

**ESTEVÃO HORVATH**

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

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

Área de Direito Financeiro

São Paulo

2014

## Capítulo 2

# DIREITO ORÇAMENTÁRIO

SUMÁRIO: 2.1 Direito orçamentário. Conceito – 2.2 Conceito de orçamento: 2.2.1 Características – 2.3 Aspectos do orçamento: 2.3.1 Caráter político do orçamento; 2.3.2 Aspecto econômico do orçamento – 2.4 Evolução histórica do orçamento.

### 2.1 Direito orçamentário. Conceito

Como acontece com frequência na ciência jurídica, com o passar do tempo vão se formando “ramos” do Direito. Concebemos o Direito como uno e incindível, sem embargo de ele poder ser desmembrado, principalmente para melhor ser estudado, em diversas fatias.

Basta examinar o percurso histórico dos diversos “ramos” que foram surgindo no decurso do tempo, para verificar que isto se deu devido, especialmente, à especificidade e complexidade da matéria a que se refere esse novo setor jurídico.

Tome-se como exemplo o Direito Tributário. Integrando o Direito Financeiro, no aspecto concernente às receitas públicas, a relevância assumida pela legislação tributária, qualitativa e quantitativamente, motivou o surgimento de estudiosos mais afeitos e especializados nesse tipo de receita derivada. É dizer: aqueles que se debruçavam sobre o Direito Financeiro como um todo perceberam a dificuldade de cuidar de todos os temas relativos a este setor do Direito, inclusive a parte referente aos tributos. Efetivamente, a legislação tributária, tornando-se cada vez mais complexa passou a exigir um estudo mais aprofundado, que teve de ser feito por juristas que cuidassem com mais deten-

ça desse assunto. Assim, com o tempo, destacou-se do Direito Financeiro aquela porção concernente aos tributos, formando o que hoje conhecemos por “Direito Tributário”.

Esse tipo de fenômeno ocorre permanentemente à medida que um determinado item da matéria jurídica vai adquirindo importância e complexidade. Pode-se dizer que é o que acontece, atualmente, com a porção do Direito Financeiro que trata da conjugação receita/despesa, com especial ênfase nesta última.

A especialização de cada uma das partes componentes do Direito Financeiro fez com que se possa falar, separadamente, por exemplo, de um “Direito Orçamentário”, da mesma forma que se pode fazer referência a um “Direito da Dívida Pública” ou de “Direito Financeiro Patrimonial”.

Frise-se, desde logo, que a separação do Direito Financeiro em sub-ramos é, exclusivamente, para fins didáticos, assim como acontece, de resto, com os demais “ramos” do Direito. No caso do Direito Financeiro esta realidade é mais evidente, porquanto os seus diversos sub-ramos encontram-se num mesmo setor jurídico.

É importante ter presente, como advertem Martínez Lago e García de la Mora, a “unidade de fundo” das instituições jurídico-financeiras, sendo que o parcelamento do seu estudo ocorre simplesmente para facilitar a exposição (e o estudo mesmo) de cada uma das partes, mas sem que esta segregação conduza a “fronteiras inexpugnáveis” entre os diferentes instrumentos jurídicos financeiros, pois “sob o pretexto de uma depuração sistemática poderia provocar-se um empobrecimento da análise”.<sup>114</sup>

Para os autores acima, o Direito Orçamentário “organiza o regime jurídico temporal das obrigações econômicas dos entes públicos no que se refere à atribuição dos seus recursos e as fun-

<sup>114</sup> Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo García de la Mora, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, p. 59.

ções públicas e procedimentos de gestão e controle, em geral, da Fazenda Pública”.<sup>115</sup>

Sainz de Bujanda, após alongada e percuciente explanação acerca da “autonomia” do Direito Financeiro e do “Direito Orçamentário”, define este último como

[la] rama del Derecho financiero integrada por el conjunto de normas y principios que determinan el régimen jurídico temporal de gestión, empleo y contabilidad de los caudales que, derivados de la aplicación de los recursos, alimentan el Tesoro público.<sup>116</sup>

Trotabas e Cotteret apontam para que o estudo do Direito Orçamentário implica a busca das regras segundo as quais os homens devem estabelecer as suas instituições financeiras.<sup>117</sup> Eri-gem a ideia do consentimento ou de autorização [para a criação de impostos ou com relação às receitas] como a “ideia-força das finanças públicas e o fundamento do Direito Orçamentário”.<sup>118</sup>

Ricardo Lobo Torres fala de uma Constituição Orçamentária, que estaria como um dos subsistemas da Constituição Financeira, a qual abarcaria também as Constituições Tributária e Monetária. Isto se daria pelo fato de ser a própria Constituição da República a trazer a disciplina básica do orçamento estampando os princípios e regras que tratam das receitas e da despesas.<sup>119</sup>

Para este autor, a Constituição Orçamentária “constitui” o que ele denomina de “Estado Orçamentário”, que é “a particular dimensão do Estado de Direito, apoiada nas receitas,

<sup>115</sup> Miguel Ángel Martínez Lago e Leonardo García de la Mora, *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, p. 60.

<sup>116</sup> Fernando Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero I, Introducción*, v. 2, p. 411.

<sup>117</sup> Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 8.

<sup>118</sup> Idem, *ibidem*, p. 19.

<sup>119</sup> Ricardo Lobo Torres, *Curso de direito financeiro e tributário*, p. 171.

especialmente a tributária, como instrumento de realização das despesas”.<sup>120</sup>

A doutrina europeia, principalmente, debruçou-se sobre o conteúdo e abrangência do Direito Financeiro, procurando como situar o Direito Tributário no universo jurídico, mais especificamente se é este setor do Direito parte integrante do Direito Financeiro ou algo dele separado, ou “autônomo”. Sem nos concentrarmos nas divagações acerca da “autonomia” – se científica, se didática, se ambas – de qualquer “ramo” do Direito – podemos enxergar o Direito Tributário como um galho da árvore do Direito Financeiro com maior clareza do que o faziam autores europeus há algumas décadas.

Assim, explica-se a preocupação dessa doutrina em atribuir papel ao Direito Tributário *dentro* do Direito Financeiro e de estranhar a sua pouca importância na combinação com o Direito “Orçamentário”. Hoje, percebe-se que a explicação para tal constatação repousa na circunstância de o Direito Tributário caminhar sozinho, com seus princípios e peculiaridades e com as suas questões de constitucionalidade resolvidas.

O que se quer significar é que a legalidade na tributação já é resolvida quando da instituição do tributo, enquanto que, para o gasto do dinheiro público, a manifestação do “dono da coisa pública” ocorre mediante a aprovação do orçamento. Daí falar-se em “bifurcação do princípio da legalidade”. Significa isso que, olhando para o orçamento, tanto no que se refere às receitas quanto às despesas, sabe-se que ambas necessitam de lei:

<sup>120</sup> Idem, *ibidem*. Prossegue o professor: “O Estado Orçamentário surge com o próprio Estado Moderno. Já na época da derrocada do feudalismo e na fase do Estado Patrimonial e Absolutista aparece a necessidade lançar tributos e efetuar gastos, primeiro na Inglaterra (Magna Carta de 1215) e logo na França, Espanha e Portugal. Com o advento do liberalismo e das grandes revoluções é que se constitui plenamente o Estado Orçamentário, pelo aumento das receitas e despesas públicas e pela constitucionalização do orçamento na França, nos Estados Unidos e no Brasil (art. 172 da Constituição de 1824)”.

as primeiras para serem arrecadadas e as segundas para serem despendidas. Ocorre que o princípio da legalidade, corolário do “princípio do consentimento”, já foi atendido, no que respeita às receitas tributárias, com a lei que cria o tributo respectivo, o que não ocorre com o gasto público, para o qual se exige autorização por intermédio da lei orçamentária.

Daí, também, o porquê de Álvaro Rodríguez Bereijo salientar o fato de que o núcleo central da temática de Direito Financeiro não ser constituído tanto pelas relações jurídicas tributárias, “sino más bien por la relación entre los ingresos y los gastos públicos, *el verdadero eje central en torno a que gira el derecho financiero*”.<sup>121</sup> E mais, prossegue o presidente emérito do Tribunal Constitucional da Espanha, “esta relação [entre receitas e despesas] encontra a sua expressão ou se materializa no Orçamento do Estado”,<sup>122</sup> concluindo que “la institución presupuestaria es la que da unidad y coherencia a la actividad financiera del Estado”.<sup>123</sup>

Destarte, podemos afirmar a existência de um “Direito Orçamentário”, que podemos definir como o ramo do Direito que disciplina o orçamento do Estado, desde a sua elaboração até a sua execução.

## 2.2 Conceito de orçamento

Originariamente o vocábulo “budget” – orçamento em língua inglesa (e francesa também) – significava “bolsa de dinheiro” ou “bolsa pública”, que servia para “receptáculo da receita e para o desembolso do Estado”.<sup>124</sup> No Reino Unido, o termo foi

<sup>121</sup> Álvaro Rodríguez Bereijo, *Introducción al estudio del derecho financiero*, p. 103.

<sup>122</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>123</sup> Idem.

<sup>124</sup> Conforme Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 3, que invoca Henry Carter Adams.

empregado para designar a bolsa de couro na qual o Chanceler do Erário (*Chancellor of the Exchequer*) “levava ao Parlamento a exposição das necessidades e dos recursos do Governo”.<sup>125 126</sup>

A noção de orçamento caminha estreitamente atrelada à de Estado, é dizer: conforme se compreenda o papel do Estado na vida da nação, assim será enfocado e moldado o orçamento.

Desde que o Estado deixou de cumprir um papel basicamente estático, na época do liberalismo, do *laissez faire, laissez passer*, passando a ser ator também, muitas vezes protagonista, do que acontece na vida de uma sociedade em dado momento histórico, adquiriu uma função *dinâmica* de que antes carecia; é ele hoje, em maior ou menor grau, dependendo do respectivo país, um instrumento de atuação do Estado na Economia.

Griziotti é extremamente objetivo ao conceituar o orçamento, que define como o “documento jurídico e contábil no qual se enumeram as receitas e os gastos do Estado, no seu importe pelo período de um ano [...] e tem força de lei pela aprovação do Parlamento”.<sup>127</sup>

A definição clássica de orçamento, trazida por autores até o início do século XX, foi ultrapassada em função desse novo protagonismo do Estado, que fez com que o orçamento também passasse a ter uma função de agente ativo na sociedade, muito especialmente no que concerne à sua repercussão na Economia.

Com base nisso, Regis de Oliveira define o orçamento como “a lei periódica que contém a previsão de receitas e fixação de despesas, *programando a vida econômica e financeira do*

<sup>125</sup> Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 3.

<sup>126</sup> Segundo Trotabas e Cotteret, a palavra *budget* deriva do francês antigo *bouge, bougette*, pequena bolsa e esta palavra veio à França por intermédio da Inglaterra, onde ela tomou o seu sentido financeiro, evocando a bolsa do Rei e o tesouro real que ela continha (Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 16).

<sup>127</sup> Benvenuto Griziotti, *Política, Derechío y Ciencia de la Hacienda*, p. 426.

*Estado*, de cumprimento obrigatório, vinculativa do comportamento do agente público”.<sup>128</sup> Aqui importa ressaltar nesta visão o aspecto o orçamento como “programador” da vida econômica e financeira do Estado. Dá-se ênfase ao caráter dinâmico atual do orçamento.

Efetivamente, a ideia do orçamento como simplesmente “um ato que contém a aprovação das receitas e dos gastos públicos”, como referia Storm<sup>129</sup> (e, de forma similar, toda a doutrina da época) cedeu lugar à possibilidade de enxergá-lo como um instrumento de atuação na vida econômica.

Fonrouge define o orçamento como “um ato de transcendência que regula a vida econômica e social do país, com significado jurídico e não meramente contábil [...]”.<sup>130</sup>

Nas palavras de Martínez Lago e García de la Mora, o orçamento “representa, por excelência, o nexos de união fundamental entre receitas e gastos públicos; nele aparece sintetizada a atividade financeira toda”.<sup>131</sup>

Tendo presente a pouca importância que restou à lei orçamentária para autorizar as receitas (referimo-nos aqui às receitas tributárias), dado que esta permissão já vem outorgada pela respectiva lei tributária (a “bifurcação do princípio da legalidade” a que se reporta a doutrina espanhola, a que já referimos acima), Martín Queralt afirma que “o orçamento aparece hoje configurado como a lei anual de autorização do gasto público, mediante a qual se fixa o seu importe, sua destinação

<sup>128</sup> Régis Fernandes de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 347, grifou-se.

<sup>129</sup> René Storm, *Le Budget*, apud Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, vol. I, p. 111, que também refere às definições de Laufenburger e Trotabas (p. 112).

<sup>130</sup> Carlos M. Giuliani Fonrouge, *Derecho Financiero*, vol. I, p. 131.

<sup>131</sup> *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, p 60.

e se aprovam as regras que deve obedecer a Administração na sua distribuição”.<sup>132</sup>

Martner chega a afirmar que “talvez uma das contribuições mais importantes que se poderia mencionar [com relação ao orçamento] seria a da interdependência do orçamento e o seu uso múltiplo”.<sup>133</sup> Continua este autor:

En efecto, ya no se concibe el presupuesto como un mecanismo de gobierno aislado y ajeno al funcionamiento de la economía, de la sociedad y de la vida de una nación. Tampoco se considera como un instrumento puramente administrativo y contable. Hoy es mucho más que eso: es una herramienta política, en cuanto expresa en transacciones concretas y resultados propuestos, decisiones gubernamentales, y contribuye a través del ejercicio del poder a ejecutarlas; es un instrumento de planificación en cuanto contiene metas a cumplir con determinados métodos; y es un instrumento de administración en cuanto debe realizar acciones específicas para coordinar, ejecutar y controlar los planes y programas.<sup>134</sup>

### 2.2.1 Características

A tecnicidade é da natureza da matéria orçamentária. Esta é a primeira razão, a nosso ver, por que o tema “orçamento” não atrai o interesse dos juristas e, que dirá, do leigo.

Trata-se de assunto normalmente destinado aos especialistas que lidam com o orçamento no dia-a-dia e que afasta – compreensivelmente – os não iniciados. É como se fosse um ser estranho, de outro universo, hermético e, por causa disso mesmo, assusta a quem dele pretende, num primeiro momento, se aproximar. É da natureza humana o medo do desconhecido.

<sup>132</sup> J. Martín Queralt, C. Lozano Serrano, J. M. Tejerizo López e G. Casado Ollero, *Curso de Derecho Financiero y Tributario*, p. 14.

<sup>133</sup> Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 7.

<sup>134</sup> Idem, *ibidem*, p. 7-8.

Esta característica acarreta um distanciamento da sociedade como um todo com relação a tudo o que se refira às finanças públicas e, dentro disso, do orçamento, deixando aquilo tudo que se refira à sua elaboração e execução a cargo dos expertos, o que afasta, de uma certa maneira, o controle popular a que deve estar sujeito o orçamento.

Mais grave, ainda: embora necessária e consubstancial a tecnicidade do orçamento, ela acaba sendo um obstáculo ao “bom controle político”, como alertam Guillaume Chaffardon e Jean-François Joye.<sup>135</sup>

O orçamento é a lei mais importante do Estado, em nosso sentir, vindo abaixo, apenas, da Constituição. Com efeito, é nele que estará desenhado o próprio Estado, o seu tamanho, as suas feições; ali se encontrará estampado o grau da sua intervenção na economia e, conseqüentemente, na própria sociedade; ali também se deverá poder deparar com o plano de governo juridicizado e transformado em números.

A corroborar este pensamento, invocamos aqui Bouvier, Esclassan e Lassale, que chamam a atenção para o fato de que a Lei Orgânica relativa às leis de finanças na França – LOLF –, de 1.º de agosto de 2001, que reformou a de 2 de janeiro de 1959, foi de iniciativa do Parlamento, o que não é de pouca importância.<sup>136</sup> Queremos ressaltar com isso é a ideia, que, de resto, permeia todo este estudo, de que a Lei Orçamentária é a lei mais importante do Estado.

À circunstância acima referida foi atribuída especial relevância, a ponto de a *Revue Française de Finances Publiques* haver publicado um volume inteiro sob o título: “Reforma das Finanças Públicas: Reforma do Estado”.<sup>137</sup>

<sup>135</sup> Guillaume Chaffardon e Jean-François Joye, *La LOLF a dix ans : un rendez-vous (déjà) manqué ?*, p. 314.

<sup>136</sup> Michel Bouvier et alii. *Finances Publiques*, p. 26.

<sup>137</sup> RFFP n. 73 – 2001.

A tecnicidade referida acima, denominação que preferimos a outras, atrapalha o “pensamento jurídico”, que parece padecer, como afirma César de Moraes Sabbag, “dos efeitos da excessiva *contabilização* do assunto, não raro perdendo o foco e a oportunidade de examinar se o orçamento está sendo tratado como merece e se realmente o país está decidindo direito o que fazer com o recurso público”.<sup>138</sup>

O mesmo autor resume, muito objetivamente, o que chamaríamos de *conteúdo* do orçamento com as seguintes palavras: “nos orçamentos materializam-se as diretrizes da política econômico-financeira e o compromisso das autoridades em cumprir os objetivos fundamentais do País, expressos na Constituição”.<sup>139</sup>

No nosso modo de ver, o orçamento é a lei que apresenta a estimativa das receitas do Estado e autoriza o gasto do dinheiro público, revelando nesse mister o papel do Estado na sociedade num determinado momento histórico.

### 2.3 Aspectos do orçamento

Costuma a doutrina referir-se aos “aspectos”, ou “feições” do orçamento, podendo-se apontar os seguintes: contábil, político, econômico e jurídico.

Estas são, unicamente, prismas pelos quais se pode visualizar e analisar o orçamento que, como já se viu, é uma figura complexa e multifacetada.

O orçamento é um instituto polivalente, no sentido de que possui diversas facetas nas quais ele pode ser examinado.

Como expressam Aman Khan e W. Bartley Hildreth, no seu prefácio ao livro *Budget theory in the public sector*, o orçamento

<sup>138</sup> César de Moraes Sabbag, Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo, p. 454.

<sup>139</sup> Idem, *ibidem*, p. 458.

é parcialmente político, parcialmente econômico, parcialmente contábil e parcialmente administrativo.<sup>140</sup> Compreende-se que assim seja, dada a importância que o orçamento revela em todos esses aspectos.

Pelo prisma de um documento contábil, ele fornece um teto ao gasto público.

Do ponto de vista jurídico, examina-se o orçamento conforme a legislação que se lhe aplica, que é o que se fará em todo o decorrer deste estudo; sob o aspecto contábil, afere-se se a escrituração das receitas e das despesas corresponde ao que determina a lei. Deter-nos-emos nas suas dimensões política e econômica, que nos parece serem de extrema relevância.

### 2.3.1 *Caráter político do orçamento*

Não há como deixar de reconhecer a relevância da perspectiva política do orçamento ou, como classicamente exposta nos manuais de Direito Financeiro, a sua “função” política.

Conforme salientam Aman Khan e W. Bartley Hildreth, como documento político, o orçamento aloca os raros recursos de uma sociedade, após uma escolha entre interesses múltiplos, competitivos conflitantes.<sup>141</sup> Com efeito, trata-se sempre de uma escolha política a que se faz para decidir o destino de verbas públicas que também, em geral, são exíguas. Dentre as necessidades públicas, que são muitas, é natural que se tenha que proceder a opções quanto ao destino das verbas públicas, decisão esta que é eminentemente de caráter político (embora limitada, até certo ponto, pelas escolhas adrede feitas pelo constituinte originário).

É sabido que um dos papéis importantes desempenhados pelo Poder Legislativo em tema de orçamento é a sua função de fiscalizar o Poder Executivo. Ao apresentar ao Legislativo o

<sup>140</sup> KAHN, Aman e HILDRETH, W. Bartley (coord.) – *Budget theory in the public sector*.

<sup>141</sup> Aman Khan e W. Bartley Hildreth, *Budget theory in the public sector*, p. X.

plano de atuação econômica do Estado, permite a este emitir um juízo fundamentado dessa atuação.<sup>142</sup> Como realça Pérez Royo,

se trata de un elemento esencial en el esquema de división de poderes y presenta matices diversos según el balance que en cada sistema constitucional se establezca respecto de esa división y según las tradiciones políticas de cada país.<sup>143</sup>

Em que pese a isso, há de se reconhecer que a força relativa dos Poderes Executivo e Legislativo varia de acordo com a forma de governo.

Num sistema parlamentarista há uma menor separação entre estes dois Poderes. Se for mantida a disciplina entre o(s) partido(s) que está(ão) no Poder, o Governo pode propor leis (dentre elas, a orçamentária) ao Parlamento, que as aprova sem dificuldade. O melhor instrumento, nesses casos, para este “controle o Executivo” é a proposição de um voto de não confiança no Governo, o que causa a queda do Gabinete, se esse voto obtiver sucesso.

Na Alemanha, por exemplo, constata-se que, embora os Comitês parlamentares de orçamento (ou de Finanças) exerçam alguma influência, o papel principal do Parlamento é praticamente limitado a legitimar decisões já tomadas pela coalisão que forma o Governo.<sup>144</sup>

Já num regime presidencialista puro, como é o caso do Brasil, a separação entre um e outro Poder é estabelecida na Constituição

<sup>142</sup> Cf. Fernando Pérez Royo, *Derecho Financiero y Tributario. Parte General*, p. 463. Frisa o professor que, do ponto de vista político, o orçamento é o principal instrumento de controle da ação de governo. Diz: “En este sentido, podemos decir que el concepto mismo de la institución va unido al nacimiento y desarrollo de las formas democráticas de gobierno, al Estado constitucional, el cual, en todas sus formas, incluidas las más imperfectas o embrionarias, incluye la prerrogativa del legislativo de aprobar el presupuesto”.

<sup>143</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>144</sup> Conforme *The Legal Framework for Budget Systems – an international comparison*, especialmente p. 223.

e o Poder Legislativo, elaborando leis, pode reforçar a sua “supremacia” sobre o Poder Executivo em matéria orçamentária.<sup>145</sup>

Com base na evolução do orçamento na Inglaterra, Hector Villegas reconhece que aquele foi o resultado político das lutas pela supremacia travadas entre o soberano e os representantes do povo.<sup>146</sup> Estes conseguiram, primeiramente, que o rei aceitasse que nenhum imposto poderia ser estabelecido sem o consentimento dos representantes do povo e, em seguida, “controlar o emprego dos fundos que haviam votado, ou seja, os gastos públicos”.<sup>147</sup>

Para César de Moraes Sabbag, “a sistemática atual [do sistema orçamentário, no Brasil], ao contrário do que se supõe, *inviabiliza* o debate institucional com a sociedade”.<sup>148</sup> Chega a dizer mesmo que esse sistema estaria estruturado, a partir da Constituição, “para reforçar as prerrogativas do Executivo e retirar efetividade do controle parlamentar, mantendo a sociedade absolutamente distanciada de qualquer decisão importante”.<sup>149</sup>

Embora reconheçamos que a prática orçamentária em nosso país diverge bastante do que está idealmente disposto na Constituição da República e nas leis financeiras que dela decorrem, não parece que esse sistema orçamentário formal *inviabilize* o debate institucional com a sociedade. A Lei das Leis fornece a ambos os Poderes (Executivo e Legislativo) a possibilidade de discutirem os destinos da sociedade e, em termos de recursos financeiros, deliberarem quanto à sua destinação. Se isso não ocorre na vida real não será por falta de arcabouço jurídico que o permita.

<sup>145</sup> Sobre este ponto, veja-se The Legal Framework for Budget Systems, cit. p. 48-49.

<sup>146</sup> Héctor Villegas, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, p. 126.

<sup>147</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>148</sup> César de Moraes Sabbag, Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo, p. 455.

<sup>149</sup> Idem, *ibidem*.

Na França se critica os poucos poderes [em termos relativos, diríamos] que tem o Parlamento em matéria de orçamento, como, por exemplo, embora tenha a competência para autorizar o limite das despesas do Estado, não tem nenhum papel na fixação desse limite [o que compete ao governo].<sup>150</sup>

Diz-se, também, que o Parlamento é muito pouco escutado e que o governo aproveita muito pouco do que é feito pelos parlamentares em termos de trabalhos e análises orçamentárias, “como se as finanças públicas fossem muito importantes para serem tratadas pelos eleitos pelo povo”.<sup>151</sup>

Do mesmo modo que o orçamento deixou de ser uma peça meramente contábil para constituir-se no ordenamento racional da Administração e do Tesouro, o *budget* inglês e francês passou ao papel do instrumento de equilíbrio político entre os órgãos executivo e legislativo da soberania nacional, conforme observa Aliomar Baleeiro.<sup>152</sup> Isso se espalhou sobre todos os países que sofreram influência da Inglaterra, da França e os Estados Unidos, como é o caso do Brasil.

O mesmo mestre observa que o orçamento floresceu, na sua primeira fase, “como processo de fiscalização financeira e cerceamento das tendências perdulárias de governantes dissociados dos interesses gerais das massas”.<sup>153</sup>

### 2.3.1.1 *Os limites do político*

Ainda que se admita a profunda interferência do aspecto político em tudo o que se refere ao orçamento, força é reconhe-

<sup>150</sup> Alain Lambert e Philippe Marii, *En finir avec le mensonge budgétaire. Enquête sur la transparence très relative des comptes de l'État*, p. 143-144.

<sup>151</sup> *Idem*, *ibidem*.

<sup>152</sup> Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 395.

<sup>153</sup> *Idem*, *ibidem*.

cer, também, que “o político” encontra seus limites na Constituição da República.

Assim, por mais que a economia influencie as escolhas políticas, há prioridades claramente contempladas no texto da Lei Maior e que obrigam o legislador – entenda-se como tal, aqui, o Executivo e o Legislativo – a segui-las.

Ocorre que, em última análise, a política econômica do Governo deve ser formulada buscando o maior proveito para toda a sociedade, como é elementar. Nesse contexto, as escolhas econômicas, em princípio, são realizadas visando a propiciar o maior bem-estar à população, sem deixar de lado a natural influência de fatores externos, como é obrigatório num mundo globalizado.

Incorporando as opções políticas quanto à condução da economia, o orçamento certamente refletirá essas opções e a sua posta em prática sofrerá as consequências dessa política, para o bem e para o mal. Nesse sentido, resulta difícil julgar, a não ser em casos limites, a adequação das escolhas feitas e materializadas no orçamento, aos ditames constitucionais implícitos ou explícitos, o que acresce como ingrediente a dificuldade de separar-se o político – e também, necessariamente, o econômico – do jurídico, quando se cuida de orçamento público.

### *2.3.1.2 Como se processa a aprovação do orçamento no Brasil*

Não obstante, formalmente, a estrutura do processo orçamentário como um todo estar bastante bem urdida, pela Constituição e pelas normas infraconstitucionais, na prática cotidiana as coisas não se passam como seria de se esperar diante desse arcabouço mencionado.

Efetivamente, consoante dispõe o Texto Supremo, a iniciativa das leis orçamentárias é do Poder Executivo (art. 165, *caput*)

e o Parlamento examinará os respectivos projetos (art. 165, §§ 1.º, 2.º e 3.º, especialmente) e os aprovará (ou não), nos termos do art. 48, II.

Isso faria presumir que há uma participação mista, como deve ser, do Poder Executivo e do Poder Legislativo na discussão e aprovação do orçamento (das três leis orçamentárias, em rigor). No entanto, conforme se pode presenciar em todos os exercícios financeiros, ao menos até esta parte, o orçamento é praticamente imposto pelo Executivo ao Legislativo e este, após as barganhas políticas de praxe (mais especificamente a aceitação de emendas parlamentares por parte do Executivo), acaba, em geral (às vezes a destempo) por aprová-lo.

Talvez uma das melhores oportunidades para o debate dos programas de desenvolvimento do país seja desperdiçada pela forma como, tradicionalmente, a lei orçamentária é processada no Parlamento. Esta situação é bastante bem retratada por César de Moraes Sabbag, quando diz:

Embora o *processo legislativo orçamentário* constitua oportunidade correta e palco adequado para que governo e sociedade reflitam sobre o destino do recurso público – principal instrumento para viabilização das políticas públicas de Estado – não se discutem grandes temas nacionais, estratégias para o desenvolvimento ou macro-decisões econômico-financeiras.

O que importa, de verdade, fica sempre ofuscado pelo *varejo* orçamentário, pela *acomodação política* do sistema e de seus atores, que se esforçam em atuações pouco nobres para o andamento dos projetos e cumprimento formal dos prazos.<sup>154</sup>

<sup>154</sup> Breves considerações sobre deficiências estruturais do sistema orçamentário brasileiro. Propostas para incrementar a legitimidade e a eficiência do modelo, p. 454.

### 2.3.1.3 Não aprovação do orçamento

Decidimos incluir o tema neste capítulo, uma vez que enxergamos uma nítida relação dele com o aspecto político do orçamento.

A Constituição da República não prevê expressamente a saída para se isso ocorrer, o que faz com que a doutrina seja encarregada de apontar os possíveis caminhos.

A relevância do assunto está em que o Estado simplesmente não pode funcionar sem ter o orçamento aprovado. Infelizmente, em nosso país, as pessoas usualmente não têm noção sobre o que isso significa e o homem comum do povo, principalmente, *mas não somente*, provavelmente nem percebe que, passado o prazo de aprovação do orçamento, esta não ocorreu. Isso porque, de um jeito ou de outro, as coisas continuam funcionando (ou não funcionando) normalmente, como se nada tivesse acontecido.

Ao contrário do que acontece nos Estados Unidos da América, por exemplo, o dinheiro público no Brasil continua sendo aplicado e utilizado como se a lei orçamentária houvesse sido aprovada. Usam-se instrumentos, como a Medida Provisória, para a abertura de crédito extraordinários, o que sucede sem autorização constitucional.<sup>155</sup> Nos Estados Unidos, a exemplo do que ocorreu no ano de 2013, quando a aprovação do seu orçamento se deu com atraso, imediatamente se notou que certos serviços foram interrompidos, funcionários deixaram de receber salários etc. Há alguns anos, quando situação semelhante aconteceu, os Consulados em outros países ficaram até sem formulários para pedidos de visto.

A não devolução do projeto de lei orçamentária no prazo está contemplada na legislação, com a respectiva solução: “Se não receber a proposta orçamentária no prazo fixado nas Consti-

<sup>155</sup> Acerca do uso de Medida Provisória para abertura de crédito extraordinário, veja-se o capítulo “O orçamento e o STF”).

tuições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios, o Poder Legislativo considerará como proposta a Lei de Orçamento vigente”. É o que reza o art. 32 da Lei 4320/64.

A questão não resolvida é para eventual não devolução, tempestivamente, do projeto de lei orçamentária para sanção ou a sua rejeição total ou parcial.

#### 2.3.1.3.1 Pequeno histórico

A Constituição de 1967, com a Emenda Constitucional n. 1/69 dispunha:

Art. 66. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, para votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, até trinta dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei.

No Estado de São Paulo, como observa Regis de Oliveira, a Constituição Bandeirante previa que “rejeitado o projeto [de lei orçamentária], subsistirá a lei orçamentária anterior”.<sup>156</sup> Este dispositivo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, que a solução seria a de entender não devolvido o projeto enviado ao Congresso Nacional<sup>157</sup>, ou seja, pelo entendimento da Suprema Corte, tanto a rejeição do projeto de lei orçamentária, quanto a sua não devolução para sanção produziam o mesmo efeito, isto é, *o projeto de lei orçamentária enviado ao Congresso será promulgado como lei*.

Como dissemos, a Constituição vigente não prevê expressamente a solução da questão.

<sup>156</sup> Regis de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 380.

<sup>157</sup> Cf. Regis de Oliveira, *op. cit.*, p. 381, que se refere a acórdão constante da RDA 112/263.

Algumas alternativas são cogitadas. Antes de passar a elas, contudo, impende salientar o alerta de José Afonso da Silva que lembra que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não pode ser rejeitado, pois, conforme reza o art. 57, § 2.º, da Lei Maior, “a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias”. Por outro lado, no entender deste autor, a Constituição admite a rejeição do projeto de lei orçamentária anual, com base no que dispõe o art. 166, § 8.º, do mesmo Diploma:

Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.<sup>158</sup>

#### 2.3.1.3.2 Não aprovação tempestiva do orçamento

Neste ponto, Regis de Oliveira entende que, não aprovado o orçamento tempestivamente, pode o Congresso Nacional fazê-lo posteriormente, “colocando-o em vigor ao início do exercício. Com tal providencia, haveria apenas um período em que a nação estaria sem a lei orçamentária”.<sup>159</sup> Invoca acórdão do Supremo Tribunal Federal, que entendeu ser admissível que a lei estabeleça um período pelo qual a programação constante do projeto de lei pode ser executada por um determinado período, suplantado o qual é imprescindível a solicitação de abertura de crédito especial.<sup>160</sup>

Segundo este autor, ainda, na hipótese aventada poderia haver a solicitação de créditos orçamentários, mas “subsistindo a

<sup>158</sup> José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 747.

<sup>159</sup> Op. cit., p. 382.

<sup>160</sup> Acórdão relatado pelo Min. Nelson Jobim (Ação Originária n. 547/AL, j. 24.5.99).

ausência de texto, a solução deverá ser outra”.<sup>161</sup> Esta solução, na sua opinião, deveria ser aquela prevista na Constituição anterior, qual seja, “a promulgação, por decreto, do texto proposto”.<sup>162</sup> Para ele,

se o Legislativo não discutiu tempestivamente o assunto e não ofereceu proposta de lei orçamentária com as alterações que tenha querido fazer, a competência retorna ao Executivo, que, então, administrará o país, o Estado ou o Município por sua conta. Sujeita-se, evidentemente, ao controle do Legislativo [...] Como este se recusou a endossá-lo [o plano de ação governamental], compreende-se que renunciou ao direito de emenda e de traçar orientação ao Executivo. Logo, abriu mão do direito de sujeitar o texto às alterações que entendia conveniente. *O Executivo, então, assume a gestão do orçamento, por sua conta e risco, sujeitando-se, como se disse, ao controle do Legislativo*”.<sup>163</sup>

Sobre este aspecto, parece-nos bastante razoável o entendimento dado pelo Supremo Tribunal Federal à questão no tocante ao atraso da devolução, pelo Legislativo, do projeto de lei orçamentária ao Executivo, isto é, que haja a solicitação de abertura de créditos especiais. O desejável, realmente, é que *sempre* haja a participação do Poder Legislativo no que se refere ao emprego do dinheiro público. No entanto, se esse atraso na devolução perdurar, a situação é acrescida de um ingrediente de dificuldade: ao mesmo tempo, a lei deve aprovar o orçamento e o Estado não pode deixar de funcionar pelo fato de ele não ser aprovado a tempo. Daí em diante, cremos que o problema da não devolução equipara-se ao da rejeição do projeto de lei orçamentária.

Harada lembra, quanto à não devolução do projeto a tempo, que, na prática, o assunto vem sendo tratado pelas leis de diretrizes orçamentárias, “autorizando o Poder Executivo a realizar

<sup>161</sup> Regis de Oliveira, *Curso de direito financeiro*, p. 382.

<sup>162</sup> Idem, *ibidem*, p. 382.

<sup>163</sup> Idem, p. 382-383, grifou-se.

proposta orçamentária até sua aprovação e encaminhamento do respectivo autógrafo pelo Legislativo, na base de 1/12 (um doze avos) em cada mês”.<sup>164</sup>

### 2.3.1.3.3 Rejeição do projeto de lei orçamentária

Conforme averba Giacomoni, a Constituição de 1946 admitia a possibilidade de o orçamento ser rejeitado, tanto é que previa que, se o orçamento não tivesse sido enviado à sanção até 30 de novembro, prorrogar-se-ia para o exercício seguinte o que estiver em vigor (art. 74). Havia crítica quanto a este dispositivo, principalmente de autores de áreas não jurídicas, pois, se o orçamento moderno representa a programação de trabalho de um governo, como poderia ser prorrogado? Como se poderia executar o mesmo projeto duas vezes?<sup>165</sup>

Isso não obstante, segundo este autor, essa Constituição disciplinava um tipo de orçamento público marcadamente tradicional,

estruturado com base em tetos financeiros nas diversas unidades orçamentárias. *Prorrogar tal tipo de orçamento pelos transtornos consequentes não deveria acontecer, mas era algo possível e lógico [...]*.<sup>166</sup>

Com a Constituição de 1967, Emenda 1/69, como vimos acima, se não houvesse devolução no prazo, o projeto apresentado seria promulgado como lei. Dizia-se, então, que a partir daí o projeto de lei orçamentária não podia ser rejeitado.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Kiyoshi Harada, *Direito financeiro e tributário*, p. 66. Prossegue o autor, dizendo que “infelizmente, essa prática vem induzindo a leniência das Casas Legislativas que antes não deixavam de devolver a proposta orçamentária devidamente aprovada até o encerramento da sessão legislativa”.

<sup>165</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 276.

<sup>166</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>167</sup> Idem, p. 277.

Sobrevindo a atual Carta, parece-nos que é indubitável a possibilidade de rejeição do orçamento. Não que ela deva ser a regra nem que seja aconselhável, mas o texto constitucional vigente refere-se expressamente à rejeição do projeto de lei orçamentária no art. 166, § 8.º, já mencionado retro.

Ainda que assim não fosse, não vislumbramos coerência em o projeto de lei orçamentária ser encaminhado ao Parlamento (art. 166, § 6.º)<sup>168</sup>, devendo este *dispor* sobre o projeto (art. 48, II)<sup>169</sup>, se ele [Parlamento] somente pode aprovar o orçamento e não rejeitá-lo.

Além disso, como vimos, o período de debate orçamentário é um momento importante nas relações Executivo-Legislativo e o orçamento é tal em decorrência a manifestação dessas duas vontades.

Aceitar, ao menos sem previsão legal expressa, a promulgação do projeto como lei, afigura-se-nos desconsideração para com o papel do Poder Legislativo no orçamento. Ora, se lhe é dada a competência para apreciar o orçamento, ele deve poder tanto aceitá-lo como rejeitá-lo. Admitir a hipótese aludida significará voltar aos tempos da acirrada discussão acerca a natureza jurídica da lei orçamentária, aceitando-a, com relação às despesas, como sendo lei meramente formal, hipótese em que prescindiria da aprovação do Parlamento. Como não pensamos que assim seja, devemos desprezar esta solução.

<sup>168</sup> “Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9.º”.

<sup>169</sup> “Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: [...];

II – *plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;*”.

José Afonso da Silva admite a rejeição do projeto de lei orçamentária, mas esta [rejeição], “só deve ser praticada em situação extrema de proposta distorcida, incongruente e impossível de ser consertada por via de emendas, dadas as limitações para estas”.<sup>170</sup> Regis de Oliveira, embora advogue pela promulgação do projeto orçamentário por decreto em caso de rejeição, também entende que o Poder Legislativo “não pode rejeitar o orçamento por motivos menores. Não pode deturpar a proposta orçamentária de forma a impedir o exercício administrativo e político da entidade federativa”.<sup>171</sup>

A nós parece que, do ponto de vista estritamente jurídico, até que sobrevenha a lei complementar de normas gerais de Direito Financeiro requerida pelo art. 165, § 9.º, da Constituição, a saída para esta situação é aquela prevista pelo art. 166, § 8.º, da Lei das Leis, ou seja, a abertura de créditos especiais ou suplementares por meio de *prévia e específica* autorização legislativa.

Já pelo prisma político – que, certamente, não pode ser desconsiderado – sabe-se que acordos são alinhavados entre o Poder Executivo e os parlamentares visando à aprovação do orçamento sem grandes problemas. Significa isso que, nos âmbitos federal e estadual ao menos, dificilmente ocorrerá a rejeição total do projeto de lei orçamentária.

#### 2.3.1.3.4 Direito comparado

Em Portugal, como nos dá notícia João Ricardo Catarino, a solução para a não aprovação do orçamento é a “prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado”.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 748.

<sup>171</sup> *Curso de direito financeiro*, p. 384.

<sup>172</sup> *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 326.

De fato, a “lei de Enquadramento Orçamental” portuguesa prevê as situações em que a lei orçamentária é prorrogada, em seu art. 12.º-H:

Artigo 12.º-H

Prorrogação da vigência da lei do Orçamento

1 – A vigência da lei do Orçamento do Estado é prorrogada quando se verifique:

- a) A rejeição da proposta de lei do Orçamento do Estado;
- b) A tomada de posse do novo Governo, se esta tiver ocorrido entre 1 de Julho e 30 de Setembro;
- c) A caducidade da proposta de lei do Orçamento do Estado em virtude da demissão do Governo proponente ou de o Governo anterior não ter apresentado qualquer proposta;
- d) A não votação parlamentar da proposta de lei do Orçamento do Estado.

Nessa circunstância, a execução orçamentária será procedida por duodécimos, consoante determina o número 4 do mesmo artigo da lei mencionada:

4 – Durante o período transitório em que se mantiver a prorrogação da vigência da lei do Orçamento do Estado respeitante ao ano anterior, a execução do orçamento das despesas obedece ao princípio da utilização por duodécimos das verbas fixadas nos mapas orçamentais que as especificam, de acordo com a classificação orgânica, sem prejuízo das exceções previstas na alínea a) do n. 5 do artigo 43.º

Na Espanha também se considera prorrogado o orçamento do exercício anterior, caso o orçamento não seja aprovado a tempo, como reza o art. 134.4., da Constituição espanhola:

*Art. 134.4. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.*

Lembre-se que a Espanha é uma monarquia *parlamentar*, conforme reza o art. 1. 3. da sua Constituição (*La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria*). Isso propicia uma visão diferente da questão aqui analisada, porquanto, em princípio, o que pode ocorrer é um atraso na aprovação da lei orçamentária, já que a sua rejeição acarretaria, provavelmente, a queda do governo.

Conforme dissemos acima, a aplicação do art. art. 166, § 8.º, da Constituição é, do ponto de vista estritamente jurídico, a mais adequada tanto à situação de não aprovação tempestiva do orçamento quanto à da sua rejeição.

Outra possibilidade que se nos afigura mais próxima de ser aceita juridicamente é a prorrogação da lei orçamentária anterior, com os ajustes necessários em termos de atualização monetária e, evidentemente, de remoção de itens já executados anteriormente. Assim pensamos porquanto, ainda que se possa dizer que a lei orçamentária é uma lei de caráter temporário – para vigor por um ano –, ela ainda é uma lei, tendo sido, à sua época, aprovada pelo Parlamento.

Ademais, como ensina José Afonso da Silva,

[...] a regra é a da permanência da lei anterior, enquanto não revogada expressa ou tacitamente. Verdade é que a lei orçamentária é daquelas que são promulgadas para vigorarem por certo tempo, ou seja, por um exercício financeiro. Por isso, diz-se que é lei temporária, isto é, lei feita para vigor por um período determinado. Devemos, entretanto, convir que a sua temporariedade deflui do fato de que sua matéria se esgota com sua aplicação no período indicado. Não é temporária, porque assim ela própria determina, dizendo que vigorará até o dia tal, mas porque tal decorre de seus termos, tais como; ‘Estima a receita e fixa a despesa para o exercício de 19...’. Mas a lei orçamentária subsequente é que, efetivamente, revoga a ante-

rior, com a cláusula revogatória das disposições em contrário ou porque regule novamente a matéria.<sup>173</sup>

Em resumo, num e noutro caso, ao menos, em algum momento houve a participação do Parlamento no exame do orçamento, devendo esta circunstância ser privilegiada.

Em todo caso, conforme também já se referiu aqui, a solução terminará, no mais das vezes, por ser resolvida na esfera política.

Impõe-se, para pôr termo à controvérsia, a edição de lei complementar de normas gerais disciplinando de vez a matéria.

### 2.3.2 *Aspecto econômico do orçamento*

Não há, no mundo moderno ao menos, a possibilidade de se dissociar o orçamento da política econômica. A economia do país afeta o orçamento e reversamente.

Com efeito, com o orçamento se pretende programar a atuação o setor público para conseguir determinados objetivos de política econômica e, desse modo, estabelecer as regras que orientarão a política econômica do Governo, como salienta Germán Orón.<sup>174</sup> Isso é assim até porque “a política econômica é uma concreção da política”.<sup>175</sup>

É de praxe dizer-se que o orçamento passou de uma visão estática, quando basicamente era considerado como um documento no qual constavam números relativos a entradas e saídas de dinheiro nos cofres públicos num determinado período de tempo, para ser apreciado do ponto de vista dinâmico, querendo-se, geralmente, dizer com isso, que ele reflete, aponta para os rumos da economia do país. Esta constatação é recorrente na

<sup>173</sup> *Orçamento-programa no Brasil*, p. 302.

<sup>174</sup> Germán Orón Moratal, *El presupuesto estatal ante el Derecho comunitario: en especial, la bifurcación del principio de legalidad financiera al significado jurídico del estado de ingresos*, p. 932.

<sup>175</sup> *Idem*, *ibidem*.

doutrina e neste trabalho também. Não nos importamos em repetir esta realidade, porquanto a reputamos de visceral importância tê-la presente a todo momento, a fim de ressaltar, sempre que possível, a relevância, nem sempre suficientemente reconhecida, da lei orçamentária.

Pode-se afirmar que a economia influi no orçamento e, reciprocamente, é por ele influenciada.

Como um documento econômico e fiscal, segundo Aman Khan e W. Bartley Hildreth, o orçamento serve como um instrumento fundamental para proceder-se a uma avaliação da redistribuição da renda num determinado local, estimulando o seu crescimento econômico, combatendo a inflação e mantendo a estabilidade econômica.<sup>176</sup>

Nos dias que ora correm, desde há um certo tempo, é visível a importância da Economia nos destinos das pessoas e das nações. Não que tenha havido época em que ela foi desimportante, porém nos tempos modernos parece que tudo gira em torno da Economia; as pessoas e as nações pautam suas vidas ao sabor da Economia, talvez numa proporção muito maior que em outras eras. Governantes são eleitos ou não em função dos rumos da Economia; as pessoas tomam decisões sobre o seu futuro profissional e até mesmo pessoal de acordo com influxos econômicos etc.

Creemos mesmo poder asseverar que estamos vivendo a “Era da Economia”.

Se isso é uma verdade inconteste, ao menos que se lembre de colocar ao seu lado o Direito também. Diz-se isso, pois é bastante comum depararmos com situações em que o Direito posto parece ceder a sua vez à Economia, ou, pior, que esta passe como um rolo compressor por sobre o Direito.

<sup>176</sup> Aman Khan e W. Bartley Hildreth, *Budget theory in the public sector*, p. X.

No tema “orçamento”, especialmente, os juristas e os economistas dificilmente se entendem ou falam a mesma linguagem. Isso, se por um lado é compreensível, já que se tratam de duas ciências distintas, com instrumental e linguagem também diferentes, na sua maior parte, por outro lado causa espécie quando se tem em mente que o objeto a ser analisado é o mesmo, ou seja, o orçamento.

Ricardo Lobo Torres fala da “moralização do orçamento”, dizendo que, para que esta aconteça, deve-se superar o “cientificismo estéril” que se instalou no país.<sup>177</sup> Para ele, os juristas abandonaram o estudo do conteúdo do orçamento e da estrutura dos gastos públicos e concentraram a sua atenção nas “questiúnculas técnico-formais” da elaboração da lei orçamentária ou de aspectos simplesmente processuais das garantias dos direitos sociais “sujeitos ao princípio da reserva orçamentária”<sup>178</sup>. Já os economistas “monopolizaram o discurso sobre a política orçamentária” e “produziram soluções puramente utilitaristas, quase sempre imorais, como a da industrialização com o dinheiro do Estado”.<sup>179</sup>

No que queremos salientar a esta altura, vale a citação do mestre fluminense quando diz:

É preciso que as ciências do direito e da economia se harmonizem a partir do coeficiente comum de moralidade, que transforme a Lei das Leis em instrumento de redistribuição de bens e serviços públicos e não apenas de crescimento econômico.

Creemos que todas estas observações falam por si mesmas, dispensando qualquer comentário a mais, a não ser o reforço do caráter multifacetado do orçamento e que demanda o seu estudo de forma interdisciplinar.

<sup>177</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V: o Orçamento na Constituição, p. 46.

<sup>178</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>179</sup> Idem.

## 2.4 Evolução histórica do orçamento

*Nunca las instituciones jurídicas son inventadas o creadas por la razón, sino generadas en la propia entraña de la vida social.*<sup>180</sup>

De fundamental importância para a compreensão da figura do orçamento, com especial destaque para a sua feição econômica e jurídica é passar em revista, ainda que com brevidade, a sua evolução histórica.

Isso se dá até mesmo em razão de estar o orçamento intimamente vinculado aos acontecimentos políticos que se sucederam no tempo.

Com efeito, a partir do momento em que os homens passaram a exigir que, para que o soberano impusesse tributos, tivesse que previamente consultá-los, ficou implícita a ideia de necessidade de consentimento também para a aplicação dos recursos obtidos por meio da tributação. Já não bastava – embora houvesse isso constituído um grande avanço – a autorização para tributar, mas era importante, também, saber o destino dos tributos arrecadados.

De modo geral, poder-se-ia denominar a todo este fenômeno de “princípio do consentimento”, seja referentemente à tributação, seja com respeito ao gasto do dinheiro público.

Tenha-se em mente que, no decorrer da História, sempre houve resistência ao poder absoluto, pertencesse este a quem fosse. Em épocas remotas o titular desse poder simplesmente requisitava bens e serviços dos “súditos”, que, por sua vez, não possuíam muita margem para desobedecer, a não ser, em regra, recorrendo à violência.

Considera-se, normalmente, o ano de 1215, na Inglaterra, como o marco do princípio do consentimento (ou princípio da

<sup>180</sup> Fernando Sainz de Bujanda, *Sistema de Derecho Financiero I, Introducción*, vol. II, p. 412.

autoimposição). Foi aí que nasceu a Carta Magna, que prescrevia inúmeros direitos até então “não sumulados”, dentre eles o de que nenhum tributo (na acepção atualmente vigente) poderia ser imposto sem o “consentimento geral do reino”<sup>181</sup> (*no taxation without representation*).

Lembre-se que as Cortes (assembleias do Reino, Conselhos e que tais) tampouco se reuniam para deliberar quaisquer assuntos, tendo passado a fazê-lo somente com o decorrer do tempo, quando se percebeu a utilidade que tais encontros poderiam ter para a evolução política, social e econômica da Nação.

Tenha-se presente que a ideia de *consentimento* do imposto exprime também os primeiros passos do orçamento, no seu sentido de *autorização*, mas, frise-se, somente com relação às receitas. O soberano valia-se dos seus domínios, que rendiam recursos com os quais eram providas as despesas ordinárias do reino. Quando se tratava de necessidades extraordinárias do Estado, geralmente referentes a finalidades militares, aqueles recursos não eram suficientes, o que fazia com que se tivesse de recorrer a receitas *extraordinárias*, para as quais se passou a exigir o consentimento dos representantes dos contribuintes. Neste ponto, lembram Trotabas e Cotteret, que “a necessidade dessa autorização não se justifica senão em função do caráter extraordinário dessas receitas”.<sup>182</sup>

Com a passagem do Tesouro do Estado patrimonial da monarquia absoluta para o Estado representativo, o Parlamento inglês se reuniu para votar os subsídios de que se valeu para manter e estender os seus poderes.

<sup>181</sup> *Magna Carta*, Cláusula (12) : “No ‘scutage’ or ‘aid’ may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable ‘aid’ may be levied. ‘Aids’ from the city of London are to be treated similarly”.

<sup>182</sup> Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 16-17.

No reinado de Carlos II, que viveu entre 1630 e 1685, o princípio de autorizar por lei as receitas para gastos determinados “foi formalmente estabelecido como uma das condições em que o Parlamento estava disposto a conceder dinheiros para as necessidades do Estado”.<sup>183</sup>

Horacio Corti observa que, como consequência direta do princípio da “autoimposição”, surgiu o direito dos cidadãos não só ao consentimento à tributação, como também a “conhecer a sua justificação e o destino a que se afetavam [os tributos]”.<sup>184</sup> Esses direitos foram reconhecidos no *Bill of Rights* de 1689, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 (art. 14) e também assim estabeleceu a Constituição de Cádiz de 1812.<sup>185</sup>

Embora o princípio do consentimento à tributação já decorresse da Carta de 1215, os reis ingleses buscavam recorrentemente se distanciar dessa exigência. Tentaram engendrar novas formas de receitas, que não os impostos ou as taxas, justamente para fugir à necessária autorização do Parlamento. Foi o que fizeram Eduardo I, Henrique VIII e Elizabeth I, criando monopólios fiscais e estabelecendo certas taxas (aqui usada a expressão como denominação genérica) sem a autorização parlamentar.<sup>186</sup>

A oposição do Parlamento, no entanto, não se deixou intimidar, e o conflito entre rei e Parlamento agravou-se no reinado de James I, pois este insistia em que consistia um atributo do poder real o direito de estabelecer impostos. A resistência do Parlamento manifestou-se sob o reinado de Carlos I, filho de James I, quando a Câmara dos Comuns, em 1625 concedeu ao rei somente uma autorização limitada, após o que essa Casa foi dis-

<sup>183</sup> Benvenuto Griziotti, *Política, Derecho y Ciencia de la Hacienda*, p. 426.

<sup>184</sup> Conforme Sentença do Tribunal Constitucional espanhol (STC 3/2003, Fundamento Jurídico n. 3).

<sup>185</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>186</sup> Cf. Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17.

solvida. Um segundo Parlamento, convocado em 1626, decidiu sancionar, ao fim da sessão, as autorizações precedentemente concedidas ao rei. Aqui aparece a ideia de uma autorização provisória, que culminará na noção de orçamento.<sup>187</sup>

Carlos I, a exemplo dos Tudor, buscou fórmulas outras de arrecadar recursos, fugindo dos impostos e das taxas, a fim de evitar a necessidade de recorrer ao Parlamento. Criou uma espécie de empréstimo compulsório, mas apesar dessa decisão real, houve uma recusa geral de submissão: “esse é o primeiro exemplo de resistência pela greve do imposto”.<sup>188</sup> Carlos I, com a exaustão de recursos, foi forçado a convocar um terceiro Parlamento, que concordou em autorizar certos subsídios em troca de impor ao rei a *Petition of Right*, que, completando a Magna Carta de 1215, proclamava definitivamente a intervenção necessária do Parlamento para estabelecer e cobrar qualquer tributo.<sup>189</sup>

Um quarto Parlamento, em 1629, renovou expressamente as autorizações anteriormente concedidas para diversos impostos, a fim de afirmar o caráter temporário dessas autorizações. Carlos I irritou-se com esta atitude e aí se adentra a fase aguda da luta, quando o rei necessitou de novos recursos e instituiu um novo imposto para criar uma frota comercial, no intuito de livrar a Inglaterra da dependência da Holanda com relação ao

<sup>187</sup> Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17.

<sup>188</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>189</sup> Idem. Este documento, logo no item I, dispõe:

“[...] that from thenceforth no person should be compelled to make any loans to the king against his will, because such loans were against reason and the franchise of the land; and by other laws of this realm it is provided, that none should be charged by any charge or imposition called a benevolence, nor by such like charge; by which statutes before mentioned, and other the good laws and statutes of this realm, your subjects have inherited this freedom, *that they should not be compelled to contribute to any tax, tallage, aid, or other like charge not set by common consent, in parliament*” (grifos nossos).

transporte marítimo. Houve resistência popular contra esse tributo, denominado *ship money*. Carlos I continuou lançando seus impostos, contraindo empréstimos e hipotecando os bens da Coroa, livrando-se, assim, durante onze anos, de ter de recorrer ao Parlamento.<sup>190</sup>

Em 1640, o rei, não desejando repetir o acontecido em 1629, decide convocar o Parlamento, o sexto. Este cita os agentes do rei, reprovando-lhes a imposição sobre os navios, prendendo Strafford, ministro do rei, que é executado em 1641, após o que a luta se transforma em guerra civil entre as tropas do rei e a do Parlamento, estas sob o comando de Cromwell. Depois da execução de outro ministro, Carlos I foi entregue ao Parlamento, julgado e decapitado em 1649.<sup>191</sup>

A história política inglesa é cheia de contendas entre os poderes do rei e do Parlamento, tanto assim que este enfrentamento voltou a acontecer em 1688, que culminou com nova vitória do Parlamento, mediante a edição do *Bill of Rights*, nesse mesmo ano, quando, então, as instituições financeiras irão, efetivamente, se estabelecer. Em 1648, o Parlamento ainda não pretendia a prerrogativa de autorizar o recebimento de receitas fundadas no domínio do soberano (mais atrás denominadas “ordinárias”), nem as despesas, que constituíam “segredo do rei”, nem fixado a periodicidade dessa autorização. Em 1688 foram firmados os pressupostos – que se desenvolveram a partir daí – para a extensão da autorização parlamentar a todas as receitas e despesas, bem como à periodicidade dessa autorização, consagrando “o desenvolvimento dos poderes do Parlamento sobre o poder real”.<sup>192</sup>

Nos Estados Unidos da América, a ideia da necessidade do “consentimento” também decorreu de imposição de tributo, só

<sup>190</sup> Cf. Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17-18.

<sup>191</sup> Idem, *ibidem*, p. 18.

<sup>192</sup> Idem.

que, neste caso, a tentativa partiu do Parlamento inglês, que impôs, por si mesmo, um imposto de selo (*impôt du timbre*) sobre as colônias, o qual foi rechaçado na assembleia local da Virgínia (e se estendeu ao Congresso de Nova York).

A tese, sustentada por Hampden, contra o rei, era a de que, sendo o imposto um “livre dom” do povo, somente as assembleias locais poderiam outorgar o consentimento necessário para estabelecer uma taxa (em sentido amplo) sobre os seus habitantes.<sup>193</sup> Este princípio foi formalmente estampado na Declaração de Filadélfia, em 1774.<sup>194</sup>

A doutrina costuma afirmar que o orçamento, tal como o concebemos hoje, passou a existir somente após a revolução Francesa de 1789,<sup>195</sup> após a qual se incorporaram aos ordenamentos os princípios da soberania nacional e o da separação de poderes.

Chegou-se ao orçamento, enfim, através de “complexas vicissitudes” da vida política, que se inserem no período compreendido entre a Baixa Idade Média e o início do século XIX, consoante ensina Sainz de Bujanda,<sup>196</sup> exatamente quando se vislumbra no horizonte o “regime constitucional”.

Esta ideia de *autorização* fará com que, na Inglaterra, as instituições políticas e financeiras evoluam paralela e solidamente e,

<sup>193</sup> Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 19.

<sup>194</sup> Na parte final da Resolução 4 dessa Declaração lê-se: “we cheerfully consent to the operation of such acts of the British Parliament, as are bona fide, restrained to the regulation of our external commerce, for the purpose of securing the commercial advantages of the whole empire to the mother-country, and the commercial benefits of its respective members; *excluding every idea of taxation, internal or external, for raising a revenue on the subjects in America, without their consente*”. (grifamos).

<sup>195</sup> V., por exemplo, Saturnina Moreno González: *Constitución y Leyes de “Acompañamiento” Presupuestario*, Navarra: Editorial Aranzadi, p. 26, que cita F. Neumark como partilhante desse entendimento; João Ricardo Catarino: *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, p. 234.

<sup>196</sup> *Sistema ...*, cit., p. 413.

como resumem Trotabas e Cotteret, o Direito Orçamentário inglês “vai se estabelecer ao termo de uma longa prova de força entre o poder real e o Parlamento, consagrando, a favor deste último, o poder de outorgar uma *autorização orçamentária total*”.<sup>197</sup>

João Ricardo Catarino posiciona a moderna concepção de orçamento do Estado nas revoluções liberais, “das quais resultou uma melhor definição da coisa pública, a *res publica* que corresponde a uma nova concepção do poder político, do Estado e das instituições públicas”.<sup>198</sup> É o reconhecimento de que orçamento e política estão permanente e inexoravelmente ligados; a ideia que se tenha de orçamento e da sua importância caminha ao lado do momento histórico-político em que se vive.

O mesmo professor resume com felicidade a ideia subjacente ao princípio do consentimento quando, partindo da Magna Carta Britânica, afirma que

Tal ideia seminal, corporizada não sem avanços e recuos, veio a materializar uma concepção por certo bem mais ancestral de que a afetação patrimonial dos cidadãos por ato do poder público, não deveria fazer-se senão quando ela lhes seja apresentada previamente um plano de gastos, com eles discutido para descoberta da racionalidade, da justiça e da adequação do encargo público ao fim em vista, e autorizado de forma esclarecida, livre e determinada pelos povos.<sup>199</sup>

Na última década do século XIX o orçamento foi definido como uma “estimativa de receitas e despesas ou um documento de balanço público e como um ato legislativo que estabelecia e autorizava certos tipos e montantes de gastos e a tributação”.<sup>200</sup>

<sup>197</sup> Louis Trotabas e Jean-Marie Cotteret, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, p. 17, grifos no original.

<sup>198</sup> *Finanças públicas...*, cit., p. 234.

<sup>199</sup> Idem, *ibidem*, p. 234-235.

<sup>200</sup> Cf. Charlie Tyer e Jennifer Willand. *Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective*, sem indicação de página.

A ideia do orçamento como um mecanismo de controle, no entanto, estava desenvolvendo-se desde os anos de 1830, mas ganhou espaço efetivamente após a Guerra Civil Americana, com o crescimento das cidades e a expansão dos serviços municipais.<sup>201</sup>

Giacomoni ressalta a importância que deve ser reconhecida à trajetória histórica do orçamento na Inglaterra, principalmente por dois aspectos: “por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento” e por “difundir a instituição orçamentária para outros países”.<sup>202</sup>

Com apoio em Burkhead, o mesmo autor anota que, na fase inicial do sistema orçamentário francês, algumas regras ali existentes ajudaram a consolidar a concepção doutrinária básica até hoje em vigor, tais como: a anualidade do orçamento; a sua votação antes do início do exercício; a necessidade de contemplação de todas as “previsões financeiras” para o exercício (princípio da universalidade) e o princípio da não-afetação de receitas.<sup>203</sup>

No Brasil, a primeira vez que se exigiu a elaboração de orçamentos formais foi com a Constituição Imperial de 1824, que assim dispôs, no seu art. 172:

Art. 172. O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.

A Constituição de 1891 atribuiu ao Congresso Nacional a competência para a elaboração do orçamento (art. 34, 1.º), em-

<sup>201</sup> Charlie Tyer e Jennifer Willand. *Public Budgeting in America. A Twentieth Century Retrospective*, sem indicação de página.

<sup>202</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 33.

<sup>203</sup> Idem, *ibidem*, p. 34.

bora, informalmente o Gabinete do Ministro da Fazenda orientasse a comissão parlamentar de finanças na elaboração da lei.<sup>204</sup>

Na Constituição outorgada de 1934, o Presidente da República detinha a iniciativa da lei orçamentária, que seria votada pelo Parlamento. Com a Constituição de 1937, na prática, ainda que ela previsse a votação do orçamento pela Câmara dos Deputados e pelo “Conselho Federal”, estas duas Casas nunca foram criadas e o Presidente da República elaborava e decretava o orçamento.<sup>205</sup>

Advindo a Constituição democrática de 1946, novamente a iniciativa passou a ser do Presidente da República, mas o Parlamento participava da elaboração do orçamento por meio de emendas e o aprovava.<sup>206</sup>

Após o golpe militar de 1964, com a Constituição de 1967, a grande novidade foi que o poder de emenda tornou-se extremamente restrito, uma vez que, conforme dispunha o art. 67, § 1.º:

Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo.

Com a Constituição atual, de 1988, houve várias novidades no âmbito orçamentário, como o aumento do poder de emenda do Parlamento, a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a ênfase no planejamento do setor público, a ampliação do controle das contas públicas etc.

Na atualidade, pode-se dizer, temos em nosso país vários instrumentos que aperfeiçoaram o processo de orçamentação, embora, na prática, ainda falte um bom caminho a percorrer somente para implementá-los devidamente.

<sup>204</sup> Cf. James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 41.

<sup>205</sup> Idem, *ibidem*, p. 43.

<sup>206</sup> Idem, p. 44.