

ministração coordene suas próprias ações frente aos desvios entre a previsão e a execução.<sup>646</sup>

Não é preciso muito esforço para perceber que o planejamento não é uma atividade isolada e estanque; ele é contínuo e permanente, devendo buscar alcançar os objetivos até o final esperado.

### 8.3.2.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

De modo intermediário entre o plano plurianual (lei do) e o orçamento anual (lei do) inseriu o Texto Magno a Lei de Diretrizes Orçamentárias. É lei de caráter anual, da mesma forma que a lei orçamentária [anual] e, conforme dicção do art. 165, § 1.º, da CF,

[...] 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.

Ricardo Lobo Torres relata que esta lei foi inspirada em parte nas Constituições da República Federal da Alemanha e da França.<sup>647</sup>

Seguindo coerentemente o seu raciocínio, o autor em tela afirma que a lei de diretrizes orçamentárias, como já havia dito do plano plurianual e o repete no tocante à lei orçamentária anual, é lei *formal*. Diz ele:

É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento [...] Não cria direitos subjetivos para

<sup>646</sup> J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *A Lei 4.320 comentada*, p. 75-76.

<sup>647</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 66.

terceiros nem tem eficácia fora da relação entre Poderes do Estado. Da mesma forma que o plano plurianual, não vincula o Congresso Nacional quanto à elaboração da lei orçamentária, nem o obriga, se contiver dispositivos sobre alterações da lei tributária, a alterá-la efetivamente, nem o impede, no caso contrário, de instituir novas incidências fiscais [...] Não sendo lei material, não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos. *A lei de diretrizes é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária* do Executivo, do Legislativo (arts. 51, IV, e 52, XIII), do Judiciário (art. 99, § 1.º) e do Ministério Público (art. 127, § 3.º).<sup>648</sup>

Novamente somos forçados a discordar do mestre na parte em que afirma que a lei de diretrizes não vincula o Legislativo quanto à elaboração da lei orçamentária, pelas mesmas razões que anteriormente referimos ao tratar do plano plurianual. O Legislativo está, sim, submetido à LDO ao elaborar o orçamento anual, assim como aquela está subordinada ao plano plurianual que a antecede.

Concordamos com o autor quando alega que o Legislativo não está obrigado a modificar a legislação tributária se a lei de diretrizes contiver dispositivos sobre alterações da lei tributária nem o impede de instituir novas incidências fiscais, do mesmo modo que não revoga nem retira a eficácia das leis tributárias ou das que concedem incentivos. Aí, sim, ela tem o caráter de “orientação” ou de “sinalização”.

No entanto, no que se refere a “orientar a elaboração da lei orçamentária anual” e “estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento”, é função sua, constitucionalmente prevista, e o que ficar decidido nessa “orientação” para a elaboração do orçamento e sobre a “política de aplicação

<sup>648</sup> Ricardo Lobo Torres, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário: o orçamento na Constituição*, v. 5, p. 66-67, grifou-se.

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

Mais evidente ainda exsurge a obrigatoriedade da obediência, pela lei orçamentária anual, do que for aprovado no tocante às “metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente”, como reza o Texto Constitucional. Afinal, se a LDO tem por missão constitucional, além de outras, escolher a parte do plano plurianual que será executada no exercício financeiro subsequente, não vemos como é possível à lei orçamentária anual, elaborada “sob a orientação” daquela, deixar de contemplar o que foi ali estabelecido.

Discute-se, na doutrina, o que significaria a dicção constitucional de que a lei de diretrizes “*compreenderá* as metas e prioridades da administração pública federal [...]”. Busca-se que haja participação do Executivo e do Legislativo na fixação destas, ainda que, a nosso ver, elas devam ser extraídas do que estiver contido no plano plurianual.

Para Weder de Oliveira,

O verbo “dispor” traduz melhor o sentido do verbo “compreender”. O constituinte não utilizou verbos como “fixar” ou “estabelecer”, mais determinados e objetivos. Deixou a possibilidade de os Congressistas e o Presidente da República optarem tanto por definir metas quantitativas quanto por definirem metas qualitativas, ou mesmo critérios sobre metas a serem alcançadas, possibilidades abarcadas pelo verbo “compreender”.<sup>649</sup>

Vemos nessa opinião uma interpretação bastante razoável de aplicar o disposto no § 2.º do art. 165 da CF, desde que, de qualquer modo, o que restar decidido, quantitativa ou qualita-

<sup>649</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 344, em nota de rodapé.

tivamente, guarde correspondência com as escolhas feitas no plano plurianual.

Embora a lei de diretrizes orçamentárias possua várias incumbências, importa-nos destacar a que consideramos como a sua função precípua (além da atribuição de dizer como será feito o orçamento anual), que é a de retirar do plano plurianual a parcela das metas e prioridades que deverá ser realizada no ano subsequente. A explicação por essa preferência é a de que isso demonstra a aplicação paulatina da obrigatoriedade de planejar, que se iniciou com o plano plurianual e irá desembocar na lei orçamentária anual.

A comprovar a obrigatoriedade da LDO – e não somente a sua função “orientadora” –, estão diversos dispositivos constitucionais, por exemplo:

*a)* as propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, além do Ministério Público, elaborarão as suas respectivas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados pela lei de diretrizes e, se estas propostas forem encaminhadas em desacordo com aquela, o Poder Executivo “procederá aos ajustes necessários para fins de consolidação da proposta orçamentária anual” (art. 99, §§ 1.º e 4.º, e 127, §§ 3.º e 5.º);

*b)* a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração [no tocante ao pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios], a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas “se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista”, na conformidade do art. 169, II da CF.

Estas são apenas algumas hipóteses a reforçar o caráter também material – para quem admite a distinção – da Lei de

Diretrizes Orçamentárias. Não continuaremos a menção a outras para não tirar o foco sobre o planejamento.

Além das funções constitucionalmente atribuídas à lei de diretrizes, outras foram acrescentadas pela Lei Complementar 101/2000, em seu art. 4.º:

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

I – disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9.º e no inciso II do § 1.º do art. 31;
- c) (*Vetado.*);
- d) (*Vetado.*);
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.<sup>650</sup>

<sup>650</sup> Prossegue esse artigo:

“§ 1.º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2.º O Anexo conterá, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

Acerca da primeira dessas funções – a de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas – reportamo-nos ao capítulo relativo ao equilíbrio orçamentário.

Falaremos algumas palavras sobre outro mister, de suma importância, da LDO, qual seja o de estabelecer os critérios e a forma de limitação de empenho.

Uma das formas de atingir e manter a responsabilidade na gestão fiscal é procurar não gastar mais do que se arrecada; e isso considerado não somente no final de um exercício financeiro, mas no correr desse exercício. Na busca por atingir esse equilíbrio entre receitas e despesas, a Lei de Responsabilidade Fiscal previu a “limitação de empenho”.

A LRF é clara ao prever as hipóteses em que isso pode acontecer, ou seja, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais”.

Estando presente essa situação, “os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e mo-

---

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3.º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4.º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente”.

vimentação financeira, *segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias*” (art. 9.º).

Quando se procederá à limitação do empenho? Na situação descrita no parágrafo acima e na hipótese do art. 31, § 1.º, inciso II, ou seja, quando “a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes”, promovendo, entre outras medidas, *limitação de empenho*, na forma do art. 9.º, a fim de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Weder de Oliveira afirma que não se trata de inovação. A “limitação de empenho”, nome técnico que “no jargão orçamentário é denominado de ‘contingenciamento’” existe, como procedimento usual na administração federal pelo menos desde o final dos anos 1980, sendo uma variante do “conhecidíssimo sistema de cotas de despesas disciplinado nos arts. 47 a 50 da Lei n. 4.320/64 [...]”.<sup>651</sup>

De toda sorte, parece-nos que estas são as únicas possibilidades autorizadas legislativamente para o “contingenciamento”,

<sup>651</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 404.

Dispõem esses artigos da Lei 4.320/1964:

“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.

e que não cabe o abuso na utilização desse instrumento como vem sendo feito pelo Poder Executivo, que termina por descumprir aquilo que foi previsto no orçamento e aprovado pelo Legislativo. De fato, o “contingenciamento *porque sim*”, que é o que prevalece, não encontra eco no Direito Positivo brasileiro, significando, simplesmente, a nosso ver, a execução do orçamento ao sabor da vontade do governo, e não daquilo que ficou decidido pelos representantes do povo.

Esse tema tem estreita vinculação com o tema do “orçamento impositivo” e, dada a sua importância, será tratado em capítulo à parte.

Registre-se, por oportuno, que

A LDO só adquire sentido, só justifica sua razão de existir, segundo sua concepção original, em um sistema político em que o Poder Legislativo tenha interesse pelo processo orçamentário em seu nível mais elevado de instrumento vital de consecução de políticas públicas e cumprimento dos deveres e funções do ente federado e que, ao mesmo tempo, zele por suas prerrogativas constitucionais de independência perante o Poder Executivo. *Para um Poder Legislativo manietado pelo Poder Executivo a LDO será um instrumento que assumirá as feições que o Poder Executivo desejar.*<sup>652</sup>

Documento fundamental que acompanha a Lei de Diretrizes Orçamentárias é o “Anexo de Metas Fiscais”, previsto nos §§ 1.º e 2.º da LRF, abaixo transcrito para que se tenha a visão integral do seu mister:

---

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

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

<sup>652</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 343. Grifou-se.

Art. 4.º [...]

§ 1.º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2.º O Anexo conterà, ainda:

I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II – demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III – evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV – avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V – demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

É esse Anexo que servirá de parâmetro para se aferir, *pari passu* com a execução orçamentária, o cumprimento dos objetivos fixados pela política fiscal, sempre tendo-se em conta três exercícios financeiros (“para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” – § 1.º).

A título exemplificativo, compõe um dos requisitos para que possa ocorrer a chamada “renúncia de receitas”, quando, no art. 14, a LRF determina a necessidade de “demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de

receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias” (inciso II).

Weder de Oliveira entende que o Anexo de Metas Fiscais abrange os aspectos da transparência fiscal e da solidez, com base no que diz o “Manual de Transparência Fiscal do Fundo Monetário Internacional”, quando este Manual afirma que

a transparência fiscal é apenas um aspecto da boa gestão fiscal, e é preciso atenção para distingui-la de dois outros aspectos essenciais, a saber: a eficiência da atividade do governo e a solidez das finanças públicas.<sup>653</sup>

O Anexo de Metas Fiscais é, pois, um documento que contém um demonstrativo e um relatório, ao mesmo tempo, da política fiscal que se pretende seguir. O demonstrativo está refletido especialmente nos incisos II e V do parágrafo acima transcrito, enquanto o relatório, pode-se dizer, encontra-se estampado nos incisos I, III e IV.

Prevê a LRF, também, outro anexo: o Anexo de *Riscos* Fiscais, como estatui o § 3.º do art. 4.º:

A lei de diretrizes orçamentárias conterà Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Segundo Oliveira, os riscos fiscais, em sentido lato, abrangem os passivos contingentes e os riscos fiscais em sentido estrito, que, por sua vez, se desdobram em riscos orçamentários e riscos decorrentes da administração da dívida pública mobiliária.<sup>654</sup> Todas essas situações devem ser contempladas, a fim de

<sup>653</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 604.

<sup>654</sup> Idem, *ibidem*, p. 645.

que a sua ocorrência não afete o atingimento das metas propostas. É mais um importante instrumento auxiliar do planejamento.

Uma observação deve ser feita quanto à outra função da lei de diretrizes orçamentárias, não expressamente prevista. É que, em razão da defasagem da Lei 4.320/1964 no tocante à Constituição de 1988, e, diante da ausência de lei complementar que venha a substituir, as Leis de Diretrizes Orçamentárias acabam por trazer dispositivos que seriam da competência de lei de “normas gerais” de Direito Financeiro. Giacomoni constata que, no âmbito federal, “as LDOs, anualmente, trazem as atualizações necessárias, bem como introduzem classificações e outros detalhes de organização específicos para o orçamento federal”.<sup>655</sup>

### 8.3.2.3 O orçamento anual

Chegamos, por fim, à Lei Orçamentária Anual, doravante LOA, que é o passo derradeiro, pelo prisma jurídico, no funil do planejamento, que se iniciou com o plano plurianual. Decididas as prioridades e materializadas na Lei do Plano Plurianual e destacadas algumas delas para serem efetivadas em exercício financeiro subsequente, desembocam (ou deveriam) no orçamento anual.

No Brasil, a LOA compreende:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta

<sup>655</sup> James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 248.

ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, § 5.º).

O tópico constitucional acima consagra expressamente o princípio orçamentário da *universalidade*, ao deixar estampado que o orçamento deve contemplar todas as receitas e despesas da União.<sup>656</sup>

Os itens II e III do dispositivo constitucional acima constituem novidade da Constituição de 1988.

Quanto ao orçamento da seguridade social, era notória a falta de informação existente anteriormente à Carta de 1988 concernente à então previdência social, cujos recursos, além de não totalmente conhecidos muitas vezes, eram constantemente utilizados para fins diversos do campo da previdência. Mais que isso, a aprovação do orçamento das autarquias previdenciárias era realizada mediante decreto do Executivo.<sup>657</sup>

Também no que concerne ao orçamento das estatais, a Constituição exige, no tocante aos investimentos, a sua inclusão no orçamento da União. Medida de todo salutar, uma vez que os investimentos realizados pelas empresas em que o governo detenha maioria do capital social com direito a voto são provenientes de recursos públicos e, como tais, devem ser objeto de transparência e controle pela sociedade.

Já o “orçamento fiscal” é aquele com o qual estamos acostumados a nos referir quando falamos do orçamento, simplesmente. Contém as receitas e as despesas de todos os órgãos da Administração. É o mais importante dos três orçamentos e bastante abrangente, como se depreende do item I acima.

Queremos destacar dois pontos relativos ao orçamento que têm relação direta com o planejamento.

<sup>656</sup> Sobre o princípio mencionado, remetemos o leitor ao capítulo próprio relativo aos princípios orçamentários.

<sup>657</sup> Cf. James Giacomoni, *Orçamento público*, p. 231.

O primeiro deles refere-se ao “demonstrativo”, previsto no art. 165, § 6.º, da Lei Maior – e repetido no art. 5.º, II, da LRF, que acompanhará o projeto de lei orçamentária e tratará de exibir, de forma “regionalizada”, o efeito, sobre as receitas e despesas, “decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

Cuida-se de exigência deveras salutar que funciona como um instrumento para que o Parlamento tome conhecimento – e participe ao depois – da política tributária e financeira do Estado. Conquanto a lei orçamentária não possa criar ou aumentar tributo (princípio da exclusividade), o impacto da “renúncia fiscal” nas contas públicas é absolutamente relevante para a formulação da política tributária e, por ocasião da análise do projeto de lei orçamentária, o Parlamento tem condição de dispor de uma visão geral não somente sobre as despesas a serem efetuadas, mas também a respeito das receitas.

Não aceitamos a possibilidade da existência de uma política fiscal que não contemple uma análise séria da tributação e do gasto. Com efeito, de nada adianta aprimorar o sistema tributário até o último grau de possibilidade – o que, de resto, está longe de acontecer – e descuidar da política de gasto, da qualidade deste e *vice-versa*. Assim, é de suma relevância saber a magnitude do chamado “gasto tributário” (*tax expenditure*), ou, na linguagem da legislação brasileira, simplesmente “renúncia de receita”.

Para bem se planejar, é indispensável ter conhecimento do que se vai e também *do que não se vai* arrecadar – aqui sob a forma de “renúncia”.

O segundo item que pretendemos acentuar é o relativo ao anexo [ao projeto de lei orçamentária] que conterà o “demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1.º do art. 4.º [Anexo de Metas Fiscais]” (art. 5.º, I, da LRF). Cremos que esse é o ponto em que se fecha, ao menos do ponto de vista jurídico, a noção de planejamento plasmada na Constituição e a sua obrigatoriedade; é dizer: não há como sustentar

que a Lei Orçamentária Anual não seja obrigada a ser elaborada segundo o plano plurianual e a LDO, cujos detalhes em termos quantitativos e qualitativos estão contidos nessa Anexo, *que deve ser seguido para a elaboração da LOA*.<sup>658</sup>

<sup>658</sup> Pela sua importância, transcreve-se a seguir o art. 5.º da LRF até onde ele interessa para os efeitos aqui pretendidos:

“Art. 5.º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I – conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1.º do art. 4.º;

II – será acompanhado do documento a que se refere o § 6.º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III – conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (*Vetado.*);

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1.º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2.º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3.º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4.º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5.º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1.º do art. 167 da Constituição.

§ 6.º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos”.

#### 8.3.2.4 Da geração da despesa

Não poderíamos deixar de fazer referência a um desdobramento, no nível infraconstitucional, do primado do planejamento. Trata-se dos arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Esses dispositivos, trazidos pela LRF sob o título da “geração da despesa”, referem-se, na verdade, à geração de despesa “nova”.

O tema principia pelo art. 15, com o seguinte teor: “Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17”.

O art. 16 da LRF prescreve que a “criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental” que acarrete aumento da despesa deve vir acompanhada de 1) estimativa do impacto orçamentário-financeiro (referente a três exercícios: ao exercício em que deva entrar em vigor e aos dois subsequentes) e 2) declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Não há dúvida de que esse preceito está intimamente conectado com o postulado do planejamento. Busca a lei fixar a necessidade de este estar sempre presente nas suas decisões. Como afirma Weder de Oliveira, “o artigo 16 representa uma tentativa da Lei de Responsabilidade Fiscal de imprimir planejamento e reflexões orçamentárias e financeiras às decisões da Administração Pública”.<sup>659</sup>

Para esse mesmo autor, que resume com muita felicidade o conteúdo do dispositivo em exame, a essência do texto do art. 16 pode ser traduzida do seguinte modo:

Toda iniciativa de criar, expandir ou aperfeiçoar a ação governamental e que acarrete aumento de despesa deve ser instruída

<sup>659</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 1040.

com a estimativa de impacto orçamentário-financeiro (no exercício em que deva iniciar o aumento de despesa e nos dois seguintes) e ser submetida à prévia verificação de adequação orçamentária e financeira (atestada pelo ordenador de despesa) antes de ser aprovada, quando for o caso, e de serem promovidas as licitações necessárias à execução da ação.<sup>660</sup>

O art. 17, por seu turno, ao tratar da “despesa obrigatória de caráter continuado”, reza: “considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Não parece haver uniformidade, na doutrina, quanto à conceituação do que seriam as despesas obrigatórias de caráter continuado. A interpretação que se nos afigura mais adequada a esse conceito, a nosso ver, é trazida por Weder de Oliveira, que a extrai de um relatório apresentado em 2001 à Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, por ele encampada, que é a seguinte:

*Despesa obrigatória de caráter continuado*

É a despesa decorrente de lei ou medida provisória que atribui direitos aos que atenderem critérios de elegibilidade, fixando para o ente federativo a obrigatoriedade de destinar recursos ao cumprimento das obrigações, nos montantes necessários, independentemente de considerações sobre disponibilidade orçamentária.<sup>661</sup>

Para as despesas que aí se enquadrarem, os atos que as criarem ou aumentarem “deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 [estimativa do impacto orçamentário-financeiro] e demonstrar a origem dos recursos

<sup>660</sup> Weder de Oliveira, *Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas*, p. 1041.

<sup>661</sup> Idem, *ibidem*, p. 965.

para seu custeio” (art. 17, § 1.º). Além disso, tais atos deverão ser acompanhados de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais, conforme exigência do § 2.º do art. 17.

Não se entrará em maiores detalhes sobre o tema mencionado, por não se tratar de comentar a Lei de Responsabilidade Fiscal; o intuito aqui é meramente mostrar a preocupação do legislador constitucional e infraconstitucional com o planejamento.

#### 8.4 Algumas conclusões

A atividade de planejamento orçamentário estatal não é tão recente assim no ordenamento jurídico brasileiro, como fazem pensar os dispositivos constitucionais de 1988 e a legislação que se lhe seguiu.

Além das chamadas “previsões plurienais” da Lei 4.320/1964, a que já nos referimos, o Decreto-lei 200/1967 previa o planejamento como um dos “princípios fundamentais” para as atividades da Administração Federal (art. 6.º, I). O art. 7.º desse Decreto-lei dispõe:

Art. 7.º A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteados-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso.

Como se vê, os conceitos de “plano” e “programas” estão presentes desde que vingou a ideia de *orçamento-programa*.

É fundamental para o Estado planejar os seus meios de ação visando à realização do bem comum e o atingimento dos objeti-

vos inseridos já no Preâmbulo da Carta da República (assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça), no art. 3.º e em outros da Lei das Leis.

A Constituição Federal de 1988 prevê em diversos dispositivos *prestações positivas* que o Estado deve assumir para o atendimento do interesse geral da nação, por exemplo, a proteção da saúde (art. 196), a previdência social (arts. 6.º e 201), a aposentadoria da mulher após trinta anos de contribuição (art. 201, § 7.º, I), entre outros. O Texto Constitucional contempla também a defesa do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VI e VII).

Tais prestações devem estar contidas em um plano de ação governamental. E é por meio do orçamento [das três leis orçamentárias] que o Estado se planeja, se programa, enfim, se prepara para a consecução de suas finalidades, visando a assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social (art. 170, *caput*, da CF/1988).

Diante das considerações precedentes, podemos afirmar que:

- (i) orçamento público e planejamento são temas umbilicalmente relacionados como demonstra a evolução histórica do conceito de orçamento público, que passou de mera peça contábil de autorização de despesas e previsão de receitas para se constituir em um instrumento jurídico-político-econômico de que se vale o Estado para concretizar os objetivos fundamentais da República brasileira;
- (ii) a Constituição Federal de 1988 alberga uma série de normas que destacam a importância do planejamento como forma de organização das diversas atribuições que o atual ordenamento jurídico confere ao Estado;
- (iii) a implementação do plano de ação governamental se dá por meio das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA),

que, conjuntamente, estabelecem os mecanismos de concretização das políticas públicas, seja no plano social ou econômico;

- (iv) a LRF incorporou de forma explícita o planejamento estatal como vetor de conduta dos agentes públicos na medida em que somente uma ação planejada e transparente pode ser considerada como responsável em termos de gestão fiscal.