

2

COORDENADORES

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

GILMAR FERREIRA MENDES

CARLOS VALDER DO NASCIMENTO

Tratado de **DIREITO** **FINANCEIRO**

2013

**MANESCO,
RAMIRES,
PEREZ,
AZEVEDO
MARQUES**
SOCIEDADE DE ADVOGADOS



Editora
Saraiva

Rua Henrique Schaumann, 270, Cerqueira César — São Paulo — SP
CEP 05413-909

PABX: (11) 3613 3000

SAC/JUR: 0800 055 7688

De 2ª a 6ª, das 8:30 às 19:30

saraivajur@editorasaraiva.com.br

Acesse: www.editorasaraiva.com.br/direito

FILIAIS

AMAZONAS/RONDÔNIA/RORAIMA/ACRE

Rua Costa Azevedo, 56 — Centro

Fone: (92) 3633-4227 — Fax: (92) 3633-4782 — Manaus

BAHIA/SERGIPE

Rua Agripino Dórea, 23 — Brotas

Fone: (71) 3381-5854 / 3381-5895

Fax: (71) 3381-0959 — Salvador

BAURU (SÃO PAULO)

Rua Monsenhor Claro, 255/2-57 — Centro

Fone: (14) 3234-5643 — Fax: (14) 3234-7401 — Bauru

CEARÁ/PIAUÍ/MARANHÃO

Av. Filomeno Gomes, 670 — Jacarecanga

Fone: (85) 3238-2323 / 3238-1384

Fax: (85) 3238-1331 — Fortaleza

DISTRITO FEDERAL

SIA/SUL Trecho 2 Lote 850 — Setor de Indústria e Abastecimento

Fone: (61) 3344-2920 / 3344-2951

Fax: (61) 3344-1709 — Brasília

GOIÁS/TOCANTINS

Av. Independência, 5330 — Setor Aeroporto

Fone: (62) 3225-2882 / 3212-2806

Fax: (62) 3224-3016 — Goiânia

MATO GROSSO DO SUL/MATO GROSSO

Rua 14 de Julho, 3148 — Centro

Fone: (67) 3382-3682 — Fax: (67) 3382-0112 — Campo Grande

MINAS GERAIS

Rua Além Paraíba, 449 — Lagoinha

Fone: (31) 3429-8300 — Fax: (31) 3429-8310 — Belo Horizonte

PARÁ/AMAPÁ

Travessa Apinagés, 186 — Batista Campos

Fone: (91) 3222-9034 / 3224-9038

Fax: (91) 3241-0499 — Belém

PARANÁ/SANTA CATARINA

Rua Conselheiro Laurindo, 2895 — Prado Velho

Fone/Fax: (41) 3332-4894 — Curitiba

PERNAMBUCO/PARAÍBA/R. G. DO NORTE/ALAGOAS

Rua Corredor do Bispo, 185 — Boa Vista

Fone: (81) 3421-4246 — Fax: (81) 3421-4510 — Recife

RIBEIRÃO PRETO (SÃO PAULO)

Av. Francisco Junqueira, 1255 — Centro

Fone: (16) 3610-5843 — Fax: (16) 3610-8284 — Ribeirão Preto

RIO DE JANEIRO/ESPÍRITO SANTO

Rua Visconde de Santa Isabel, 113 a 119 — Vila Isabel

Fone: (21) 2577-9494 — Fax: (21) 2577-8867 / 2577-9565

Rio de Janeiro

RIO GRANDE DO SUL

Av. A. J. Renner, 231 — Farrapos

Fone/Fax: (51) 3371-4001 / 3371-1467 / 3371-1567

Porto Alegre

SÃO PAULO

Av. Antártica, 92 — Barra Funda

Fone: PABX (11) 3616-3666 — São Paulo

ISBN 978-85-02-20863-6

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

Martins, Ives Candra da Silva

Tratado de direito financeiro, volume 2 / Ives Candra da Silva Martins, Gilmar Mendes e Carlos Valder do Nascimento. — São Paulo : Saraiva, 2013.

1. Brasil. Tribunal de Contas. 2. Direito financeiro — Brasil I. Mendes, Gilmar. II. Nascimento, Carlos Valder do. III. Título.

13-04158

CDU-34.336(81)

Índice para catálogo sistemático:

1. Brasil : Direito financeiro 34.336(81)

Diretor editorial Luiz Roberto Curia

Editor Jônatas Junqueira de Mello

Assistente editorial Silene Miranda de Sales

Produção editorial Cláudia Bonaschi Maria

Preparação de originais Ana Cristina Garcia

Maria Izabel Barreiros Bitencourt Bressan

Arte e diagramação Cristina Aparecida Agudo de Freitas

Sônia de Paiva Lima

Revisão de provas Rita de Cássia Queiroz Gorgati

Regina Machado

Serviços editoriais Kelli Priscila Pinto

Surane Vellienich

Capa IDÉE arte e comunicação

Produção gráfica Marli Rampin

Impressão Pro! Editora Gráfica

Acabamento Pro! Editora Gráfica

Data de fechamento da edição: 2-9-2013

Dúvidas?

Acesse www.editorasaraiva.com.br/direito

Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora Saraiva.

A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei n. 9.610/98 e punido pelo artigo 184 do Código Penal.

1. Orçamentos públicos

1.1. Características gerais

A lei orçamentária não contera dispositivo estranho à *fixação da despesa* e à *previsão da receita*, conforme estatui o art. 165, § 8º, da CF. Formulando aqui o princípio da exclusividade, a Constituição define duas características clássicas dos orçamentos públicos, considerados como *atos de previsão* e *de autorização de receitas e de despesas públicas*¹.

A ideia de *previsão* indica que o orçamento constitui *cálculo prospectivo* de receitas e despesas, denotando algo que se há de realizar no *futuro*, o que o distingue do balanço que é *cálculo retrospectivo*, isto é, recapitulação de gastos e ingressos já realizados².

O caráter de *autorização*, no entender de Duverger³, distingue os orçamentos públicos dos orçamentos privados. Resulta da separação das competências entre órgãos governamentais: o Executivo (Governo) o prepara e executa, mas é o Legislativo (parlamento, congresso) que o vota, voto esse que tem por efeito autorizar o Governo a efetuar as despesas e a perceber as receitas inscritas no orçamento.

A importância da autorização vem, contudo, diminuindo como característica essencial dos orçamentos públicos. De um lado, reconhece-se hoje que também se elaboram e executam orçamentos nos regimes ditatoriais, onde não se verifica a referida separação orgânica, que dá relevo à autorização. De outro lado, no Brasil, por exemplo, não mais vige o princípio da prévia autorização orçamentária para a cobrança de tributos, com o que, do lado da receita, o orçamento não passa de uma estimativa de recursos, sem outra importância que não a contábil de contrapartida entre ingressos e despesas.

* Este texto é uma versão reduzida, modificada e atualizada de partes, segundo capítulo, especialmente, da obra do autor, *Orçamento-programa no Brasil*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, mantidas as referências bibliográficas.

** Professor Titular aposentado da FADUSP.

¹ Cf. René Stourm, *Le Pudget*, p. 4, 7. ed., Paris: Librairie Félix-Alcan, 1912; João Pedro da Veiga Filho, *Manual da ciência das finanças*, p. 229, 2. ed., São Paulo: Espindola & Comp., 1906; Maurice Duverger, *Finances publiques*, p. 205, Paris: PUF, 1963; Aliomar Baleeiro, *Uma introdução à ciência das finanças*, p. 397 e s., 14. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1984.

² Cf. Alejandro Ramirez Cardona, *Sistema de hacienda pública*, p. 468-469, Bogotá: Themis, 1970.

³ Op. cit., p. 206.

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 pública⁴.

“Um orçamento é, essencialmente, um plano de ação expresso em termos financeiros. Assim concebido, torna-se claro que constitui uma etapa do planejamento. Deve ser, então, um conjunto bem integrado de decisões sobre os propósitos da empresa e os meios para logr-los, incluindo a disposição dos recursos materiais e humanos, as formas de organização, os métodos de trabalho e as medidas de tempo, quantidade e qualidade”⁵.

“Consequentemente”, conclui Pedro Muñoz Amato, de quem são as palavras *supra*, “o orçamento geral de um governo deve ser o programa diretor de toda a atividade governamental na sua função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo”⁶.

“A diferença essencial entre orçamentos privados e públicos é a de que nos primeiros se investiga a possibilidade da obtenção de lucros mediante um excesso das receitas sobre as despesas. Nos orçamentos do Estado o objetivo é a satisfação das necessidades coletivas (despesas) por meio de receitas que poderão cobri-las (equilíbrio) ou não (*déficit*). Dai se poder afirmar, em princípio, que nas empresas particulares as rendas condicionam as despesas e que no Estado são as despesas públicas que determinam a extensão das receitas, embora esta última afirmação deva ser entendida com certas reservas”⁷.

1.2. Função

A função básica do orçamento consiste em ordenar e coordenar sistematicamente os meios necessários (receitas e despesas) à satisfação das necessidades públicas e à regulação econômica e social⁸.

⁴ Cf. José Teixeira Machado Jr., *Orçamentos públicos*, em *Orçamento e administração financeira* (antologia coligida por Samuel Haig Jameson), p. 16-17, 2. ed., Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Serviço de Publicação), 1963; Sebastião de Sant'Anna e Silva, *Introdução ao estudo dos orçamentos públicos*, p. 17, Belo Horizonte: Edição da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 1959; Pedro Muñoz Amato, *Orçamentos*, p. 7, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1958, trad. de Benedito Silva; José Afonso da Silva, *O orçamento e a fiscalização financeira na constituição do Brasil*, in *RDP*, n. 8, p. 169 e s., abril-junho de 1969, e *Boletim Informativo do Serviço Nacional dos Municípios do Ministério do Interior*, p. 24 e s., n. 6, setembro de 1968, e *Normas básicas para a elaboração, implantação e execução do Orçamento-Programa municipal*, com a colaboração do economista Pedro Paulo Alencar de França, *Boletim Informativo*, SENAM, p. 23 e s., n. 8, novembro de 1968, e ainda o nosso *O prefeito e o município*, 3. ed., p. 289-290, São Paulo: CEPAM, 1982.

⁵ Cf. Pedro Muñoz Amato, *op. cit.*, p. 7.

⁶ *Idem*, *ibidem*, p. 7.

⁷ Cf. Sebastião de Sant'Anna e Silva, *op. cit.*, p. 17.

⁸ Cf. Alejandro Ramirez Cardona, *Sistema de hacienda pública*, p. 466.

Serve ainda como instrumento principal da administração executiva e da fiscalização legislativa, e fornece elementos significativos para a análise econômica e, concomitantemente, proporciona a estrutura necessária para a manutenção de uma política de estabilidade e de desenvolvimento⁹.

1.3. Orçamento tradicional e orçamento-programa

O *orçamento tradicional* limitava-se, fundamentalmente, a uma relação das receitas e fixação das despesas. Era um ato de previsão e autorização das receitas e das despesas. Seu objetivo básico, 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 do Executivo. Era um orçamento político, contábil e financeiro apenas. Não tinha outra pretensão, não visava a outra finalidade¹⁰. Sua função era ainda ordenar e coordenar os meios para atingir os fins propostos pela ciência das finanças, que, então, propugnava pela neutralidade como política financeira.

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 do país. 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"¹¹. Dizíamos isso em conferência proferida em 1967, e, em outro texto de 1968, escrevemos: "As exigências do planejamento das atividades do poder público determinaram a necessidade de adoção de novas técnicas orçamentárias. Se a administração deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade, era imprescindível que os orçamentos públicos se adequassem a esse novo tipo de administração, para tornar-se num instrumento de ação governamental, voltada para a realização de obras e serviços, em função do desenvolvimento socioeconômico da comunidade. Daí surgir a técnica do orçamento por programa ou *orçamento-programa*, que é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça finan-

⁹ Cf. Nações Unidas, *Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas*, p. 8, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959, tradução de Aluizio Loureiro Pinto.

¹⁰ Cf. José Afonso da Silva, O orçamento e a fiscalização financeira na Constituição do Brasil, *Boletim Informativo*, p. 24, SENAM, n. 6, setembro de 1968, RDP, v. 8/169, 1969.

¹¹ Idem, ibidem. No mesmo sentido, cf. Gonzalo Martner, *Planificación y presupuesto por programas*, p. 44 e s., 2. ed., México, 1969; J. M. Lozano, *Crisis Del presupuesto tradicional*, p. 124 e s., Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1969; David Novick e outros, *Program Budgeting*, 2. ed., New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., copy-1969.

ceira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias”.

“Em verdade”, concluíamos, “o orçamento-programa é o equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiar o plano e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados. Distribui os recursos às diferentes atividades e projetos. Indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando deverão ser empreendidos”¹².

Reserva-se o termo *orçamento-programa* para designar essa técnica orçamentária que vincula orçamento e planejamento, considerado aquele como uma etapa do processo de planificação econômica e social. Mas a terminologia vacila, inclusive nos Estados Unidos, conforme nota Arthur Smithies, onde os termos *program*, *performance*, *activity* e *function* são usados uns pelos outros indiferentemente¹³. Esses termos, contudo, só se referem a aspectos da classificação orçamentária moderna, caracterizando conceitos de orçamento por programas, assim denominado todo orçamento que envolva programação da despesa.

O orçamento-programa já é técnica mais apurada, sendo “um ingrediente da planificação destinado a disciplinar todo o processo da programação”¹⁴. É, enfim, “um instrumento de decisões políticas, que devem expressar-se em ação, (...) instrumento que cumpre o propósito de combinar os recursos disponíveis no futuro imediato para consecução das metas de curto prazo, concebidas para a execução dos objetivos de longo e médio prazo”¹⁵.

1.4. Esquemas da estrutura orçamentária

Essa integração do orçamento no processo de planejamento confere a ele uma estrutura complexa, que lhe dá configuração como totalidade articulada e, ao mesmo tempo, o vincula, dinamicamente e significativamente, a uma estrutura mais ampla, que é a do processo de planificação.

¹² Cf. nossas Normas básicas para a elaboração, implantação e execução do orçamento-programa municipal, *Boletim Informativo* do SENAM, p. 23, e o nosso *O prefeito e o município*, p. 289-290.

¹³ Cf. *Conceptual Framework for the Program Budget*, em David Novick e outros, *Program Budgeting*, p. 34.

¹⁴ Cf. Gonzalo Martner, *op. cit.*, p. 62.

¹⁵ *Idem*, *ibidem*, p. 62 e 65.

Esses dois aspectos estruturais são considerados, respectivamente, *estrutura interna e estrutura externa* do orçamento¹⁶. Na verdade, o que há é uma estrutura de planejamento econômico e social, da qual o orçamento-programa é um elemento estrutural. Os elementos que integram uma estrutura complexa, como é o caso do processo de planejamento, apresentam-se também como uma estrutura, cujos elementos, por seu turno, podem configurar estruturas mais simples¹⁷. É o que se dá no caso presente. O planejamento é um processo cuja estrutura compreende os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (CF, arts. 21, IX, 48, IV, 165, § 4º, e 174, § 1º, e Decreto-Lei n. 200, de 1967, arts. 7º, *a* e *b*, e 15), o plano plurianual (CF, arts. 48, II, e 165, I e §§ 1º e 4º) e o orçamento-programa anual (CF, art. 165, III, §§ 4º e 5º, e Decreto-Lei n. 200, de 1967, arts. 7º e 15 a 18). Mas, em rigor, o orçamento anual, vinculado ao processo de planejamento, já é o orçamento-programa, desde que configure um dos elementos do processo total de planificação e implique a formulação de objetivos e o estudo das alternativas da ação futura para alcançar os objetivos nacionais de desenvolvimento e integração¹⁸. Essa conexão de sentido e essa relação íntima do orçamento anual com o processo de planejamento é que, em realidade, lhe dão a configuração de orçamento-programa, com sua estrutura interna específica, que examinaremos no item seguinte, descortinando-lhe os elementos fundamentais.

Sua característica de elemento do processo de planificação – conexão estrutural externa – será estudada no item subsequente, sob a rubrica de *sistema integrado de planejamento-orçamento-programa*.

2. Sistemas de classificação orçamentária

2.1. Propósitos da classificação das contas orçamentárias

O orçamento contém *duas contas*: a das receitas e a das despesas públicas, formando o que os financistas denominavam *orçamento da receita e orçamento da despesa*, terminologia superada, porque própria do orçamento tradicional.

¹⁶ Cf. Alejandro Ramirez Cardona, op. cit., p. 472 e 477.

¹⁷ Aceita-se, neste artigo, o seguinte conceito: "Uma estrutura é um conjunto de elementos entre os quais existem relações, de forma que toda modificação de um elemento ou de uma relação acarreta a modificação dos outros elementos e relações" (Claude Flemen, L'étude structural et des groupes, *Bulletin de Psychologie*, de 10-3-1960, p. 417-425, citado por Jean Viet, *Métodos Estruturalistas nas ciências sociais*, p. 8, Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1967, tradução de Carlos Henrique de Escobar, onde se encontra amplo debate sobre o tema).

¹⁸ Cf. Gonzalo Martner, op. cit., p. 62, com adaptação à situação brasileira.

Os sistemas de classificação orçamentária referem-se à classificação de ambas as contas, mas é a classificação da despesa que assume importância capital, porquanto, na técnica vigente, toda preocupação se volta para ela. Justifica-se, pois foi a despesa pública que sofreu profunda transformação, “marcando apreciáveis diferenças entre as finanças clássicas e as finanças modernas”¹⁹, transformação não apenas quantitativa mas especialmente qualitativa, como nota Duverger²⁰. E uma primeira classificação dos gastos públicos seria já quanto à sua natureza e finalidade em: a) gastos para a existência da organização política da sociedade (custos fixos da existência nacional); b) gastos pelos serviços que, ainda que produzindo benefícios para a generalidade dos cidadãos, resultam vantajosos para determinadas pessoas (custo do funcionamento de alguns serviços comuns); c) gastos de caráter social (gastos que produzem efeitos sobre a repartição da renda nacional); d) gastos para os serviços públicos de caráter divisível prevalentemente econômicos (transportes e comunicações etc.)²¹. Mas essas distinções não se prestam a uma classificação das contas orçamentárias, que há de fundar-se em outros critérios e propósitos, que são quatro fundamentalmente, segundo lição de Gonzalo Martner: a) facilitar a análise dos efeitos econômicos e sociais das atividades governamentais; b) facilitar a formulação dos programas que o Governo elabora para cumprir suas funções; c) contribuir para uma expedita execução do orçamento; d) facilitar a contabilidade fiscal²². Conclui esse autor que “as classificações orçamentárias devem ser equilibradas para transformar o orçamento fiscal em uma ferramenta eficaz de política fiscal, de programação e de administração”²³.

2.2. Critérios de classificação

São muitos os critérios de classificação orçamentária que se complementam, e integram informações que servem aos múltiplos propósitos do orçamento²⁴. A utilização de um ou outro depende da concepção que se tem do orçamento, ou melhor, da concepção orçamentária adotada, sendo certo que nenhuma classificação isolada sa-

¹⁹ Cf. Giuliani Fonrouge, *Derecho financiero*, p. 187, 2. ed., v. I, Buenos Aires: Depalma, 1970; Maurice Duverger, *Finances publiques*, p. 26.

²⁰ Cf. Maurice Duverger, op. et. loc. cit., e o nosso *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*, p. 107, São Paulo, 1968.

²¹ Cf. Lello Gangemi. *Tratado de hacienda pública*, v. I, p. 339, Madrid: Ed. de Derecho Financiero, 1964, tradução espanhola de Francisco Fernández Flores; o nosso *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*, p. 113; Hubert Brochier e Pierre Tabatoni, *Économie financière*, p. 3 e s., Paris: Presses Universitaires de France, 1963; Hugh Dalton, *Princípios de finanças públicas*, p. 181, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960, trad. de Maria de Lourdes Modiano.

²² *Planificación y presupuesto por programas*, p. 95.

²³ Idem, ibidem, p. 96.

²⁴ Idem, ibidem; Giuliani Fonrouge, op. cit., p. 195.

tisfaz inteiramente, razão por que a técnica orçamentária sempre combina várias delas, para dar a configuração conceitual ao tipo de orçamento escolhido. Essa combinação de várias classificações é que constitui o sistema de classificação orçamentária.

Os critérios principais são os seguintes: a) institucional; b) orgânico-administrativo; c) por objeto; d) funcional; e) econômico; f) setorial; g) por programa, mas aqui só vamos destacar a classificação funcional, a setorial, a econômica e por programa, típicas do orçamento-programa.

2.3. Classificação funcional

Por esse critério, os créditos orçamentários são agrupados segundo a natureza das funções a realizar, por Serviço²⁵. "Por essa técnica orçamentária, a preocupação é o custo, por unidade, do serviço dado. O que interessa é o objetivo a realizar, o fim a atingir-se no orçamento"²⁶. Define-se como um "plano no qual se incluem todas as classes de gastos estabelecidos pelos órgãos políticos, que se relacionem com finalidades completas. Em outras palavras, a classificação funcional indica as transações governamentais segundo o fim particular a que se destinam"²⁷. Em certo sentido, admite-se que a classificação funcional tenha sido introduzida no Brasil com o Decreto-Lei n. 2.416, de 1940, sob o nome de *classificação por serviço*. Tanto é verdade, como assinala J. Teixeira Machado Júnior²⁸, que no seu Anexo I estabeleceu dez serviços classificados de 0 a 9, dentro dos quais criou dez subdivisões de serviços também numerados de 0 a 9, perfazendo um total de cem subserviços.

É expressamente exigida a classificação funcional na lei brasileira, conforme Anexo V, que a integra (Lei n. 4.320, de 1964, art. 8º, § 2º). De acordo com esse dispositivo legal, completarão os números do código decimal referido no § 1º (art. 8º) os algarismos caracterizadores da classificação *funcional da despesa*. O Anexo prevê dez funções caracterizadas pelos algarismos 0 a 9, admitindo-se cada função subdivisão em dez subfunções numeradas também de 0 a 9, perfazendo *cem* subfunções, tal como os serviços do Decreto-Lei n. 2.416, de 1940.

²⁵ Cf. Alvaro Rodriguez Bereijo, *El presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario*, p. 33, Madrid: Tecnos, 1970.

²⁶ Cf. Alberto Deodato, *Manual de ciência das finanças*, p. 345, 10. ed., São Paulo: Saraiva, 1967; Cesare Cosciani, *Istituzioni di scienza delle finanze*, p. 684, 4. ed., Turim: UTET, 1967.

²⁷ Cf. Roberto J. de Andrade, Orçamento por programa – seus fundamentos, trabalho apresentado ao I Seminário de Planejamento Estadual, publicado em *Desenvolvimento & Conjuntura*, p. 59 a 84, v. 2, 1965; Sergio Francisco de La Garza, *Derecho financiero mexicano*, p. 194, México: Porrúa, 1969, confundindo, sem razão, classificação funcional e econômica.

²⁸ Op. cit., p. 37; Guilherme Moojen, *Orçamento público (estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte)*, p. 116, Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1959.

As funções do sistema brasileiro, precedidas do seu número caracterizador, são: 0 – Governo e Administração Geral; 1 – Administração Financeira; 2 – Defesa e Segurança; 3 – Recursos Naturais e Agropecuários; 4 – Viação, Transportes e Comunicações; 5 – Indústria e Comércio; 6 – Educação e Cultura; 7 – Saúde; 8 – Bem-Estar Social; 9 – Serviços Urbanos.

Percebe-se, sem dificuldade, que não coincidem as funções com Ministérios. O obstáculo mais sério para essa classificação – poderíamos dizer como já o fizera Affonso Almira com relação à antiga classificação por serviço²⁹ – reside na variedade de funções exercidas por um só órgão ou, ao contrário, na identidade de funções exercidas por órgãos diversos. Talvez por isso a classificação funcional tenda a ser substituída pela setorial, que dela, segundo alguns, é uma variante.

2.4. Classificação setorial

A *classificação setorial* é um instrumento utilizado no processo de programação e análise do desenvolvimento, para demonstrar a importância da participação do setor público em cada um dos distintos campos de atividade da economia e permitir o estabelecimento de relações de interdependência com o setor privado. Destina-se a facilitar a coordenação entre o planejamento para o desenvolvimento e o orçamento, vinculando a estrutura dos planos de desenvolvimento com a estrutura programática do orçamento³⁰. A classificação setorial é exigência do orçamento-programa. Por meio dela é que se logra a integração entre os planos de desenvolvimento e o orçamento fiscal. Para tanto os planos de desenvolvimento e os programas orçamentários deverão ser preparados para áreas específicas: agricultura, mineração, indústria, energia, transportes e comunicações, educação, saúde etc.³¹. “Assim como o objetivo da classificação funcional é identificar as grandes áreas de atividade do Estado e fixar os propósitos que se tem em vista para cada uma delas, a classificação setorial procura mostrar as áreas de atividade não assinalando os propósitos – melhorar a saúde, eliminar o analfabetismo, manter a ordem pública, administrar justiça etc. –, mas os objetivos concretos para a ação dentro de uma área de atividade. Por exemplo, dentro da saúde, atender a cinco milhões de habitantes; dentro da educação, estender o ensino a três milhões de crianças etc., etc.”³².

²⁹ Classificação da despesa pública, em *Questões de técnica e de direito financeiro*, p. 94, Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1957.

³⁰ Cf Resolução Conjunta dos Secretários da Fazenda e de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, Cap. II, item 3, DOE, de 2-6-1971, p. 10.

³¹ Cf. Louis J. Walinsky, *Planejamento e execução do desenvolvimento econômico*, p. 30, Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

³² G. Martner, op. cit., p. 131.

O sistema de classificação setorial, com os propósitos supraindicados, está consagrado na legislação brasileira, uma vez que a Constituição de 1988 estabelece que a lei disporá sobre os planos e programas nacionais, regionais e *setoriais* de desenvolvimento (art. 48, IV) que serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento e compatibilizará uns com os outros (art. 174, § 1º), o que implica definir objetivos e políticas globais, setoriais e regionais, e o art. 7º do Decreto-Lei n. 200, de 1967, estatui que a ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III do mesmo decreto-lei, compreendendo, dentre outros, a elaboração e atualização de programas gerais, *setoriais* e regionais de duração plurianual.

Os setores são subdivididos em subsetores. Por exemplo, no Setor Educação, discriminam-se os subsetores: Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Superior, Alfabetização, Preparo de Mão de Obra; no Setor Saúde, os seguintes subsetores: Combate às endemias, Abastecimento de água-população urbana, Esgotos Sanitários etc. Tudo em termos de metas a serem atingidas com a execução do plano.

Seria, pois, de esperar que a classificação orçamentária federal se adequasse a essa setorização, a fim de realizar aquela integração entre o planejamento e o orçamento a que já fizemos referência. No entanto, isso não está claro nas práticas orçamentárias da União.

2.5. Classificação econômica

É a classificação que surgiu e se desenvolveu sob o impacto da teoria do orçamento cíclico, que postulava que as contas orçamentárias deveriam distinguir claramente o *orçamento corrente* do *orçamento de capital*, ou, segundo outra terminologia, *orçamento de operação* e *orçamento de investimento* (de capital). Trata-se de uma classificação de grande utilidade do ponto de vista da política fiscal, porque facilita a análise dos efeitos econômicos das receitas e das despesas públicas sobre o consumo e a formação de capital durante o exercício e sobre as tendências inflacionárias e deflacionárias no conjunto da economia³³. A "classificação econômica torna possível determinar o impacto dos gastos públicos sobre o nível e composição do produto nacional, assim como sobre sua distribuição. Em suma, permite avaliar os efeitos econômicos dos gastos públicos sobre o desenvolvimento econômico e social, na medida em que está medindo o investimento público; sobre a estabilidade monetária, na medida em que

³³ Nações Unidas, *Estruturado Orçamento e Classificação das Contas Públicas*, p. 22; Jesse Burkhead, *Orçamento público*, p. 277, Rio de Janeiro: FGV, 1971, tradução de Margaret Hanson Costa. Sobre o assunto, em geral, Alvin H. Hansen, *Política fiscal y ciclo económico*, p. 171 e s., 3.ed., México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1963.

permite mostrar o financiamento e a política de subsídios ao nível de preços; sobre a ocupação dos fatores produtivos, enquanto mede os volumes de mão de obra que remunera o setor público e a demanda que está exercendo sobre os bens e serviços que produz a economia; e, por último, permite conhecer a influência do sistema fiscal sobre a distribuição do ingresso, ao mostrar a incidência da tributação, por uma parte, e a orientação dos gastos correntes e de transferência, por outra³⁴.

Mais controvertido é o problema de saber que operações devem ser classificadas como correntes e quais devem ter-se como de capital. Há áreas duvidosas, como, por exemplo, as despesas com a educação. Em geral, classificam-se como correntes as operações de aquisição de bens e serviços consumidos no decurso do período contábil, e como pertencente às operações "de capital" a aquisição de bens e serviços de maior duração³⁵.

Uma classificação econômica é empregada no Brasil desde 1955, quando a Divisão de Orçamento do DASP, no que tange à despesa, começou a organizá-la segundo o seguinte esquema: DESPESAS ORDINÁRIAS, *Custeio* (Pessoal Civil, Pessoal Militar, Material de Consumo e transformação etc.), *Transferências* (Auxílios e Subvenções, Inativos, Pensionistas etc.); DESPESA DE CAPITAL, *Desenvolvimento Econômico e Social*, *Investimentos* (Obras, Equipamentos e Instalações etc.), *Participações Financeiras* (Sociedade de Economia Mista), *Amortização da Dívida Pública* (Dívida Externa e Dívida Interna).

Hoje, essa classificação é exigência legal, aplicando-se à receita e à despesa.

A *receita* classifica-se nas seguintes *categorias econômicas*: Receitas Correntes e Receitas de Capital. São *Receitas Correntes* a tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinados a atender a despesas classificáveis em Despesas Correntes (Lei n. 4.320, art. 11, § 1º). São *Receitas de Capital* as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender a despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente (Lei n. 4.320, art. 11, § 2º).

A *despesa* será classificada nas seguintes *categorias econômicas*: DESPESAS CORRENTES – Despesas de Custeio, Transferências Correntes; DESPESAS DE CAPITAL – Investimentos, Inversões Financeiras, Transferências de Capital (Lei n. 4.320, art. 12). Classificam-se como *Despesas de Custeio* as dotações para manutenção de ser-

³⁴ G. Martner, op. cit., p. 109; Ursula K. Hicks, *Finanças públicas*, p. 389, Rio de Janeiro: Zahar, 1961, tradução de Leopoldo C. Gontenele.

³⁵ Nações Unidas, op. cit., p. 25; Brochier-Tabatoni, op. cit., p. 510-511.

viços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis (art. 12, § 1º). Classificam-se como *Transferências Correntes* as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privados.

O esquema de classificação econômica da receita e da despesa, como se acabou de ver, é razoavelmente preciso. Contudo, ainda se poderia torná-la mais interessante se se distinguíssem, do lado da receita, as provenientes de tributos diretos e de tributos indiretos, dada a diversidade de efeitos que têm na economia, e, do lado da despesa, poder-se-ia aceitar a sugestão de Walinsky, que propõe constar separadamente no orçamento corrente, como "despesas correntes de desenvolvimento", aquelas que foram geradas em consequência de novas despesas de investimento³⁶.

De fato, nem sempre se tem atentado para o fenômeno do constante aumento das despesas correntes em razão de despesas de investimento. Estas importam, muitas vezes, em criar novos serviços, que devem ser postos em funcionamento e conservados, o que exige mais pessoal, mais material etc. Realmente, "novas escolas, hospitais, clínicas, centros de bem-estar, maiores serviços de extensão agrícola, e outras medidas semelhantes, exigirão aumentos substanciais nos orçamentos correntes de pelo menos algumas dependências governamentais", nota Walinsky³⁷.

2.6. Classificação por programas

A classificação por programas tornou-se verdadeiro princípio orçamentário moderno³⁸. Seu objetivo é vincular as despesas aos resultados, expressos em unidades físicas, que se espera alcançar³⁹. O orçamento deverá ter conteúdo e forma de programação. Programar significa: selecionar os *objetivos que se procura alcançar*; *determinar as ações que permitirão atingir tais fins*; calcular e *consignar os recursos humanos, materiais e financeiros para a efetivação dessas ações*⁴⁰.

Programar-se para atingir objetivos claramente definidos, atender a necessidades rigorosamente diagnosticadas, segundo uma ordem de prioridade estabelecida à vista das metas traçadas no Plano de Desenvolvimento e após eleger a melhor alternativa das que se oferecem ao programador. Enfim, clarificação de objetivos, formulação

³⁶ Op. cit., p. 116. Segundo o autor "tal separação, que mostrará claramente o aumento do custo corrente do programa de desenvolvimento, constituirá uma demonstração excelente do esforço que o país está fazendo e será um bom argumento para obter ajuda externa necessária".

³⁷ Op. cit., p. 115.

³⁸ Cf. Pedro Muñoz Amato, *Orçamentos*, Rio de Janeiro: FGV, 1958, p. 10.

³⁹ Cf. G. Martner, op. cit., p. 134.

⁴⁰ Cf. Governo do Estado de Minas Gerais, *Orçamento por Programas*, p. 57.

das estruturas de programa-atividade e análise de custo-benefício são os três passos do processo de análise que devem preceder e continuar a apoiar a implementação do orçamento-programa⁴¹.

Fora disso, poder-se-á ter orçamento por programas, mas não orçamento-programa que exige, além disso, vinculação com o processo de planejamento, pois, a "planejamento a longo prazo, sem tomar em consideração as realidades da instrumentação anual do orçamento, converte-se em exercício acadêmico de escasso valor operativo; a formulação do orçamento que se desentende com as necessidades coordenadas do Plano de Desenvolvimento tende a fragmentar as energias da nação e a retardar o progresso em direção dos objetivos nacionais"⁴². A classificação por programa é exigência legal no Brasil, desde a promulgação da Lei n. 4.320, de 1964, que dispôs que a lei orçamentária conterà a discriminação da receita e da despesa de *forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo*, prevendo, além disso, que *as receitas e despesas de capital constituam objeto de planos plurianuais de, no mínimo, três anos, correlacionados os programas a metas objetivas em termos de realização de obras e prestação de serviços* (arts. 2º, 9º e s., e 23 a 20)⁴³. O Decreto-Lei n. 200, de 1967, recebido, neste particular, pelas normas constitucionais vigentes e, portanto, em consonância com elas, estatui que *toda atividade deverá ajustar-se à programação governamental e ao orçamento-programa e os compromissos financeiros só poderão ser assumidos em consonância com a programação financeira de desembolso* (art. 18). Em cada ano – diz o art. 16 do mesmo decreto-lei – será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizada no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual.

Essas normas são obrigatórias para a União, os Estados e os Municípios, pelo que o princípio da programação há de ser observado nos orçamentos públicos brasileiros, e não só no que tange à administração centralizada dessas órbitas de Governo, mas também as entidades que o Decreto-Lei n. 200, de 1967, chama "Administração Indireta" (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) hão que elaborar também orçamento-programa e programação financeira em harmonia com a política

⁴¹ Cf. C. M. Drury, *Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento*, p. 21, Rio de Janeiro, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, 1971, trad. de José Teixeira Machado Jr.; também Robert Henry Haveman, *The Economics of the Public Sector*, p. 170, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1970, sintetizando o tema nos seguintes termos: "Stated most simply, the PPB system as applied to public pending decisions requires a rigorous and explicit definition of objectives, a wide consideration of alternatives, a sensitive analysis of benefits and costs of each alternative and, finally, the use of the analysis in the decision process".

⁴² Cf. George A. Steiner, *Problems in Implementing Program Budgeting*, in David Novick (coord.), *Program Budgeting*, p. 312, 2. ed.; J. M. Lozano, *Crisis del presupuesto tradicional*, Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1969, p. 145.

⁴³ Cf. o nosso *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*, p. 100 e s., São Paulo, 1968.

e a programação do Governo no setor de atuação da entidade (art. 26, n. II, e seu parágrafo único, alíneas c e d). Nem sempre essas exigências são cumpridas. O governo Fernando Henrique votou integral desprezo ao planejamento econômico e social, sem o qual não pode haver orçamento-programa; o governo Lula seguiu-lhe a prática, salvo o PAC, no final.

2.7. Combinação das classificações

As classificações orçamentárias que acabamos de ver muito raramente aparecem isoladas, salvo a classificação por objeto no orçamento clássico em forma primitiva. Geralmente, combinam-se, entre si, duas ou mais delas, caracterizando o sistema de classificação orçamentária, que identifica a estrutura dos orçamentos dos diversos países.

Gonzalo Martner, na sua excedente obra tantas vezes citada, apresenta os seguintes tipos de classificações combinadas: 1 – econômico-funcional; 2 – econômico-institucional; 3 – funcional-institucional; 4 – institucional-por objeto; 5 – por objeto-por programas; 6 – funcional-por programas; 7 – institucional-por programas⁴⁴. Assinala depois a utilidade dessas classificações, que não comporta aprofundar aqui, senão quanto às classificações combinadas para fins de programação, que são, principalmente: "a institucional, que indica as entidades que terão a seu cargo os planos e programas; a setorial, que identifica os setores econômicos, sociais e gerais em que incidirão as despesas; e a por programas, que assinala os programas específicos que se executarão dentro de cada setor e as metas e custos dos mesmos"⁴⁵.

2.8. Sistema brasileiro

O sistema de classificação orçamentária brasileira combina as classificações institucional (por órgãos) no nível de unidades orçamentárias, a econômica, a funcional, a por programas e a por objeto no nível de elementos, descendo às vezes ao subelemento e até ao item. Os programas são, por sua vez, subdivididos em subprogramas, e estes em projetos ou atividades, categorias.

A combinação daquelas classificações realiza-se no nível das unidades orçamentárias.

A análise revela que existem dois sistemas de codificação. Um referente a projetos e atividades e outro relativo à classificação da despesa por categoria econômica, elementos, subelementos e itens, que a lei orçamentária engloba na denominação *natu-*

⁴⁴ Op. cit., p. 137.

⁴⁵ Idem.

reza da despesa. Assim, a codificação se reduz sinteticamente ao *código da programação*, no qual se identificam os programas, com os respectivos subprogramas, projetos ou atividades, bem como a unidade orçamentária responsável pela execução dos programas e ainda o órgão a que ela pertence; de outro lado, a codificação se traduz naquela classificação da despesa pela natureza, englobando a classificação econômica e por objeto (elementos da despesa).

No sistema de codificação de programas, encontramos doze algarismos. Os dois primeiros da esquerda para a direita referem-se ao órgão, os dois seguintes à unidade orçamentária, os outros dois ao programa, os outros dois ao subprograma, os dois penúltimos ao projeto (se for 10) ou a atividade (se for 20), finalmente os dois últimos à ordem dos projetos ou atividades.

Exemplos: Código 0709.0106.1005

07.00 – JUSTIÇA ELEITORAL (órgão)

07.09 – TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DA GUANABARA (Unidade Orçamentária)

0709.0100 – ADMINISTRAÇÃO (Programa)

0709.0106 – Administração Superior (Subprograma)

0709.0106.1055 – Construção do Cartório Eleitoral na Guanabara (Projeto).

Outro exemplo: Código 0709.0106.2018 equivale à Atividade de Processamento de Causas Eleitorais na Guanabara (2018), do Subprograma Administração Superior-Judiciário (06), do Programa Administração (01), da Unidade Orçamentária Tribunal Regional Eleitoral da Guanabara (09), do órgão Justiça Eleitoral do Poder Judiciário (07).

O sistema de codificação relativo à natureza da despesa (Categoria Econômica, elementos, subelementos e itens) é o decimal constante do Anexo 4 da Lei n. 4.320, de 1964, em que o primeiro identifica a categoria econômica (3, Despesa Corrente; 4, Despesa de Capital); o segundo, a subcategoria econômica; o terceiro, o elemento; o quarto, o subelemento, acrescentando-se outros para os itens em que o subelemento seja dividido.

3. Sistema integrado de planejamento-orçamento-programa

3.1. Integração orçamento-planejamento econômico-social

Planejar e promover o desenvolvimento constituem atribuições que a Constituição incluiu na competência da União (art. 21, IX). Cumpre-lhe, pois, realizar o desenvolvimento econômico nacional mediante a técnica do planejamento global e geral, setorial e regional, conforme preceitua o citado art. 21, IX (“elaborar e executar planos

nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”) e art. 48, IV (e ainda o art. 174: “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”).

Por outro lado, segundo a Constituição, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor por lei sobre planos plurianuais e orçamento anual, assim como planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, II e IV), o que equivale a subordinar o processo de planejamento ao princípio da legalidade. Surgem, assim, planos, programas, orçamento anual e plurianual como elementos vinculados de uma estrutura única, que é a do processo de planejamento.

Um orçamento, na concepção moderna e segundo o direito brasileiro atual, não passa do equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano. Mostra de onde vêm os recursos para financiá-lo e quanto deve ser gasto para atingir os objetivos traçados. Distribui os recursos às diferentes atividades e projetos. Indica: a) que projetos e que atividades devem ser empreendidos; b) qual a magnitude desses projetos e atividades; c) onde e quando devem ser empreendidos; questões essas que somente podem ser resolvidas pelo planejamento prévio, que determine: a) os tipos de projetos e atividades a serem executados; b) o lugar onde serão empreendidos; c) o tempo requerido para sua execução; d) as prioridades que uns projetos e atividades devem ter em relação a outros⁴⁶.

Tomadas essas decisões, cumpre reduzir cada projeto ou atividade a seus elementos componentes ou requisitos: a) Que quantidade de trabalho humano será exigida, em termos de especialidade e horas de trabalho? b) Que quantidade de equipamentos será necessária? c) Que quantidade de material, inclusive matéria-prima, terá que ser empregada?⁴⁷

“Uma vez calculadas essas exigências também em termos de tempo”, diz John Friedmann, “podemos iniciar o trabalho de atribuir-lhes seus equivalentes monetários, isto é, estimativas de quanto custará a execução da atividade, a construção do projeto. Tais cálculos são feitos tendo em vista certo período de anos e, no caso de construção de projetos, deverão incluir, se necessário, uma estimativa de custo de manutenção e operação”⁴⁸.

Esses princípios estão hoje incorporados no direito positivo brasileiro, conforme se lê no art. 7º do Decreto-Lei n. 200, de 1967, que determina que a ação governamen-

⁴⁶ Cf. John R. P. Friedmann, *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à Região Amazônica)*, p. 26, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960, trad. de Mário Faustino.

⁴⁷ Idem, *ibidem*, p. 27.

⁴⁸ Idem.

tal obedecerá a *planejamento* que vise ao desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo *planos e programas* elaborados⁴⁹ na forma do Título III do mesmo decreto-lei, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

I – plano geral de Governo (*Plano Nacional de Desenvolvimento*, CF, arts. 21, IX, e 74);

II – programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianuais (*Plano plurianual*, CF, art. 165, I, § 1º);

III – orçamento-programa anual;

IV – programação financeira de desembolso.

Trata-se, como se percebe, de *planejamento estrutural*⁵⁰, porque todos os planos e programas têm suas estruturas estabelecidas segundo o Plano Nacional de Desenvolvimento (quando elaborado, o que não vem sendo feito). Realmente, este estabelece ou condiciona: de um lado, a estrutura dos planos setoriais e regionais federais como estaduais, e estes, a estrutura dos planos locais é municipais; de outro lado, a estrutura do *Plano Plurianual*, e estes, a estrutura do Orçamento-Programa anual, que, por sua vez, condiciona a estrutura da programação financeira de desembolso.

Essa “integração do orçamento público com o econômico”, como assinala 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”⁵¹. É

⁴⁹ O art. 7º do Decreto-Lei n. 200, de 1967, distingue, como se nota, os termos *planejamento*, *planos* e *programas*, aliás, de acordo com a doutrina: “Planejar significa formular um programa de ação em que se pretende fixar objetivos e metas. As expressões finais desses objetivos e metas são os elementos determinantes da ação de planificar, traduzida na formulação de planos e programas” (cf. Governo do Estado de Minas Gerais, *Orçamento por Programa*, p. 17). “Planejamento é uma atividade pela qual o homem, agindo em conjunto e através da manipulação e do controle conscientes do meio ambiente procura atingir certos fins já anteriormente por ele mesmo especificados” (cf. John Friedmann, ob. cit., p. 7). “O Plano é, pois, o instrumento de realização do planejamento, o elemento, fundamental de existência efetiva”, “sistema de tarefas cuja execução deve permitir a realização dos objetivos que se pretende atingir” (cf. Paulo Camilo de Oliveira Pena, *Planejamento na Administração Pública*, p. 16-17, Belo Horizonte: Faculdade de Ciências Econômicas, 1959, citando Charles Bettelheim, *Les Problemes Theoriques et Pratiques de La Planification*, Paris: PUF, 1956, p. 14). *Programar é selecionar objetivos a atingir, decidir sobre alternativas que se apresentam, determinar as ações e atividades necessárias para consecução dos objetivos fixados, calcular os recursos de trabalho e financeiros para efetivação das atividades e ações.*

⁵⁰ Sobre o conceito de *planejamento estrutural*, cf. John Friedmann, op. cit., p. 11 e s.

⁵¹ Cf. *Sistema de hacienda pública*, Bogotá: Themis, 1970, p. 484.

ela precisamente que dá configuração de *orçamento-programa* orçamento anual, que adquire, além do mais, característica operativa de todo o processo de planejamento do desenvolvimento econômico.

3.2. Dinâmica da interação planejamento-orçamento-programa

A integração, referida no tópico anterior, tem caráter dinâmico, como é peculiar às estruturas. Não se trata, por isso, de simples justaposição de planos, mas de uma vinculação permanente e contínua, que não admite interrupção, de sorte que os planos *mais* gerais ou globais abrangem os *mais* concretos e a execução destes leva à materialização daqueles⁵². “Com efeito, a estratégia, que é a forma mais ampla e geral, define a pauta para a elaboração dos planos a longo prazo, os quais, por sua vez, orientam os planos a médio prazo que devem constituir os marcos de referência para os planos operativos anuais, verdadeiros instrumentos de execução de planos e que constituem a base do orçamento do setor público”⁵³.

Esse princípio dinâmico é observado no sistema brasileiro com base nos arts. 7º e 15 a 18 do Decreto-Lei n. 200, de modo que os planos gerais de Governo – *Planos Nacionais de Desenvolvimento* – são de longo prazo (*cinco ou sete anos*); os *Planos Plurianuais* são planos de prazo médio (*três ou quatro anos*) e os projetos específicos constam de programas e subprogramas, configurados pelo Governo na distribuição de seus recursos financeiros no *orçamento fiscal anual*⁵⁴. Enfim, como já se disse acima, o “orçamento do Governo constitui o instrumento de execução imediata ou a curto prazo dos objetivos de longo e médio prazo contidos nos planos gerais de desenvolvimento e de investimentos públicos”⁵⁵.

3.3. Plano plurianual

Encontra sua primeira formulação jurídico-legal, como *Orçamento Plurianual de Investimentos* (OPI), na Lei n. 4.320, de 1964, que previra que as receitas e despesas de capital seriam objeto de um *Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital*, compreendendo programas correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços, a serem realizados por via do orçamento anual. O OPI foi constitucionalizado pelo parágrafo único do art. 63 da Constituição de 1967 (texto primitivo), segundo o qual as despesas de capital deveriam obedecer a *orçamento plurianual de*

⁵² Cf. Governo do Estado de Minas Gerais, *Orçamento por programas*, p. 23.

⁵³ Idem, *ibidem*, p. 23.

⁵⁴ Cf. G. Martner, *op. cit.*, p. 58, para doutrina em geral.

⁵⁵ Idem, *ibidem*.

investimento, na forma prevista em lei complementar, e foi a Lei Complementar n. 3, de 1967, que assim revogou as regras pertinentes da Lei n. 4.320, de 1964, que foi, por sua vez, revogada pelo Ato Complementar n. 43, de 1969. Tudo isso ficou superado pela Constituição de 1988, que substituiu a expressão *orçamento plurianual de investimento* por *plano plurianual*, mencionado nos arts. 48, II, 84, XXIII, 165, I e §§ 1º e 9º, I, e 166, pelos quais se vê que o plano plurianual tem de ser fixado por lei que estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O plano é estabelecido, em regra, para quatro anos com revisão e alteração de programas por lei em cada ano de sua duração. Está em vigor a Lei n. 12.593, de 18-1-2012, que estabeleceu o Plano Plurianual 1012-2015⁵⁶, segundo a qual o planejamento governamental é a atividade que, a partir de diagnósticos e estudos prospectivos, orienta as escolhas de políticas públicas e o PPA 2012-2015 é instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas, orientar a definição de prioridades e auxiliar na promoção do desenvolvimento sustentável.

Os programas dos planos plurianuais estarão expressos nas leis orçamentárias anuais e nas leis de crédito adicional.

O plano plurianual é de suma importância na formulação do orçamento-programa, porque constitui o elo entre o planejamento governamental (plano nacional de desenvolvimento econômico e social e outros) e o orçamento anual, mas, sobretudo, porque sua imposição constitucional tornou obrigatório o planejamento das ações governamentais, de modo que os investimentos do governo terão que ser feitos em programas estratégicos previstos no PPA para o período de sua vigência.

3.4. Lei de diretrizes orçamentárias

Esta é outra peça do sistema orçamentário estabelecido pela Constituição de 1988, conforme previsão em seu art. 65, II e seu § 2º, segundo o qual 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. Compreenda-se: o plano plurianual estabelece uma programação de

⁵⁶ Anteriormente foram formulados os seguintes planos plurianuais: Plano Brasil em Ação: 1996-1999; Plano Avança Brasil: 2000-2003; Plano Brasil para Todos: 2004-2007; Desenvolvimento com Inclusão Social de Qualidade: 2008-2011; Brasil sem Miséria: 2012-2015.

investimento para três ou quatro anos e prevê os recursos destinados a financiá-los no período, que devem ser executados em cada exercício financeiro por via da execução do orçamento anual, mas é a lei de diretrizes orçamentárias que vai dizer quais as metas e prioridades da administração pública em cada um desses exercícios. Quer dizer, ela faz a vinculação do plano plurianual com o orçamento de cada ano de sua vigência.

3.5. O orçamento-programa anual e suas funções

Viu-se, pelo que se acabou de expor, que o orçamento-programa anual se apresenta como um elemento do sistema de planejamento consubstanciado nas normas constitucionais indicadas.

Todo o sistema culmina no orçamento-programa anual. Primeiro elabora-se o PND, para um período de cinco ou mais anos; depois, respeitadas suas diretrizes e objetivos, prepara-se o orçamento plurianual de investimento, com duração entre três e quatro anos, segundo metas e prioridades estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias (art. 165, II, § 2º), consubstanciando as despesas de capital, mediante programas de investimentos e inversões que, por último, serão executados em cada ano pelo orçamento-programa, como dispõe o art. 16 do Decreto-Lei n. 200: "Em cada ano, será elaborado um orçamento-programa, que pormenorizará a etapa do programa plurianual a ser realizado no exercício seguinte e que servirá de roteiro à execução coordenada do programa anual", considerando, na sua elaboração, além dos recursos consignados no orçamento da União, os recursos extraorçamentários vinculados à execução do programa de Governo.

Isso importa nítida distinção entre a concepção orçamentária moderna e a clássica. O orçamento, agora, é uma etapa do processo de planejamento do desenvolvimento econômico e social.

Além das funções, que já indicamos, ao orçamento-programa incumbem outras em razão de sua natureza de instrumento de planificação. Dentre elas, sobleva a de instrumento de execução do sistema de planejamento, que só se opera por via da execução do orçamento-programa anual. Outra função básica do sistema está em proporcionar – ou dever proporcionar – orientação para as decisões governamentais, ajudando a: 1 – identificar os objetivos nacionais com precisão e sobre uma base de continuidade; 2 – escolher entre aqueles objetivos os que são mais urgentes, vale dizer, segundo uma escala de prioridade racionalmente estabelecida, a partir da identificação daqueles objetivos e das necessidades a satisfazer; 3 – buscar meios alternativos para atingir aqueles objetivos mais eficientemente e ao menor custo; 4 – informar não apenas sobre os custos líquidos do exercício financeiro, mas sobre os custos dos programas no segundo, e no terceiro, e nos anos subsequentes; 5 – medir o resultado dos

programas de modo a garantir que cada real despendido corresponda ao valor de um real em serviço prestado⁵⁷.

“Dito mais simplesmente”, escreve Robert Henry Haveman, “o sistema integrado planejamento-orçamento-programa, enquanto aplicado às decisões para efetuar despesas públicas, requer rigorosa e explícita definição de objetivos, ampla consideração de alternativas, sensível análise dos benefícios e dos custos de cada alternativa e, finalmente, o uso de análise no processo decisório”⁵⁸.

No mesmo sentido é o pronunciamento de George A. Steiner⁵⁹, ao apresentar os elementos básicos do conceito do orçamento-programa. Em síntese, diz ele que o princípio de racionalidade na escolha entre cursos alternativos de ação é nuclear para o verdadeiro orçamento – programa, mas seu significado é muito mais amplo. Compreende três elementos fundamentais: o estrutural, o analítico e o informativo. *A estrutura do orçamento-programa* – prossegue em síntese – tem vários aspectos importantes, merecendo destaque o fato de serem os programas, geralmente, orientados para um produto final; são funcionais e não uma mescla de componentes de programas de instalações, equipamento, manutenção e operações, pesquisa e desenvolvimento, e assim por diante. Conceitualmente, esses programas devem compor-se de todos os elementos de custo relativos à sua consecução. De grande importância estrutural é a ideia de que programas significativos devem ser concernentes a objetivos específicos a longo prazo. O segundo elemento fundamental do orçamento-programa é seu *processo analítico*. O centro do processo é a ênfase sobre um exame sistemático dos cursos alternativos de ação e suas implicações. Vários nomes se dão a esse processo, tal como análise de custo-benefício, análise de custo-eficiência, análise de sistema etc., propondo o autor citado a frase *análise de custo-utilidade*, considerada o principal instrumento para auxiliar administradores na escolha entre alternativas. O terceiro elemento básico do orçamento-programa é o *sistema de dados para prover informação* indispensável para cumprimento das funções acima. O sistema deve: 1º) fornecer informação que ajude na especificação dos objetivos possíveis; 2º) depois, prover os elementos requeridos para escolher-se entre alternativas; 3º) oferecer, também, indicação da evolução da despesa e o controle dos dispêndios atuais. Esses elementos dão ideia bem razoável do

⁵⁷ Cf. Robert Henry Haveman, *The Economics of the Public Sector*, p. 169, citando palavras do Presidente Johnson, quando anunciou a adoção do sistema para toda a administração dos Estados Unidos. No mesmo sentido: Melvin Anshen, *The Federal Budget as an Instrument of Management and Analysis*, in D. Novick, *Program Budgeting*, p. 10-11; Arthur Smithies, *Conceptual Framework for the Program Budget*, in D. Novick, op. cit., p. 26-27; George A. Steiner, *Problems in Implementing Program Budgeting*, in D. Novick, op. cit., p. 309, citando *The Budget, in Brief* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1964), p. 5.

⁵⁸ Op. cit., p. 170.

⁵⁹ Apud D. Novick, op. cit., p. 310-312.

orçamento-programa. Seu conceito, porém, ainda não ficou sinteticamente fixado em doutrina. O próprio Jesse Burkhead⁶⁰ foi pouco claro, quando pretendeu distingui-lo do orçamento de desempenho (*performance budgeting*), apesar de reconhecer que a tendência em considerar sinônimas as expressões *orçamento-programa* e *orçamento de desempenho* tem levado a certa confusão de terminologia.

Poder-se-á dizer que orçamento-programa é uma modalidade especial de orçamento no qual a previsão de recursos financeiros necessários, assim como sua destinação, decorre do estabelecimento prévio e completo de um plano. O orçamento-programa é, pois, componente do plano⁶¹. É uma modalidade especial de orçamento em que, do ponto de vista de sua apresentação, os recursos financeiros previstos para cada unidade orçamentária se vinculam, direta ou indiretamente, aos objetivos a serem alcançados pelo órgão, e, quanto ao seu processo de elaboração, os recursos são determinados na fase final do processo orçamentário e não na fase inicial, como ocorre com o orçamento comum⁶².

São noções essas suficientes para extremar o orçamento-programa do orçamento tradicional, mas, embora também deem ideia dessa modalidade orçamentária, sente-se que são insatisfatórias.

O *Manual de Elaboração do Orçamento por Programas de Minas Gerais*, considerando-o como processo e estrutura, preferiu dar um conceito bastante analítico e descritivo do orçamento-programa, nos termos seguintes:

"Em resumo, o orçamento é o processo pelo qual se elabora, se expressa, se aprova, se executa e se avalia o nível de cumprimento da quase totalidade do programa de Governo, de um organismo autônomo ou descentralizado, ou de uma empresa pública, para cada período orçamentário. É um instrumento de Governo, de administração e de efetivação e execução dos planos gerais de desenvolvimento socioeconômico. É um documento, ou conjunto integrado de documentos que, de forma adequada, expressa o conteúdo do programa indicado; enfim, é um ato legislativo direto ou delegado.

Em outras palavras, é o instrumento responsável pela efetivação do processo orçamentário comum a estrutura na qual estejam precisamente determinadas suas unidades constitutivas, as responsabilidades que competem a cada uma delas, suas relações internas e externas, os procedimentos a utilizar e os recursos necessários para que opere eficientemente"⁶³.

⁶⁰ Cf. op. cit., p. 182.

⁶¹ Cf. item 05.1 das Instruções para elaboração da proposta orçamentária de São Paulo, para 1968, baixadas pelo Decreto (paulista) n. 48.030, de 30-5-1967.

⁶² Cf. Resolução Conjunta dos Secretários da Fazenda e de Economia e Planejamento, Cap. I, Item 2 (DOE, de 2-6-1971, p. 10).

⁶³ Op. cit., p. 56-57.

3.6. Planejamento regional e local e integração orçamentária na federação

O setor público inclui os governos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais e respectivas entidades descentralizadas.

Ora, na Federação brasileira, União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm autonomia financeira, exercem atividades financeiras, no âmbito das respectivas competências, com autonomia, a fim de cumprir os encargos que a repartição de competência lhes outorgou. Por isso, organizam os respectivos orçamentos e de suas entidades vinculadas. Por outro lado, a União, como vimos, elabora e executa (assim deverá ser) planos nacionais, planos regionais e planos setoriais de desenvolvimento; os Estados, também, podem elaborar e executar planos de suas atividades (regionais) e os Municípios igualmente podem elaborar e executar planos de desenvolvimento da comunidade local.

Há, pois, que haver mecanismo que determine a integração de tais planos, para que a política fiscal e econômica não seja contraditória ou incoerente, e eles tenham objetivos correlacionados.

Isso significa que o orçamento-programa há que realizar-se também nos Estados e Municípios, o que efetivamente vem ocorrendo, talvez, em grande parte, "orçamento-programa formalístico"⁶⁴, para dar cumprimento ao mandamento legal nesse sentido, decorrente da Lei n. 4.320, de 1964, com sua "feição de modelo hipercorreto", porque trata os quase seis mil municípios do País como se possuíssem entre si idêntica qualificação técnica, ao mesmo nível dos Estados e até do Governo Federal, conforme acentua muito bem Jorge Gustavo da Costa⁶⁵.

A padronização orçamentária, daí decorrente, acaba sendo puramente formal, o que deforma sua utilidade e nulifica conquistas, que tanto debate custaram a financistas ilustres.

Nessas normas da lei temos um princípio integralizador dos orçamentos públicos brasileiros, com inegável redução da capacidade auto-organizatória dos Estados e Municípios, cujo processo de planejamento também há de estar de acordo com as diretrizes dos planos estabelecidos pela União. Sob o ponto de vista da técnica do planejamento econômico e social, esta espécie de subordinação dos planos e programas estaduais e municipais às diretrizes da União está perfeitamente correta, pois o

⁶⁴ Parece-nos lícito empregar a expressão "orçamento-programa formalístico" no mesmo sentido em que Jorge Gustavo da Costa empregou a expressão "planejamento formalístico", planejamento "caracterizado pela transposição total de objetivos, métodos, técnicas e instrumentos utilizados por outras unidades de Governo, criando-se uma situação em que os planos adotados não respondem às condições da realidade ambiental" (*Planejamento governamental*, p. 325-326, Rio de Janeiro: FGV, 1971).

⁶⁵ Op. cit., p. 393.

"planejamento global pressupõe dose ponderável de centralização de decisões e de controle"⁶⁶.

Mas nisso se caracteriza a antinomia entre a política fiscal e econômica e o princípio federalista, que já apontamos em outra obra⁶⁷. E não vemos como encontrar fórmula que concilie o sistema federativo com o planejamento global, de que o orçamento-programa é um elemento, uma etapa, razão por que, aliás, se desenvolve a concepção do Planejamento Integrado, que "é entendido num sentido duplo de integração horizontal e vertical. A integração horizontal se verifica através do planejamento que abrange os setores econômicos, social, físico, territorial e institucional. A integração vertical implica que o planejamento local seja inserido nos escalões superiores de planejamento, dando-lhes organicidade e deles recebendo diretrizes orientadoras. O Planejamento Integrado será democrático no sentido de que procurará incorporar as reivindicações populares, procurando harmonizá-las com as políticas de natureza técnica"⁶⁸. Embora o texto se refira especialmente ao planejamento municipal, também se aplica ao planejamento estadual.

4. Orçamento-programa e organização administrativa

4.1. Órgãos de planejamento e órgãos de orçamento

A implantação do orçamento-programa implica necessária reformulação da estrutura administrativa, para que possa ter êxito. Em realidade, essa técnica orçamentária

⁶⁶ Jorge Gustavo da Costa, op. cit., p. 506. Guilherme Moojen, *Orçamento público*, p. 38: "A busca dos mesmos objetivos por duas ou três esferas de Governo, cada uma planejando e agindo a seu modo, na mesma área física, tem ocasionado vultuosos desperdícios de recursos financeiros, os quais, em última análise, são pagos pelo mesmo contribuinte. Urge, portanto, uma articulação dos esforços isolados, a fim de serem evitados gastos de administração paralelos ou em duplicata, e de serem obtidos, conseqüentemente, mais empreendimentos por cruzeiro despendido".

Citando o Professor Eduardo Lopes Rodrigues (Aspectos do planejamento financeiro, *Separata da Revista do Serviço Público*, janeiro de 1955, DASP, Rio de Janeiro, p. 6-7), conclui que "a ausência de sincronismo entre os programas de trabalho dessas diferentes unidades governamentais, além das repercussões nocivas que possa acarretar, resultará sempre em perda de substância econômica, pois as respectivas atividades, sem a necessária coordenação, jamais lograrão o máximo de utilidade social, que é a razão de ser e o fundamento de todo o serviço público. A nenhum estudioso de finanças é lícito subestimar o prejuízo que a falta de coordenação e cooperação em matéria fiscal vem causando ao país, sendo indiscutível também que o problema da supervisão das atividades financeiras intergovernamentais cabe precipuamente ao Governo Federal. A missão do federalismo é unir e fortalecer as partes em um todo, tornando-o cada vez mais apto a satisfazer as necessidades coletivas que vão surgindo" (op. cit., p. 39).

⁶⁷ Sobre a antinomia entre federalismo e política fiscal, cf. nosso *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*, p. 2 e 70.

⁶⁸ Jorge Gustavo da Costa, op. cit., p. 516.

envolve, em sua preparação, elaboração, execução e controle, toda a máquina administrativa, e exige apurada consciência funcional de quase todos os servidores públicos.

Todos os estudiosos do assunto ressaltam essa vinculação entre programação e organização⁶⁹, e nossa experiência pessoal em São Paulo, entre 1967 e 1971, quando ocupávamos cargos relacionados direta ou indiretamente com a questão e quando se começara a implantar aí o orçamento-programa, convencera-nos de que, paralelamente à adoção dessa técnica orçamentária, ter-se-á que implantar a reorganização administrativa que lhe seja consoante.

Dá-se ênfase à reforma da administração financeira, mas isso não basta, porque o sistema de planejamento e programação requer estruturação de unidades administrativas adequadas a seu preparo e especialmente à sua execução, pois tal sistema se fundamenta também na descentralização da responsabilidade, de sorte que unidades administrativas, com funções e atribuições devidamente definidas, são indispensáveis, para que sejam também *unidades executoras* dos programas orçamentários⁷⁰.

No Brasil de hoje, todas as unidades federadas e muitos Municípios, assim como a União, têm órgãos permanentes de orçamento, compreendendo órgãos setoriais de orçamento, isto é, órgãos situados na estrutura (ou junto à estrutura) administrativa de cada Ministério, Secretaria de Estado ou Secretaria Municipal, subordinados a um órgão central de orçamento. O mais comum é que esse órgão central seja, nos Estados e Municípios, a Secretaria da Fazenda ou Secretaria das Finanças. Na União, desde 1937 até o advento do Decreto-Lei n. 200, de 1967, o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP⁷¹ – exerceu, por sua Divisão de Orçamento e Organização, as atribuições de órgão central de orçamento, e prestou excelentes serviços no que tange à racionalização da administração orçamentária brasileira. Funcionava junto à Presidência da República.

Não basta, porém, a existência de órgãos orçamentários, uma vez que o orçamento não é senão uma etapa ou elemento do sistema de planejamento, surgindo assim a necessidade de se criar uma máquina orgânica para a planificação, em caráter perma-

⁶⁹ Cf., por exemplo, Arthur Smithies, *Conceptual Framework for the Program Budget*, in D. Novick, *Program Budgeting*, p. 52: "Our discussion has indicated that there is a close connection between programming and organization. Programs cannot be formulated or carried out unless they are under the direction of a responsible authority. Also, programs cannot be compared and related to each other except by a superior authority responsible for all of them. The question then arises whether the considerations that determine the best program structure for the government are an equally good guide to its organizational structure".

⁷⁰ Sobre a evolução da administração orçamentária brasileira, cf. Sebastião de Sant'Anna e Silva, *Introdução ao estudo dos orçamentos públicos*, p. 80-87.

⁷¹ O DASP foi previsto pelo art. 67 da Constituição de 1937 e organizado pelo Decreto-Lei n. 579, de 30-7-1938.

nente, "porque o planejamento é um processo contínuo, e não algo que se faça de uma só vez"⁷². Há muito, aliás, sentiu-se, no Brasil, a necessidade da criação do sistema de planejamento, tendo havido vários órgãos de planejamento (COPLAN, CDN), culminando com a instituição do Ministério do Planejamento. O mesmo se deu na maioria dos Estados com a criação de órgãos de planejamento, ora ao nível de Secretaria, como em São Paulo com a Secretaria da Economia e Planejamento, ora acima, como é o caso de Minas com um Conselho Estadual do Desenvolvimento dirigido pelo Governador, de cuja estrutura faz par a *Divisão de Planos Anuais e Orçamento*. O sistema mineiro parece mais adequado (que, honestamente, não sabemos se perdura), porque satisfaz com mais rigor a exigência de que "a coordenação entre os órgãos de elaboração orçamentária e os de planejamento deve se operar efetivamente. Estes dois processos se completam e, na prática administrativa quotidiana, frequentemente se confundem, tal é o seu entrelaçamento"⁷³.

Na União, as atribuições estão perfeitamente delimitadas entre a administração financeira de competência do Ministério da Fazenda e o sistema de planejamento (nesse compreendidas logicamente a programação orçamentária e a proposta orçamentária anual) de competência do Ministério do Planejamento (Decreto-Lei n. 200, art. 39).

Existem, na estrutura de cada Ministério civil (os Militares têm estrutura especial), órgãos centrais de planejamento, coordenação e controle financeiro, a que cabe realizar estudos para formulação de diretrizes e desempenhar funções de planejamento, orçamento, orientação, coordenação, inspeção e controle financeiro.

4.2. Supervisão e coordenação de programas

Os programas são elaborados pelas unidades orçamentárias, incumbidas do cumprimento de atribuições e do exercício de funções de governo que lhes correspondam. Acontece que os departamentos (unidades orçamentárias) nem sempre são unificionais, nem as funções são sempre exercidas por um só deles. Um departamento, às vezes, cumpre mais que uma função. Uma mesma função pode estar – e comumente estará – distribuída à competência de mais de um departamento.

Disso surge grande probabilidade de programação setorial incoerente, visando a objetivos diversos, ou a existência de projetos com objetivos parciais não coincidentes com o objetivo básico do programa, especialmente quando este é estruturado por setores (administração, agropecuária, assistência e previdência, ciência e tecnologia etc.) de competência de mais de um Ministério.

⁷² Louis J. Walinsky, op. cit., p. 24.

⁷³ Cf. Guilherme Moojen, op. cit., p. 37. Observe-se que não conferimos se esse sistema ainda vigora.

Nesse caso, há grande necessidade de supervisão e *coordenação* tanto dentro do programa de setor quanto em relação aos programas de outros setores, como bem assinala Walinsky, que nos oferece abalizada lição sobre o assunto:

“Tomemos, por exemplo, o caso de um programa agrícola, que pode compreender projetos para aumentar a produtividade agrícola em terras já em uso, pelos serviços complementares, melhorando a raça do gado de alimento e de trabalho, recuperando terras ociosas, construindo açudes e facilidades de irrigação, criando instituições que proporcionem novos créditos aos agricultores, a baixo juro, alterando a estrutura existente da propriedade e aluguel da terra, no interesse da justiça e do desenvolvimento, para a produção de novas colheitas com fins industriais, que proporcionarão matérias-primas para as novas fábricas planejadas, e assim por diante. A responsabilidade por esses projetos poderá ter de ser atribuída a uma Empresa Estatal de Desenvolvimento Agrícola, a um Banco Estatal Agrícola, a um Ministério da Agricultura, um Departamento de Irrigação, um Departamento de Veterinária e uma nova Organização da Nacionalização da Terra. Evidentemente haverá necessidade de muita supervisão e coordenação entre esses projetos, por vezes intimamente relacionados, e as agências responsáveis pela sua execução”⁷⁴.

“Também será necessária a coordenação”, prossegue, “entre o programa agrícola e outras repartições e programas de setor. O programa de armazenamento de água, e irrigação, por exemplo, terá de ser coordenado com os esquemas hidrelétricos e outros esquemas de reservatório de água para finalidades diversas. O projeto de crédito agrícola terá de ser coordenado com os projetos de crédito em outras áreas – industrial, habitacional, pessoal e outros tipos de financiamento de crédito. Os projetos de expansão de colheitas exigirão a coordenação com os projetos internos de transportes e, se estiverem em causa as mercadorias de exportações, com instalações portuárias, de armazenamento e de embarque. Projetos de novas plantações terão de ser coordenados com os projetos e o progresso da indústria, e assim por diante. Tal coordenação poderá ser mais bem realizada no nível ministerial, em cooperação com os ministérios responsáveis pelos outros programas de setores”⁷⁵.

Em matéria orçamentária, a supervisão e coordenação cabem ao Chefe do Executivo em última instância. É o que prevê, para o âmbito federal, o Decreto-Lei n. 200, art. 15, declarando que a ação administrativa do Poder Executivo obedecerá a programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, elaborados através dos órgãos de planejamentos *sob a orientação e a coordenação superiores do Presidente da República*. Cabe, porém, a cada Ministro de Estado orientar e dirigir a elaboração do programa setorial e regional correspondente ao seu Ministério, e ao Ministro do Planejamento

⁷⁴ Op. cit., p. 93.

⁷⁵ Idem, *ibidem*, p. 93-94.

e Coordenação Geral auxiliar diretamente o Presidente da República na coordenação, revisão e consolidação dos programas setoriais e regionais e na elaboração da programação geral do Governo (art. 15, § 1º), mas a aprovação dos planos e programas gerais, setoriais e regionais é da competência do Presidente da República (art. 15, § 3º).

A função de supervisão é competência do Ministro de Estado relativamente a qualquer órgão da administração centralizada ou descentralizada de seu Ministério. O Ministro é responsável, perante o Presidente da República, pela supervisão dos órgãos enquadrados em sua área de competência. Trata-se de *supervisão ministerial* que se exerce através da orientação, coordenação e controle das atividades dos órgãos subordinados ou vinculados ao Ministério, nos termos da lei (Decreto-Lei n. 200, arts. 19 e 20).

A *supervisão ministerial*, no que tange aos assuntos que nos prendem aqui, tem por objetivo: 1 – promover a execução dos programas do Governo; 2 – acompanhar os custos globais dos programas setoriais do Governo, a fim de alcançar uma prestação econômica de serviços; 3 – fiscalizar a aplicação e utilização de dinheiros, valores e bens públicos; 4 – fornecer ao órgão próprio do Ministério da Fazenda os elementos necessários à prestação de contas do exercício financeiro; 5 – transmitir ao Tribunal de Contas, sem prejuízo da fiscalização deste, informes relativos à administração financeira e patrimonial dos órgãos do Ministério (Decreto-Lei n. 200, art. 25).

A *coordenação* é um dos princípios fundamentais da atividade administrativa federal. “*Coordenar* é ajustar as várias peças da organização, como se fosse um maquinismo, observar os principais objetivos traçados e reduzir ao mínimo os conflitos entre propósito e ação. Isto assegura que a mão direita saiba o que a esquerda está fazendo e que as duas trabalhem para o mesmo fim e não para fins antagônicos”⁷⁶. O art. 8º do Decreto-Lei n. 200 estatui que a execução dos planos e programas do Governo, especialmente, serão objeto de permanente coordenação, que será exercida em todos os níveis da administração, mediante a atuação das chefias individuais, a realização sistemática de reuniões com a participação das chefias subordinadas e a instituição e funcionamento de comissões de coordenação em cada nível administrativo. No nível superior da administração federal, a coordenação será assegurada através de reuniões do Ministério, reuniões de Ministros de Estado responsáveis por áreas afins, atribuição de incumbência coordenadora a um dos Ministros de Estado, funcionamento das Secretarias Gerais e coordenação central dos sistemas de atividades auxiliares (art. 8º, §§ 1º e 2º). Os órgãos que operam na mesma área geográfica serão submetidos à coordenação com o objetivo de assegurar a programação e execução integrada dos serviços federais (art. 9º).

Em última instância, a função de coordenação cabe ao Presidente da República, que em matéria de programação é auxiliado diretamente pelo Ministro do Planejamen-

⁷⁶ Cf. José Afonso da Silva, *O prefeito e o município*, 3. ed. São Paulo: CEPAM, 1982, p. 166.

to e Coordenação Geral, conforme já vimos com base no art. 15, § 1º, do Decreto-Lei n. 200.

Esses princípios, em geral, devem ser seguidos pelos Estados e Municípios. Em verdade, nem sempre é assim. Mesmo na União ainda não funcionam, com todo o rigor previsto na lei, os sistemas de supervisão e de coordenação, dado que há resistências devidas à estrutura administrativa tradicional.

A implantação do orçamento-programa tende a impor a racionalização dos sistemas administrativos, especialmente porque já se instituíram cursos de treinamento (especialmente em São Paulo, Minas, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Rio de Janeiro) visando à capacitação de grande número de servidores nessa técnica orçamentária.

4.3. Princípio da elaboração centralizada e da execução descentralizada

Os problemas de coordenação e supervisão conxionam-se com outros dois princípios fundamentais da administração federal: *descentralização e controle* (art. 6º do Decreto-Lei n. 200).

O princípio de *controle* é de relevância particular em matéria orçamentária, bastando lembrar o controle externo exercido pelos Tribunais de Contas (CF, arts. 70 e 71) e o controle interno exercido no interior de cada um dos Poderes (CF, art. 74).

O princípio da *descentralização* está regulado no art. 10 do Decreto-Lei n. 200, no qual se percebe tendência ao acolhimento do *princípio de planificação centralizada e execução descentralizada*. Em rigor, as regras do citado art. 10 não se referem ao conceito de descentralização, tratando-se especialmente de concentração e desconcentração. Assim é que os serviços que compõem a estrutura central de direção em cada órgão da administração federal devem permanecer *liberados das rotinas de execução* para que possam *concentrar-se* nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle (art. 10, § 2º). É que a *execução* das atividades da administração federal deverá ser amplamente *descentralizada* (desconcentrada, quase sempre) (art. 10, *caput*).

À *estrutura central de direção* cabe o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios, que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições (art. 10, § 4º). Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios, nos casos em que, por estes, seja *delegada* a órgãos estaduais e municipais a execução de programas federais de caráter nitidamente local, nos termos do art. 10, §§ 5º e 6º, do Decreto-Lei n. 200.

Essas normas estão indicando a adoção do princípio de elaboração concentrada ou centralizada e execução desconcentrada ou descentralizada de programas or-

çamentários. Contudo, resta o problema para o qual já acenamos da integração entre sistemas de planejamento e orçamento dos Estados e Municípios e os da União, relação a respeito da qual esse princípio não é de fácil aplicação, como nota Jorge Gustavo da Costa⁷⁷, embora seja propugnado por Alejandro Ramirez Cardona⁷⁸, possível talvez em seu país (Colômbia) que é república unitária, mas difícil, repita-se, nas federações, dada a garantia constitucional de autonomia das coletividades-membros.

5. Referências bibliográficas

AFFONSO, Almiro. Classificação da despesa pública. In: *Questões de técnica e de direito financeiro*. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1957.

AMATO, Pedro Muñoz. *Orçamentos*. Trad. Benedito Silva. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1958.

ANDRADE, Roberto J. de. *Orçamento por programa – seus fundamentos*. Trabalho apresentado ao I Seminário de Planejamento Estadual, publicado em *Desenvolvimento & Conjuntura*, p. 59 a 84, v. 2, 1965.

ANSHEN, Melvin. The Federal Budget as an Instrument of Management and Analysis, in D. Novick, *Program Budgeting*, New York, 1967.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BEREJO, Alvaro Rodriguez. *El Presupuesto del Estado. Introducción al derecho presupuestario*. Madrid: Tecnos, 1970.

BETTELHEIM, Charles. *Les problemes theoriques et pratiques de la planification*. Paris: Presses Universitaires de France, 1956.

BROCHIER, Hubert; TABATONI, Pierre. *Économie financière*. Paris: Presses Universitaires de France, 1963.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

CARDONA, Alejandro Ramirez. *Sistema de hacienda pública*. Bogotá: Themis, 1970.

COSCIANI, Cesare. *Istituzioni di scienza delle finanze*. 4. ed. Turim: UTET, 1967.

COSTA, Jorge Gustavo da. *Planejamento governamental*. Rio de Janeiro: FGV, 1971.

DALTON, Hugh. *Princípios de finanças públicas*. Trad. Maria de Lourdes Modiano. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1960.

⁷⁷ Op. cit., p. 506.

⁷⁸ Op. cit., p. 485.

- DEODATO, Alberto. *Manual de ciência das finanças*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1967.
- DRURY, C. M. *Guia para o Sistema Integrado de Planejamento, Programação e Orçamento*. Trad. José Teixeira Machado Jr. Rio de Janeiro: Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento, 1971.
- DUVERGER, Maurice. *Finances publiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1963.
- FLEMEN, Claude. L'étude structurelle des groupes. *Bulletin de Psychologie*, 1960.
- FONROUGE, Giuliani. *Derecho financiero*. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1970. v. I.
- FRIEDMANN, John R. P. *Introdução ao planejamento regional (com referência especial à Região Amazônica)*. Trad. Mário Faustino. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- GANGEMI, Lello. *Tratado de hacienda pública*. Trad. espanhola de Francisco Fernández Flores. Madrid: Ed. de Derecho Financiero, 1964. v. I.
- GARZA, Sergio Francisco de la. *Derecho financiero mexicano*. México: Porrúa, 1969.
- HANSEN, Alvin H. *Política fiscal y ciclo económico*. 3. ed. México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1963.
- HAVEMAN, Robert Henry. *The Economics of the Public Sector*. New York: John Wiley & Sons, Inc., 1970.
- HICKS, Ursula K. *Finanças públicas*. Trad. Leopoldo C. Gontenele. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.
- LOZANO, J. M. *Crisis del presupuesto tradicional*. Madrid: Guadiana de Publicaciones, 1969.
- MACHADO JR., José Teixeira. Orçamentos públicos. In: *Orçamento e administração financeira* (antologia coligida por Samuel Haig Jameson). 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (Serviço de Publicação), 1963.
- MARTNER, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 2. ed. México, 1969.
- MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público (estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil da América do Norte)*. Rio de Janeiro: Ed. Financeiras, 1959.
- NAÇÕES UNIDAS. *Estruturado orçamento e classificação das contas públicas*. Trad. Alúzio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.
- NOVICK, David et al. *Program Budgeting*. 2. ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc., copy-1969.
- RODRIGUES, Eduardo Lopes. Aspectos do planejamento financeiro. Separata da *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, DASP, jan. 1955.

SECRETÁRIOS da Fazenda e de Economia e Planejamento de São Paulo. Resolução Conjunta. *DOU*, de 2-6-1971.

SILVA, José Afonso da. O orçamento e a fiscalização financeira na constituição do Brasil, *RDP*, n. 8, abr.-jun. de 1969.

_____. *Tributos e normas de política fiscal na Constituição do Brasil*. São Paulo, 1968.

_____. *Boletim Informativo* do Serviço Nacional dos Municípios do Ministério do Interior, n. 6, set. de 1968.

_____. Normas básicas para a elaboração, implantação e execução do orçamento-programa municipal (com a colaboração do economista Pedro Paulo Alencar de França). *Boletim Informativo*, SENAM, n. 8, nov. 1968.

_____. *O prefeito e o município*. 3. ed. São Paulo: CEPAM, 1982.

SILVA, Sebastião de Sant'Anna e. *Introdução ao estudo dos orçamentos públicos*. Belo Horizonte: Ed. da Faculdade de Ciências Econômicas da UFMG, 1959.

SMITHIES, Arthur. Conceptual Framework for the Program Budget. In: NOVICK, David, *Program Budgeting*.

STEINER, George A. Problems in: Implementing Program Budgeting. In: NOVICK, David (coord.). *Program Budgeting*. New York: Holdt, Rinehart and Winston, Inc., 1967.

STOURM, René. *Le Pudget*. 7. ed. Paris: Librairie Félix-Alcan, 1912.

VEIGA FILHO, João Pedro da. *Manual da ciência das finanças*. 2. ed. São Paulo: Espindola & Comp., 1906.

VIET, Jean. *Métodos estruturalistas nas ciências sociais*. Trad. Carlos Henrique de Escobar. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1967.

WALINSKY, Louis J. *Planejamento e execução do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICAS DE ESTÍMULOS FISCAIS E FINANCEIROS – PERSPECTIVAS

Murilo Rêsis de Castro*

1. Desigualdades regionais

Em um país de dimensões continentais como o nosso, a maneira e a condição que se desenvolveu política, econômica e socialmente, concentrando investimentos e mão de obra nos Estados das regiões Sudeste e Sul, além dos aspectos históricos, geográficos e culturais particulares de cada região, é fatal que no decorrer do tempo as desigualdades regionais fossem se acentuando.

Este artigo não tem a pretensão de abordar todas as ramificações e variantes relacionadas ao tema do desenvolvimento regional, mas, sim, estimular o debate jurídico sobre as políticas de estímulos fiscais e financeiros, na perspectiva das desigualdades regionais, que a União e os Estados federados vêm adotando, sob o prisma do Direito Financeiro e guarida dos princípios fundamentais, cláusulas pétreas e limites insculpidos em nossa Carta Magna.

O Brasil se constituiu sob o sistema federativo, sendo formado pela *união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal* (art. 1º da CF), não havendo hierarquia entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em que cada qual é provido de autonomia administrativa e política, observados os princípios da Constituição Federal (arts. 25, 34 e 35).

São princípios fundamentais inseridos na Constituição Federal, com o objetivo de encampar valores básicos e sociais, dentre outros, o de *constituir uma sociedade livre, justa e solidária* (inciso I do art. 3º); e *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais* (inciso III do art. 3º).

Nesta perspectiva, na ausência de participação expressiva da União, os Estados que são dotados de autonomia administrativa, legislativa e judiciária vêm adotando políticas de estímulos fiscais e financeiros como forma de atrair investimentos privados, circular dinheiro e criar postos de trabalho, sendo tais políticas a principal medida utilizada para ativar as suas respectivas economias.

Alógica dessas políticas de estímulos tem diferentes motivos. Para os Estados das regiões Sudeste e Sul, amenizam-se os efeitos da irresponsável carga tributária imposta em nosso país e proporciona-se melhor competitividade com o mercado externo.

* Advogado. Especialista em Direito Empresarial pelo IGDE. Gestor do Departamento Jurídico da J. Macêdo S.A. Instituiu e foi gestor do Departamento Jurídico da Hypermarcas S.A.

Já para os Estados localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, visa-se minimizar as desigualdades profundas existentes entre as regiões do país ao compararmos suas infraestrutura energética, rodoviária, ferroviária, hidroviária, portuárias, aeroportuária e de telefonia (inclusive de acesso a tecnologia mais avançada de transmissão de dados e Internet), bem como o desenvolvimento tecnológico, as Universidades, mão de obra e acesso ao mercado de consumo interno e externo.

Pegando como exemplo o Estado de São Paulo¹, indiscutivelmente o mais desenvolvido da Federação, certamente por sua natureza cosmopolita formada por sua história de constituição que aliou altos índices de imigração, com responsabilidade em investimentos públicos e favorecimentos concedidos pela União, à época da política do "Café com Leite", impressiona a quantidade e qualidade de sua estrutura aeroviária, ferroviária, hidroviária e portuária.

A título exemplificativo, são 200.000 km de estradas, incluindo 19 das 20 melhores estradas brasileiras, 5.400 km de ferrovias, 2.400 km de hidrovias, 2 aeroportos internacionais (Cumbica, em Guarulhos, segundo maior aeroporto de passageiros do Hemisfério Sul, e Viracopos, em Campinas), 33 aeroportos locais (entre eles, o de Congonhas, na Capital, um dos principais do país) e 2 portos marítimos (Porto de Santos, o maior da América Latina, e o Porto de São Sebastião, a terceira melhor região portuária do mundo), tudo integrado por interligações multimodais², ligando São Paulo ao mundo.

O mercado paulista é o principal produtor e consumidor de bens e serviços do Brasil, sendo extremamente atrativo à instalação de indústrias no Estado. Traduzindo em números, são: 58% da produção brasileira de eletrônicos e telecomunicação; 32,6% do total da receita bruta brasileira do setor de serviços; 45% do comércio mundial de aeronaves de médio porte (30 a 100 passageiros), 48% da produção brasileira de veículos; 56% da produção brasileira de etanol (15,5 bilhões m³), sendo o maior produtor mundial de etanol; também é o maior produtor mundial de laranja, e possui setores de serviços mais desenvolvidos do Brasil, como saúde, educação, financeiro, engenharia, logística, consultoria, dentre outros³.

São Paulo possui mão de obra especializada e inovação tecnológica diferenciada, mantendo com recursos próprios três universidades classificadas como as melhores

¹ Mais informações sobre a concentração de investimento e desenvolvimento no Estado de São Paulo e as políticas de estímulos fiscais para alocação industrial poderão ser encontradas na obra de NEGRI, Barjas. *Concentração e desconcentração industrial em São Paulo (1880-1990)*. Campinas: Ed. da UNICAMP, 1996.

² Informações gentilmente cedidas pela Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade - INVESTE SP, que é a porta de entrada das empresas que pretendem se instalar no Estado de São Paulo, e que vem fazendo um excelente trabalho em busca de investimentos para geração de empregos e renda. Mais informações sobre a INVESTE SP e sobre as potencialidades de São Paulo disponíveis em: <<http://www.investe.sp.gov.br>>.

³ Dados obtidos na INVESTE SP.

do país e com prestígio internacional: a USP⁴, criada em 1934, que possui *campus* nas Cidades de São Paulo, Ribeirão Preto, Piracicaba, São Carlos, Pirassununga, Bauru e Lorena, além de seus Parques Tecnológicos; a UNICAMP⁵, criada em 5 de outubro de 1966, com *campus* nas Cidades de Campinas, Piracicaba e Limeira, possuindo, inclusive, dois colégios técnicos oferecendo cursos técnicos gratuitos, além dos serviços de ensino, pesquisa e inovação; e a UNESP⁶, criada em 1976, com *campus* nas Cidades de Araçatuba, Araraquara, Assis, Bauru, Botucatu, Dracena, Franca, Guaratinguetá, Ilha Solteira, Itapeva, Jaboticabal, Marília, Ourinhos, Presidente Prudente, Registro, Rio Claro, Rosana, São José do Rio Preto, São José dos Campos, São Paulo, São Vicente, Sorocaba e Tupã.

Possui, ainda, três Universidades Federais de altíssimo nível com respeito internacional: a UFSCar⁷, fundada em 1968, com *campus* nas Cidades de São Carlos, Araras e Sorocaba; a UNIFESP⁸, fundada em 1933, com *campus* nas Cidades de Santos, Diadema, Guarulhos, Osasco, São José dos Campos e São Paulo; e o ITA⁹, fundado em 16 de janeiro de 1950, com *campus* na Cidade de São José dos Campos e especializado na educação, ensino e pesquisa nas ciências e tecnologias relacionadas ao campo aeroespacial, além de diversas Universidades e Faculdades particulares que desenvolvem importante trabalho intelectual, de pesquisa e inovação a serviço da sociedade e das empresas instaladas em São Paulo.

Convém destacar que o Governo do Estado de São Paulo criou o Sistema Paulista de Parques Tecnológicos – SPTec¹⁰, possuindo atualmente 30 iniciativas para implantação desses empreendimentos, sendo o Parque Tecnológico de São José dos Campos o primeiro a ser implantado e há outras 18 iniciativas com credenciamento provisório: Araçatuba, Barretos, Botucatu, Campinas (3 iniciativas: Polo de Pesquisa e Inovação da UNICAMP, CPqD e CTI-TEC), Ilha Solteira, Mackenzie-Tamboré, Piracicaba, Ribeirão Preto, Santo André, Santos, São Carlos (2 iniciativas: ParqTec e Eco Tecnológico), São José do Rio Preto, São Paulo (2 iniciativas: Jaguaré e Zona Leste) e Sorocaba. Esses Parques são ambientes de inovação, organizados para receber empreendimentos voltados à pesquisa e ao desenvolvimento (P&D) para a produção de

⁴ Disponível em: <<http://www.usp.br/>>. Acesso em 21 jun. 2012. Para mais informações sobre os trabalhos e serviços desenvolvidos pela USP em relação à inovação e a empreendedorismo, veja: <<http://www.inovacao.usp.br/>>.

⁵ Disponível em: <<http://www.unicamp.br/>>. Acesso em 21 jun. 2012.

⁶ Disponível em: <<http://www.unesp.br/>>. Acesso em 21 jun. 2012.

⁷ Disponível em: <<http://www.ufscar.br/>>. Acesso em 21 jun. 2012.

⁸ Disponível em: <<http://www.unifesp.br/>>. Acesso em 21 jun. 2012.

⁹ Disponível em: <<http://www.ita.br/>>. Acesso em 21 jun. 2012.

¹⁰ Disponível em: <<http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/cti/parques/>>. Acesso em 21 jun. 2012.

bens e serviços baseados na ciência, e na parceria Universidade, laboratórios de pesquisas, empresas de alta tecnologia e prestadoras de serviços correlatos¹¹.

Esse modelo de Parques Tecnológicos é inspirado no exemplo bem-sucedido da Universidade de Stanford, na Califórnia, que na busca de geração de novas tecnologias, principalmente no setor de microeletrônica, auxiliou no sucesso de diversos empreendimentos, nascendo a região mundialmente conhecida por "Vale do Silício"¹².

Somando-se a todo o exposto acima, de acordo com o Censo 2010¹³, da população total brasileira de 185.712.713, 104.678.850 habitam as regiões Sudeste e Sul, sendo 77.656.762 na região Sudeste e 27.022.098 na região Sul. O Estado de São Paulo possui 39.924.091 habitantes, sendo que em sua Capital possui aproximadamente 11 milhões, as Cidades de Campinas e Guarulhos possuem cada uma mais de 1 milhão de habitantes e as Cidades de Sorocaba, Ribeirão Preto, São José dos Campos, Osasco, Santo André e São Bernardo do Campo possuem cada uma mais de 500 mil habitantes.

Considerando que a área territorial do Brasil é de 8.514.876,60 km², sendo 1.500.920,86 km² nas regiões Sudeste e Sul, e 7.013.955,74 km² nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, temos que 56,37% da população habitam uma área de 17,63% do território brasileiro; e 43,63% da população habitam uma área de 82,37% do território brasileiro¹⁴.

Ademais, a integração dos grandes centros ao interior e ao litoral e entre os Estados das regiões Sudeste e Sul, seja pelo fácil e rápido acesso por rodovias, ferrovias e hidrovias, aeroportos (de Porto Alegre, Florianópolis, Navegantes, Curitiba, Joinvile, São Paulo, Guarulhos, Campinas, Rio de Janeiro e Vitória) e Portos (de Itajaí, Paranaguá, Santos, São Sebastião, Vila Velha e Rio de Janeiro), justifica o seu desenvolvimento econômico e social e a disparidade com as demais regiões do Brasil.

¹¹ O Estado de São Paulo criou políticas fiscais para estimular a implantação de Parques Tecnológicos pela iniciativa privada. *Vide*: Decreto n. 57.241, de 17 de agosto de 2011 – Altera o Decreto n. 53.826, de 16 de dezembro de 2008, que institui incentivos no âmbito dos parques tecnológicos integrantes do Sistema Paulista de Parques Tecnológicos; Decreto n. 56.848, de 18 de março de 2011 – Alteração do Decreto 53.826, de 16 de dezembro de 2008; Resolução Conjunta SD/SEP/SF-3, de 16 de janeiro de 2009; Decreto n. 54.690, de 16 de agosto de 2009; Decreto n. 54.196, de 2 de abril de 2009, que regulamenta o SP Tec e define as entidades de apoio e empresas de base tecnológica que poderão se beneficiar dos incentivos estaduais; Decreto n. 53.826, de 16 de dezembro de 2008, que concede incentivos às empresas que se instalarem em parques do SP Tec; Decreto n. 50.504, de 6 de fevereiro de 2006, que instituiu o SP Tec.

¹² Disponível em: <<http://www.inovacao.usp.br/empreendedorismo/parques.php>>. Acesso em 21 jun. 2012.

¹³ Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=35>. Acesso em 21 jun. 2012.

¹⁴ Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/aereaterritorial/principal.shtm>>. Acesso em 21 jun. 2012.