

**ORÇAMENTOS PÚBLICOS  
E DIREITO FINANCEIRO**

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

---

Orçamentos públicos e direito financeiro / coordenadores José  
Maurício Conti e Fernando Facury Scaff. – São Paulo : Editora  
Revista dos Tribunais, 2011.

Vários autores.  
ISBN 978-85-203-2980-1

1. Orçamentos públicos 2. Orçamentos públicos – Leis e legislação  
– Brasil I. Conti, José Mauricio; Scaff, Fernando Facury.

11-08125

CDU-34:336.126.5(81)

---

**Índices para catálogo sistemático: 1. Brasil : Orçamentos públicos :**  
Finanças públicas : Direito financeiro 34:336.126.5(81)

JOSÉ MAURICIO CONTI  
FERNANDO FACURY SCAFF

*Coordenação*

# ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Adilson Abreu Dallari • Alexandra Katia Dallaverde • Alessandro Octaviani • Ana Carla Bliacheriene • André Castro Carvalho • Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo • Bruno Mitsuo Nagata • Carlos Otávio Ferreira de Almeida • Celso de Barros Correia Neto • Cesar Augusto Seijas de Andrade • César de Moraes Sabbag • Cleucio Santos Nunes • Cristiane Coelho • Eliana Franco Neme • Emerson Cesar da Silva Gomes • Eurípedes Gomes Faim Filho • Fabrício Motta • Fernando Facury Scaff • Flávio Rubinstein • Flavio Tudisco • Francisco Cañal • Francisco Sérgio Silva Rocha • Franselmo Araújo Costa • Gabriel Loretto Lochagin • Guilherme Bueno de Camargo • Guilherme Jardim Jurksaitis • Helio Martins Tollini • Horacio Guillermo Corti • Izaías José de Santana • James Giacomoni • João Ricardo Catarino • José Augusto Moreira de Carvalho • José Mauricio Conti • José Roberto R. Afonso • Kiyoshi Harada • Kleber Luiz Zanchim • Luciano Ferraz • Luís Felipe Valerim Pinheiro • Luiz Alberto David Araujo • Marcelo Guerra Martins • Márcio Ferro Catapani • Marco Antonio Hatem Beneton • Marcos Nóbrega • Maria de Fátima Ribeiro • Maria Elisa Cesar Novais • Maurício Barros • Moacir Marques da Silva • Nazaré da Costa Cabral • Raquel Cavalcanti Ramos Machado • Renato Jorge Brown Ribeiro • Rodrigo Oliveira de Faria • Sandoval Alves da Silva • Sérgio Assoni Filho • Ursula Dias Peres • Valmor Slomski • Vasco Valdez • Wallace Paiva Martins Junior

EDITORA   
REVISTA DOS TRIBUNAIS

## ORÇAMENTOS PÚBLICOS E DIREITO FINANCEIRO

Coordenação

JOSÉ MAURICIO CONTI

FERNANDO FACURY SCAFF

Adilson Abreu Dallari / Alexsandra Katia Dallaverde / Alessandro Octaviani / Ana Carla Bliacheriene / André Castro Carvalho / Andressa Guimarães Torquato Fernandes Rêgo / Bruno Mitsuo Nagata / Carlos Otávio Ferreira de Almeida / Celso de Barros Correia Neto / Cesar Augusto Seijas de Andrade / César de Moraes Sabbag / Cleucio Santos Nunes / Cristiane Coelho / Eliana Franco Neme / Emerson Cesar da Silva Gomes / Eurípedes Gomes Faim Filho / Fabrício Motta / Fernando Facury Scaff / Flávio Rubinstein / Flavio Tudisco / Francisco Cañal / Francisco Sérgio Silva Rocha / Franselmo Araújo Costa / Gabriel Loretto Lochagim / Guilherme Bueno de Camargo / Guilherme Jardim Jurksaitis / Helio Martins Tollini / Horacio Guillermo Corti / Izaias José de Santana / James Giacomoni / João Ricardo Catarino / José Augusto Moreira de Carvalho / José Mauricio Conti / José Roberto R. Afonso / Kiyoshi Harada / Kleber Luiz Zanchim / Luciano Ferraz / Luís Felipe Valerim Pinheiro / Luiz Alberto David Araujo / Marcelo Guerra Martins / Márcio Ferro Catapani / Marco Antonio Hatem Beneton / Marcos Nóbrega / Maria de Fátima Ribeiro / Maria Elisa Cesar Novais / Maurício Barros / Moacir Marques da Silva / Nazaré da Costa Cabral / Raquel Cavalcanti Ramos Machado / Renato Jorge Brown Ribeiro / Rodrigo Oliveira de Faria / Sandoval Alves da Silva / Sérgio Assoni Filho / Ursula Dias Peres / Valmor Slomski / Vasco Valdez / Wallace Paiva Martins Junior

© desta edição [2011]

**EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.**

ANTONIO BELINELO

*Diretor responsável*

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda  
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450  
CEP 01136-000 – São Paulo, SP, Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT  
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)  
Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso site: www.rt.com.br

Impresso no Brasil [09-2011]

Profissional

Fechamento desta edição [31.08.2011]



ISBN 978-85-203-2980-1

# ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO: A RELAÇÃO DE NECESSIDADE ENTRE AS NORMAS DO SISTEMA ORÇAMENTÁRIO

FRANCISCO SÉRGIO SILVA ROCHA

Doutor e Mestre em Direito pela UFPA. Professor de Direito Constitucional na Faculdade Ideal. Desembargador do Trabalho da 8.ª Região.

**RESUMO:** Concepção do orçamento como instrumento de ação governamental, para realização do desenvolvimento econômico-social de uma específica coletividade, com função de permitir a execução do estabelecido pela planificação da atividade estatal. Descrição e desenvolvimento do modelo de sistema orçamentário em vigor, baseado na assertiva do equilíbrio e na coparticipação do Legislativo e do Executivo. O PPA, a LDO e a LOA como normas integrantes de um ciclo orçamentário, interdependentes e vinculantes. Possibilidade de manejo dos instrumentos de constitucionalidade das normas para assegurar esta vinculação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Orçamento – Planejamento econômico – Leis orçamentárias – Vinculatividade e controle.

**ABSTRACT:** Design of the budget as an instrument of governmental action for the realization of economic and social development of a specific community, functioning to allow the execution of the plan established by the planning of state action. Description and development of the model of budget system in place, based on the statement of balance and joint participation of the Legislative and the Executive Branch. The PPA, the LDO and the PPA, the LDO and the LOA laws as members of a budget cycle, interdependent and binding. Possibility of management tools constitutionality of the rules to ensure this linkage.

**KEYWORDS:** Budget – Economic planning – Budget laws and judicial review.

A Constituição Federal prevê a existência de um conjunto de normas que irá atuar em instâncias diferentes para formar o que se pode denominar de sistema orçamentário. Como é sabido, nosso sistema constitucional trata do orçamento no Capítulo II, seção II e prevê a existência de um sistema de orçamento que envolve a existência de três normas distintas: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (art. 166 da CF). Estas normas constituem um sistema complexo, com uma interligação na concepção e no desenvolvimento, o que permite afirmar a possibilidade de efetivação de tarefa de gerenciamento de longo prazo das atividades do Estado, para além do mero controle do dispêndio público. Neste sentido, constituem um mecanismo de planejamento, aplicação e controle sobre o recurso público, procedendo a uma interação entre Executivo e Legislativo na efetivação das políticas públicas em observância ao comando da Constituição.<sup>1</sup>

É possível considerar que esta modalidade de estruturação da norma orçamentária possui raízes na Constituição de 1946. A existência de mecanismos de planejamento foi uma característica marcante desta Constituição, consoante se pode verificar pela adoção de planos setoriais e regionais, com reflexos no orçamento, ao estabelecer vinculações com a receita.<sup>2</sup> Neste sentido, o indicador mais significativo de planejamento estatal foi a elaboração do Plano de Metas (1956-1961), no Governo Kubitschek.

O Plano de Metas (1956-1961) foi estruturado como o principal instrumento de política econômica do governo. Entre seus objetivos mais gerais é de se destacar: (a) abolir os pontos de estrangulamento da economia por meio de investimentos infraestruturais, a cargo do Estado; (b) expandir a indústria de base, estimulando investimentos privados nacionais ou estrangeiros; (c) criar condições econômicas, financeiras, sociais e políticas para o florescimento da livre iniciativa; e (d) atrair o interesse de empresários estrangeiros, com seu capital e tecnologia. Para além destes objetivos, sua função seria estimular a poupança nacional e incentivar a mo-

1. Consoante a doutrina de Eros Grau a respeito do estabelecimento de um “ordenamento jurídico do planejamento”, constante de uma série de atos normativos que disciplinam a ação estatal, que deve sempre definir previamente as metas e os meios de sua intervenção (GRAU, EROS. *Planejamento econômico e regra jurídica*. São Paulo: Ed. RT, 1978).
2. Especificamente quanto à vinculação da receita, vejam-se os arts. 198 e 199 da Constituição de 1946, a seguir transcritos: “Art. 198. Na execução do plano de defesa contra os efeitos da denominada seca do Nordeste, a União dependerá, anualmente, com as obras e os serviços de assistência econômica e social, quantia nunca inferior a 3% (três por cento) da sua renda tributária. Art. 199. Na execução do plano de valorização econômica da Amazônia, a União aplicará, durante, pelo menos, 20 (vinte) anos consecutivos, quantia não inferior a 3% (três por cento) da sua renda tributária. Parágrafo único. Os Estados e os Territórios daquela região, bem como os respectivos Municípios, reservarão para o mesmo fim, anualmente, 3% (três por cento) das suas rendas tributárias. Os recursos de que trata este parágrafo serão aplicados por intermédio do Governo federal”.

dernização geral do sistema produtivo.<sup>3</sup> Em 1962, por meio da Lei Delegada 1, foi criado o cargo de ministro extraordinário responsável pelo planejamento, inicialmente ocupado por Celso Furtado, submetendo o Conselho de Desenvolvimento à sua administração. O Plano Trienal se desenvolveu sob seus auspícios. A formulação de Celso Furtado é considerada como o primeiro instrumento de orientação da política econômica, com sua proposta de reforma econômica e de reformas de base, com a finalidade de converter a economia colonial em economia nacional, com a assunção dos centros de decisões essenciais ao progresso autônomo pelo Estado brasileiro.<sup>4</sup>

Em 31 de março de 1964 ocorreu o rompimento da ordem institucional com o advento de um golpe militar que afastou o Presidente da República de suas funções e o substituiu, inicialmente por um dos líderes do movimento militar<sup>5</sup> e, posteriormente, por uma junta governativa militarizada. Este governo procedeu a uma revisão autoritária do processo de elaboração do orçamento, sem romper com a integração da atuação do Estado, subordinada ao princípio do planejamento. O Dec. 53.914, de 11.05.1964, criou o cargo de Ministro Extraordinário do Planejamento e Coordenação Econômica,<sup>6</sup> com a atribuição de “dirigir e coordenar a revisão do plano nacional de desenvolvimento econômico; coordenar e harmonizar, em planos gerais, regionais e setoriais, os programas e projetos elaborados por órgãos públicos; coordenar a elaboração e a execução do Orçamento Geral da União e dos orçamentos dos órgãos e entidades subvencionadas pela União, harmonizando-os com o plano nacional de desenvolvimento econômico”.<sup>7</sup>

A Constituição de 1967 reforçou o caráter centralizador e autoritário do regime vigente, rompendo com o sistema de elaboração conjunta da norma orçamentária

- 
3. Cf. IANNI, Octávio. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009. p. 153.
  4. BERCOVICI, Gilberto. *A constituição econômica e desenvolvimento*. São Paulo: Malheiros, 2005.
  5. O Gen. Castelo Branco foi eleito indiretamente pelo Congresso Nacional, com apoio no Ato Institucional 1. Com a doença e posterior falecimento de seu sucessor Gen. Costa e Silva, o Poder Executivo passou a ser exercido por uma Junta Militar que promulga a EC1, de 17.10.1969, que reformula completamente a Constituição de 1967. Cf.: FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: USP, 2001.
  6. Dec. 53.914, de 11.05.1964.
  7. No regime da Constituição de 1967/1969 foi editado o Ato Complementar 43/1969 que concebia o planejamento como equivalente ao programa de determinado governo, limitando-o temporalmente ao mandato presidencial. Seu objetivo era assegurar o desenvolvimento econômico acelerado, sendo imposto pelo Governo Central, sem qualquer preocupação com a discussão parlamentar, com a possibilidade, inclusive, de aprovação por decurso de prazo. (BERCOVICI, Gilberto. Op. cit.). Foram elaborados os planos: I PND para o período de 1972/1974 e o II PND para o período de 1975/1979.

entre o Executivo e o Parlamento. Entre seus dispositivos, vale destacar a limitação estabelecida no *caput* do art. 67 e em seu parágrafo,<sup>8</sup> além de tolher a atuação do Legislativo, impedindo-o de efetuar qualquer modificação de monta no projeto orçamentário. Releva destacar também a existência de um mecanismo de segurança, dispondo que a não devolução do projeto apresentado para sanção, em quatro meses, implicava a autorização ao Executivo para promulgar a proposta então encaminhada.<sup>9</sup> Deve ainda ser destacada a inserção de dispositivo que previa a necessidade de um equilíbrio entre receita e despesa na elaboração do orçamento. É de notar que a previsão de equilíbrio no orçamento foi introduzida nesta Constituição, com a inserção de um mecanismo de segurança de sorte a excepcionar a regra de equilíbrio, na hipótese de execução de política corretiva de recessão econômica ou na hipótese de necessidade de abertura de crédito extraordinário, este somente admissível em casos de necessidade imprevista, como guerra, subversão interna ou calamidade pública. Nesta situação, o montante da despesa autorizada poderia ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.<sup>10</sup>

8. Constituição brasileira de 1967: “Art. 67. É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública. § 1.º Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo. § 2.º Os projetos de lei referidos neste artigo somente sofrerão emendas nas comissões do Poder Legislativo. Será final o pronunciamento das Comissões sobre emendas, salvo se um terço dos membros da Câmara respectiva pedir ao seu Presidente a votação em Plenário, sem discussão, de emenda aprovada ou rejeitada nas Comissões. § 3.º Ao Poder Executivo será facultado enviar mensagem a qualquer das Casas do Legislativo, em que esteja tramitando o Projeto de Orçamento, propondo a sua retificação, desde que não esteja concluída a votação do subanexo a ser alterado”.
9. Constituição brasileira de 1967: “Art. 68. O projeto de lei orçamentária anual será enviado pelo Presidente da República à Câmara dos Deputados até cinco meses antes do início do exercício financeiro seguinte; se, dentro do prazo de quatro meses, a contar de seu recebimento, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei. § 1.º A Câmara dos Deputados deverá concluir a votação do projeto de lei orçamentária dentro de sessenta dias. Findo esse prazo, se não concluída a votação, o projeto será imediatamente remetido ao Senado Federal, em sua redação primitiva e com as emendas aprovadas. § 2.º O Senado Federal se pronunciará sobre o projeto de lei orçamentária dentro de trinta dias. Findo esse prazo, não concluída a revisão, voltará o projeto à Câmara dos Deputados com as emendas aprovadas e, se não as houver, irá à sanção. § 3.º Dentro do prazo de vinte dias, a Câmara dos Deputados deliberará sobre as emendas oferecidas pelo Senado Federal. Findo esse prazo, sem deliberação, as emendas serão tidas como aprovadas e o projeto enviado à sanção. § 4.º Aplicam-se ao projeto de lei orçamentária, no que não contrarie o disposto nesta Seção, as demais regras constitucionais da elaboração legislativa”.
10. Constituição de 1967. “Art. 66. O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período. §



É relevante para a compreensão da evolução histórica do sistema orçamentário considerar que o regime militar aprofundou a sistemática de planejamento, iniciado sob o regime constitucional de 1946, desenvolvendo uma planificação plurianual<sup>11</sup> e uma vinculação entre normas para além do orçamento anual, que justifica o desenvolvimento atual do sistema do orçamento.

Anterior ao regime militar, mas harmônica com a sistemática do planejamento, temos a edição da Lei 4.320, de 17.03.1964.<sup>12</sup> Aprovada como lei ordinária, sua função é regular as finanças públicas, tendo incorporado vários conceitos novos em termos de técnica orçamentária, destacando-se a adoção do orçamento-programa na elaboração do orçamento federal, refletindo a tendência antes referida da criação de um instrumento materializador do planejamento e a articulação dos mecanismos de atuação do Poder Público, ou seja, a necessidade da adoção do planejamento como instrumento para regular a atuação do Estado. A constatação desta opção é verificada pela singela leitura do art. 2.º daquela norma que explicita a opção.

A Lei 4.320/1964<sup>13</sup> é, ainda hoje, importante diretriz para a elaboração do Orçamento Geral da União. Publicada há mais de 45 anos, permanece em vigor,<sup>14</sup> atingindo um período de tempo em que nosso Estado e a sociedade passaram por profundas e diversas transformações. Esta longeva norma geral estabeleceu as diretrizes para a elaboração, a execução e o controle do orçamento público, aplicável aos Estados e Municípios,<sup>15</sup> e está por demandar atualização, especialmente ante as inovações trazidas pela atual Constituição Federal.

---

1.º O disposto neste artigo não se aplica: (a) nos limites e pelo prazo fixados em resolução do Senado Federal, por proposta do Presidente da República, em execução de política corretiva de recessão econômica; (b) às despesas que, nos termos desta Constituição, podem correr à conta de créditos extraordinários”.

11. Denominado orçamento plurianual de investimento (arts. 63, parágrafo único, e 65, § 4.º), ao qual ficavam submetidas as despesas de capital e os projetos e programas que se prolongassem para mais de um exercício financeiro.
12. Lei 4.320, de 17.03.1964. “Art. 1.º Esta lei estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com o disposto no art. 5.º, inciso XV, letra *b*, da Constituição Federal. Art. 2.º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade”.
13. Para exame da Lei 4.320/1964 remeto o leitor para a obra: CONTI, José Maurício (org.). *Orçamentos públicos São Paulo*: Ed. RT 2009.
14. Concomitantemente à LC 101/2001. Por uma especificidade de nossa atual constituição (art. 163, I) a Lei 4.320/1964 foi recepcionada em nosso ordenamento jurídico, possuindo um *status ficto* de lei complementar.
15. Esta lei foi criada com a finalidade de proporcionar uma uniformidade ao tratamento da matéria, estabelecendo normas gerais disciplinando a elaboração do orçamento público,

A sistemática de planejamento, na vigência da Constituição de 1967, constituiu-se na previsão das seguintes normas: Plano Nacional de Desenvolvimento (PND); Programa Geral de Aplicação (PGA); Orçamento Plurianual de Investimento (OPI) e Orçamento Anual da União. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento, criados pelo Ato Complementar 43,<sup>16</sup> de 29.01.1969, adquiriram a forma de norma jurídica, com tramitação obrigatória pelo Congresso Nacional e visavam à fixação de diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais, bem como previam a possibilidade da elaboração de planos regionais específicos, em função do desenvolvimento regional, especialmente para o Nordeste e a Amazônia. O Programa Geral de Aplicação (PGA) foi instituído pelo art. 4.º do Dec. 70.852, de 20.07.1972, como um elemento complementar ao PND. Sua elaboração compete ao Ministério do Planejamento e Coordenação-Geral, consolidando os orçamentos-programa da União, das entidades de administração indireta e de todos os demais órgãos e entidades sujeitas à supervisão ministerial, constituindo um manual básico de dados quantitativos para o planejamento global, regional e setorial. O OPI era trienal e foi previsto pelo Ato Complementar 43/1969, sendo constituído pela programação de dispêndios de responsabilidade do Governo Federal, excluídas, apenas, as entidades da Administração Indireta e as Fundações que não recebessem transferências do Orçamento da União. É interessante observar que o Orçamento Plurianual de Investimentos foi criado por legislação complementar<sup>17</sup> como instrumento de materialização dos planos nacionais, prevendo uma vinculação importante entre o orçamento anual e a planificação prevista, com um nível de efetividade e controle até então não encontrado em peça orçamentária.<sup>18</sup>

Este sistema guarda harmonia com a concepção do orçamento como instrumento de ação governamental, com a finalidade de propiciar a operacionalização do conjunto de atividades que vão atuar no desenvolvimento econômico-social de

---

sua aplicabilidade à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ver fundamento no art. 5.º, XV, *b*, primeira parte, da Constituição de 1946 e atualmente art. 24, II, § 1.º, da CF/1988.

16. Ato Complementar 43, de 29.01.1969. “Art. 1.º O Poder Executivo elaborará Planos Nacionais de Desenvolvimento, de duração quadrienal, que serão submetidos à deliberação do Congresso Nacional até 15 de setembro do primeiro ano de mandato do Presidente da República. § 1.º Os Planos Nacionais serão apresentados sob a forma de diretrizes gerais de desenvolvimento definindo objetivos e políticas globais, setoriais e regionais”.
17. LC 3, de 07.12.1967.
18. Estes dispositivos foram vetados pelo Presidente da República e mantidos por deliberação do Congresso Nacional, sendo promulgado pelo Presidente do Senado Federal de então. Entre estes é de se destacar a possibilidade de criação do plano nacional pelo Congresso Nacional na omissão do Executivo no encaminhamento da matéria.

uma específica coletividade. Sua função é permitir a execução do estabelecido pela planificação da atividade estatal, como bem destaca Silva:<sup>19</sup>

“As exigências do planejamento das atividades do poder público determinaram a necessidade de adoção de novas técnicas orçamentárias. Se a administração deve desenvolver-se segundo as regras do planejamento, tendo em vista a satisfação das necessidades da coletividade, era imprescindível que os orçamentos públicos se adequassem a esse novo tipo de administração, para tornar-se num instrumento de ação governamental, voltada para a realização de obras e serviços, em função do desenvolvimento socioeconômico da comunidade. Daí surgir a técnica do orçamento por programa ou orçamento-programa, que é um tipo de orçamento vinculado ao planejamento das atividades governamentais. Na verdade, o orçamento-programa não é apenas uma peça financeira, é, antes de tudo, um instrumento de execução de planos e projetos de realização de obras e serviços, visando ao desenvolvimento da comunidade. É um documento em que se designam os recursos de trabalho e financeiros destinados à execução dos programas, subprogramas e projetos de execução da ação governamental, classificados por categorias econômicas, por função e por unidades orçamentárias”.

O PND, o OPI e o Orçamento anual eram normas jurídicas. Tramitavam, obrigatoriamente, pelo Congresso Nacional como elementos integrados de um sistema de planejamento de ação governamental, concebidos de modo ordenado e racional para aplicação paulatina. Sua finalidade consistia na consecução de objetivos igualmente previstos em determinado período de tempo e com clara indicação do montante financeiro envolvido no planejamento, de sorte a propiciar a efetividade da execução do plano, com controle estabelecido de modo interno, no âmbito da execução orçamentária pelo Executivo, ou externo, pelo Congresso Nacional, em evidente controle de mérito da aplicação do plano e não apenas da legalidade.

O término do regime militar também significou o término do ciclo constitucional de 1967/1969, tendo sido convocada uma assembleia constituinte para redigir uma Constituição que refletisse a nova realidade e as aspirações da sociedade civil após o encerramento do regime autoritário. Os trabalhos da assembleia constituinte propriamente dita foram precedidos de elaboração de estudo por uma comissão designada pelo Presidente da República, presidida por Afonso Arinos de Melo Franco<sup>20</sup> e denominada de “Comissão Afonso Arinos”, que produziu um documento que, mesmo sem ter qualquer vínculo formal com a assembleia constituinte, serviu de base informativa aos membros da assembleia.

Neste texto, é possível verificar as origens da norma que resultou do processo constituinte, sendo relevante observar o modo como o processo orçamentário foi tratado neste anteprojeto.

19. SILVA, José Afonso da. *Orçamento-programa no Brasil*. São Paulo: Ed. RT 1973.

20. O anteprojeto Constitucional foi elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Dec. 91.450, de 18.07.1985.

Inicialmente, é de destacar-se que o projeto concebia uma república parlamentarista, pelo que a iniciativa do orçamento anual caberia ao Presidente do Conselho de Ministros, submetida ao Presidente da República para aprovação. Apenas após a aprovação da proposta orçamentária por esta autoridade é que haveria a submissão do projeto ao Congresso Nacional. O sistema proposto mantinha a existência de um plano plurianual, vinculado à especificidade do orçamento-programa, com a previsão de elaboração dos programas setoriais, seus subprogramas e projetos, com a estimativa dos custos e a discriminação das provisões anuais para a sua execução, bem como determinando os objetivos a serem atingidos, com ênfase especial à necessidade de serem consignadas dotações para a execução dos planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País. A vinculação da lei orçamentária ao plano determinava a necessidade da inclusão no plano plurianual de qualquer investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, o que poderia apenas ser excepcionado pela aprovação prévia de lei que autorizasse e fixasse o montante das dotações que anualmente constariam do orçamento, durante o prazo de sua execução.

A aprovação do projeto de plano e de lei orçamentária seria realizada pelo Congresso Nacional, por votação conjunta das duas Casas, até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte. O projeto de constituição previa a promulgação automática da proposta apresentada pelo Presidente do Conselho de Ministros se, até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o tivesse devolvido para sanção.

Pertinente à execução e à fiscalização do orçamento, vale destacar a existência de norma que orientava o emprego do saldo orçamentário<sup>21</sup> e a necessidade permanente e periódica de que o Executivo prestasse informações semestrais ao Poder Legislativo a respeito da execução do orçamento anual e plurianual, a fim de habilitá-lo a avaliar o desempenho da administração e propor as correções necessárias. O projeto também previa a existência de organismo de controle interno com a finalidade de assegurar maior eficácia do controle externo e a regularidade da realização da receita e das despesas, cabendo-lhe proteger os respectivos ativos patrimoniais e o acompanhamento da execução de programas de trabalho e dos orçamentos, além de realizar avaliação dos resultados alcançados pelos administradores, inclusive quanto à execução dos contratos.

É de notar a preocupação do projeto em criar uma proposta de orçamento com ênfase no projeto de desenvolvimento nacional, em sentido harmônico com as normas anteriores que presidiam a elaboração da proposta orçamentária. Apenas se pode destacar a necessária adaptação para o proposto sistema parlamentarista pela

---

21. Projeto Afonso Arinos: “Art. 194. A lei do orçamento não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa. Não se incluem na proibição: (...) II – as disposições sobre a aplicação do saldo que houver”.

elaboração da proposta pelo presidente do conselho de ministros e a curiosa solução que concebia a aprovação da proposta em caso de inércia do Parlamento, em perfeita harmonia com a disposição constante do art. 68 da Carta de 1967/1969.

Após a conclusão dos trabalhos desta comissão, foi elaborado outro estudo que, igualmente, serviu de base para a atuação na assembleia constituinte. Refiro-me à proposta denominada “Muda Brasil”, concebida por Fábio Konder Comparato, com o auxílio de diversos estudiosos, que enfatizava a relação dialética entre o texto da Constituição e a sociedade, com a consideração de que todo texto constitucional, para possuir efetividade sociológica e não apenas vigência jurídica, não pode ser estático e meramente declarativo; ele deve adaptar-se permanentemente às mudanças sociais.<sup>22</sup>

O anteprojeto apresentado possuía como ideia central o desenvolvimento como objetivo nacional e a noção de que este constitui um processo planejado de transformação global das estruturas socioeconômicas do país, vinculado ao processo de democratização da sociedade. O subdesenvolvimento seria um estado de desequilíbrio estrutural e dinâmico da sociedade, produzindo a desigualdade crescente entre classes, setores e regiões, com a finalidade do estabelecimento de uma igualdade de condições socioeconômicas básicas e, por conseguinte, extinguir o regime oligárquico em todos os níveis. Coerentemente, o projeto previa a organização de órgãos de planejamento como centros autônomos de poder, com independência funcional e composto de membros com mandato determinado, guardando autonomia relativamente ao Executivo e ao Legislativo, com a incumbência de elaborar os planos de desenvolvimento e fiscalizar sua execução. À administração pública caberia a execução dos planos tais como os aprovados pelo Parlamento. Na matéria tipicamente orçamentária, o anteprojeto regulou, destacadamente, a elaboração e a aprovação do orçamento-programa do plano nacional de desenvolvimento, do orçamento fiscal e do orçamento dos órgãos da administração indireta, estabelecendo regras apropriadas para o controle de sua execução. A execução do orçamento-programa seria realizada pela superintendência nacional do planejamento, com a atuação do Tribunal de Contas da União, quanto à regularidade das despesas e pela Comissão Mista do Congresso Nacional, relativamente ao orçamento monetário.

A proposta da Comissão Afonso Arinos serviu de sugestão aos trabalhos da assembleia constituinte. Estes trabalhos iniciaram, tendo sido eleito, como presidente da Subcomissão de Orçamento e Fiscalização Financeira e da Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças o Deputado João Alves de Almeida, figurando como relator designado o Deputado José Luiz Maia. As discussões iniciaram com a realização de audiências públicas, nas quais foram estabelecidos alguns pontos, posteriormente tidos como consensuais.

---

22. COMPARATO, Fábio Konder. *Muda Brasil – Uma Constituição para o desenvolvimento democrático*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 13.

O primeiro deles foi a constatação de que o plano plurianual não se prestava ao papel constitucional que deveria cumprir, havendo concordância quanto à necessidade de que o poder político se pronunciasse sobre planos e programas de governo e que o Orçamento da União os refletisse, pelo que emergiu a proposta de que fossem submetidos ao Congresso Nacional. Uma das pessoas chamadas à audição foi o ex-ministro da Fazenda e do Planejamento Mário Henrique Simonsen, que destacou a existência de quase um consenso nacional no sentido de que o Orçamento é o veículo pelo qual o plano do Governo se transforma de livro em ação concreta. A objetividade prática do plano se realiza por meio do orçamento, o anual ou os orçamentos plurianuais de investimentos. É neste momento que o planejamento sai do livro para se transformar em realidade. Os planos orçamentários devem ser objeto de um processo legislativo, em que a sociedade possa, por meio de seus representantes, efetuar a deliberação política sobre os rumos do Estado.<sup>23</sup>

Após as audiências o relator da subcomissão apresentou uma proposta, resumida nos seguintes pontos:

“Em quase cem anos de República, o Orçamento público no Brasil tem-se apresentado como uma peça hermética, de trânsito muito restrito. A participação legislativa jamais acompanhou o processo de orçamentação, operando-se, até quando foi possível, na apreciação e na apresentação de emendas inteiramente divorciadas de qualquer plano. O que se pretende, agora, é acoplar o orçamento ao planejamento de longo, médio e curte prazos, permitindo, em princípio, que a distribuição dos recursos obedeça a parâmetros realistas e inteiramente compatibilizados com as necessidades nacionais, a partir das prioridades regionais aferidas em todos os níveis de governo. A partir do pressuposto de que nenhum dispêndio poderá ser efetuado sem o respectivo plano, quer na administração direta quer na indireta e organismos e entidades a estas vinculados, busca-se não apenas a racionalização das despesas, mas, acima de tudo, a disciplinação dos investimentos públicos, em sintonia com os verdadeiros anseios da população brasileira”. (Senado Federal)

O anteprojeto dos planos e orçamentos, da fiscalização financeira, orçamentária e patrimonial apresentado pelo relator propunha o estabelecimento de planos de longo, médio e curto prazo, aos quais se subordinariam os planos e orçamentos do setor público, condicionados à aprovação pelo Congresso Nacional e levando em consideração as macrorregiões geográficas do País e a participação dos diversos segmentos políticos e sociais dos vários níveis de governo. A alocação de recursos deveria obedecer ao critério da proporcionalidade direta à população e inversa à renda, excluindo-se as despesas com: (a) segurança e defesa nacional; (b) manutenção dos órgãos federais sediados no Distrito Federal; (c) Poder Legislativo e Judiciário; e (d) dívida pública.

23. Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Brasília: Senado Federal, 2008.

A preocupação com o planejamento não foi descurada pelo relator, cabendo aos orçamentos anuais do setor público explicitar os objetivos e metas a alcançar com os recursos alocados, bem como proporcionar elementos para verificar a vinculação com os planos, a eficácia e a eficiência dos agentes. De sorte a subsidiar a atuação do Congresso Nacional na deliberação sobre a proposta do orçamento, o Poder Executivo encaminharia ao Congresso Nacional, juntamente com a mensagem de abertura dos trabalhos legislativos, os indicadores econômicos e sociais, e outros parâmetros para a elaboração da proposta orçamentária, bem como o plano de distribuição de recursos e, até três meses antes do início do exercício financeiro, o projeto de lei orçamentária. A falta de apreciação pelo Congresso Nacional implicaria, após o transcurso de prazo especificado, a promulgação da proposta apresentada pelo Executivo.

É de notar, neste relatório conclusivo da subcomissão, uma marcante preocupação com a necessidade de dotar o País de instrumento capaz de operar, eficientemente, um modelo de desenvolvimento genuinamente brasileiro, como decorrência natural de uma estrutura orçamentária rigorosamente filiada ao planejamento de curto, médio e longo prazo, dentro dos quais fossem balizadas as prioridades nacionais e regionais e definida a periodicidade para execução dos planos. Os planos e orçamentos deveriam ser regionalizados, com a manifesta intenção de proceder à política de desenvolvimento com a finalidade de reduzir a desigualdade regional, sendo esta uma das unanimidades na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças. (Senado Federal). Observa-se, em todos os debates ocorridos, a formação de um consenso a respeito da necessidade de submeter ao exame e à deliberação do Congresso Nacional um orçamento do setor público que incluía todo o universo das ações a serem desenvolvidas no âmbito dos poderes e suas entidades, de sorte a dotar o Legislativo de todos os mecanismos que lhe permitam não só deliberar, previamente, sobre os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, como acompanhar sua implementação e promover as alterações que julgar necessárias na fase do exame das propostas de lei enviadas ao Congresso pelo Executivo.

A matéria foi remetida à Comissão de Sistematização, tendo recebido emenda substitutiva do Constituinte Bernardo Cabral, com nova proposta para o tema. Vale reproduzir trecho do debate que explica a concepção do substitutivo:

“O sr. Constituinte José Serra: – Sr. Presidente, Srs. Constituintes, é importante explicar que o projeto orçamentário em discussão, contido no Substitutivo II, contempla, na verdade, três orçamentos que deverão ser aprovados pelo Congresso Nacional. Isso é inédito na história da participação do Legislativo. Primeiro, contempla o orçamento fiscal; depois, o da seguridade, o que inclui a Previdência Social, e o orçamento de investimentos das empresas estatais. Nenhuma obra vai poder ser feita pelas empresas estatais sem que passe pelo Congresso Nacional. Isto é muito importante em termos da abrangência do orçamento. Segundo, criamos a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que começa a ser discutida em abril, devendo se estender até junho. O Congresso deverá discutir as grandes alocações, as grandes

prioridades que serão dadas nesses três orçamentos que deverão ser aprovados no segundo semestre. Portanto, grande parte da preocupação que aqui foi expressa está contemplada em nosso programa. A Lei de Diretrizes Orçamentárias contempla isso, que é absolutamente essencial e constitui uma inovação. (...) Este capítulo do Orçamento constitui uma verdadeira redenção do Poder Legislativo quanto à sua participação no processo decisório do País, no gasto público e no desenvolvimento econômico e social da Nação. Isto é muito importante deixar claro”.

O texto resultante da Comissão de Sistematização modificou o que fora apresentado na comissão do orçamento, tendo sido retirada, exemplificativamente, a determinação de alocação de recursos, obedecendo ao critério da proporcionalidade direta à população e inversa à renda. Contudo, as linhas gerais da vinculação do sistema orçamentário ao estabelecimento de programa e à participação ampla do Legislativo na elaboração e, mais importante, na fiscalização da aplicação dos recursos públicos, foram mantidas na proposta aprovada ao final. Veja-se a manifestação do relator desta matéria na Comissão de Sistematização:

“Sr. Relator (Antônio Carlos Konder Reis): (...) O projeto diversificou e ampliou a competência do Poder Legislativo. Assim, o orçamento fiscal será dividido em três partes: orçamento ordinário, se assim se pode chamar; orçamento de seguridade e orçamento voltado para os investimentos. O sistema proposto pelo projeto cria uma figura legislativa, que será objeto de exame e da deliberação do Poder Legislativo, antes desses três orçamentos que compõem o Orçamento-Geral da República: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, no tempo devido, para cumprir uma tarefa específica. A Lei de Diretrizes Orçamentárias será apresentada ao Congresso, discutida e, sobre ela, o Congresso deliberará no momento oportuno, nos primeiros meses da sessão legislativa. O Poder Executivo encaminhar-nos-á o Orçamento Geral para o exercício subsequente, que tem de obedecer àquelas diretrizes. É um sistema novo que inclui ainda o orçamento ou plano plurianual. A lei de diretrizes há de se comportar dentro das normas estabelecidas no plano plurianual, estabelecerá os parâmetros e os balizamentos e dará orientação para que o Congresso vote o Orçamento Geral da República. (...) Peço, porém, a atenção de V. Exas. quanto à forma de elaboração do Orçamento e à nossa participação no Orçamento Geral da República. Está no § 7.º do art. 186: ‘Lei complementar disporá sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a tramitação legislativa, a elaboração e a organização do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, e estabelecerá normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para instituição e funcionamento de fundos’”.<sup>24</sup>

Consoante doutrina de Ricardo Lobo Torres, a proposta referendada pela Assembleia Nacional Constituinte, relativamente ao sistema orçamentário, tem por

24. Atualmente esta é a redação do art. 165, § 9.º, da Constituição. Trecho retirado dos Anais da Assembleia Nacional Constituinte. Senado Federal, 2008.



pressuposto a aprovação do sistema parlamentarista de governo, baseado no modelo alemão e francês,<sup>25</sup> com a inserção de dispositivos constitucionais de índole parlamentarista, exemplificando com a lei de diretrizes orçamentárias e a Comissão Mista do Congresso. Não se pode negar que havia uma forte discussão na Comissão de Sistematização da Assembleia Constituinte em relação ao sistema parlamentarista<sup>26</sup> e, por este motivo, foi incluída, nas disposições transitórias de nossa Constituição, a previsão de um plebiscito para que a população pudesse deliberar sobre a forma e o sistema de governo.<sup>27</sup> Todavia, parece um exagero considerar a incompatibilidade entre o sistema presidencialista e o modelo aprovado pela assembleia constituinte. Claro que a visão de executivo e de legislativo não se parece com o modelo imperial vigente no regime da Constituição de 1967/1969, havendo um equilíbrio maior entre os poderes e atribuições do Congresso Nacional e do Presidente da República, sendo isto uma grande fonte de preocupação dos constituintes, seja na fase de subcomissão, seja na sistematização, seja no plenário.

O modelo de sistema orçamentário atualmente em vigor, elaborado pelo Constituinte Originário de 1988, está baseado no equilíbrio e na coparticipação do Legislativo e do Executivo, bem como na existência de um sistema de planejamento econômico que irá orientar a criação e a execução da norma do orçamento.<sup>28</sup> O sistema orçamentário federal passou a ser regulado por três leis: a Lei do Plano Plurianual (PPA); a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), o que representou uma mudança de paradigma em relação ao modelo tradicional de orçamento, introduzindo a concepção que passa a cumprir também a função de mecanismo de planejamento e não apenas de controle dos recursos públicos.

Desta feita, destaca-se uma posição consensual em relação à necessidade de priorizar o sistema de planejamento apto a conduzir os rumos de atuação do Estado e reforço à atuação do Parlamento, enquanto órgão que aprova e efetivamente fiscaliza a aplicação do orçamento, como resgate da participação da sociedade civil na condução dos destinos do Estado. A preocupação pela aprovação de normas relativas a estes dois específicos pontos é nítida desde os trabalhos ocorridos no período pré-constituinte, passando pelas comissões até o plenário. Isto se evidencia na matéria de discussão orçamentária em que tais fundamentos emergem como razões de deliberação da assembleia constituinte.

25. TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário. O orçamento na Constituição*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. vol. 5, p. 68.

26. O relator na Comissão do Sistema Tributário, Orçamento e Finanças – Constituinte José Serra era declaradamente parlamentarista. Ver entrevista transcrita em [www.tvcultura.com.br/rodaviva/programa/PGM0060].

27. Constituição Federal. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

28. Isto era uma tendência mesmo antes do início dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Veja os trabalhos produzidos pela Comissão Afonso Arinos, acima referidos.

Desta forma, vemos que, em nosso ordenamento jurídico, o orçamento é muito mais do que uma previsão de receita e estimativa de despesa em um contexto de controle político, surgindo como um mecanismo de planejamento, aplicação e controle sobre o recurso público, procedendo a uma interação entre Executivo e Legislativo na efetivação das políticas públicas em observância ao comando da Constituição. Destaca-se a afirmativa de Eros Grau a respeito do estabelecimento de um “ordenamento jurídico do planejamento”, constante de uma série de atos normativos que disciplinam a ação estatal, que deve sempre definir previamente as metas e os meios de sua intervenção.<sup>29</sup>

É certo que o orçamento não é o equivalente numérico ao planejamento. O orçamento é um instrumento do planejamento, mas não é o planejamento em si. Consoante leciona Bercovici, existe uma tendência de reduzir o plano ao orçamento. Neste sentido, considera que a experiência recente, materializada pelo plano “Brasil em Ação” do Governo Fernando Henrique Cardoso, assemelha-se às primeiras experiências de planificação dos gastos estatais no Brasil desenvolvidas pelo DASP durante o Estado-Novo (Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional – 1939 e Plano de Obras e Equipamentos – 1943) e durante o Governo Dutra (Plano Salte). A redução do planejamento ao orçamento implica a impossibilidade da fixação de diretrizes para a atuação do Estado, que servirá inclusive, de orientação para a atividade privada,<sup>30</sup> significando apenas uma forma de incrementar o controle racional dos gastos públicos, olvidando a verdadeira tarefa que é a transformação das estruturas socioeconômicas.<sup>31</sup>

---

29. Contudo, o autor considera que o planejamento não permite ao setor privado demandar o Poder Público em face do comportamento omissivo ao não implementar determinada ação prevista no plano. A possibilidade de obrigar o Poder Público estaria restrita ao comportamento comissivo ao realizar despesa fora das previsões contidas no orçamento plurianual de investimentos (GRAU, Eros Roberto. Op. cit., p. 239). É claro que esta obra é anterior à vigência da atual Constituição que considera o planejamento como obrigatório ao Poder Público (CF, art. 174), não se sabendo se o autor mantém o posicionamento em face da nova realidade constitucional. Em sentido contrário, considerando a possibilidade da exigibilidade da demanda em face do Poder Público no sentido comissivo e omissivo ver: SCAFF, Fernando Facury. *Responsabilidade do estado intervencionista*. São Paulo: Saraiva, 1990.

30. CF: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

31. A crítica da redução do planejamento ao orçamento também é realidade em função do viés de considerar o plano plurianual mera previsão de gasto, que poderá ocorrer ou não, sem qualquer órgão de controle de sua execução ou garantia de efetividade, no dizer de Bercovici (op. cit., p. 81). Critica esta com a qual não concordamos, pois é possível verificar uma vinculação entre o plano plurianual e a lei do orçamento anual de modo a estabelecer padrão de impositividade.

Na verdade, o orçamento, ao explicitar os recursos financeiros a serem aplicados em um exercício, constitui um excepcional instrumento de planejamento, porém é apenas isto. Torna-se necessário que sua formulação, apresentação e execução sejam realizadas de modo tal que permitam o dimensionamento, a identificação e o seguimento de objetivos coerentes e coordenados, compatíveis com a política de governo, neste sentido, constituindo-se no elemento de ligação entre o planejamento de médio ou longo prazo e as ações cotidianas.<sup>32</sup>

A Constituição de 1988 introduziu uma série de mudanças significativas no campo do orçamento público. A principal destas mudanças é a criação de um sistema articulado de normas dotadas de imperatividade, de sorte a permitir um planejamento e a ação orientada em função dos objetivos descritos na Constituição Federal.

Além desta principal modificação, é possível observar várias diferenças entre o modelo anterior e o atual, de sorte a conformar o novo sistema. São estas as principais diferenças: obrigatoriedade do planejamento de médio prazo, afirmando a imperatividade da norma que aprova o Plano Plurianual (PPA), o envolvimento do Legislativo na fixação de metas e prioridades para a administração pública e na formulação das políticas públicas de arrecadação e de alocação de recursos, observando as disposições constitucionais que informam a criação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o desdobramento da Lei Orçamentária Anual (LOA) em três orçamentos distintos: orçamento fiscal, orçamento de investimentos das empresas estatais e orçamento da seguridade social, dentro da mesma lei orçamentária.

Desta feita, é importante considerar que as mudanças introduzidas pela Constituição, no campo da sistemática orçamentária, redundam em expressivas alterações no modo de elaboração do orçamento e da legislação correlata, tendo em vista as disposições constitucionais pertinentes, especialmente as contidas no art. 166, § 3.º, I, e § 4.º. Assim sendo o sistema orçamental passa a se desdobrar em oito fases, quais sejam: (a) formulação do Planejamento Plurianual, pelo Executivo; (b) apreciação e adequação do Plano, pelo Legislativo; (c) proposição de metas e prioridades para a administração e a política de alocação de recursos, pelo Executivo; (d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; (e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo; (f) apreciação, adequação e autorização legislativa; (g) execução dos orçamentos aprovados; e(h) avaliação da execução e apreciação das contas.<sup>33</sup>

Cada uma das normas constantes do sistema do orçamento tem uma função a cumprir e todas possuem uma articulação em níveis sucessivos de vinculação.

---

32. TOMBINI, Tildo Noélmo. Orçamento-programa, seu papel no planejamento. *Revista Associação Brasileira do Orçamento Público*, p. 15, 1976.

33. CF: “Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo”.

O plano plurianual constitui o instrumento de planejamento da atuação governamental de médio prazo, definindo prioridades e atuando como ordenador da elaboração do orçamento.<sup>34</sup> A Lei de Diretrizes Orçamentárias possui um caráter articulador<sup>35</sup> entre o PPA, que tem a função de planejamento do período de quatro anos,<sup>36</sup> e a LOA, com prazo de execução relativamente curto, correspondendo a um exercício financeiro, estabelecendo regras e condições para a elaboração da norma orçamentária anual, fixando as prioridades para o gasto público que, ao final, serão especificados na Lei Orçamentária Anual (LOA).<sup>37</sup>

Concebido o sistema orçamentário desta forma é necessário aprofundar o debate relativo à existência de vinculação objetiva entre as normas orçamentárias, para a finalidade específica de reforçar a densidade normativa da primeira em face da segunda e sucessivamente, de sorte a espelhar a realidade de um sistema de dependência concêntrica, em graus decrescentes de generalidade. Note-se a discussão realizada pelo STF, quando do julgamento da ADIn-MC 4167,<sup>38</sup> da correspondência entre LDO e a LOA, tendo a decisão sido proferida no sentido de considerar a exis-

34. CF: “Art. 167. São vedados: (...) § 1.º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a, sob pena de crime de responsabilidade”.

35. CF: “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; (...) § 4.º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual”.

36. CF, ADCT: “Art. 35. (...) § 2.º (...) I – o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; (...)”.

37. Na lição de Canotilho trata-se de “leis reforçadas”, ou seja, leis ordinárias que impõem ou pressupõem a sua não derogabilidade por leis ordinárias posteriores. Se as leis do plano têm por objetivo a racionalização global da política econômica, dada a coerência e certeza à utilização dos recursos econômicos, então elas postulariam exigências de continuidade e estabilidade superiores às leis ordinárias normais. Canotilho defende sua posição de “fonte atípica”, situada entre a norma constitucional e a lei ordinária (CANOTILHO, J. J. Gomes. *A Lei do orçamento na teoria da lei. Boletim Especial da Faculdade de Direito de Coimbra*. Coimbra, 1979, p. 19-20. Separata).

38. Matéria relacionada à fixação do piso nacional do magistério. Julgada em 17.12.2008 e publicada em 30.04.2009. A composição do STF neste julgamento foi a seguinte: Gilmar Mendes (presidente), Marco Aurélio, Cezar Peluso, Carlos Britto, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Joaquim Barbosa (relator), Ricardo Lewandowski, Carmem Lúcia e Menezes Direito.

tência de presunção de compatibilidade entre a LDO, a LOA e a despesa aprovada, de sorte a viabilizar a execução orçamentária, necessitada da satisfação dos dois primeiros requisitos. Observe-se também o julgamento da ADIn 2100<sup>39</sup> e o realizado na ADIn 2108,<sup>40</sup> onde o tribunal, apesar de não conhecer das ações de controle concentrado de constitucionalidade, teceu considerações atinentes à existência de vinculação de compatibilidade entre estas normas orçamentárias.

Aliás, nestes julgamentos, o STF emitiu juízo a respeito desta vinculação, embora sem se comprometer com a posição relativa à hierarquia direta entre estas normas. Observe-se o voto prevalente proferido na ADIn 2100 que, apesar de concluir ser a norma orçamentária lei de efeito concreto e, por isso, insuscetível de controle abstrato, traçou interessante raciocínio pertinente à existência de vinculação entre a LDO e a LOA, no sentido da obrigatoriedade do cumprimento das determinações contidas na norma orientadora da elaboração do orçamento. Destaco determinado trecho do voto:

“Sr. Presidente, na verdade, temos dois dispositivos na lei de diretrizes que condicionam a forma de elaboração da lei orçamentária, o art. 25 que estabelece ‘um percentual de 2,5% da Despesa Total na Função Agricultura (...)’ e o art. 26: ‘Os investimentos definidos como de interesse regional no orçamento do Estado de 1999, não executados ou que não se concluirão no exercício em curso, obrigatoriamente deverão ser incluídos na peça orçamentária do próximo exercício, como os recursos correspondentes’.

São normas tipicamente concretas, de conteúdo político (*sic*), porque o orçamento de 1999 foi votado em 1998, no governo anterior. Isso significa a sobrevida da política orçamentária do governo anterior para o ano 2000, que é o período em

39. “Constitucional. Lei de Diretrizes Orçamentárias. Vinculação de percentuais a programas. Previsão da inclusão obrigatória de investimentos não executados do orçamento anterior no novo. Efeitos concretos. Não se conhece de ação quanto à lei desta natureza. Salvo quando estabelecer norma geral e abstrata. Ação não conhecida”. Julgada em 17.12.1999, com a seguinte composição do STF: Carlos Velloso (presidente), Moreira Alves, Néri da Silveira (relator original), Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim (redator do acórdão).

40. “Vinculação – Receita de impostos. Ao primeiro exame, surge relevante a articulação de inconstitucionalidade, no que, via norma local, vinculou-se receita de impostos a despesas do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Assembleia Legislativa Estaduais, concorrendo, ainda, o risco de manter-se com plena eficácia tais dispositivos. Suspensão de efeitos do art. 26 e dos §§ 1.º, 2.º e 3.º do art. 27 da Lei 11.660, de 09.07.1999, do Estado de Pernambuco, decorrente da derrubada de veto e da edição da Lei 11.666, de 06.09.1999, do mesmo Estado”. Julgada em 17.12.1999, sob a seguinte composição do STF: Carlos Velloso (presidente), Moreira Alves, Néri da Silveira (vencido quanto ao conhecimento), Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio (relator e vencido quanto ao conhecimento), Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

que o novo governo tem condições de implantar a sua política. No caso, está obrigando que os investimentos definidos por lei, votados em 1998, não executados em 1999, sejam executados no novo governo.

Tendo em vista a circunstância de que isso vai se definir, em termos, na votação do próprio orçamento e, como não há hierarquia entre as normas, sempre sustentei que o orçamento só poderia ser, digamos não executadas as normas da lei de diretrizes orçamentárias se, somente se, tivesse havido, previamente, uma emenda à lei de diretrizes orçamentárias em que ela tenha sido sancionada, para depois o orçamento ser executado. O orçamento está condicionado efetivamente à lei de diretrizes orçamentárias. Essa é a minha tese que defendo sobre este assunto, há algum tempo”.<sup>41</sup>

É certo que as emendas à LOA apenas podem ser aprovadas se guardarem compatibilidade com as disposições da LDO. Isto decorre do modo como se estrutura o sistema do orçamento em caráter concêntrico de generalidade a partir do PPA, seguido pela LOA e finalmente refletindo na LDO. Todavia a posição acima esposada considera a existência de uma vinculação concreta entre as normas da LDO e as da LOA, de modo que a alteração da disciplina de determinada atuação prevista na

---

41. Esta foi a minha compreensão da manifestação do Min. Nelson Jobim. Todavia, temo ser infiel ao seu pensamento, pois, neste mesmo dia (17.12.1999), foi julgada a ADIn 2108-7, com manifestação que transcrevo: “Sr. Min. Nelson Jobim – Sr. Presidente, no processo orçamentário global brasileiro, exatamente no sistema de ciências públicas, temos três grandes leis, ou seja: os planos plurianuais os PPAs, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária. Não obstante a vinculação entre uma lei e outra, no sentido de que o plano plurianual de investimentos fixa as linhas gerais das ações públicas orçamentárias brasileiras, e também a lei orçamentária nada mais é do que a execução do plano plurianual no que diz respeito ao ano subseqüente e o orçamento nada mais seria do que a execução orçamentária da decisão estabelecida nas leis anteriores, o que se passa, na verdade, é que essas três leis brasileiras não têm hierarquia diversa. Ou seja, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária estão no mesmo plano. Portanto, um dispositivo como este que está na lei de diretrizes orçamentárias pode ser rigorosamente alterado na votação da lei orçamentária, porque a lei orçamentária não tem *status* inferior à lei de diretrizes orçamentárias. E, no momento em que for aprovada uma lei que venha descumprir as diretrizes de orientação da lei de diretrizes orçamentárias, como esta não tem hierarquia superior à lei orçamentária, ela estaria imediatamente revogada pelo mesmo órgão que havia autorizado aquela legislação. Tentou-se, inclusive, na possibilidade de sistematizar isso, estabelecer-se *quoruns* distintos para a aprovação de matérias na lei orçamentária que pudesse modificar a lei de diretrizes. Na execução das normas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, qualquer alteração que se estabeleça no orçamento e que a contrarie importa na revogação do seu dispositivo. Recordo-me que houve uma discussão, em algum momento, em que as normas da Lei Orçamentária que contrariassem os dispositivos da Lei de Diretrizes deveriam ser aprovadas por maioria absoluta. Essa matéria não foi aprovada”.

LDO apenas poderia ser desconsiderada na Lei do Orçamento Anual caso houvesse uma emenda à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

É de se reconhecer que estas decisões não traduzem a existência de uma hierarquia entre o PPA, a LDO e a LOA, de sorte que o conteúdo da primeira implica a segunda norma e, em seguida, a terceira, apesar da redação prevista no art. 166, § 3.º, I, da CF, que claramente explicita esta interação. No mesmo sentido é a disciplina do art. 5.º da LC 101/2000.<sup>42</sup>

Ademais, já tivemos a oportunidade de citar a doutrina de José Maurício Conti<sup>43</sup> que sustenta a possibilidade de interpretação do texto constitucional no sentido da existência de um vínculo de subordinação hierárquica entre as normas do PPA, da LDO e da LOA, não obstante sejam da mesma espécie legislativa, de modo que:

“As previsões do plano plurianual condicionem a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias que, por sua vez, delimita os parâmetros a serem seguidos pela lei orçamentária anual”.

Em igual sentido, vemos a posição de Canotilho,<sup>44</sup> quando considera a existência de uma rigidez diferenciada, denominando-as “leis reforçadas”, ou seja, leis ordinárias que impõem ou pressupõem a sua não derrogabilidade por leis ordinárias posteriores. Neste sentido, seria uma “fonte atípica”, situada entre a norma constitucional e a lei ordinária (conforme nota 38). Observe-se o seguinte trecho da doutrina:

“Relativamente às leis de plano, cedo a doutrina salientou que, se com estas leis se pretende uma racionalização global da política econômica, dando coerência e certeza à utilização dos recursos econômicos, então elas postulariam exigências de continuidade e estabilidade superiores às das leis ordinárias normais. Justificar-se-ia, pois, a atribuição a estas leis de uma força particular e de uma ‘capacidade de resistência’ do modo a tornar impossível a sua modificação ou ab-rogação a não ser por outro ato típico de igual eficácia formal em que expressamente se declarem (e

42. LC 101/2000. “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: (...)”. E em seguida o art. 16: “Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (...) II – 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. § 1.º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se: (...) II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições”.

43. CONTI, José Maurício. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: SCAFF, Fernando Facury; CONTI, José Maurício (coord.). *Lei de Responsabilidade Fiscal – 10 anos de vigência: questões atuais*. Florianópolis: Conceito, 2010. p. 51.

44. Op. cit., p. 19-20.

não apenas de forma implícita) a ab-rogação ou alteração da lei de plano anterior. Este desiderato subjacente à ideia de lei de plano como lei reforçada só se conseguiria, segundo alguns, estabelecendo a obrigatoriedade das lei de plano assumirem forma constitucional. Para outros, não seria necessária a constitucionalização destas leis: a capacidade de resistência das lei de plano obter-se-ia, reconhecendo-lhes o caráter de 'leis reforçadas', embora ordinárias, e alçando-as para a posição de *fonte atípica*, situada entre a lei constitucional e a lei ordinária. Se a lei de plano, além de uma lei reforçada for uma lei imperativa para o sector público, como dispõem alguns ordenamentos, ela oferecerá um dos vínculos jurídicos mais importantes para a lei de aprovação do orçamento. A solução é inequívoca quando é a própria constituição de um país a reconhecer as imperatividade do plano no sector público e a impor que o orçamento do Estado seja elaborado de acordo com o plano (cf., por exemplo, arts. 92.º e 108.º, 2, da Constituição Portuguesa de 1976). Aqui o vínculo da lei ordinária de plano é um vínculo constitucional”.

Desta forma, a elaboração da LDO e LOA possui limite material nas disposições do PPA, não podendo ser admitida disposição que não seja harmônica com a forma prevista na norma que aprova o Plano Plurianual. O mesmo raciocínio se aplica à LOA em relação à LDO. Estes limites são aplicáveis à elaboração destas normas<sup>45</sup> e, consequentemente, à sua eventual modificação.

É possível e necessário que o entendimento do STF avance no sentido da existência de uma rigidez especial para as normas do PPA em relação à LDO (art. 166, § 4.º, da CF) e desta em face da LOA, de modo que as alterações posteriores na LDO e na LOA devam guardar compatibilidade com o PPA e com a LDO, respectivamente, preservando o caráter de sistema do orçamento. Ora, se nosso texto constitucional disciplina a necessidade de uma norma posterior (LDO em relação ao PPA e a LOA em relação ao PPA e à LDO) guardar compatibilidade com a anterior, considera existir uma dependência entre elas de modo que o conteúdo de uma signifique o resultado das que lhe sucedem em caráter decrescente de generalidade. Admitir que uma alteração da LOA fosse válida em face da LDO pelo simples argumento de que estão no mesmo plano hierárquico como normas (leis ordinárias) é desconhecer o caráter de sistema que a Constituição pretendeu ao integrar estas três normas. Desta forma, a modificação das normas do orçamento deve manter a compreensão sistêmica deste, com a possibilidade da realização de controle de legalidade, pela existência de disposição incompatível e, inconstitucionalidade pela violação do art. 166, § 3.º, I, e § 4.º do mesmo dispositivo. Assim, a violação das normas do plano

---

45. Veja-se a posição de José Serra (As vicissitudes do orçamento. *Revista de Economia Política*. p. 149. 1993) quando considera necessária a fixação de um processo legislativo diferenciado para a modificação da LDO e da LOA após sua aprovação, de sorte que qualquer mudança de seu texto apenas poderia ser feita pelo *quorum* da maioria absoluta e que a eficácia da alteração da LDO sobre o orçamento apenas poderia ocorrer depois da aprovação e sanção da legislação que as promoveu.



cria uma situação de inconstitucionalidade, permitindo o controle concentrado da norma violadora.<sup>46</sup>

O argumento de possibilidade de revogação automática pela pura aplicação das disposições da Lei de Introdução ao Código Civil não considera a previsão constitucional da construção das normas do sistema orçamentário com grau de dependência de sorte que a antecedente fixe o conteúdo possível da subsequente. De fato, admitir, por exemplo, que a disposição em sentido contrário da LOA em relação a LDO implique a revogação automática desta é considerar letra morta a norma constitucional que determina a compatibilidade entre estas espécies normativas, pois todo preceito alterador será compatível na medida em que revoga a antecedente. Este raciocínio que utilizamos em relação a LDO e LOA aplica-se igualmente ao plano plurianual, de modo que a possibilidade de conformação do legislador da LOA e LDO não resta absoluto, mas restrito em relação às disposições do PPA e da LDO, consoante dicção constitucional.

A restrição posta ao legislador ordinário de modo a preservar a compatibilidade entre as normas do sistema orçamentário impede a aprovação de emenda aos projetos de lei que contenham disposição conflitante com o PPA e LDO, conforme o caso, marcando de inconstitucionalidade a legislação que possa ter sido editada em desacordo com o preceito do art. 166 da CF. A restrição, estabelecida ao legislador ordinário na apresentação ao projeto de emenda na Comissão Mista do Orçamento (CMO), marca a rigidez especial destas espécies normativas e macula de inconstitucionalidade a deliberação parlamentar em sentido contrário.

Esta compreensão da Constituição ainda não foi sufragada pelo STF, estando aberto o debate a respeito da eficácia normativa do art. 166 da CF, como limite objetivo ao poder de conformação do legislador ordinário. É necessário sustentar a preponderância da compreensão do orçamento como norma integrante de um sistema coordenado, íntegro, acima de tudo, harmônico, de sorte a propiciar o desenvolvimento da atividade estatal de modo planejado em relação aos objetivos visados pela atuação do Estado, preservando a ampla participação da sociedade civil em relação a sua formação e gestão.

---

46. A posição do STF não é esta. A jurisprudência dominante considera a existência de uma situação de possível ilegalidade e não admite a violação direta à Constituição Federal. Em sentido contrário a esta visão do STF e harmônica com nosso entendimento a respeito da existência da inconstitucionalidade veja-se a doutrina de Sandoval Alves dos Santos em *Direitos sociais – Leis orçamentárias como instrumento de implementação*. Curitiba: Juruá, 2007. A rigor a disposição normativa ordinária que conflita com o PPA ou LDO não se resolve no plano da legalidade, pois a similitude hierárquica implica a revogação da norma antecedente, mas sim no plano da inconstitucionalidade, pelo conflito com a norma da Constituição que impõe a compatibilidade.