

estabelecido pela Corte Constitucional, com o fito de fazer jus ao recebimento dos subsídios federais adicionais, sem os quais as contas públicas da cidade resvalariam para um cenário ainda mais prejudicial. A decisão da Corte Constitucional foi muito criticada por diversos setores da sociedade, pois o resultado prático dos cortes, além, evidentemente, da disciplina orçamentária, foi o crescimento expressivo da pobreza.

A decisão do *Bundesverfassungsgericht* foi, como dissemos, emblemática e importante sob vários aspectos. Em primeiro lugar, ela tece críticas ao processo orçamentário não só de Berlim, mas de todos os dezesseis Estados alemães e suas determinações aplicam-se a todos os Estados endividados, implementando um regime conservador de austeridade fiscal. Na prática, o repasse dos subsídios federais suplementares para os Estados pobres fica impossibilitado, o que foi muito festejado pelos Estados mais abastados.

Além disso, o próprio Tribunal Constitucional sugere onde os cortes poderiam ser efetuados, ao criticarem, por exemplo, o investimento maciço de Berlim em universidades e instituições culturais e científicas, complementando com a apologia da privatização, ao indicar que Berlim intensificasse o seu programa de venda de imóveis públicos. Em outras palavras, a decisão da Corte representa um relevante golpe no postulado da autonomia dos Estados quanto ao processo orçamentário.

5.9 Equilíbrio orçamentário e estabilidade orçamentária

Na União Europeia fala-se muito, atualmente, como se viu, em “estabilidade orçamentária”, tanto assim que legislações foram editadas ou alteradas com essa denominação.

Seria a estabilidade orçamentária o mesmo que “equilíbrio” orçamentário, nosso velho conhecido?

Parece que a atual crise econômica, vivenciada especialmente pelos países europeus, ressuscitou o princípio – da época liberal – do equilíbrio orçamentário, dando-lhe outro nome e

outra roupagem: a “estabilidade orçamentária”, presente nos tratados europeus que buscam impor aos países-membros certo controle de suas finanças públicas, especialmente àqueles pertencentes à “zona do euro”.

Como averbam Luis Aguiar e Gema Rosado,⁴⁰⁷ “sobrevendo” alguns postulados liberais, tais como a limitação dos gastos públicos, a redução da presença pública em setores estratégicos até então a ela reservados, percebe-se “um renascer da velha noção de equilíbrio orçamentário”, agora sob a renovada expressão “estabilidade orçamentária”. Note-se que a observação consta de um texto de 2001, anterior, portanto, ao estalar da crise de 2008 e também da modificação do art. 135 da Constituição espanhola, que introduziu expressamente o princípio da “estabilidade orçamentária”.⁴⁰⁸

Quer-se aqui chamar a atenção para o fato de que impor o equilíbrio orçamentário, ou mesmo a denominada “estabilidade” orçamentária, nem sempre é adequado, não só do ponto de vista econômico, mas também pelo prisma jurídico.

Para Violeta Ruiz, tratando do contexto da União Europeia, o significado econômico das noções de estabilidade e equilíbrio das finanças públicas deve partir

[...] del amplio debate entre dos posturas en apariencia irreconciliables, desarrolladas durante buena parte del siglo XX: el análisis de las implicaciones del gasto público como motor del crecimiento económico (J. M. Keynes) y la relevancia de

⁴⁰⁷ Luis Aguiar de Luque e Gema Rosado Iglesias, La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el estado de las autonomías, p. 25. Disponível em: <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=view&path%5B%5D=597&path%5B%5D=652>>. Acesso em: 23 set. 2013.

⁴⁰⁸ “Art. 135, 1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria.”

la política monetaria para incidir en ese mismo crecimiento (M. Friedman).⁴⁰⁹

A mesma autora acima citada extrai importante conclusão acerca da adoção da estabilidade orçamentária, afirmando que, se esta não foi o único elemento, foi o principal elemento catalisador do processo de integração de políticas econômicas.⁴¹⁰

5.10 O “equilíbrio” no Brasil

5.10.1 Equilíbrio no orçamento

No Brasil, a referência legislativa ao equilíbrio orçamentário vem dada pela Lei Complementar n. 101/2000, que já no seu art. 1.º, § 1.º, dispõe:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

E o art. 4.º, I, *a*, arremata:

Art. 4.º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2.º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

⁴⁰⁹ Violeta Ruiz Almendral, La reforma constitucional a la luz de la estabilidad presupuestaria, p. 91-92, ISSN: 1138-2848. Disponível em <<http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=CDP&page=article&op=viewFile&path%5B%5D=9974&path%5B%5D=10283>>. Acesso em: 30 out. 2013, p. 92.

⁴¹⁰ Idem, ibidem, p. 92.

a) equilíbrio entre receitas e despesas;
[...]⁴¹¹

Esclareçamos, em primeiro lugar, que utilizaremos a expressão “equilíbrio orçamentário” como sinônima de “equilíbrio fiscal” ou “equilíbrio entre receitas e despesas”.⁴¹²

Para Weder de Oliveira, a noção de equilíbrio orçamentário [ainda que implícita] contida na Constituição é a de que no orçamento anual o total das despesas fixadas seja igual ao das receitas previstas.⁴¹³ Isto está, de forma esparsa, indicado no texto constitucional, especialmente nos arts. 166, § 3.º, II, 167, incisos II, V e VII.⁴¹⁴

⁴¹¹ Sem contar que a Lei 4.320/1964, ao cuidar da execução orçamentária, também se refere ao equilíbrio, mas com outras consequências. É o teor do art. 48, no capítulo relativo à “Programação da Despesa”:

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

b) *manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria*”.

⁴¹² Weder de Oliveira, na mesma linha, afirma que “o equilíbrio entre receitas e despesas pode também ser referenciado como equilíbrio orçamentário, equilíbrio fiscal ou controle fiscal” (*Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385).

⁴¹³ *Idem*, *ibidem*, p. 385.

⁴¹⁴ Dispõem esses artigos:

“Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

§ 3.º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre [...].”.

Os mencionados dispositivos colaboram para formar a ideia central a propósito da matéria, qual seja a de que “a concessão de crédito orçamentário (fixação de despesa) deve estar lastreada em fonte de recursos devidamente identificada (previsão de receita)”.⁴¹⁵ Esta parece uma noção simples, lógica e efetivamente correspondente à ideia de equilíbrio de contas.

O que costuma acontecer, na realidade [brasileira, ao menos], entretanto, é que o equilíbrio é frequentemente forjado, mediante a previsão otimista de arrecadação ou pela “subestimativa irresponsável”⁴¹⁶ de despesas.

Não se pode creditar, no entanto, sempre, a decisões políticas “insinceras, casuísticas ou oportunistas”⁴¹⁷ essa incompatibilidade entre a realidade e o que consta formalmente do orçamento. Deve-se reconhecer que deficiências técnicas e instrumentais dos entes federados contribuem em grande medida a esse descompasso. Segundo Oliveira, a situação relatada

“Art. 167. São vedados:

[...]

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

[...]

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

[...]

VII – a concessão ou utilização de créditos ilimitados.”

⁴¹⁵ Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385.

⁴¹⁶ Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 385. O autor dá como exemplos dessa subestimativa responsável: despesas obrigatórias, despesas de funcionamento, despesas com execução regular de contratos, despesas com expansão e implementação de programas. “Ou por composição de ambas as práticas contrárias ao princípio da sinceridade e absolutamente deletérias para a sanidade do processo orçamentário.”

⁴¹⁷ Idem, *ibidem*, p. 386.

decorre também da complexidade econômica e organizacional de cada nível de governo, “tornando as margens de erro maiores quando não se dispõem de técnicas mais sofisticadas de previsão e controles tecnologicamente avançados e mais apurados das despesas”.⁴¹⁸

Não é difícil perceber que a insuficiência de recursos (reais) no correr da execução orçamentária, ou porque a arrecadação não cobriu as expectativas, ou porque as despesas foram subestimadas com relação à arrecadação, ou, ainda, pela conjugação desses dois fatores, provoca certas situações que estamos acostumados a ver: obras paralisadas, liberação de recursos no final do ano, inscrição volumosa em “restos a pagar” etc.⁴¹⁹

Queremos nos deter no segundo dos exemplos acima apontados – a liberação de recursos no final do ano –, pois é uma das situações recorrentes que presenciamos, ao menos no âmbito da União e do Estado de São Paulo (embora tenhamos a forte intuição de que isso se alastra pelas demais entidades federativas do País). Com efeito, todos os anos, é como se o governo represasse os recursos orçamentários até mais ou menos meados do mês de novembro e, depois, os liberasse, de uma só vez, para que a Administração pudesse pôr em prática tudo o que não tinha conseguido até então, em poucos dias. Consequência disso é, v.g., a realização apressada de licitações, a corrida para o empenhamento antes do final, da execução orçamentária, previsto em decreto, o que acaba desaguando no terceiro exemplo acima – a inscrição volumosa na conta “restos a pagar” etc.

Este é, no entanto, um problema que classificariamos como, ao mesmo tempo, “congenito” e “crônico” (que se nos perdoe a linguagem médica) que, esperamos, seja paulatinamente superado.

⁴¹⁸ Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 386.

⁴¹⁹ Exemplos trazidos pelo autor citado, p. 386.

5.10.2 O equilíbrio orçamentário e o princípio federativo

Queremos ressaltar aqui uma questão de fundo acerca do equilíbrio orçamentário. É a sua relação com o princípio federativo.

Com base no art. 4.º, I, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal acima transcrito, tem-se, a princípio, a impressão de que essa lei, ao obrigar que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, estaria obrigando, *ipso facto*, que todos os entes da federação tenham orçamento equilibrado.

Tenha-se presente que a Lei Complementar n. 101/2000 foi editada com fundamento nos arts. 163, I, e 165, § 9.º, ambos da Constituição Federal.⁴²⁰⁻⁴²¹ Sendo assim, pretende-se que ela se aplique a todos os entes federativos, já que é considerada como “lei de normas gerais” sobre Direito Financeiro. Aliás, ela própria se apressa em dizer que se aplica também a Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme o § 2.º do art. 1.º, *verbis*: “As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios”.

Ressalte-se, outrossim, que legislar sobre Direito Financeiro está na faixa da competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, I, da CF). No entanto, quando a União legislar sobre essa matéria, limitar-se-á a dispor

⁴²⁰ “Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I – finanças públicas.”

⁴²¹ “Art. 165. [...]

[...]

§ 9.º Cabe à lei complementar:

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

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”

sobre “normas gerais” (art. 24, § 1.º, da CF). Destarte, não há dúvidas de que a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), tratando de “normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal”, como atesta o seu art. 1.º, *caput*, aplica-se, além de à União, a Estados-Membros, ao Distrito federal e aos Municípios. Não porque ela o diz, mas porque a Constituição assim determina.

Por outro lado, não se pode olvidar, nunca, que o Brasil é uma federação. Esta pressupõe que os entes federados sejam autônomos, embora não soberanos, e que possam cuidar dos seus próprios assuntos, materiais e legislativos, sem a interferência dos outros entes que compõem essa Federação. Quando acontece de alguém “de fora” interferir nessa autonomia, é somente porque a Constituição contempla alguma exceção. No Estado brasileiro, uma dessas “exceções” é a possibilidade de o legislador da União, embora atuando aí em nome da nação brasileira, edite “normas gerais” sobre determinadas matérias e essas normas valham para todos os entes federados.

“Normas gerais” existem em Direito Financeiro, Direito Tributário, Direito Econômico, orçamento (art. 24, I e II, da CF), licitação (art. 22, XXVII). No intuito de uniformizar a legislação a fim de evitar maior complexidade do que essas matérias já contêm, o constituinte decidiu criar essa figura, cujos conteúdo e alcance até hoje não foram total e definitivamente assentados pela doutrina.

Portanto, se, de um lado, a Constituição prevê a edição de normas gerais sobre uma determinada matéria, a ser editada pelo legislador da União, de outro lado, continua subjacente, na mesma Constituição, o princípio federativo. Daí que, considerando-se a existência dessas normas gerais como “exceção” ao princípio federativo, ou, melhor, de mitigação desse princípio, deve ser interpretada – a possibilidade de criar “normas gerais” – restritivamente.

O grande Geraldo Ataliba, após alentada explanação dos princípios federativo e da autonomia municipal, traz seu entendimento sobre as normas gerais:

[...] pode-se afirmar que as normas gerais editadas pelo Estado federal não são superiores às leis federais, estaduais e municipais. São únicas, no seu campo, como únicas no seu campo são estas. *A interpretação dos preceitos constitucionais definidores do campo das normas gerais há de ser restritiva.* Tais normas não podem invadir a área de competência legislativa dos Estados e Municípios.⁴²²

Em poucas palavras, o que procuramos dizer é que não se deve simplesmente aceitar qualquer regra trazida por uma lei de “normas gerais” pelo mero fato de esta lei arvorar-se em ser portadora de normas gerais. Pode suceder que algum dispositivo da lei não se enquadre no conceito de norma geral e, aí, então, não será obrigatório para outros entes federativos que não a União (esta porque o legislador que editou a lei coincide com o legislador dessa pessoa política). Em todo caso, não se entrará aqui no conceito ou no alcance do que seja uma norma geral” no sentido constitucional. Partiremos do pressuposto de que o preceito estampado no art. 4.º, I, *a*, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui norma geral de Direito Financeiro. A questão aqui sujeita à verificação é a da compatibilidade desse dispositivo com o princípio federativo.

Podemos, assim, enunciar do seguinte modo a questão que nos preocupa: estariam os Estados-Membros, o Distrito Federal e os Municípios obrigados a elaborar os seus respectivos orçamentos *sempre* com a existência de equilíbrio entre receitas e despesas, conforme determinado pelo art. 4.º, I, *a*? Podem esses entes ser obrigados a sujeitar-se a este preceito, em face do princípio federativo?

Imagina-se que o equilíbrio das contas públicas é desejo (ou deveria ser) de todo administrador público. Pense-se, porém, na possibilidade de um governador de Estado entender que, para aquecer a economia do seu Estado, fosse necessário injetar

⁴²² Geraldo Ataliba, Normas gerais na Constituição – leis nacionais, leis federais e seu regime jurídico, p. 41 (grifou-se).

recursos públicos em quantidade maior do que o orçamento permite sem se “desequilibrar”. Estaria ele impedido de fazê-lo por força da imposição contida no preceito legal retromencionado?

À primeira vista, a resposta imediata seria afirmativa. Afinal, há uma lei complementar federal que trata do assunto, lei essa que obriga Estados e Municípios; o equilíbrio é um princípio orçamentário, a política econômica, no geral, deve ser elaborada pela União etc.

Em uma análise mais aprofundada, no entanto, ter-se-ia que ponderar o fato de que esse Governador foi eleito tão democraticamente quanto o Presidente da República e, ao menos em tese, o povo do Estado o elegeu em razão do plano de governo por ele proposto e para que ele bem executasse esse plano. Assim, se lhe parecer útil ao interesse público daquele Estado que ele proponha um orçamento deficitário em um determinado exercício financeiro, será que ele não poderia fazê-lo?

A nosso ver, outros impeditivos poderiam ser cogitados para levar a que ele assim procedesse, por exemplo, aqueles constantes das limitações ao endividamento, referidas no art. 52 da Lei Maior,⁴²³ especialmente em seus incisos V, VI, VII e IX.

⁴²³ “Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

[...]

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

[...]

IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”

Não nos parece, contudo, que o art. 4.º da LRF teria o condão de inibir a elaboração de orçamento na forma anteriormente ilustrada.

5.10.3 Equilíbrio na execução do orçamento

Coisa distinta, parece-nos, é a manutenção do equilíbrio *na execução do orçamento*. Voltamos, aqui, ao art. 9.º da LRF, que oferece remédio para a situação de a arrecadação ser inferior à prevista em um período determinado e que isso ameace o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais. Nessa hipótese, haverá *limitação de empenho*, ou seja, por um período não se poderá gastar (e, portanto, empenhar), ou somente se poderá fazê-lo até certo patamar, até que as coisas se normalizem (que a arrecadação esperada aconteça).

Em termos gerais, o equilíbrio na execução orçamentária já vem consignado na Lei n. 4.320/1964, no Capítulo referente à programação da despesa – arts. 47 a 50.⁴²⁴ A esse propósito salientamos a observação de Weder de Oliveira, no sentido de

⁴²⁴ Da Programação da Despesa

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

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

a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho;

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

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

que os citados dispositivos, para mais de prestigiarem o equilíbrio na execução do orçamento, procuram garantir recursos “em tempo útil” para que os respectivos órgãos cumpram o previsto no orçamento.⁴²⁵ De fato, mediante a distribuição dos recursos sob a forma de cotas trimestrais, facilita-se muito o trabalho os agentes públicos no acompanhamento do cumprimento da programação orçamentária *se* esta distribuição for feita como determina a lei, o que usualmente não ocorre. E a lei é clara ao dizer que “o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar” (art. 47, *caput*).

5.11 Equilíbrio em que sentido?

Talvez a mais sensata maneira de entender o “equilíbrio orçamentário” seja a mais singela e lógica e, aí, passível de ser aplicada em todas as situações implícitas ou explícitas na legislação: *deve haver sempre o volume de receitas suficientes para satisfazer os gastos*. Para todo débito deve haver um crédito correspondente e, espera-se, vice-versa. Explica-se esta última parte da frase: pode ser que se poupem recursos em um determinado exercício financeiro para aplicá-los em exercícios menos abundantes economicamente; nessa hipótese, a receita superará, evidentemente, a despesa. A regra, no entanto, é a de que somente se devam arrecadar tributos para custear os gastos necessários à sociedade, de acordo com as escolhas que esta realizou.

Em verdade, isso nada mais é do que o óbvio, pois não se pode gastar à falta de recursos para tanto. Se esses recursos provierem da arrecadação de tributos, de empréstimos ou de

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

⁴²⁵ Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 387.

emissão de moeda, pouco importa, *para os efeitos de considerar o orçamento equilibrado na acepção proposta.*

De toda sorte, podemos considerar o equilíbrio nos três momentos do processo orçamentário, quais sejam o da sua elaboração, o da execução e o da sua avaliação. Este último, em rigor, seria o correspondente a um balanço.⁴²⁶

Quando da elaboração do orçamento, deve-se *prever* o equilíbrio entre receita e despesas, calculando tantas despesas quantos serão os recursos para cobri-las. Nesse ponto, consoante observa Caldas Furtado,

os projetos orçamentários apresentam formalmente sempre receitas iguais a despesas; acontece que os déficits orçamentários, quando existem, estão acobertados com a previsão de operações de crédito a serem contratadas.⁴²⁷

Do mesmo modo, na fase de execução orçamentária, deve-se *procurar manter* o equilíbrio, com base nos elementos e caminhos apresentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse período, as contas serão monitoradas, de modo que, identificada uma tendência ao desequilíbrio, tomar-se-ão as medidas necessárias para que o equilíbrio seja restabelecido.

Por fim, na fase posterior ao exercício financeiro, se saberá se houve déficit, superávit⁴²⁸ ou equilíbrio (o que dificilmente sucederá).

A título de curiosidade, transcrevem-se a seguir as “Razões de Veto” ao art. 43 da Lei n. 4.320/1964, referente à abertura de créditos suplementares e especiais, veto este que foi derrubado

⁴²⁶ Lei 4.320/1964: “Art. 102. O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas”.

⁴²⁷ J. R. Caldas Furtado, *Elementos de direito financeiro*, p. 89.

⁴²⁸ Para a Lei 4.329/1964, superávit financeiro é “a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas” (art. 43, § 2.º).

pelo Congresso Nacional, mas em cujas razões se vê refletido um pouco da realidade financeira brasileira da época, relativamente ao equilíbrio do orçamento:

A despeito da tenaz luta encetada desde alguns decênios pelo setor público em matéria financeira, nas suas três esferas de governo, poucas vezes este apresentou orçamento equilibrado, visto serem normalmente superados os incrementos de arrecadação pela desproporcionalidade da contrapartida dos gastos públicos.

Portanto, condicionar-se como disponibilidades para novas despesas os prováveis excessos de arrecadação em exercícios marcados pelo déficit, sem qualquer inclinação, por ora, para o equilíbrio, constituiria fuga à realidade financeira.

Saliente-se ainda a irrealidade e o artificialismo no tocante às estimativas da receita, a que poderá ser levada a administração financeira caso admitidas algumas definições compreendidas nos parágrafos do dispositivo vetado.

5.12 Equilíbrio e dívida pública

Está-se referindo aqui ao conceito “clássico” de equilíbrio. Nesse sentido, o orçamento deve ser equilibrado unicamente com o manejo da tributação e dos gastos, *não sendo admitido o endividamento*. Essa verdadeira ojeriza ao endividamento público, acrescida da repulsa à intervenção do Estado na vida da sociedade (em princípio em inúmeros aspectos, que não só o econômico), é própria do liberalismo, que prevaleceu, *grosso modo*, até o início do século XX, ao menos na sua forma mais radical, se é que se pode assim dizer.

Logo após, com o surgimento do Estado do Bem-Estar (*Welfare state*), o liberalismo clássico cedeu o passo a um ideal mais preocupado com o aspecto social das nações em geral, no qual se pode dizer, pelo prisma econômico, que o keynesianismo prevaleceu, sob diversas roupagens, porém mantendo a essência.

Já a partir do final dos anos da década de 1970, entrando na de 1980, instalou-se o, por alguns denominado, “neoliberalismo”, corrente que, embora se considere liberal, aceita alguns ingredientes trazidos posteriormente à fase do liberalismo clássico, como algo do Estado intervencionista e controlador e formas de protecionismo estatal.

Nos dias atuais, a nosso ver, o mundo encontra-se em uma fase de transição – não se sabe, ainda, em direção a que exatamente –, em que se podem vislumbrar acenos de retorno a uma ampliação da intervenção do Estado na economia (pense-se no volume de recursos públicos injetados na economia dos Estados Unidos e da União Europeia).

Com essa pequena digressão pretendemos realçar a noção de que a forma de encarar o endividamento público – e, consequentemente, o reflexo disso no equilíbrio orçamentário – varia de acordo com o momento político em que se encontra uma sociedade.

Desde a aceitação, em maior ou menor medida, das ideias gerais preconizadas por Keynes, a verdadeira aversão pela dívida pública foi amainada pela potencialidade de benefícios que o endividamento público pode proporcionar a um país. Como afirma Weder de Oliveira,

[...] Desde então, os governos recorrem ao endividamento para desenvolver as políticas de desenvolvimento [*sic*] econômico-social, e controle macroeconômico. *A questão central passa a ser como controlar a dívida pública.*⁴²⁹

Esse mesmo autor também se refere a um princípio do equilíbrio orçamentário moderno, que para ele pode ser denominado de “princípio do endividamento sustentável”.⁴³⁰

⁴²⁹ Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 392 (sem grifos no original).

⁴³⁰ Idem, *ibidem*, p. 396.

5.13 A “regra de ouro”

Tema relacionado ao equilíbrio é o trazido pela menção, especialmente por parte dos economistas, da denominada “regra de ouro” das finanças.

Fala-se de “regra de ouro” do orçamento no mesmo sentido que se refere a ela em qualquer outro âmbito, científico ou não. Na religião, por exemplo, temos o preceito que reza: “tudo quanto quereis que os outros vos façam, fazei também a eles” (Mateus 7:12), que teria sido transmitido por Jesus Cristo. Não somente o cristianismo, como também o budismo, o judaísmo, a filosofia grega, Confúcio e outros, de uma forma ou de outra se reportam a esta máxima, como sendo, talvez, a mais importante recomendação a um discípulo de como levar a vida.

Debaixo da denominação “regra de ouro” vamos encontrar a referência ao fundamento mais importante de uma ciência, religião e que tais. Quando se alude a essa expressão está-se remetendo a algo que é visto como o fundamento daquela atividade, ciência, religião etc.

Pois bem, quando se trata de finanças públicas também é comum encontrar referências à “regra de ouro”, especialmente no que concerne ao orçamento, à qual se denomina, portanto, “regra de ouro orçamentária”.

Mais frequentemente nos deparamos com a alusão a esta regra como significando que o empréstimo de dinheiro aos cofres públicos não deve servir para financiar despesas correntes. É isso o que diz, em outros termos e, *a contrario sensu*, o art. 167, III, da Constituição da República.

Isso não obstante, pensamos que, em matéria orçamentária, outra possível “regra de ouro” é a do equilíbrio entre receitas e despesas, que abrange a anterior, mas que com ela não se confunde.

De todo modo, começaremos por tratar da primeira delas, a prevista no art. 167, III, da CF.

Regra de ouro I – o Estado não deve contrair dívida para custear despesas correntes

Esta “regra de ouro” expressa o objetivo de procurar evitar-se o pagamento de despesas correntes com recursos decorrentes de emissão ou contratação de novo endividamento.

O citado preceito constitucional reza:

Art. 167. São vedados:

[...]

III – a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Ricardo Lobo Torres informa que este dispositivo,

que se propõe a limitar o endividamento público [...] inspirou-se no art. 115 da Constituição da Alemanha, que também proíbe os créditos superiores aos gastos de investimento (*Ausgaben für Investitionen*).⁴³¹

⁴³¹ Ricardo Lobo Torres, *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*, vol. V: *o Orçamento na Constituição*, p. 287. O art. 115 da “Lei Fundamental da República Federal da Alemanha assim proclama (edição castelhana):

“Artículo 115

[Obtención de créditos]

(1) La obtención de créditos y la prestación de fianzas, garantías u otras clases de seguridades que puedan dar lugar a gastos en ejercicios económicos futuros, necesitan una habilitación por ley federal que determine o permita determinar el monto de los mismos. *Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en el presupuesto, no admitiéndose excepciones sino para contrarrestar una alteración del equilibrio global de la economía.* La regulación se hará por una ley federal”.

No Reino Unido também se propôs como “regra de ouro” para o Governo, dentro das regras fiscais, já desde 1997, a mesma seguinte: “over the economic cycle, the government will borrow only to invest and not to fund current spending”.⁴³²

No Brasil, a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000 -contemplou-a no artigo 12, § 2º, com o seguinte teor:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 2.º *O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.*

Contra este parágrafo (dentre outros dispositivos dessa lei), foi interposta Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN 2.238-5 – na qual o Supremo Tribunal Federal, proferiu julgamento de Medida Cautelar, suspendendo a sua eficácia, embora conste da Ementa desse acórdão que se tenha deferido a cautelar “para conferir ao dispositivo legal interpretação conforme ao inciso III do art. 167 da Constituição Federal, em ordem a explicitar que a proibição não abrange operações de crédito autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo”.

Na referida ação, os autores pediram a declaração de inconstitucionalidade do §2.º do art. 12 da Lei Complementar n. 101/2000 alegando, basicamente, que, se aberto crédito

⁴³² Carl Emmerson, Chris Frayne e Sarah Love, *The government's fiscal rules*, p. 2. “Ao longo do ciclo econômico, o governo somente tomará empréstimo para investir e não para financiar despesas correntes”.

suplementar ou especial na forma autorizada pelo dispositivo constitucional acima, isso claramente resultaria no aumento do montante relativo às operações de crédito inicialmente previsto na lei orçamentária. Desta forma, a lei orçamentária, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (§2.º do art. 12) estaria se sobrepondo ao texto constitucional, razão da “flagrante e evidente” inconstitucionalidade.

Weder de Oliveira posiciona-se de forma contrária ao entendimento encampado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn indicada, pois enxerga o dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal em questão como referido ao *projeto* de lei orçamentária, e não à *lei orçamentária* propriamente dita.⁴³³ Explica-se: segundo esse autor, conhecendo-se o contexto em que foi elaborado esse dispositivo da L.C. 101/2000, o “montante previsto para as receitas de operações de crédito” referir-se-ia ao montante previsto no *projeto de lei*. Para ele,

a finalidade do dispositivo é a de explicitar que, no projeto de lei orçamentária, o montante previsto para as receitas de operações de crédito não pode ser superior ao previsto para as despesas de capital.⁴³⁴

A leitura que se teria feito nessa ação, segundo, ainda o autor ora em comento, é que o dispositivo da L.R.F. estaria se reportando a duas situações distintas: despesas de capital constantes do *projeto* de lei orçamentária e o montante de receitas de operações de crédito previsto em “*outro lugar normativo*”. Este *outro lugar*, a seu turno, seria *a)* a lei orçamentária ou *b)* o projeto de lei orçamentária.

Conforme este raciocínio, a Suprema Corte pátria teria entendido, “equivocadamente”, que o §2.º do art. 12 da L.R.F. estaria proibindo que “o montante previsto para as receitas de

⁴³³ Weder de Oliveira, *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, p. 843-844.

⁴³⁴ Idem, *ibidem*, p. 844.

operações de crédito *na lei orçamentária* não poderia ser superior ao das despesas de capital constantes *do projeto de lei orçamentária*". A conclusão, nestes termos, seria, então, exprimível na seguinte proposição:

inexistindo qualquer referência à "lei orçamentária", mas unicamente ao projeto de lei orçamentária, a leitura consentânea com a lógica da regra de ouro não poderia deixar de ser: "*no projeto de lei orçamentária anual, o montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao previsto para as despesas de capital*".⁴³⁵

Em que pese ao arguto e lógico raciocínio do autor sob análise, parece-nos que a solução a ser dada ao alcance do §2.º do art. 12 da L.C. 101/2000 passa pela *interpretação conforme* à Constituição, tal qual referido de passagem na Ementa do acórdão proferido na Medida Cautelar, na ADIn citada.

Com efeito, independentemente de se levar em consideração o histórico que levou à inclusão do dispositivo em tela ao projeto de lei complementar, o fato é que a lei infraconstitucional não pode extrapolar *nem restringir* aquilo que prevê a Lei Maior. Nesse sentido, parece claro que o dispositivo em questão refere-se ao *projeto* de lei orçamentária, ou seja, ao se elaborar o projeto dessa lei, deverá ser que "o montante *previsto* para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital" constantes do "*projeto* de lei orçamentária". Embora a redação não seja a mais desejável e precisa, cremos possível dessumir que, tanto o montante das receitas decorrentes de operações de crédito, quanto o das despesas de capital, são os *previstos* no projeto de lei orçamentária: ao se orçar dever-se-á tomar em conta esses limites.

De toda sorte, o que o que se nos afigura ter chamado a atenção dos autores da ação de inconstitucionalidade – e com o que

⁴³⁵ Weder de Oliveira, *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, p. 845 (grifos no original).

estamos de pleno acordo – é que o preceito impugnado *restringiu* aquilo que a Constituição dispôs, porquanto pode dar azo à interpretação de que o montante das receitas de operações de crédito não pode exceder aquele previsto para as despesas de capital, *simplesmente*, sem considerar o permissivo constitucional que autoriza, como exceção a essa regra, a abertura de “créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta” (art. 167, III, parte final).

A interpretação *conforme à Constituição* seria, pois, a de entender-se que o parágrafo *sub examine*, além de repetir a Lei das Leis no que tange aos limites do montante das operações de crédito, traria implícita a possibilidade, constitucionalmente prevista, de admitir-se os créditos suplementares ou especiais, sempre mediante aprovação legislativa por maioria absoluta.

Regra de ouro II – equilíbrio entre receitas e despesas

Já a outra “regra de ouro” das finanças públicas, mais ampla que a anterior seria a do equilíbrio entre receitas e despesas, que será tratado em item próprio deste estudo. Somente a título introdutório, pode-se fazer referência aqui ao que acontece nos dias de hoje na União Europeia, que, tendo de lidar com a crise econômica com que se depara desde 2008, estabeleceu certos limites de endividamento e de déficit orçamentário. Tendo isso em mente, Vincent Glad propõe as seguintes perguntas introdutórias ao tema, todas relativas, aliás, ao significado de “equilíbrio de contas”. Afinal, o que isso quer dizer? Ele aponta três definições (que divergem claramente) do que isso pode significar:

- 1) um déficit de 0%, portanto um equilíbrio perfeito das receitas e das despesas no período de um ano;
- 2) um déficit de 0%, mas somente sobre as despesas de custeio, deixando uma margem de manobra orçamentária para o investimento (é a “regra de ouro” proposta por François Bayrou há muitos anos);
- 3) um déficit compreendido entre 2,5% e 3% do PIB, nível abaixo do qual o endividamento para de crescer (é

o espírito da proposta de François Hollande para uma modificação da lei de finanças garantindo-se um retorno aos 3% em 2013.⁴³⁶

Percebe-se que há várias “regras de ouro” que podem ser invocadas como fundamento da economia e das finanças, e o resultado da persecução de uma delas pode acarretar diferentes resultados se a opção tivesse sido outra.

O fato é que estamos vivendo um período de transição social, financeira (e de outras naturezas, também) e haverá que se esperar para ver onde as coisas se estabilizarão.

Como ilustração dessa visão, temos que na Europa se debate há algum tempo acerca da constitucionalização das normas relativas às Finanças Públicas, muito especialmente com referência à “regra de ouro”. A esse respeito, Michel Bouvier entende que referida constitucionalização – ou mesmo a sua legalização expressa –, além de depender de vontade política, não é o bastante para atribuir-lhe eficácia real. Dependeria, também, do exercício de um controle sobre a sua aplicação – que, no caso francês se daria por intermédio do Conselho Constitucional –, com base em critérios claramente estabelecidos.⁴³⁷

Na verdade, verifica-se nos dias de hoje – e isso há aproximadamente trinta anos – que as finanças públicas mudaram bastante e que, figurativamente, constituem “um instituto em busca de um modelo”. O próprio Bouvier, ao reportar-se aos critérios acima mencionados, afirma que eles estão por serem inventados, de tão inédita que é a configuração das finanças públicas contemporâneas.⁴³⁸

⁴³⁶ Vincent Glad, *La règle d’or, une publicité mensongère*, sem indicação de página.

⁴³⁷ Michel Bouvier, *La “règle d’or” des finances publiques a-t-elle un avenir ?*, p. 135.

⁴³⁸ Idem, *ibidem*.

Na Alemanha, a “regra de ouro” pode ser desmembrada em dois princípios, conforme expõe Carine Soulay,⁴³⁹ na mesma linha de raciocínio por nós apresentada acima: *a)* o equilíbrio entre as receitas e as despesas, na conformidade do art. 110, 1.º da Lei Fundamental alemã⁴⁴⁰ e *b)* a limitação das receitas de empréstimos ao montante de créditos destinados a investimentos pelo orçamento (art. 115, § 1.º).⁴⁴¹

Seja como for, esta “regra” está a compor, de uma forma ou de outra, a orçamentação nos dias atuais. Eis a razão de nos referirmos a ela em separado.

5.14 À guisa de conclusão

Do que restou dito até aqui, pode-se encerrar o capítulo da mesma forma que foi iniciado: pela ideia de que o equilíbrio de contas é um anseio de governantes e da sociedade, e que deve iluminar a elaboração e a execução do orçamento, sem que isso signifique um dogma absoluto. Razões políticas, econômicas e sociais podem servir para justificar, temporariamente, orça-

⁴³⁹ Carine Soulay. *La règle d'or des finances publiques en France et en Allemagne: convergence au delà des différences*, p. 188.

⁴⁴⁰ Dispõe este artigo (versão espanhola):

“**Artículo 110.** 1. Todos los ingresos y gastos de la Federación deberán consignarse en los Presupuestos, si bien en el caso de empresas federales (*Bundesbetriebe*) y de patrimonios especiales (*Sondervermögen*) será suficiente que figuren las entradas o las entregas. Los Presupuestos deberán estar equilibrados en gastos e ingresos”.

⁴⁴¹ “**Artículo 115.** 1. La asunción de empréstitos, así como la prestación de fianzas (*Burgscharten*), garantías u otras seguridades susceptibles de originar gastos en ejercicios económicos venideros, requerirán, según su importe, una habilitación determinada o determinable mediante ley federal. Los ingresos procedentes de créditos no podrán sobrepasar el importe de los gastos consignados para inversiones en los Presupuestos, y solo procederán excepciones a esta regla cuando sea para evitar una perturbación del equilibrio económico general. Se regularan por ley federal los pormenores de aplicación”.

mentos “desequilibrados”, em função do interesse maior da sociedade.

Quando se fala da estabilidade, é importante responder à indagação sobre se o equilíbrio entre receitas e despesas, quando aceito e/ou imposto, deve ser considerado em cada exercício financeiro ou em um determinado ciclo plurianual. As coisas mudam, conforme se reporte a um ou a outro período: às vezes pode ser conveniente, necessário ou imprescindível ter um orçamento equilibrado em um determinado exercício, de qualquer forma e tomado em consideração isoladamente; outras vezes, no entanto, pode-se (ou deve-se) admitir o “desequilíbrio” em um certo ano fiscal, retornando-se ao equilíbrio no seguinte. Em outras palavras, parece mais adequado pugnar pelo equilíbrio vislumbrando-se um ciclo plurianual, no seu todo, que insistir que isso ocorra todos os anos.

Avaliamos que dessa forma ainda se poderá falar em “estabilidade orçamentária”, ainda que tenha havido desequilíbrio em algum momento desse ciclo.

O que foi mencionado encaminha o assunto para a conclusão de que, em primeiro lugar, reitera-se, o “fenômeno” financeiro é complexo e deve ser sempre analisado no seu conjunto, é dizer: receitas, despesas e a gestão de ambas devem ser levadas em conta mediante uma análise conjunta, até para que tenha a visão do todo.

Em segundo lugar, essa constatação leva a que o equilíbrio orçamentário tenha que ser avaliado em períodos de tempo maiores do que um simples exercício financeiro, pois esse exercício pode ter se iniciado, formalmente, com um orçamento equilibrado e, no seu curso, tenha tido que ser alterado, “desequilibrando-se”, ainda que circunstancialmente, por razões supervenientes.

Em suma, o que se quer significar é que o desequilíbrio circunstancial do orçamento não afeta, necessária e obrigatoriamente, a *estabilidade* orçamentária.