

ORÇAMENTO IMPOSITIVO

Adilson Abreu Dallari
Professor Titular da PUC/SP

I - Origem e evolução

As origens do orçamento se confundem com o próprio surgimento do Estado de Direito, e remontam ao ano de 1215, com a edição da Magna Charta Libertatum. Por esse documento, que marca a passagem do Estado absoluto para o Estado de Direito, já ficou estabelecido o princípio de que os gastos dos governantes devem ser previamente autorizados.

Desde sua origem até os dias de hoje, o orçamento público sofreu uma série de inovações técnicas, aproximando-se cada vez mais de um processo de planejamento, chegando nos dias de hoje ao que se chama de orçamento-programa, que é a tradução em dotações ou verbas orçamentárias de um programa anual de governo.

O propósito deste estudo é demonstrar que, como consequência dessa evolução e em face do tratamento dado à matéria pela Constituição Federal em vigor, as dotações orçamentárias não são meras autorização, mas, sim, são vinculadas à execução de determinados projetos ou programas, sendo determinantes para a administração pública.

Em sua obra clássica, *Uma Introdução à Ciência das Finanças* (10ª. edição, Forense, Rio de Janeiro, 1969, p. 396), Aliomar Baleeiro, abordando o conceito tradicional de orçamento, consigna: "Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder

Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do País, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei".

José Afonso da Silva, dando um passo adiante, em sua notável monografia sobre *O Orçamento-programa no Brasil* (RT, São Paulo, 1972, pp. 40 e 41), aponta como função básica do orçamento a coordenação dos meios (receitas e despesas) com os fins das finanças públicas, sempre vinculadas à satisfação das necessidades da comunidade e, em seguida, evidencia a distinção entre o orçamento tradicional e o atual orçamento por programas, ou orçamento-programa, que é um instrumento do planejamento das atividades governamentais, dizendo: *"Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade"*.

Mais adiante, ao cuidar dos princípios orçamentários, José Afonso da Silva (ob. cit., pp. 104 e segts.) mostra que ao lado dos princípios do orçamento tradicional (que permanecem válidos) o nosso orçamento se prende ao princípio da programação, que compreende a formulação dos objetivos a serem atingidos, a fixação de prioridades e a especificação das ações a serem empreendidas para a sua realização concreta.

Para se chegar a essa concepção, um longo caminho foi percorrido. O antigo Código de Contabilidade da União (Decreto Legislativo nº 4.536, de 1922) ao disciplinar o orçamento dizia apenas que ele estimava a receita e autorizava a despesa, dentro dos limites de cada dotação. Ou seja, em síntese, tendo obtido na lei orçamentária uma autorização para gastar até determinado montante em uma determinada área (saúde, educação, transporte etc.) caberia ao Executivo, empiricamente, ao longo do

exercício financeiro, decidir como e onde efetuar as despesas correspondentes.

Na vigência das cartas constitucionais de 1967 e 1969, o projeto da lei orçamentária anual era elaborado pelo chefe do Poder Executivo e enviado ao Legislativo para exame. Entretanto, a própria carta constitucional já estabelecia que o Legislativo não poderia fazer qualquer alteração, devendo aprová-lo até o fim do ano. Se o Legislativo não o aprovasse expressamente, ele estaria automaticamente aprovado, por decurso de prazo. Na verdade, o Legislativo não tinha qualquer participação. O chefe do Executivo decidia livremente sobre prioridades e ações governamentais, abrindo ensejo para a mais deslavada corrupção, especialmente no campo das obras públicas, pois a aplicação dos recursos públicos era ditada pelos interesses pessoais, econômicos ou políticos do chefe do Executivo.

A Constituição Federal promulgada em 1988 democratizou o processo legislativo do orçamento, conferindo posição sobranceira ao Poder Legislativo. Atualmente, quem estabelece as prioridades que vão condicionar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual é o Poder Legislativo, por meio de uma lei de diretrizes orçamentárias. A iniciativa dessa lei é do Executivo, que deve observar as indicações contidas no plano plurianual, mas ela deve ser votada pelo Legislativo até o fim do primeiro semestre do ano, para que o Executivo possa, com base nela e com observância de suas prioridades, preparar e apresentar, no segundo semestre, o projeto da lei orçamentária para o exercício seguinte.

Conforme se verá de maneira mais detalhada logo adiante, no exame do projeto da lei de diretrizes orçamentárias o Legislativo tem ampla liberdade de emendar, inclusive modificando as prioridades indicadas

pelo Executivo, além de estabelecer condicionamentos para os orçamentos do Legislativo e do Judiciário.

Tudo isso, toda essa articulação, todo o detalhamento desse conjunto de medidas, a disciplina completa desse sistema de planejamento e orçamento, incluindo o processo legislativo de cada documento legal e, muito especialmente, a disciplina da execução orçamentária, deveria estar disciplinado por uma lei complementar prevista no artigo 163 e por leis específicas previstas no art. 165 da Constituição Federal.

Lamentavelmente, porém, na prática, o orçamento não é tratado com a devida importância. Os preceitos constitucionais não são rigorosamente obedecidos e a nova legislação, adequada ao novo tratamento constitucional, não foi editada. Assim sendo, a elaboração do orçamento anual e sua execução, precipuamente quanto aos aspectos contábeis, continua sendo regida pela Lei nº 4.320, de 17/03/64, que, obviamente, não se ajusta plenamente à Constituição Federal em vigor e nunca foi rigorosamente observada.

Felizmente, foi editada a Lei Complementar nº 101, de 04/05/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, dispondo, com muita propriedade, sobre a gestão fiscal responsável, que pressupõe uma atuação planejada e transparente, visando assegurar o equilíbrio das contas públicas, e que disciplina os diferentes orçamentos públicos, a gestão financeira, o crédito público e a fiscalização de todas as atividades a isso relacionadas.

De certa forma, em síntese, pode-se dizer que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os mandamentos da Lei nº 4.320/64 sejam interpretados em consonância com os preceitos da Constituição Federal e sejam, assim, efetivamente aplicados, especialmente no tocante à

articulação entre orçamento e planejamento, de maneira a evitar desperdícios e descontroles.

Com efeito, o art. 21, IX, da Constituição Federal, ao dizer que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, está indicando a necessidade do planejamento das ações governamentais a longo prazo, abrangendo previsões para os próximos 5, 10 ou 20 anos, fixando rumos e objetivos desejáveis, de maneira a evitar atuações contraditórias e desperdícios. Os planos estatais servem para orientar os investimentos dos particulares, na medida em que apontam para oportunidades futuras.

Para assegurar uma ação estatal efetivamente planejada, a Constituição Federal instituiu um verdadeiro sistema orçamentário, que compreende a elaboração sucessiva de três diferentes orçamentos: o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, que serão objeto de exame mais adiante.

De imediato, portanto, já se pode perceber que o orçamento público não mais se resume à mera autorização de despesas, passando a cumprir várias finalidades conforme ensina a doutrina:

“Orçamento: Instrumentalidades – O Orçamento é apresentado pelas abordagens teóricas com diversas instrumentalidades. Como decorrência da incorporação de funções ao longo do tempo o Orçamento Público chega aos nossos dias com um vasto conjunto de finalidades. Consideradas apenas as vertentes mais ressaltadas pela literatura técnica e pelos teóricos da área, o Orçamento pode ser, ao mesmo tempo, instrumento político, econômico, programático, gerencial e financeiro. Como INSTRUMENTO POLÍTICO, é o meio pelo qual são legitimadas (via assentimento do Legislativo) as propostas de programação de gasto dos Governos e dos respectivos

meios de financiamento. Este seu caráter, evidenciado em suas origens históricas, constitui a razão pela qual ele evoluiu e se consolidou como o meio apropriado para: o exercício e controle democrático sobre o Executivo; impedir a arbitrária instituição de impostos; evitar gastos desnecessários e conciliar os interesses divergentes dos vários grupos da sociedade. Sua funcionalidade na distribuição dos recursos do setor público entre muitos beneficiários potenciais – com interesses em conflito – o situa como articulado instrumental de divisão do Poder nos Estados democráticos, permitindo que, pela ação do Parlamento – com seus processos abertos --, os diferentes interesses das regiões, setores, níveis de governo, instituições, etc., se entre-choquem e se harmonizem em soluções viáveis e que os compromissos assumidos sejam sistematizados de modo a garantir sua futura operacionalização. Como INSTRUMENTO ECONÔMICO, sinaliza as áreas de efetiva prioridade para o Governo (onde os recursos estão sendo alocados) e organiza as ações orientadas para dar sustentação aos processos de crescimento econômico e de combate ao desemprego. Como INSTRUMENTO PROGRAMÁTICO, constitui autêntico instrumento de planejamento de curto prazo, detalhando ações, definindo os responsáveis pela execução, organizando a distribuição espacial dos empreendimentos e fixando as metas e custos. Como INSTRUMENTO GERENCIAL, fornece elementos de apoio para a boa administração dos recursos públicos e para o controle e avaliação do desempenho das instituições e suas gerências. Como INSTRUMENTO FINANCEIRO, sistematiza, através de categorias apropriadas, as entradas (receitas) e as saídas (despesas), assumindo caráter de autêntico plano financeiro.”

OSWALDO MALDONADO SANCHES, “Dicionário de Orçamento, Planejamento e área afins”, Prisma, Editora Brasília, 1997, p. 168/169.

Na verdade, todas essas características ou funções do orçamento público se apresentam concomitantemente, tanto no momento de

sua elaboração, quanto, principalmente no momento de sua execução e, ainda, quando do controle da execução orçamentária pelo Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas.

II - Os orçamentos atuais

Conforme foi dito acima, no art. 165, a Constituição Federal determina que leis de iniciativa do Poder Executivo, em todas as esferas de governo, estabeleçam o plano plurianual de investimentos (normalmente designado como PPA) , a lei de diretrizes orçamentárias (conhecida como LDO) e os orçamentos anuais, que são três: o orçamento fiscal; o orçamento de investimentos das empresas estatais; e o orçamento da seguridade social.

Todos esses orçamentos são sistematicamente articulados, para assegurar uma ação estatal planejada, podendo-se afirmar, com segurança, que os orçamentos são instrumentos de planejamento nos quais os valores das dotações estão umbilicalmente ligados a ações a serem empreendidas.

Assim é que, nos termos do §1º do art. 165, o plano plurianual estabelecerá “diretrizes, objetivos e metas” da administração pública, no tocante a despesas de capital e a programas de duração continuada, dando maior concreção a essa idéia de atuação governamental baseada no planejamento, a médio e a curto prazo, com uma projeção, no mínimo, para os próximos três anos.

O que se pretende é, em síntese, vincular recursos para projetos a serem executados em prazo superior ao do exercício financeiro anual e para programas de execução continuada que devam continuar em execução em tempo superior ao do exercício financeiro subsequente, de maneira a evitar interrupções e assegurar a continuidade daquelas ações

estatais. Note-se: não se trata apenas de reservar recursos, indistintamente, mas, sim, de assegurar recurso para a continuidade de determinadas ações governamentais.

Ao dispor especificamente sobre os orçamentos, no art. 165, a Constituição Federal coloca a tônica no planejamento, ao determinar a elaboração de planos plurianuais, que devem estabelecer, de forma regionalizada, os objetivos e metas relativas a programas de duração continuada. Ou seja, devem prever ações governamentais que se desenvolvam por mais de um exercício financeiro, fazendo uma previsão para os próximos 3 anos, de maneira a evitar solução de continuidade, atuação intermitente ou interrupção de ações por falta de recursos orçamentários.

O plano plurianual vai funcionar como parâmetro ou referencial para a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias, prevista no §2º, do art. 165. Com base nas previsões contidas no plano plurianual para o exercício subsequente, o Poder Executivo irá elaborar o projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a qual, por sua vez, fixará as metas e prioridades da administração pública que deverão ser contempladas no orçamento fiscal anual.

Atualmente, desde 1988, quem estabelece as prioridades que vão condicionar a elaboração do projeto da lei orçamentária anual é o Poder Legislativo, por meio, exatamente, da lei de diretrizes orçamentárias. A iniciativa dessa lei é do Executivo, que deve observar as indicações contidas no plano plurianual, mas ela deve ser votada pelo Legislativo até o fim do primeiro semestre do ano, para que o Executivo possa, com base nela e com observância de suas prioridades, preparar e apresentar, no segundo semestre, o projeto da lei orçamentária para o exercício seguinte.

No exame do projeto da lei de diretrizes orçamentárias o Legislativo pode aprovar emendas, alterar dispositivos, mudar prioridades indicadas, proibir determinados gastos, fixar limites de dotações globais e diretrizes específicas para o Legislativo e para o Judiciário, orientar a política tributária e disciplinar as operações de crédito. É tão importante essa lei que a Constituição determina que o Poder Legislativo não pode entrar em recesso enquanto não aprová-la, pois a Constituição determina expressamente que o Legislativo não entrará em recesso enquanto não aprovar a lei de diretrizes (art. 57, § 2º).

Para os efeitos deste estudo, quanto aos orçamentos anuais, interessa abordar apenas o orçamento fiscal, que abrange os órgãos e entidades da administração direta e indireta dotadas de personalidade jurídica de direito público (autarquias, fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público).

Cabe ao Chefe do Executivo apresentar o projeto da lei orçamentária (iniciativa exclusiva), mas ele não pode elaborar tal projeto exclusivamente de acordo com sua vontade, mas, sim, com observância do disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada pelo Legislativo, a qual fixa as prioridades e condiciona a elaboração da proposta orçamentária.

Assim, cumprindo as determinações da lei de diretrizes orçamentárias, o Executivo prepara e apresenta ao Legislativo o projeto da lei orçamentária anual, cujos quantitativos devem resultar dos projetos e programas a serem executados a curto prazo, no exercício subsequente. O orçamento não é um amontoado de números, mas sim, a representação numérica de um programa completo de governo, coroando todo um sistema de planejamento.

Democraticamente o Poder Legislativo pode apresentar emendas a esse projeto, mas essa possibilidade é limitada. Não podem ser

aprovadas emendas incompatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; cada emenda apresentada deve indicar de onde deverão ser retirados os recursos necessários para atendê-la; não podem ser reduzidas as dotações consignadas ao pagamento das dívidas e à remuneração do pessoal, etc. A lei orçamentária anual deve estar aprovada até o final do ano, para vigorar no exercício subsequente.

III – O orçamento-programa

Inversamente ao que acontecia durante a vigência do antigo Código de Contabilidade da União, de 1922, quando a lei orçamentária anual primeiro estabelecia dotações para determinadas áreas, para que, depois, o Executivo decidisse como e em que aplicar os recursos autorizados; agora, primeiramente são decididas as ações a serem empreendidas durante o exercício financeiro subsequente, para que, então, sejam consignadas as respectivas dotações.

O orçamento clássico evoluiu e se transformou no que atualmente se designa como orçamento-programa:

“Inicialmente, esses incipientes orçamentos públicos eram documentos que tinham o caráter de peças contábeis, em que se faziam as previsões de receitas e autorizações de despesas para um determinado período – o exercício financeiro. Essa é, em síntese, o que se denomina concepção clássica do orçamento.

As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica do orçamento público, fazendo com que assumisse uma função importante na condução das políticas públicas. Vários fatores influíram nessa tendência, destacando-se o intenso intervencionismo estatal nas atividades econômicas.

O orçamento torna-se um instrumento fundamental no planejamento e na programação da atividade econômica do Governo, adquirindo, como bem ressalta Giuliani Fonrouge, uma condição dinâmica, e tornando-se “un instrumento mediante el cual el Estado actúa sobre la economía”.

As técnicas e os conceitos orçamentários modernos refletem essa nova função dos orçamentos públicos, surgindo os conceitos de orçamento-programa, orçamento de desempenho (performance budget) e PPBS (planning, programming and budgeting system), que, embora não tenha distinção nítida entre si, demonstram que o orçamento, inequivocamente, abandona sua concepção clássica para assumir a condição de instrumento da ação governamental.”

JOSÉ MAURÍCIO CONTI, “A Autonomia Financeira do Poder Judiciário”, MP Editora, São Paulo, 2006, p.57/58.

Neste passo, se chega ao ponto fundamental do presente estudo, qual seja, a afirmação de que as dotações orçamentárias não são ocas, não são apenas autorizações para gastar até determinado montante. Na verdade, elas são densas, substanciosas e determinam como e em que despende o montante autorizado, compreendendo, ainda, a avaliação e controle das ações empreendidas.

Confira-se o conceito de orçamento-programa:

“ORÇAMENTO-PROGRAMA – Método de orçamentação por meio do qual as despesas públicas são fixadas a partir da identificação das necessidades públicas sob a responsabilidade de um certo nível de governo e da sua organização segundo níveis de prioridade e estruturas apropriadas de classificação da programação (programas e subprogramas), discriminando-as de modo a: a) dar ênfase aos fins (e não aos meios); b) indicar as ações em que setor público gastará seus recursos; c) definir os responsáveis pela execução; d) especificar os resultados esperados. Suas principais orientações são: a demonstração das realizações programadas para um período determinado

de tempo, a obtenção de racionalidade na alocação dos recursos (seleção de ações através de instrumental técnico) e a mensuração da eficiência e eficácia das entidades governamentais. Constitui, portanto, um conjunto de procedimentos técnicos que permite arrolar, de modo integrado e racional, os objetivos, metas, recursos e estruturas de execução, ao lado de uma clara definição de prazos e responsabilidades.”

OSWALDO MALDONADO SANCHES, “Dicionário de Orçamento, Planejamento e área afins”, Prisma, Editora Brasília, 1997, p. 174.

O mais importante a se destacar, nesta abordagem eminentemente jurídica, é que a Constituição Federal, no seu contexto, não mais admite a atuação empírica e desordenada da administração pública, mas, ao contrário, exige uma atuação planejada, integrada em um sistema ou processo de planejamento, do qual é instrumento fundamental o orçamento fiscal, que deve ser elaborado com a utilização dos princípios, técnicas e métodos do orçamento-programa.

Isso não é novidade alguma, pois já foi destacado desde longa data pela melhor doutrina:

“Determina a Constituição da República que a despesa pública obedeça à lei orçamentária anual, que não conterà dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita, salvo autorização para abertura de créditos suplementares e de operações de crédito por antecipação da receita, bem como disposições sobre a aplicação do saldo existente (art. 60). Dessa norma poderia parecer que o orçamento anual não é um orçamento-programa, pois se restringiria à previsão da receita e à fixação da despesa, como matérias principais, e, acessoriamente, às autorizações de créditos suplementares ou de adiantamento, e aplicação de eventuais saldos.

Todavia não é assim, pois a própria Constituição previu a inclusão de projetos e programas, devidamente explicitados, na lei orçamentária, ao vedar emendas que

aumentem as despesas a eles destinadas ou que lhes modifiquem o montante, a natureza ou o objetivo (art. 65, §1.º). Ademais, além de reservar à União as normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública. (art. 8.º, XVII, c), incumbe exclusivamente à lei federal dispor sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos (art. 61).

Nesse sentido, a Lei 4.320/64, que atende a esses dois preceitos constitucionais, estabelece que a lei orçamentária anual deverá conter a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo (art. 2.º), incluindo entre os documentos que a acompanham o quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços (art. 2.º, § 2.º, III).

HELY LOPES MEIRELLES, *Finanças Municipais*, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1979, p. 159/160.

Na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, é verdade, não se encontra a expressão “orçamento-programa”, mas ela, ao disciplinar a elaboração do orçamento, deixa claro que isso deverá ser feito por programas, de maneira a evidenciar o programa de trabalho do governo. O art. 2º, §2º, inciso III, exige que a lei do orçamento tenha como anexo um “quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Mais adiante, no art. 75, inciso III, como decorrência da prescrição acima mencionada, ela determina que o controle da execução orçamentária compreenda o cumprimento daquele mencionado programa de trabalho.

Não obstante tenha sido promulgada antes da Constituição Federal de 1988, a Lei nº 4.320/64, em seu art. 23, já exigia a elaboração de previsões plurianuais, correspondentes ao que agora se chama de plano

plurianual – PPA, deixando clara a vinculação entre o orçamento e o planejamento da atuação governamental.

IV - Nova Administração Pública

Essa situação, implantada pela Constituição Federal de 1988, evoluiu bastante com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que implantou a chamada reforma administrativa.

Simplificando e resumindo, pode-se dizer que ela pretendeu substituir o modelo burocrático de administração pelo modelo gerencial, caracterizado pelo abrandamento do controle dos processos e uma atenção maior no controle de resultados, ou seja: autonomia com responsabilidade.

O marco principal dessa mudança de perspectiva na atuação governamental está na inclusão do princípio da eficiência entre os outros princípios que já figuravam no art. 37 da Constituição Federal. Sobre o significado dessa inclusão já tivemos oportunidade de nos manifestar, em trabalho escrito em companhia de Sérgio Ferraz:

“Não por acaso, aos princípios já previstos na redação original do art. 37, foi acrescentado o princípio da eficiência. É obvio que esse princípio já estava implícito. Ao torná-lo explícito, ao afirmá-lo expressamente, o que se pretendeu foi demonstrar a redobrada importância que ele passou a ter. Em termos práticos, deve-se considerar que, quando mera formalidade burocrática for um empecilho à realização do interesse público, o formalismo deve ceder diante da eficiência.

Isso significa que é preciso superar concepções puramente burocráticas ou meramente formalísticas, dando-se maior ênfase ao exame da legitimidade, da

economicidade e da razoabilidade, em benefício da eficiência. Não basta ao administrador demonstrar que agiu bem, em estrita conformidade com a lei; sem se divorciar da legalidade (que não se confunde com a estrita legalidade), cabe a ele evidenciar que caminhou no sentido da obtenção dos melhores resultados.

SÉRGIO FERRAZ e ADILSON ABREU DALLARI, "Processo Administrativo", Malheiros Editores, 2.000, p. 77 e 78.

A tônica da administração pública, portanto, passou a ser a realização concreta de resultados almejados, decorrentes de um processo de planejamento. O antigo controle de processos foi abrandado, em benefício do controle dos resultados. Não basta atuar de maneira formalmente correta, é essencial que os resultados havidos como necessários à satisfação do interesse público sejam realmente alcançados.

Mas a adoção do modelo gerencial acarretou uma série de outras consequências, sendo uma delas a maior aproximação entre a Administração Pública e os particulares, que, sempre que possível, devem trabalhar em conjunto, numa relação de colaboração, em parceria.

Isso ficou muito visível na implantação do processo de privatização. O corpo central da administração pública manteve e teve ampliada sua competência para a formulação e o controle de políticas públicas, na medida em que se liberou de encargos com a transferência da execução de obras e serviços públicos aos particulares, cujos interesses vão depender sempre da eficiência de sua atuação. A realização do interesse público (que continua sendo o objetivo final da administração pública) passou a ser concretizada com o concurso de particulares, aos quais se conferiu o dever de atingir determinados resultados ou determinadas metas quantitativas e qualitativas.

Menos visível, mas não menos importantes e significativas são outras formas de participação dos particulares nos assuntos governamentais, como é o caso da realização de audiências públicas e do referendo, na produção de normas jurídicas e, principalmente, da formulação das políticas públicas.

Até mesmo no desenvolvimento das atividades cotidianas da administração pública houve uma valorização do papel desempenhado pelos particulares, com o surgimento das leis que passaram a disciplinar o processo administrativo em todas as esferas de governo. A tomada de decisões administrativas passou a ser feita de maneira organizada, documentada, transparente e motivada, ficando superado o autoritarismo tradicional.

A superação do divórcio entre o público e o privado chegou ao planejamento das ações governamentais e, conseqüentemente, ao orçamento, conforme se verá.

V – Participação Popular

A participação popular nos assuntos da administração pública não é uma benesse ou uma gentileza de determinadas autoridades, mas, sim, tem fortes raízes constitucionais, a partir de seu primeiro artigo, o qual afirma que todo poder emana do povo, que o exerce através de representantes ou diretamente.

Para o exercício efetivo dessa participação direta, no art. 14 estão previstos os seguintes instrumentos: voto, plebiscito, referendo, iniciativa popular. Nenhum deles é utilizado regularmente. A iniciativa popular já deu algum resultado (lei da “ficha limpa”), mas o referendo foi totalmente

desrespeitado (lei do desarmamento, que permanece como estava, apesar de ter sido reprovada pela grande maioria do povo).

Em compensação, a participação popular no planejamento urbano está definitivamente consolidada. A Constituição Federal, art. 29, inciso XII, tornou obrigatória a cooperação das associações representativas de segmentos da comunidade local no planejamento municipal. Essa obrigatoriedade foi reforçada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10/07/2001) e atualmente, já é condição de validade dos Planos Diretores, havendo já decisões do Poder Judiciário anulando planos elaborados sem participação popular.

O fato é que as consultas públicas foram, paulatinamente, ganhando vigor e espaço, abrangendo não só o planejamento físico mas também decisões em questões de seguridade social, saúde, educação etc. em todas as esferas de governo, podendo-se falar, portanto em um princípio da participação popular na administração pública.

“Entendemos, pois, trata-se a participação administrativa de princípio implícito no ordenamento constitucional brasileiro, conectado ao princípio democrático, ao princípio do Estado de Direito e ao princípio da eficiência administrativa. Poderíamos, admitida a classificação, configurá-la como subprincípio, ou seja, princípio derivado dos princípios democrático, do Estado de Direito e da eficiência administrativa em sua acepção organizacional; melhor dizendo, na justa medida em que tanto democracia quanto Estado de Direito e eficiência administrativa imponham a adoção de uma forma de organização da função administrativa do Estado que compreenda a adoção de institutos de participação popular na Administração Pública.”

“A participação popular na Administração é, desse modo, princípio de organização, pois implica na estruturação de processos de tomada de decisão pela Administração Pública ou de divisão de tarefas entre a

Administração e os administrados, de modo a convocar estes últimos à execução direta de determinadas funções administrativas.”

MARCOS AUGUSTO PEREZ, *A Administração Pública Democrática*, Editora Fórum, Belo Horizonte, 2004, p. 83-84.

Pode-se inferir, portanto, que o planejamento já estava afirmado no texto original da Constituição Federal de 1988, e que esse planejamento passou a ser necessariamente participativo com a nova fisionomia dada à administração pública pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998. Esse é um caminho sem volta.

“Não se admite mais nem o empirismo, nem a improvisação, nem, muito menos, o descontrole e a irresponsabilidade. O planejamento, estabelecido de maneira democrática, inclusive com a necessária participação popular, foi definitivamente entronizado na Administração Pública. A tecnocracia está morta e enterrada. Da mesma forma, não se pode admitir mais o autoritarismo burocrático baseado no dogma da infalibilidade do Estado.

Os novos tempos são marcados pela administração participativa, pelas decisões negociadas, pela conciliação de interesses, pelo respeito às peculiaridades de cada caso e pela razoabilidade na aplicação da lei.”

Adilson Abreu Dallari, “Privatização, eficiência e responsabilidade”, in *Uma avaliação das tendências do Direito Administrativo*, Diogo de Figueiredo Moreira Neto, Renovar, Rio de Janeiro, 2003, p.220.

Tudo isso tinha que acarretar, como efetivamente acarretou, mudanças no processo de elaboração do orçamento público, no qual o Executivo depende das decisões do Legislativo, mas ambos os poderes

devem ouvir as populações diretamente afetadas pelas prioridades que deverão dirigir a atuação governamental.

Os recursos públicos sempre são escassos em relação às necessidades da população, daí a importância do processo de decisão sobre como e onde aplicar os recursos disponíveis. Nesse processo, o povo, destinatário da atuação estatal, que é diretamente afetado pelos erros e acertos na gestão dos recursos públicos, deve ser consultado.

VI - Orçamento participativo

O momento verdadeiramente estratégico para dar eficácia concreta à participação popular no planejamento governamental é exatamente aquele da elaboração da proposta orçamentária, pois é nessa ocasião que se irá decidir sobre projetos a serem implantados e programas a serem desenvolvidos, mediante a consignação de recursos para que tais ações possam ser iniciadas ou tenham continuidade.

Neste passo, vale a pena lembrar o conceito e o significado prático do orçamento programa, para que se tenha perfeita noção da relevância de seu processo de elaboração:

“Para que se elabore um orçamento-programa é fundamental, que se faça um planejamento, pois o orçamento-programa tem, basicamente, de adaptar-se aos objetivos fundamentais da entidade para a qual é elaborado.

É necessária uma maior participação das Unidades Administrativas, interessadas com a finalidade de inclusão, pelo órgão competente, no Orçamento Geral, do programa e subprogramas, observadas as leis e normas financeiras.

É preciso, também que fique bem claro o que se pretende realizar, a fim de que se possa definir o respectivo programa.

A técnica orçamentária mais moderna põe uma ênfase especial no desenvolvimento do orçamento-programa – o performande-budget – dos Estados Unidos, denominação aliás traduzida para o vernáculo como “orçamento funcional”, inicialmente.

É o orçamento-programa, em síntese, aquele que exprime as realizações governamentais”.

CLÓVIS DE ANDRADE VEIGA, *Direito Financeiro Aplicado*, RT, São Paulo, 1975, p. 30.

Correndo o risco de ser enfadonhamente repetitivo, mas dado o caráter fundamental deste ponto para a tese que se pretende sustentar, é preciso salientar, uma vez mais, que as decisões em matéria orçamentária não se dão em torno de números, mas sim, a respeito de ações a serem empreendidas, de projetos a serem implantados e de programas que deverão ser iniciados ou ter a continuidade assegurada.

Os números que vão figurar nas dotações orçamentárias são simplesmente decorrentes das decisões tomadas sobre o que fazer, em decorrência das prioridades estabelecidas e das escolhas feitas, em face da sempre existente insuficiência dos recursos e da capacidade de gestão, diante da enormidade dos problemas que afetam a coletividade.

Ouvir o povo diretamente interessado é essencial, mas essa consulta não é tranquila, pois existem interesses conflitantes entre os diversos segmentos da população. Não existe proteção absoluta contra a corrupção e a manipulação do processo. Há sempre um risco de que minorias mais ativas e mais organizadas controlem o processo de consulta e, assim, imponham suas escolhas à coletividade.

“Primeiramente, há que se estabelecer critérios seguros para que a busca da opinião da sociedade não

seja manipulada. Em grandes centros, o problema fica menor. Nas pequenas comunas, onde os conflitos políticos são maiores, pode haver a manipulação, seja na discussão, seja na decisão, para que a real vontade do povo não chegue ao governante. É o caso de líderes associativos que recebam propinas, ou de cabos eleitorais tendenciosos que componham uma maioria fictícia e deem as ordens. É, pois, imperioso, que se identifique uma forma de evitar a manipulação da vontade popular.”

RÉGIS FERNANDES DE OLIVEIRA, *Curso de Direito Financeiro*, 3ª. edição, RT, São Paulo, 2010, p. 393.

Isso mostra que a consulta popular, durante o processo de elaboração da proposta orçamentária é fundamental, mas não pode ter caráter decisório, não pode chegar a escolhas definitivas e imutáveis.

Não existe uma disciplina uniforme para o processo de consulta popular. Diversos Municípios já implantaram o chamado orçamento participativo, mas cada um deles tem a sua disciplina específica, estabelecida pela legislação local. Assim os meios e modos de participação e a eficácia das manifestações de vontade dos segmentos da sociedade vão variar em cada caso, condicionando, em maior ou menor grau, o conteúdo da proposta orçamentária que o Executivo deve encaminhar ao Legislativo.

Não é suficiente nem conveniente que o resultado das consultas populares seja vinculante para o Executivo, pois este deve ter uma visão mais ampla de todo o conjunto de projetos e programas, tendo pois condições para promover a possível conciliação entre todos os interesses, no momento de formalização da proposta a ser encaminhada ao Legislativo.

Porém, as manifestações dos diversos segmentos da sociedade não podem ser inócuas. A atuação popular exercitada no âmbito do Executivo precisa ter continuada no decurso do processo legislativo da lei

orçamentária. Os interesses dos segmentos populares devem, sim, ser devidamente sopesados pelos representantes do povo nas casas legislativas, diante dos interesses globais da coletividade, ali representada.

VII - Processo Legislativo do orçamento

Enquanto, conforme foi dito, a forma de participação popular não tem disciplina uniforme, ao contrário o processo legislativo do orçamento tem raízes no próprio texto da Constituição Federal (art. 166 e seguintes).

Compete ao chefe do Poder Executivo (nos termos do art. 84, XXIII, da CF) encaminhar ao Poder Legislativo o projeto da lei orçamentária para o exercício seguinte. Após haver enviado o projeto, ainda pode o Executivo emendá-lo, mas apenas parcialmente, e antes do exame pelas comissões do Legislativo da parte que se pretende emendar.

Não pode o Executivo emendar o que quiser e quando quiser. Sua possibilidade de emenda é limitada, condicionada na quantidade e no tempo, nos termos dos parágrafos 3º e 5º, do art. 166, exatamente para que o Legislativo não seja atropelado, e disponha de tempo suficiente para um exame aprofundado da matéria. É até intuitivo que não faz sentido algum fixar-se um prazo para remessa do projeto de lei e, depois, permitir que ele seja totalmente modificado, a qualquer tempo.

Portanto, a impossibilidade de apresentar qualquer emenda a qualquer tempo é não só um imperativo de ordem lógica, mas também uma expressa disposição constitucional. Assim sendo, ao receber uma proposta de emenda, cabe ao Legislativo deliberar a respeito, e, diante do caso concreto, em função das circunstâncias da tramitação legislativa, aceitá-lo ou não.

“O sistema orçamentário adotado pelo Brasil confere significativo poder e participação do Legislativo no processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos, cabendo-lhe deliberar sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo, podendo alterá-la na forma e limites previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional, e sendo o responsável final pela aprovação do projeto, após votação no Plenário, em apreciação conjunta por ambas as Casas do congresso Nacional. Cumpre destacar ainda as orientações que constam das leis de diretrizes orçamentárias e planos plurianuais, ambas aprovadas pelo Poder Legislativo e que estabelecem metas e diretrizes que condicionam a elaboração da lei orçamentária anual.”

JOSÉ MAURÍCIO CONTI, *Orçamentos Públicos* - Coordenador, Editora RT, São Paulo, 2009, p. 119.

Em síntese, a parte da Constituição Federal que cuida dos Orçamentos (art. 165 a 169) não deixa dúvida alguma no tocante a sua vinculação a um processo de planejamento que condiciona a elaboração das propostas orçamentárias, a aplicação dos recursos consignados nas dotações orçamentárias e o controle dos gastos efetuados.

Tal disciplina normativa não se coaduna com o empirismo que vigorava no passado e que não pode ser tolerado após o advento da Lei nº 4.320/64 e, principalmente, da Constituição Federal em vigor.

VIII - Caráter vinculante das dotações orçamentárias

Costumes arraigados e sedimentados durante muito tempo são dificilmente contidos e superados pela legislação superveniente que os proscreeve. Além disso, convém lembrar que o orçamento anual, exatamente por determinar ações a serem empreendidas, tem um enorme conteúdo político, tanto em termos de políticas públicas como em termos de política

partidária, no tocante à composição das forças políticas que devem conviver no governo democrático.

Isso talvez explique as chamadas emendas parlamentares que são introduzidas no curso do processo legislativo do orçamento, para atender interesses políticos e clientelísticos dos parlamentares, de cujo apoio o Executivo vai precisar para a obtenção de maioria em determinadas situações.

É forçoso reconhecer que, na prática, no momento da execução orçamentária, ainda prevalecem os antigos costumes, sobre a disciplina constitucionalmente estabelecida, conforme esta vigorosa e respeitável observação doutrinária, comparando a teoria com a realidade dos fatos:

“No Estado moderno, não mais existe lugar para orçamento público que não leve em conta os interesses da sociedade. Daí por que o orçamento sempre reflete um plano de ação governamental. Daí, também, seu caráter de instrumento representativo da vontade popular; o que justifica a crescente atuação legislativa no campo orçamentário.”

“Por oportuno, cumpre lembrar que, lamentavelmente, entre nós, o orçamento, longe de espelhar um plano de ação governamental, referendado pela sociedade, tende mais para o campo da ficção. Tanto é assim que a União já ficou duas vezes sem orçamento aprovado, como resultado de divergências entre o Parlamento e o Executivo em torno de algumas das prioridades nacionais, sem que isso tivesse afetado a rotina governamental.”

“Vige entre nós a cultura de desprezo ao orçamento, apesar de, ironicamente, existir uma parafernália de regras e normas, algumas delas de natureza penal, objetivando a fiel execução orçamentária.”

KYOSHI HARADA, *Direito Financeiro Tributário*, 8ª. edição, Atlas, 2001, p. 72

Com efeito, o art. 58, inciso IV, da Constituição Federal, tipifica como crime de responsabilidade do Presidente da República qualquer comportamento que atentar contra a lei orçamentária. Tal dispositivo nunca foi aplicado e o orçamento, de fato, na verdade, na prática, continua sendo um amontoado de números, com caráter meramente autorizativo.

“O orçamento não visa precipuamente ao controle do Executivo nem ao dirigismo econômico e ao intervencionismo, senão que procede à regulação da economia e das relações sociais (em tema de educação, saúde, políticas públicas, etc.) por intermédio da atividade administrativa. Quer dizer: o planejamento, consubstanciado no plano plurianual, na lei de diretrizes orçamentárias ou na lei orçamentária anual, é mera autorização para que a Administração execute o programa traçado em leis específicas que compõem o sistema do Direito Administrativo, que já não está voltado para a regulamentação de todo o social nem para a intervenção na economia. O planejamento, qualquer que seja ele, controla a Administração quanto ao limite máximo de gastos, mas não a obriga a realizar a despesa autorizada, como diante veremos, em virtude de sua natureza simplesmente formal.

Corolário dessa afirmativa é que a atividade administrativa objeto do planejamento passa a depender da efetiva realização da receita orçamentária e dos resultados positivos da economia. As políticas públicas dependem de dinheiro, e não apenas de verba. Os direitos sociais e a ação governamental vivem sob a reserva do possível, isto é, da arrecadação dos ingressos previstos nos planos anuais e plurianuais.”

RICARDO LOBO TORRES, *O Orçamento na Constituição*, Renovar, Rio de Janeiro, 1995, p. 52

Obviamente, a execução da despesa depende da arrecadação da receita, mas isso não significa nem autoriza o puro e

simples descumprimento do orçamento, até mesmo de forma transversa, mediante o uso indevido de medidas provisórias. Uma simples consulta à lista de medidas provisórias editadas nos últimos anos serve para evidenciar a prodigalidade com a qual elas foram utilizadas para a abertura de créditos extraordinários, para atender despesas ordinárias, usuais, sem qualquer urgência, em completo desrespeito ao disposto no art. 41 da Lei nº 4.320/64, cujo inciso III deixa claro que tais créditos somente podem ser abertos para despesas urgentes, “*em casos de guerra, comoção intestina ou calamidade pública*”.

Na prática, por meio de medidas provisórias, o Executivo desrespeita o orçamento sem qualquer reserva, preocupação ou cuidado, adotando atitudes aleatórias e empíricas ao sabor dos ventos da política. Por exemplo, por meio da MP nº 444, de 29/10/08 (convertida posteriormente na Lei nº 11.881/08) o Presidente da República se autoriza a si mesmo a doar estoques de alimentos para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, sem que isso estivesse previsto em qualquer plano governamental.

Paralelamente, projetos e programas efetivamente previstos, e devidamente contemplados com os recursos correspondentes, não são executados ou são implantados apenas parcialmente, sem atingir as metas objetivadas.

O propósito deste estudo é exatamente demonstrar que esse comportamento, consistente, no fundo, em descumprir o orçamento, não mais pode ser aceito. Ou seja: o orçamento programa, que é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas, de projetos e programas a serem executados, dos quais as dotações são a mera representação numérica, não mais pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional, um caráter impositivo.

A lei orçamentária, uma vez aprovada, obriga o Executivo a lhe dar fiel cumprimento, sob pena da configuração de crime de responsabilidade. Cumprir a lei orçamentária significa executar ou implantar os projetos e programas que embasaram ou justificaram os quantitativos expressos nas dotações orçamentárias.

Obviamente, ninguém está obrigado a fazer o impossível. Se existirem circunstâncias excludentes, se ocorrerem fatos que tornem impossível a fiel execução dos projetos e programas previstos, não haverá crime. Mas, então, o orçamento poderá e deverá ser alterado pela mecânica da abertura de créditos adicionais, porém somente na forma prevista nos artigos 40 e 41 da lei nº 4.320/64. O que não pode ser aceito é o descumprimento puro e simples, sem qualquer justificativa.

Um grande passo no sentido da seriedade no trato das questões orçamentárias foi dado pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04/05/00, que, conforme consta de seu art.1º, “*estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal*”, expressão essa cujo significado está expresso em seu §1º, que se transcreve:

§1º. 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.”

Coerentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal faz uma necessária e indispensável ligação entre o orçamento participativo, que encerra a possibilidade de participação popular na elaboração dos diversos orçamentos, e a efetiva e concreta possibilidade de acompanhamento popular da execução fiscal, afirmando um verdadeiro direito, da coletividade, à transparência da gestão fiscal:

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

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

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

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

Em síntese, não faz sentido algum o delineamento de todo um sistema orçamentário calcado no planejamento e a afirmação do direito à transparência da gestão fiscal, se as dotações orçamentárias não tiverem caráter impositivo. De nada vale assegurar a participação popular no momento de elaboração do orçamento se, no decorrer do exercício financeiro, o Poder Executivo não tiver o dever de executar o que foi planejado, mediante um processo de consulta pública seguido de um cuidadoso exame pelos representantes do povo nas casas legislativas.

Pode-se afirmar, com segurança, que o antigo debate sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento não tem mais sentido, diante da plethora de normas que não deixam sombra de dúvida quanto ao fato de que o sistema de orçamentos é, na verdade, um subsistema do conjunto articulado de projetos e programas que devem orientar o planejamento governamental, o qual, nos termos do art. 174 da Constituição Federal, é determinante para o setor público.

Publicado em:

Orçamentos Públicos e Direito Financeiro

José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff (coordenadores)

Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2011, p. 309 a 327