e, principalmente, com os sistemas econômicos e políticos, dos quais recebe influência direta. Nota-se cada vez mais a presença do Estado no sistema econômico, o qual depende da política para pôr em prática seus projetos e planos governamentais, tanto quanto da economia para financiá-los, eis que aproximadamente 40% do PIB brasileiro passam pelos orçamentos do Estado.

Receitas e despesas são indissociáveis do conjunto da situação econômica do País. As finanças governamentais mostram-se, a cada dia, dependentes do bom estado dos negócios dos particulares sob pena de restar prejudicado todo o cumprimento do plano de governo ou planejamento instituído pelas leis orçamentárias.

Daí a interligação do orçamento público ao conceito de economia, segundo o qual tem origem na conjugação de dois fatores decorrentes da “vivência cotidiana de cada um: a) as necessidades, além de serem em grande número, expandem-se indefinidamente; b) os recursos para o seu atendimento são, em maior ou menor grau, limitados, finitos, em uma palavra, escassos”²⁵⁷, a denotar o que José Afonso da Silva passou a chamar de *orçamento-programa*, “de sorte que o orçamento fiscal, os orçamentos de investimento das empresas e o orçamento da seguridade social passam a constituir etapas do planejamento de desenvolvimento econômico e social”²⁵⁸.

Somente um orçamento integrado a determinado modelo econômico será capaz de materializar o cumprimento de seus objetivos, compreendido pela forma na qual o Estado organiza suas relações sociais de produção e estrutura sua política de

²⁵⁶ SILVA, José Afonso da. *Orçamento programa no Brasil*, p. 41.

²⁵⁷ NUSDEO, Fábio. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*, p. 28.

²⁵⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 715.

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

realização dos fatores de produção e distribuição do produto do trabalho, classificando-os em dois grandes modelos: o capitalismo e o socialismo²⁵⁹.

2.5. A ELABORAÇÃO DA PEÇA ORÇAMENTÁRIA E OS INTERESSES ENVOLVIDOS: AS PAIXÕES COMO FATOR PREPONDERANTE

Já se demonstrou linhas atrás a importância e relevância que o orçamento público assumiu na execução dos desígnios do Estado e perante a sociedade nas últimas décadas, bem como se afirmou que este constitui importante e indispensável instrumento de planejamento, já que às leis orçamentárias é atribuído o papel fundamental de conduzir a política financeira e econômica do País, cujos reflexos e consequências são sentidos e suportados por todos.

Assentou-se, também, que a matéria orçamentária se comunica sobremaneira com outros sistemas jurídicos e, principalmente, com os sistemas econômico e político, dos quais recebe influência direta, tornando o orçamento um poderoso instrumento de intervenção e dominação.

Abordado o caráter instrumental, ideológico e dominador do orçamento público, propõe-se, neste instante, conquanto o assunto já tenha sido tratado com maestria por Regis Fernandes de Oliveira²⁶⁰, deve-se, agora, proceder à análise da realidade que envolve as relações humanas na elaboração da peça orçamentária, fugindo um pouco dos aspectos sintático e semântico de que comumente se ocupam os juristas.

Em matéria orçamentária, como já visto, a Constituição Federal atribui ao Poder Executivo a iniciativa na elaboração da lei complementar, que deve 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” (art. 165, § 9º, I).

A plena eficácia dos dispositivos orçamentários, portanto, está adstrita à existência de uma lei complementar que regerá a matéria prevista nos três orçamentos já apresentados neste capítulo.

Em apertada síntese, pode-se dizer que a tramitação legislativa se dá de acordo com as seguintes etapas: (i) o Presidente da República, até 31 de agosto, elabora e envia ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes

²⁵⁹ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. *Lições de direito econômico*, p. 41.

²⁶⁰ Veja-se OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, passim.

orçamentárias e as propostas de orçamento (art. 84, XXIII, da CF/1988); (ii) estes são submetidos à análise e apreciação das duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, *caput*, I e II, da CF/1988), por intermédio de uma Comissão mista permanente, formada por senadores e deputados (art. 166, § 1º, I, da CF/1988); (iii) apresentadas emendas à Comissão mista, caberá ao Plenário das duas Casas do Congresso Nacional apreciar (art. 166, § 2º, da CF/1988), observadas as exigências constantes do § 3º do referido art. 166; (iv) seguem para promulgação e; por fim, (v) para sanção ou veto presidencial.

Com efeito, ao Poder Executivo cabe escolher o destino dos recursos públicos, por meio da elaboração da proposta de Lei Orçamentária Anual, obedecidos ao Plano Plurianual e às Leis de Diretrizes Orçamentárias e, como diz Aliomar Baleeiro²⁶¹:

Em todos os tempos e lugares, a escolha do objetivo da despesa envolve um ato político, que também se funda em critérios políticos, isto é, nas ideias, convicções, aspirações e interesses revelados no entrechoque dos grupos detentores de poder. Tanto mais lúcidos, cultos e moralizados sejam os governantes quanto mais probabilidades existem de que se realize aquele cálculo da máxima vantagem social.

Afora as despesas obrigatórias, os fundos especiais, as receitas provenientes de contribuições e, principalmente, as receitas vinculadas, que são “utilizadas para individualizar uma fonte e destinação mediante o estabelecimento de um elo jurídico entre receitas e escopos predeterminados”²⁶², é concedida certa margem de discricionariedade às autoridades do Poder Executivo para decidir sobre como e onde gastar os recursos públicos.

Mesmo que a prática brasileira coloque em dúvida essa concepção, o montante disponível à livre alocação no projeto de Lei Orçamentária Anual é significativo²⁶³ e, diante do engessamento traçado na Constituição Federal de 1988, por meio de sucessivas Emendas Constitucionais, foram criados mecanismos para liberar uma parcela dos recursos orçamentários, dentre os quais a Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Embora seja verificada certa predisposição à criação de normas jurídicas que tornem cada vez menor essa discricionariedade, como será observado adiante, nesta dissertação, subsiste a possibilidade de escolhas políticas legadas ao Chefe do

²⁶¹ BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 70.

²⁶² CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas*. São Paulo: Quartier Latin, 2010. p. 37.

²⁶³ Dados numéricos e estatísticas referentes à vinculação de receitas orçamentárias estão disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br>>; e <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes_Consolidado.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2014.

Poder Executivo, pois a ele são atribuídas a responsabilidade e a prerrogativa de eleger como as receitas públicas serão gastas, quais investimentos e obras serão realizadas, quais setores da sociedade e da economia serão beneficiados com subsídios, subvenções e empréstimos etc.

Com isso, novamente vale mencionar as ideias de Thomas Hobbes, segundo o qual, por meio do Chefe do Executivo e do Parlamento, considera-se e se reconhece cada membro da multidão como autor de todos os atos, submetendo-se, assim, “suas vontades à vontade do representante, e seus julgamentos a seu julgamento”²⁶⁴.

Adstrito às regras legitimamente instituídas, pode-se dizer que a figura do Estado se confunde com a figura da pessoa eleita, pois a ele é atribuído o direito de representar todos os cidadãos, sem exceção, tanto aqueles que votaram a seu favor como os que votaram contra²⁶⁵, pois “O Estado outra coisa não é senão o próprio ser humano com uma instância decisória qualificada. Não se constitui em instância exterior aos indivíduos”²⁶⁶.

Além disso, também não há como afastar o fato de que, diante de sua qualidade humana, “o homem não é só passividade. Ele é um centro de impulso, de sentimentos e de paixões”²⁶⁷. “Esses homens não fazem outra coisa senão tomar como razão verdadeira as paixões que os dominam”²⁶⁸.

O homem age constantemente em busca do prazer, seja influenciado por suas paixões ou por seus desejos, como assim dizem Nicolau Maquiavel e David Hume; pela vontade de viver, de acordo com Arthur Schopenhauer; ou pela libido, como denomina Sigmund Freud; seja aspirando à felicidade que, segundo o próprio Freud, possui dois lados – “por um lado, a ausência de dor e desprazer, por outro a vivência de sensações intensas de prazer”²⁶⁹.

De acordo com Baruch de Espinosa, “É opinião geral dos filósofos que as paixões atormentadoras da vida humana são como vícios, em que incidimos, por culpa nossa.”²⁷⁰.

²⁶⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*, p. 141.

²⁶⁵ HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*, p. 141.

²⁶⁶ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 53.

²⁶⁷ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 34.

²⁶⁸ HOBBS, Thomas, op. cit., p. 42.

²⁶⁹ FREUD, Sigmund. *O mal-estar na cultura*. Tradução de Renato Zwick; revisão técnica e prefácio de Márcio Seligmann-Silva; ensaio bibliográfico de Paulo Endo e Edson Souza. Porto Alegre: L&PM, 2011. p. 62.

²⁷⁰ SPINOZA, Baruch de. *Tratado político*, p. 34.

Diz-se, assim, que as decisões envolvendo o orçamento público, além de se sujeitarem às influências sociais, psicológicas, religiosas, políticas e econômicas, também se sujeitam às paixões que atormentam, seja para o bem, seja para o mal, aquele que detém a prerrogativa de eleger os gastos públicos.

Por mais que se criem regras, mecanismos de fiscalização e responsabilização, o que a história demonstra é “o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”²⁷¹.

Como Arthur Schopenhauer adverte, os atos de vontade “têm sempre um fundamento, fora deles mesmos, nos seus motivos”²⁷², sendo impossível extrair uma explicação do “querer” em sua essência, levando, conseqüentemente, à certeza de que todo ato tem como fenômeno um ato de vontade, o qual se dá por uma série de motivos que formam o caráter do indivíduo e que consiste na sua vontade, o objeto mais imediato da sua consciência, a essência íntima do seu próprio fenômeno, e que está fora do domínio do princípio da razão²⁷³.

Em suma, e de acordo com esse filósofo, a vontade “age cegamente e segundo causas que, sob este ponto de vista, denominamos *excitações*”²⁷⁴. A individualidade, no homem, se sobressai, detendo cada um seu caráter próprio e, por isso, o mesmo motivo não tem o mesmo poder sobre todos²⁷⁵.

Além disso, como forma de maquiagem ou manipular interesses, o homem pode, com o auxílio da razão, fingir um caráter que não tem e, influenciado pelas circunstâncias externas que favorecem os motivos, esse caráter reagirá de acordo com a natureza de cada indivíduo²⁷⁶, impondo a necessidade de “sondá-lo e arrancar-lhe o seu segredo, visto que a razão o torna altamente capaz de dissimulação”²⁷⁷.

A propósito, são esclarecedoras as distinções traçadas por Arthur Schopenhauer, ao advertir que:

²⁷¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 106.

²⁷² SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*. Tradução de M. F. Sá Correia. 4. reimpressão. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001. p. 116.

²⁷³ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 119-122.

²⁷⁴ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 124.

²⁷⁵ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 127.

²⁷⁶ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 164.

²⁷⁷ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 164

•• *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*

No animal, vemos, de certo modo, a vontade de viver mais a descoberto do que no homem; no homem, com efeito, o conhecimento que a disfarça está tão desenvolvido, a faculdade de fingir a dissimula tão bem, que a sua verdadeira essência só se pode mostrar às claras por acaso e por momentos.²⁷⁸

Ao tratar do assunto, Thomas Hobbes²⁷⁹ também faz referência aos animais, esclarecendo que:

(...) embora essas criaturas possam usar de certa forma e voz para dar a conhecer umas às outras seus desejos e sentimentos, elas carecem da arte das palavras, por meio da qual alguns homens são capazes de apresentar aos outros o que é bem sob a aparência do mal, e o que é mal sob a aparência do bem, ou de aumentar ou diminuir a importância visível do bem ou do mal, semeando o descontentamento entre os homens e perturbando sua paz por simples capricho.

Afetado pelo mundo a todo instante, qualquer ser humano que ocupe uma posição na esfera do Estado está sujeito aos seus sentimentos, não tendo como abandoná-los²⁸⁰. Em outras palavras, “assim funcionam os sentimentos, e estes são levados para o interior do Estado, através de seus agentes”²⁸¹.

Em sendo a decisão de gastar fundamentalmente política²⁸², está sujeita à vontade, aos desejos, à libido, enfim, às paixões daqueles que governam o país, consistindo esta:

(...) a substância íntima, o núcleo tanto de toda coisa particular, como do conjunto; é ela que se manifesta na força natural cega; ela encontra-se na conduta racional do homem; se as duas diferem tão profundamente, é em grau e não em essência²⁸³.

Impregnado de vários atributos, bons ou ruins, não restam dúvidas de que as decisões tomadas em relação à peça orçamentária também são motivadas por interesses particulares, por crueldade ou por justiça, por sabedoria ou temor; afinal:

Os seres humanos desejam aquilo que amam, e odeiam coisas pelas quais têm aversão. Assim, desejo e amor são as mesmas coisas, só que, com desejo significamos sempre a ausência do objeto e, com amor, sua presença. Assim também, com a aversão significamos a ausência e, com o ódio, a presença do objeto²⁸⁴.

²⁷⁸ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 165.

²⁷⁹ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 165.

²⁸⁰ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 49.

²⁸¹ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 50.

²⁸² OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 292.

²⁸³ SCHOPENHAUER, Arthur. *O mundo como vontade e representação*, p. 119.

²⁸⁴ HOBBS, Thomas. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*, p. 49.

Motivada pelo desejo ou pelo ódio, pelo ímpeto de justiça ou injustiça, a decisão acerca da realização do gasto público certamente poderá beneficiar alguns em detrimento de outros, como exemplifica Regis Fernandes de Oliveira²⁸⁵:

Fácil perceber que os afetos humanos estão em efervescência durante todo o tempo. Imaginemos que, na composição do orçamento, se discuta sobre a desapropriação de uma determinada área urbana que envolverá a derrubada da casa de um desafeto político. A deliberação envolve o sentimento de ódio do governante, que busca destruir o bem de seu inimigo. Alegrar-se-á com a despesa que envolve a desapropriação do imóvel do outro. De seu lado, se puder intervir para manter o imóvel em pé, se o imóvel é de seu amigo e compadre político, isso significará alegria, por outra forma.

Não há, assim, como afastar o fato de que os representantes políticos do povo sofram influências das paixões no momento de elaborarem as leis orçamentárias, os programas governamentais e ao colocarem em prática as políticas públicas. Os recursos públicos são destinados de acordo com as paixões, desejos, libido e afetos que atingem os governantes e, por isso, o conteúdo orçamentário deixa, muitas vezes, de guardar compatibilidade com os valores a que, racionalmente, deveria atender.

²⁸⁵ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Gastos públicos*, p. 49.

