

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

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

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

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

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

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

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

4.3.9 Sinceridade orçamentária

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

³³⁴ José Afonso da Silva, *Curso de direito constitucional positivo*, p. 740.

³³⁵ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 83.

³³⁶ Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 36.

³³⁷ Idem, *ibidem*, p. 36.

³³⁸ Cf. J. R. Caldas Furtado, *Elementos de direito financeiro*, p. 92.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴⁵ Idem, *ibidem*, p. 171.

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

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

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

4.3.10 *Transparência*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁴⁷ Maria Sylvia Zanella Di Pietro, *Direito administrativo*, p. 72.

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

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

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

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

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

³⁴⁸ Ricardo Lobo Torres, O princípio da transparência no direito financeiro, p. 1.

³⁴⁹ João Ricardo Catarino, *Finanças públicas e direito financeiro*, p. 275.

³⁵⁰ Ricardo Lobo Torres, O princípio da transparência no direito financeiro, p. 7.

³⁵¹ Idem, *ibidem*, p. 8.

³⁵² Idem, p. 8.

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

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

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;

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

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

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

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

De fato, como chama a atenção este autor,

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

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

³⁵⁴ Idem, *ibidem*, p. 43.

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

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

4.3.11 Equilíbrio

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

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

³⁵⁵ James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 232. Estatui esse dispositivo: “§ 6.º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

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

4.3.12 Eficiência

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

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

Por essas razões, o tema será tratado em separado.

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

4.3.13 Razoabilidade

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

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

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

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

4.4 Conclusão

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

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

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

Capítulo 5

EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

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

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

Considerado como princípio orçamentário por alguns autores, o equilíbrio é, segundo pensamos, um ideal a ser atingido; é dizer: mais que um *princípio*, o equilíbrio entre receitas e despesas³⁵⁸ é um desejo que se imagina todos os entes públicos – e, bem assim, os cidadãos – persigam.

³⁵⁷ Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 401.

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