

**UNIVERSIDADE GAMA FILHO – UGF**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E A PERDA DE  
DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO: UMA  
REALIDADE?**

**VANESSA HUCKLEBERRY PORTELLA SIQUEIRA**

RIO DE JANEIRO

2007

**VANESSA HUCKLEBERRY PORTELLA SIQUEIRA**

**A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E A PERDA DE DISCRICIONARIEDADE DO  
CHEFE DO PODER EXECUTIVO: UMA REALIDADE?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho (UGF) como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Direito e Economia.

**Orientador: Professor Doutor Ricardo Lobo Torres**

RIO DE JANEIRO

2007

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella

**A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E A PERDA DE  
DISCRICIONARIEDADE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO: UMA  
REALIDADE?**

**BANCA EXAMINADORA:**

---

Professor Dr. Ricardo Lobo Torres

---

Professor Dr. Marcos Juruena Villela Souto

---

Professora Dra. Carla Izolda Fiuza Costa Marschall

Aprovada em:  
18 de abril de 2007.

Para minha avó Wanda, exemplo de caráter e dignidade, com muito amor.

## AGRADECIMENTOS

A Dissertação de Mestrado não teria sido escrita não fosse a decisiva contribuição de meu pai, Wagner Huckleberry Siqueira, cujo apoio moral, empenho e dedicação pessoal me fizeram suplantar os obstáculos surgidos ao longo da elaboração desse estudo, razão por que lhe agradeço com muita emoção e amor.

Tampouco posso deixar de agradecer a Antônio Fernandes de Figueiredo e Sá, não só pela surpreendente dedicação, como pela paciência em dirimir as diversas questões que foram se multiplicando durante a pesquisa.

Ao Professor Armando Moreira da Cunha, agradeço a generosa e relevante contribuição sob a forma de brilhantes idéias.

Importante igualmente foi a contribuição do Professor Ricardo Lobo Torres na orientação, a quem também agradeço e manifesto a minha admiração.

Por fim, de maneira alguma poderia deixar de manifestar a minha eterna gratidão à Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, a qual, ao custear o vertente curso, erige-se como peça fundamental na concretização do trabalho ora apresentado.

## RESUMO

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella. **A rigidez orçamentária e a perda de discricionariedade do chefe do Poder Executivo: uma realidade?** Dissertação de Mestrado. Professor Orientador: Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro, Universidade Gama Filho, janeiro de 2007.

O vertente trabalho imbuí-se do objetivo de analisar a temática orçamentária em face das variáveis comportamentais do Estado brasileiro, buscando enfrentar os problemas oriundos da mudança de concepção sofrida pelo Orçamento ante as oscilações conjunturais pelas quais vem passando o País. O estudo colocará luzes sobre a trajetória evolutiva do Orçamento como instrumento orientador não só da Administração Pública, mas também do setor privado. De parte isto, de sorte a pavimentar o caminho para a compreensão das novas funções assumidas pelo Orçamento, serão exploradas as idiossincrasias e incertezas que revestem seus processos de elaboração e execução, máxime à luz do fenômeno da rigidez orçamentária, a qual não tarda em abrir flancos para o florescimento de uma não desprezível gama de patologias fiscais. Assim é que o exacerbado dilargamento do princípio da não-afetação conduziu à sintomática Desvinculação de Receitas da União (DRU), que, por seu turno, confere ao Poder Executivo a absurda possibilidade de gastar sem que exista a correlata previsão legal e orçamentária. Por isso mesmo, discute-se, nos dias atuais, as melhoras que adviriam de eventual mudança no Orçamento Público que, de autorizativo, transmutar-se-ia em impositivo. É o que se cuidará de analisar.

Palavras-chave: orçamento público - rigidez orçamentária - desvinculação de receitas - responsabilidade fiscal - federalismo fiscal.

## RÉSUMÉ

SIQUEIRA, Vanessa Huckleberry Portella. **La rigidité budgétaire et la perte de crédibilité du chef du pouvoir exécutif : Une réalité ?** Dissertação de Mestrado. Professor Orientador: Ricardo Lobo Torres. Rio de Janeiro, Universidade Gama Filho, janeiro de 2007.

Cette thèse a pour objectif d'analyser l'impact de l'aspect budgétaire sur les variations comportementales de l'Etat qui cherche à faire face aux conséquences du changement de la conception budgétaire engendré par les oscillations conjoncturelles du pays. Ce travail permettra de clarifier l'évolution du Budget et sera un outil d'orientation, non seulement aux instances de l'Administration Publique, mais aussi au secteur privé. De plus et de façon à paver le chemin de la compréhension des nouvelles orientations du Budget, seront exploitées les idiosyncrasies et incertitudes qui entourent le processus de l'élaboration budgétaire, principalement, la lumière sera faite face au phénomène de la rigidité budgétaire qui ne tardera pas à ouvrir ses flancs, laissant ainsi place à l'apparition de nombreuses faiblesses d'ordre fiscal. C'est ainsi que l'exacerbé principe de la « non affectation » budgétaire conduit à une symptomatique Dislocation des Recettes de l'Etat, qui à son tour confère au pouvoir exécutif l'absurde possibilité de dépenser sans qu'existe une quelconque corrélation entre une prévision légale et le budget. Raison pour laquelle, ont actuellement lieu des débats sur les améliorations résultantes d'un éventuel changement du Budget Publique qui passerait d'un système d'autorisation à un système imposé. C'est ce thème qui sera analysé.

Mots-clef: budget publique - rigidité budgétaire - dislocation des recettes - responsabilité fiscal - fédéralisme fiscal.

## ***SUMÁRIO***

1 INTRODUÇÃO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE ORÇAMENTO .....	09
2 A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO ESTADO DA SOCIEDADE DE RISCO E O AUMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS .....	20
3 UMA RELEITURA DA SEGURANÇA: SEGURANÇA JURÍDICA E SEGURANÇA SOCIAL .....	42
4 AS NOVAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO ORÇAMENTO .....	54
4.1 A questão do planejamento .....	54
4.2 As leis orçamentárias e a mudança de concepção do planejamento .....	56
4.3 A composição orçamentária e o nível de vinculação das receitas .....	82
4.4 A rigidez orçamentária e suas causas: uma análise pormenorizada .....	101
4.5 Nível de efetividade dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal frente à exacerbada rigidez orçamentária .....	111
5 A INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO: VILIPÊNDIO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES? (PESQUISA DE CAMPO) .....	128
6 A DESCONSTRUÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA COMO LIMITAÇÃO À DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO .....	137
7 ORÇAMENTO IMPOSITIVO: SOLUÇÃO OU INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO? .....	162
8 DEMOCRACIA DELIBERATIVA: UM ANTÍDOTO EFICAZ NO COMBATE AOS RISCOS .....	182
9 CONCLUSÃO .....	194
REFERÊNCIAS .....	200



## ***1 INTRODUÇÃO: UMA ANÁLISE DA EVOLUÇÃO DA CONCEPÇÃO DE ORÇAMENTO***

A análise da concepção de Orçamento não pode prescindir do exame das idéias inspiradoras do pensamento liberal, uma vez que, antes das revoluções liberais, nos idos dos séculos XVII e XVIII, sequer existia a figura do Orçamento. É certo que a noção de Orçamento remonta ao nascimento do constitucionalismo<sup>1</sup>, cuja origem assenta na pungente demanda da sociedade burguesa na incessante busca de apor lindes concretos ao poder real.

O Orçamento, sob o prisma clássico, remanesce associado à necessidade de combate aos excessos perpetrados pelo Estado. Com efeito, o exacerbado ônus fiscal imposto aos particulares, a estimular invocações cada vez mais freqüentes de liberdade dos indivíduos, culminou no nascimento da instituição do Orçamento, instrumento através do qual se buscava indicar a utilização a ser dada ao dinheiro público. Aliás, não é incorreto afirmar que a noção tradicional de Orçamento adveio da própria concepção de Parlamento, em momento no qual a Monarquia Absolutista naufragou, cedendo lugar à Monarquia Parlamentarista e, junto com esta, à imperiosa necessidade de se autorizar as despesas e as receitas do Estado pelo Parlamento, de forma a impor limitações aos gastos do Rei. Em suma, cansados do arbítrio absolutista dos monarcas, os nobres convencionaram reunir-se em assembléia parlamentar de molde a conter os caprichosos desígnios do Rei e, desta forma, aprovar a previsão de receitas e a alocação dos correlatos recursos dentro de período de tempo determinado.

---

<sup>1</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. *In*: \_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, V. V, 2000, p. 03.

Formalmente, o Orçamento exsuruiu nos idos de 1822, ostentando inegável verve controladora, eis que sua função precípua era a de municiar os órgãos de representação de um instrumento de controle político sobre as ações do Poder Executivo, erigindo-se como autêntico dique destinado a disciplinar as finanças públicas. Decerto, encontrando-se ele a serviço da concepção do Estado Liberal, a preocupação girava em torno da manutenção do equilíbrio orçamentário, razão por que, naquela época, os impostos eram autorizados anualmente, de modo a permitir escorreita avaliação das despesas a serem por eles custeadas. Fácil é a percepção de que os controles contábil e financeiro eram consectários do controle político<sup>2</sup>.

Naquele período, o Orçamento caracterizava-se como mera peça contábil, de conteúdo eminentemente financeiro, cuja destinação se fulcrava na previsão das receitas e na autorização das despesas. Como se nota, a idéia clássica de Orçamento não o elegia como meio de se perquirir acerca das necessidades efetivas da Administração e da população e, muito menos, dos objetivos econômico-sociais a serem alcançados mediante sua execução<sup>3</sup>. Era o Estado Fiscal clássico, também denominado “Estado guarda-noturno”<sup>4</sup>. O Orçamento assumia feição de neutralidade em face da ordem econômica, até porque, à época, pressupunha-se existir uma ordem econômica natural, sendo certo que as constituições econômicas liberais justificavam-se apenas para garantir os fundamentos do sistema econômico liberal, traduzido em dispositivos garantidores do direito de propriedade<sup>5</sup>. Não se olvide, pois, que as bases do liberalismo deitam raízes na formulação de John Locke – tido como o fundador do constitucionalismo liberal –, para quem *o fim maior e principal para os*

---

<sup>2</sup> GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005, p. 64.

<sup>3</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 98.

<sup>4</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 04.

<sup>5</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 32.

*homens unirem-se em sociedades políticas e submeterem-se a um governo é, portanto, a conservação de sua propriedade*<sup>6</sup>.

De feito, o Estado Liberal, da virada do século XIX para o XX, era dominado pela influência do pensamento do liberalismo econômico, caracterizado pelo princípio do não-intervencionismo do Estado na economia, significando, destarte, que todos os problemas de ordem econômica se resolveriam por si mesmos, pelo que se podia presenciar o firmamento dos direitos individuais, os quais, em sua expressão econômica, traduziam-se na liberdade de contrato e na propriedade privada.

Logo em seguida, no início do século XX, o Estado Fiscal – sufocado pelos problemas de índole social deflagrados com a Revolução Industrial – entrava em crise, abrindo espaço ao crescimento do Estado de Bem-Estar Social, concebido como reação ao recrudescimento ilimitado do capitalismo.

A partir da segunda década do século XX, o alargamento das atribuições do Estado e o conseqüente reforço do seu papel na vida econômica – representado pelo ânimo de intervir no domínio econômico e social – determinariam o declínio da concepção tradicional de Orçamento, que, de documento de caráter administrativo e contábil, transmutou-se em instrumento por intermédio do qual o Estado interferiria na ordem econômica. As constituições sofreram modificações, de molde a albergar a idéia exponencial de intervenção no domínio econômico. Por certo, o Estado Social, incumbido de assegurar não só a liberdade, mas também o bem-estar dos cidadãos, fora responsável pela consolidação dos direitos sociais, o que lhe exigia uma atuação positiva dirigida a garantir à população condições de vida mínimas. Tratava-se de genuína tentativa do constitucionalismo de

---

<sup>6</sup> LOCKE, John. **Dois tratados sobre o Governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001, p. 495.

juridicizar os processos econômicos e sociais<sup>7</sup>, empreendida, inicialmente, pela Constituição Mexicana de 1917 e pela célebre Constituição de Weimar, de 1919, que, por sua vez, veio a influenciar as constituições posteriormente elaboradas<sup>8</sup>.

No Brasil, presencia-se semelhante fenômeno com a promulgação da Constituição da República de 1934, que trazia como inovação a inclusão de um capítulo atinente à Ordem Econômica e Social. A Constituição de 1934, ao consignar essa nova “Declaração de Direitos”, inaugurava, portanto, o Estado Social brasileiro<sup>9</sup>.

As constituições não mais se concentram em tão-somente organizar os poderes do Estado, voltando-se, pois, a delinear os programas de ação a serem levados a efeito pelos governantes; dão lugar à denominada Constituição dirigente – identificada pela latente desconfiança em relação à figura do legislador –, em substituição à idéia de Constituição garantia<sup>10</sup>. As constituições adquirem caráter programático, a nortear reformas econômicas e sociais, cujas materializações eram propugnadas como compulsórias. Consoante atenta Gilberto Bercovici, essas novas constituições surgem como partes integrantes do *novo constitucionalismo social* que se firma em alguns Estados europeus e americanos<sup>11</sup>.

O Orçamento, neste passo, adquire as características de programa de governo. No entanto, tal concepção adveio logo após a Segunda Guerra Mundial, como meio para a recuperação das economias de diversos países, nascendo a moderna idéia de Orçamento, em relação à qual os representantes dos contribuintes condicionam sua aprovação ao emprego dos fundos aos fins que mais interessam ao povo representado. O Orçamento passa a refletir o

---

<sup>7</sup> BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 05.

<sup>8</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 13-14.

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 5 ed. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2004, p. 327-328.

<sup>10</sup> SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização. In: ALBUQUERQUE MELLO, Celso de (Org.). **Anuário Direito e Globalização 1 – A Soberania**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 57.

<sup>11</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 12.

compromisso político de cumprimento de promessas substanciais encampadas pelo povo quando da escolha daquele programa de governo por intermédio do voto.

Todavia, no Brasil, a disciplina constitucional do Orçamento somente restara dilargada em 1937, exatamente para adaptar-se à linha intervencionista<sup>12</sup>.

No final do século XX, entre 1980 e 1990, identificava-se o Estado com a idéia de ineficiência, aterrado pela flagrante utopia da inesgotabilidade de recursos e da viabilidade do suprimento da integralidade dos anseios sociais<sup>13</sup>. Restava caracterizado o inchaço do Estado, incrementado pelo indisfarçável e típico desperdício, apto a respaldar a errônea e desproporcional mentalidade segundo a qual os recursos públicos são dotados de elasticidade – nos moldes defendidos pela doutrina keynesiana<sup>14</sup>. Como é cediço, Keynes era partidário da concepção de Orçamento deficitário, a cancelar a aplicação pelo Estado da quantia responsável pelo “buraco” orçamentário em investimentos públicos, o que, no seu entender, propiciaria o pleno emprego, ademais de combater as intermitentes crises geradas pelo capitalismo.

Com efeito, nas décadas de 1980 e 1990, a discussão na seara política se cingia à redução do porte estatal, já que a obesidade estatal havia contaminado não só os países totalitários, como também os países não-totalitários. À guisa de ilustração, basta tomar-se em conta que, no início do século XX, em grande parte dos países europeus e nos Estados Unidos, os setores estatais consumiam pouco mais de 10% (dez por cento) do Produto Interno Bruto (PIB), ao passo que, nos anos 80, passaram a ostentar consumo perto dos 50%

---

<sup>12</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 05.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 17-18.

<sup>14</sup> Atina Eduardo Gianetti para o fato de que John Mainard Keynes seguia de perto as pegadas de Stuart Mill, uma vez que pregava que o mundo ocidental já detinha os **recursos** e a técnica capazes de reduzir o problema econômico (GIANETTI, Eduardo. **Vícios públicos, benefícios privados?: a ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993, p. 48).

(cinquenta por cento) do PIB, sem falar na gravidade do déficit fiscal dos países em desenvolvimento, fossem estes comunistas ou não<sup>15</sup>.

No entanto, conforme ressalta Daniel Sarmento, o papel de protagonista do processo econômico assumido pelo Estado é colocado em xeque, razão por que já não mais são revertidos créditos ao seu instrumental potencial de transformação social<sup>16</sup>. De fato, as ambiciosas – e quase fantasiosas – metas programáticas consignadas nas constituições revelaram-se impassíveis de cumprimento, não só diante da carência de recursos – agravada pela malversação dos recursos públicos –, como também pelas dificuldades oriundas da expansão desordenada do aparelho estatal. Agravando a situação, o financiamento da saúde e da previdência tornara-se inviável<sup>17</sup>, vaticinando o triste fim do Estado Providência, cujo incremento fora impulsionado pelo processo de globalização, responsável por impingir variegados condicionamentos ao exercício da soberania pelos Estados nacionais.

A conseqüência direta do “esfacelamento” do modelo de Estado acima esposado é o surgimento de um modelo intermediário, o qual logra acolher os atributos do Estado Liberal sem desapegar-se de algumas das características do Estado Social. Exsurge o Estado do Bem-Estar Social, que, não obstante haver cooptado do Estado Liberal a idéia de liberdade de iniciativa na ordem econômica, conservou reminiscências do Estado Social, de sorte que a liberdade de iniciativa remanesce sujeita a interferências do Estado sempre que seu exercício não se voltar ao atendimento dos anseios sociais.

Nos dias atuais, o Estado almeja, na vertente da despesa pública, reduzir as desigualdades sociais e garantir as condições mínimas necessárias à liberdade. Assevere-se,

---

<sup>15</sup> FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005, p. 18-19.

<sup>16</sup> SARMENTO, Daniel. *Constituição e globalização*, *cit.*, p. 58.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 58.

pois, que, a despeito do rearranjo empreendido, o Estado continua a caracterizar-se como Estado Social, mas já despido de seus excessos característicos<sup>18</sup>.

Gustavo Binenbojm firma posição no sentido de que a crise do Estado do Bem-Estar Social corresponde à crise do constitucionalismo contemporâneo, representada pela busca do esvaziamento axiológico da constituição, transmutada em mero repositório de normas que se prestam a estruturar o Estado e a definir as regras básicas imanescentes ao exercício do poder político<sup>19</sup>. As constituições, em nítido refugio, trilham a trajetória inversa, desta feita atribuindo ao Poder Legislativo aquela dose de liberdade que lhes fora anteriormente arrancada em virtude do viés controlador do Estado Social – como se a previsão no ordenamento jurídico tivesse o condão de, por si só, garantir o bem jurídico visado.

Nesta toada, determinados interesses sociais foram desregulamentados, fato que, no dizer de Marcos Maselli Gouvêa, implicou o *deslocamento de suas disciplinas para o campo das políticas públicas*, acompanhado de novos mecanismos de controle da atividade estatal<sup>20</sup>.

O Estado, atualmente, despe-se das vestes de prestador universal, até porque apenas desse modo se afigura possível que suas atenções retem voltadas para o que com vantagens pode oferecer valendo-se da coerção a ele imanente. De fato, presencia-se a reconstrução do Estado, com vistas a fundamentalmente transmutá-lo em instrumento do cidadão<sup>21</sup>. A idéia de Estado obeso finalmente entra em refluxo, despontando a nova concepção de que o aparato estatal deve abandonar as infundáveis estruturas burocráticas para privilegiar a busca da excelência na consecução dos resultados a seu cargo. E, para tanto, deve

---

<sup>18</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 19.

<sup>19</sup> BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira**, *cit.*, p. 07.

<sup>20</sup> GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões legislativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 307.

<sup>21</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado**. São Paulo: Celso Bastos / Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999, p. 18.

trabalhar o Estado em regime de colaboração com o particular, cabendo àquele empreender esforços para reduzir os gastos, de sorte a não sufocar as forças produtoras da sociedade com as despesas da máquina administrativa – mesmo porque Estado e mercado não mais podem ser tomados como personagens antagônicos, mas, antes, como parceiros<sup>22</sup> no atingimento do progresso.

Sob o enfoque orçamentário, as constituições, na esteira desses acontecimentos, sofreram releituras e até mesmo modificações, pelo que, de sorte a privilegiar as idéias de equilíbrio orçamentário e transparência dos gastos públicos, pugna-se pela necessidade de que sua elaboração seja baseada em princípios jurídicos<sup>23</sup>.

A Constituição brasileira de 1988 (CRFB/88) segue a linha acima esposada, sendo rica em princípios<sup>24</sup>. E, não obstante ter se furtado a consignar expressamente o princípio do equilíbrio, algumas de suas normas – tais como as expressas nos artigos 150, parágrafo 6º; 164, parágrafo 2º e 165, parágrafos 5º e 6º – conduzem ao equilíbrio orçamentário, com o auxílio, sobretudo, do princípio da transparência.

Decerto, a CRFB/88 enfatiza o respeito à visibilidade no seu artigo 165, parágrafo 6º, de modo que o equilíbrio orçamentário depende em grande parte do respeito à clareza. Atualmente, já não há dúvidas acerca da necessidade de previsão das renúncias de receita no Orçamento Fiscal, pelo que se tornou mais difícil a manipulação política dos incentivos através de sua não-previsão na peça orçamentária, aliada à conseqüente canalização de recursos para os setores mais atrasados e improdutivos da economia<sup>25</sup>.

Hodiernamente, no Brasil, na inexistência de capítulo constitucional atinente à discriminação das despesas públicas, resta relegada ao Orçamento a incumbência de controlar

---

<sup>22</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado** *cit.*, p. 18.

<sup>23</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 05-06.

<sup>24</sup> *Loc. cit.*

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 258.



os gastos públicos, redirecionando os recursos respectivos ao implemento de políticas sociais – mesmo porque, como se sabe, o princípio da redistribuição de rendas ostenta natureza orçamentária, tomando em conta as vertentes da receita e da despesa, de molde a transferir renda dos mais ricos para os pobres<sup>26</sup>.

No ensejo destas considerações, o presente trabalho imbuí-se do objetivo de analisar a temática orçamentária em face das variáveis comportamentais do Estado brasileiro, buscando enfrentar os problemas oriundos da mudança de concepção sofrida pelo Orçamento ante as oscilações conjunturais pelas quais vem passando o País.

O estudo colocará luzes sobre a trajetória evolutiva do Orçamento como instrumento de orientação não só da Administração Pública, mas também do setor privado.

De parte isto, caminhando para a compreensão das novas funções assumidas pelo Orçamento, serão exploradas as idiosincrasias e incertezas que revestem seus processos de elaboração e execução, máxime à luz do fenômeno da rigidez orçamentária, a qual não tarda em abrir flancos para o florescimento de uma não desprezível gama de patologias fiscais.

O Capítulo 2 deitará atenções sobre as conseqüências advindas do vertiginoso crescimento dos gastos públicos; nele será examinada a questão da justiça distributiva em contraponto à dificuldade relativa à alocação dos parcos recursos disponíveis.

O Capítulo 3, no encaço da problemática da segurança jurídica, investigará o comportamento do Orçamento no Estado da Sociedade de Risco, cujo traço primordial é a

---

<sup>26</sup> Ricardo Lobo Torres, com precisão, distingue entre o princípio da distribuição de rendas e o da redistribuição de rendas. Enquanto o princípio da redistribuição de rendas ostenta natureza orçamentária, entendendo-se com as vertentes da receita e da despesa, permitindo a transferência de renda dos mais ricos para os pobres, o princípio da distribuição de rendas refere-se somente à seara da receita e da imposição tributária, exigindo que a tributação se dê em consonância com a capacidade contributiva, com o fito de evitar a concentração de rendas. Decerto, a concretização do princípio da capacidade contributiva, muito embora possa tornar o rico menos rico, dificilmente carreará dividendos para os pobres (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 348).

ambivalência representada pelo incremento da demanda por prestações sociais aliada à patente incapacidade do Estado em atendê-las.

Noutra dimensão, o Capítulo 4, de início, discorrerá acerca das novas funções a serem desempenhadas pelo Orçamento diante das alterações de paradigma da sociedade e das instituições. Tal abordagem não pode prescindir de detalhar as diversas facetas da rigidez orçamentária e do incrementalismo, momento no qual se chegará à conclusão de que a margem de manobra referente à alocação dos recursos orçamentários é bem menor do que 10% (dez por cento) da totalidade do Orçamento.

Ainda nesse Capítulo 4, a questão da necessidade de geração de elevados superávits primários também será tomada em conta, pelo que se admitirá que o processo orçamentário é circundado por muitas incertezas, municiadas pelas inúmeras dúvidas atinentes ao comportamento da arrecadação, deflagrando recorrentes revisões das metas orçamentárias. Neste sentido, será colocada em xeque a faceta de orientação que o Orçamento deve empunhar. Igualmente, verificar-se-á se o Poder Executivo, diante da rijeza orçamentária, vem sendo vilipendiado no exercício das funções que lhe são iminentes.

O Capítulo 5 incumbir-se-á de explorar o que se convencionou chamar de judicialização da Política – processo caracterizado pelo avanço do Direito sobre as arenas políticas. Nesse momento, será realizada uma pesquisa sobre o comportamento do Supremo Tribunal Federal (STF).

No Capítulo 6, será empreendida pormenorizada análise do fenômeno da rigidez orçamentária, de molde a subsidiar a argumentação afeta à suposta perda de discricionariedade do Poder Executivo na alocação dos recursos orçamentários. Nesta esteira, colocar-se-ão luzes sobre o mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), reação do Poder Executivo ao engessamento orçamentário produzido ao longo dos anos pelo Poder Legislativo.

O Capítulo 7 cuida de esmiuçar os reflexos advindos da transformação do Orçamento em peça impositiva, pelo que não se pode deixar de vasculhar os termos da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 565/2006, de autoria do Senador Antônio Carlos Magalhães, cuja tramitação ora se desenrola no âmbito do Congresso Nacional, tendo como premissa básica o estabelecimento de condicionantes ao Presidente da República no que toca ao cumprimento das leis orçamentárias.

Finalmente, no Capítulo 8, a experiência referente ao Orçamento participativo – encarnação própria da idéia de democracia deliberativa – ocupa o centro do palco.

## ***2 A JUSTIÇA DISTRIBUTIVA NO ESTADO DA SOCIEDADE DE RISCO E O AUMENTO DOS GASTOS PÚBLICOS***

O desafio atual das nações soberanas está centrado na persecução da maneira mais eficaz de se domar os gastos públicos, redirecionando-os, como dito, às políticas sociais. Neste contexto, sobressai a temática da justiça distributiva, envolvendo intrincados critérios atinentes à alocação dos recursos disponíveis, já que a escassez é imanente aos recursos necessários à satisfação das necessidades públicas<sup>27</sup>. A dificuldade situa-se em saber se a distinção empreendida para fins de se privilegiar uns em detrimento de outros fora respaldada em bases corretas.

Aliás, as possibilidades e os limites da justiça distributiva são problemas pendentes de solução, conforme alerta Ricardo Lobo Torres. Afinal, em que efetivamente consiste a justiça distributiva e qual o papel do Estado em sua implementação<sup>28</sup>?

No afã de responder a tais questionamentos, diversas foram as teorias desenvolvidas, sobressaindo, dentre outras, a teoria da justiça social e a teoria da justiça política.

A teoria da justiça social, haurida sobre os conceitos de justiça legal de Aristóteles e de justiça geral de São Tomás de Aquino<sup>29</sup>, num momento, procurou disseminar a crença de que a redistribuição de rendas seria concretizada na medida em que o

---

<sup>27</sup> AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 172.

<sup>28</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 112-113.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 114.

desenvolvimento econômico fosse ganhando forma; noutro, pôs-se a pregar que a redistribuição de rendas impunha a transferência de recursos da classe rica para a classe pobre, passando, necessariamente, pelo crivo de certas instituições sociais.

Todavia, a despeito de todo o aparato erguido pelo Estado Social, as constantes violações aos direitos humanos – acentuadas pelas infundáveis crises financeiras – acabaram por denunciar, no final da década de 60, o fim do devaneio calcado na elasticidade de recursos públicos, caindo por terra a otimista concepção de que o desenvolvimento econômico espontaneamente pavimentaria a estrada da tão esperada redistribuição de rendas. Era a derrocada dos regimes socialistas, que capitulavam sem possibilidades de recobrar credibilidade.

A resposta às frustrações impingidas pelos projetos de justiça professados pela teoria social adveio com a doutrina da justiça política, desvelando a idéia de que a espontânea redistribuição de rendas afigurar-se-ia ilusória caso fossem relegadas a segundo plano as instituições políticas e a constituição. Afinal, já se comprovou ser alto o preço pago por atribuir-se ao Direito *a condição de mera superestrutura do processo econômico*<sup>30</sup>.

No modelo da justiça política, o Estado assume a redistribuição de rendas pelas próprias instituições políticas e pela concretização dos princípios constitucionais ligados à idéia de justiça, diminuindo, por conseguinte, a excessiva regulamentação da economia<sup>31</sup>.

A própria sociedade avoca a responsabilidade pelos gastos com o desenvolvimento econômico, assumindo o Estado Orçamentário as características de Estado Subsidiário – correspondente ao Estado da Sociedade de Risco<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> BINENBOJM, Gustavo. Direitos humanos e justiça social: as idéias de liberdade e igualdade no final do século XX. In: TORRES, Ricardo Lobo. **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 224.

<sup>31</sup> Nos dias de hoje, pode-se afirmar que se presencia um retorno da discussão sobre a justiça política, a qual, de certo modo, aparece intrincada ao aspecto formal de justiça, que, por sua vez, se bifurca em duas vertentes: a do contratualismo – capitaneada por John Rawls e Ronald Dworkin – e a da argumentação – representada por Jürgen Habermas e Robert Alexy (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 118).

Como o próprio nome acusa, o Estado da Sociedade de Risco – surgido como inevitável consequência do fenômeno da globalização<sup>33</sup> – gira em torno da tônica da resolução dos conflitos típicos do mundo sem fronteiras. Dentre as incongruências produzidas pelo processo de globalização, merece relevo a singular questão da concentração de rendas, responsável por perenizar desigualdades, remetendo ao problema da pobreza e, por conseguinte, ao da justiça distributiva – que, por sua vez, demanda análise sob diferentes ângulos, dentre estes o da fome endêmica, o da habitação popular e o da insuficiência de escolaridade.

Ricardo Lobo Torres, citando Ulrich Beck, atenta ao caráter contraditório – quando não paradoxal –, ora evidenciado, de que se reveste o fenômeno da globalização: produção de riqueza no plano universal e de pobreza no domínio local<sup>34</sup>. É a ambivalência consecutória da globalização em sua mais cruel face: distribuem-se benefícios, mas também malefícios. Com isso, a população mundial sofreu um realinhamento, uma estratificação, que “arremessou” num dos pólos os ricos globalizados e, no outro, os pobres localizados<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> O Estado Subsidiário corresponde ao Estado da Sociedade de Risco, nascido em resposta à errônea concepção – caracterizadora do Estado do Bem-Estar Social – de que os recursos públicos são dotados de elasticidade suficiente para suportar os gastos oriundos da política desenvolvimentista, que, dentre outras coisas, pregava o pleno emprego, estimulada, sobretudo, pela doutrina keynesiana (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 18-19).

<sup>33</sup> Nas palavras de Ulrich Beck, globalização significa a experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil, e também o acolhimento de algo a um só tempo familiar, porém não se traduz em um conceito, que é de difícil compreensão, mas transforma o cotidiano com uma violência inegável e obriga todos a se acomodarem à sua presença e a fornecer respostas. Dinheiro, tecnologia, mercadorias, informações e venenos “ultrapassam” as fronteiras como se elas não existissem. Entendida desta forma, a globalização significa o assassinato da distância, o estar lançado a formas de vida transnacionais, muitas vezes indesejadas ou incompreensíveis (BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 46-47).

<sup>34</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios constitucionais tributários. *In*: \_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, V. II, 2005, p. 246.

<sup>35</sup> Ulrich Beck aponta o capitalismo global como causa dessa implacável consequência oriunda da globalização, alçando-o ao *status* de destruidor do trabalho e, por conseguinte, da democracia, já que o desemprego atinge a todos potencialmente. Não mais se redistribui emprego, mas sim, desemprego (BECK, Ulrich. **O que é globalização?**, *cit.*, p. 106).

Corroborando o sustentado por Ulrich Beck<sup>36</sup>, o sociólogo polonês Zygmunt Bauman atenta para o fato de que o abismo entre ricos e pobres, ano a ano, não cessa de crescer. E o aludido crescimento pode ser percebido não só entre as sociedades, como também, em escala mundial, entre os Estados. Tome-se, como comprovação, a situação vivida pelos Estados Unidos, país mais rico do mundo: em 1989, a renda dos chefes das grandes empresas era 42 (quarenta e duas) vezes maior do que a renda dos trabalhadores manuais, ao passo que, em 1999, essa diferença aumentou para 419 (quatrocentas e dezenove) vezes<sup>37</sup>.

Fácil notar que a questão da justiça distributiva adquire cores ainda mais dramáticas como decorrência da globalização, na medida em que tal fenômeno abre aos mais abastados oportunidades de ganharem dinheiro mais rápido, ao propiciar-lhes a utilização da mais moderna tecnologia – a qual, ressalte-se, nenhum impacto causa na vida dos pobres – para movimentar expressivas somas de dinheiro com cada vez maior eficiência e num piscar de olhos<sup>38</sup>.

E já que tão díspares se afiguram as condições de vida dos cidadãos, impossível haver coincidência entre as políticas públicas almejadas por ambos os lados. A fórmula do bem-estar contém, para cada casta de cidadãos, ingredientes muito diferentes. E, neste ponto, identificam-se alguns elementos daquele não tão remoto Estado Patrimonial, no qual a sociedade se reputava dividida em estamentos. No entanto – é prudente que se destaque

---

<sup>36</sup> BECK, Ulrich. **O que é globalização?**, *cit.*, p. 111-113. Com efeito, não se pode fechar os olhos para a pungente diminuição da renda. Não é de se ignorar que, nos últimos 15 anos, as rendas provenientes do trabalho aumentaram 2% (dois por cento), ao passo que as rendas do capital atingiram, no mesmo lapso temporal, 59% (cinquenta e nove por cento) de aumento. Nesta esteira, cumpre observar que a aventada diminuição da renda fora levada a cabo pela crescente multiplicação do trabalho a custos irrisórios, em contraponto ao capital, que se tornou raro e caro. Como se vê, o perverso efeito desta exclusão social é sentido na vertente da distribuição da renda mundial: entre 1960 e 1990, a participação dos 20% (vinte por cento) mais pobres na renda mundial caiu de 4% (quatro por cento) para 1% (um por cento), enquanto 358 multimilionários detêm mais riqueza do que a metade da humanidade (*Ibid.*, p. 263-264).

<sup>37</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 80.

<sup>38</sup> KAVANAGH, John (Instituto de Pesquisa Política de Washington) *apud* BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 79.

–, agora os estamentos são representados por apenas duas classes, em constante conflito: a classe dos ricos e a classe dos pobres.

Oportuno atinar que a diversidade dos interesses em pauta acende uma litigiosidade quase que perene, de sorte que a sociedade de risco é eminentemente beligerante. Decerto, nas palavras de Bauman, a *mentalidade moderna é um litigante de berço, tarimbado em processos legais*<sup>39</sup>. E sobreviver num mundo solapado por contingências e diversidades – manifestadas em todos os seus níveis até atingir o ápice – tão-somente se revelará possível caso cada diferença reconheça outra diferença como condição necessária de sua própria preservação. Depreende-se disto que a sobrevivência da diversidade de maneira alguma está albergada por garantias, já que não depende de nada senão de si mesma, tornando a sociedade propensa à ansiedade<sup>40</sup>.

Diante das considerações até aqui assentadas, é automática a conclusão de que o conceito de segurança sofreu inegáveis modificações, já que no Estado Subsidiário os riscos e a insegurança não podem ser abatidos, mas, sim, amainados por intermédio de mecanismos de segurança social, ambiental e econômica<sup>41</sup>. De parte isto, não se pode perder de vista que a própria liberdade fora relegada a uma desconfortável posição de vulnerabilidade<sup>42</sup> impingida pela busca moderna de segurança.

Como antídoto à ambivalência, impõe-se modernamente a busca do consenso, cujas bases se deitam na tolerância da divergência, a qual, por sua vez, é eficaz em sua tarefa de evitar agressões apenas quando se transforma em solidariedade, isto é, em disposição para entrar na luta em prol da diferença alheia<sup>43</sup>.

---

<sup>39</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999, p. 270.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 271.

<sup>41</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Normas gerais antielisivas. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Temas de interpretação do Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. *cit.*, p. 271.

<sup>42</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Globalização**, *cit.*, p. 125.

<sup>43</sup> *Id.* **Modernidade e ambivalência**, *cit.*, p. 270-271.



A par da ambivalência e da insegurança típicas da sociedade de risco, outra característica ganha destaque quando se faz menção ao Estado Subsidiário: a remodelação das atribuições do Estado e das tarefas cometidas à sociedade<sup>44</sup>.

No contexto desse processo de globalização, a *eficiência proporcionada pelo concurso de uma sociedade solidarizada pela democracia*, bem como a eficiência resultante de um *concerto institucionalizado de Estados solidários*, emerge como um imperativo de desenvolvimento e de sobrevivência, o que se explica pelo fato de que, no cenário atual, as demandas não mais podem deixar de ser contempladas satisfatoriamente, de sorte que o que as pessoas desejam é que seus respectivos anseios sejam atendidos, prescindindo de quaisquer questionamentos acerca de quem irá suprir tais demandas<sup>45</sup>. A consequência daí advinda é a inevitável desmonopolização do poder, caracterizada pela recuperação de um espaço próprio da sociedade – espaço que, gradativamente, havia sido vítima da crescente absorção perpetrada pelo Estado, sob o singelo mote de que cabia a este dispor sobre tudo o que fosse tido como público<sup>46</sup>.

É intuitiva a ilação segundo a qual, no Estado Subsidiário, a sociedade sofreu um aumento no espectro de temas subsumidos ao seu talante decisional, o que, no entender de Raffaele De Giorgi, redundou na ampliação da consciência do risco<sup>47</sup>.

Assim é que as modificações engendradas pela globalização devem perpassar necessariamente pela adoção de soluções racionais, centradas em princípios que conduzam à subsidiariedade, de molde a traçar o exato contorno da responsabilidade originária do Estado no que concerne a cada um dos problemas, e flexibilidade, para propiciar o manejo dos órgãos

---

<sup>44</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Normas gerais antielisivas, *cit.*, p. 270.

<sup>45</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o Direito Administrativo. *In: \_\_\_\_\_* (Coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 549.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 553.

<sup>47</sup> GIORGI, Raffaele de. **Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998, p. 295.

e funções consoante as contingências com o evidente escopo de se atingir os melhores resultados<sup>48</sup>.

Noutro giro, colocando-se o Brasil como país que empunha uma das maiores desigualdades de renda do mundo<sup>49</sup>, e onde parcela considerável da população convive com a pobreza, importante discorrer acerca da distribuição dos recursos orçamentários entre os distintos grupos sociais. Isto porque, como se sabe, as ações do Governo – atinentes a transferências diretas de renda, provisão de bens ou serviços e cobrança de tributos – certamente resvalam no padrão de vida da população brasileira.

Consoante já alertado, a redistribuição de rendas guarda como aparato fundamental a política orçamentária, sendo certo que de nada adianta apropriar-se mais pesadamente de recursos de uma parcela da população sem que tais recursos sejam efetivamente transferidos ao contingente mais necessitado.

---

<sup>48</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o Direito Administrativo, *cit.*, p. 555.

<sup>49</sup> A abordagem do desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas – consoante acentua Amartya Sen – apenas corrobora o argumento de que o desenvolvimento não se pode concretizar caso não restem completamente removidas as barreiras que mais contribuem para a sua não-materialização, como a pobreza e a destituição social sistemática (SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. 1. ed, 4. reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 18). À guisa de ilustração, vale citar o específico caso do Brasil, cuja renda *per capita* – medidor que falaciosamente pretende aquilatar o grau de desenvolvimento – chega a esbarrar em 5 (cinco) mil dólares – não tão distante, portanto, da média mundial. Neste diapasão, não é demais lembrar que, muito embora o País ostente o *status* de 12ª maior economia do mundo, no que concerne à distribuição de rendas, a realidade brasileira não se revela animadora, eis que os 20% (vinte por cento) de mais alta renda absorvem cerca de 70% (setenta por cento) desta, sendo certo que os 20% (vinte por cento) menos favorecidos são contemplados com míseros 2% (dois por cento) da renda nacional. Tal fato tão-somente nos leva a crer estar o Brasil, sob um prisma, bem próximo à África subsaariana, ao passo que, noutro enfoque, este mesmo País parece pertencer à pequena casta dos países desenvolvidos. A título de comparação, interessante observar os indicadores da Índia, país de dimensões continentais e de grande população, como o Brasil. A população urbana da Índia corresponde a 30% (trinta por cento) da população total e a sua renda *per capita* não alcança 20% (vinte por cento) da renda *per capita* brasileira. É certo, porém, que tais considerações não nos deixam supor, de imediato, ser o Brasil um país mais desenvolvido do que a Índia. Explica-se: o grau de abertura da economia indiana é superior ao do Brasil, a sua poupança interna bruta atinge 24% (vinte e quatro por cento) do produto – no Brasil, a poupança não chega a atingir 20% (vinte por cento) – e seu investimento bruto supera os 24% (vinte e quatro por cento) do PIB – no Brasil, a cifra não ultrapassa os 20% (vinte por cento). O paradoxo espelhado pela situação brasileira pode ser explicado pelo injusto perfil de distribuição da renda, consoante se pôde extrair dos dados acima oferecidos. E, já que a população brasileira como um todo não partilha das benesses típicas do mundo desenvolvido, surge a pergunta: o Brasil efetivamente galgou ao verdadeiro desenvolvimento ou, apenas, modernizou-se? (FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 21-22).

De parte isto, qualquer avaliação que se pretenda empreender acerca do impacto social das ações governamentais demanda que se tome em conta a contribuição de cada grupo social para a composição do referido bolo. Sendo assim, torna-se imperioso identificar quem paga os tributos e em que medida essa parcela da população resta beneficiada ou não pelos gastos sociais, ou quem, de fato, se beneficia desses gastos sociais – enfim, que impacto a tributação exerce no orçamento domiciliar dos brasileiros<sup>50</sup>.

Assevere-se que, do montante dos benefícios monetários referentes a pagamentos diretos às famílias transferidos pelo Governo brasileiro, 46% (quarenta e seis por cento) são carreados para os domicílios cuja renda bruta mensal se encontra em patamar acima de 16 (dezesesseis) salários mínimos, ao passo que 50% (cinquenta por cento) dos domicílios mais pobres, com renda bruta inferior a três salários mínimos, abocanham tão-somente 16% (dezesesseis por cento) do total de benefícios<sup>51</sup>. A explicação para a disparidade ora apontada deita luzes sobre os benefícios concernentes a aposentadorias e pensões, os grandes responsáveis pela concentração das transferências monetárias nos grupamentos de domicílio de renda mais elevada. Deste modo, 51% (cinquenta e um por cento) desses benefícios são apropriados pelos que detêm renda acima de 16 (dezesesseis) salários mínimos, enquanto apenas 10% (dez por cento) vão para os 50% (cinquenta por cento) dos domicílios mais pobres. Nesta esteira, o valor médio das aposentadorias e pensões nos domicílios de renda mais elevada é cerca de 12 (doze) vezes superior ao benefício recebido em domicílios enquadrados nos 10% (dez por cento) mais pobres.

Já o “seguro desemprego”, agregado ao “abono salarial” e ao “salário família”, ostenta diagnóstico bem mais homogêneo; porém, ainda assim, a parcela destinada aos que ganham acima de 16 (dezesesseis) salários mínimos é quase duas vezes maior do que a

---

<sup>50</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002, p. 85-86.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 95.

destinada aos 50% (cinquenta por cento) dos domicílios mais pobres. A tendência verificada escancara as desigualdades do mercado de trabalho, eis que a pessoa, de molde a fazer jus ao benefício, deve comprovar vínculo formal de emprego<sup>52</sup>.

Sob a ótica dos benefícios assistenciais, uma vez que se voltam às famílias mais carentes, pinçadas por critérios de renda, não se exige qualquer contrapartida aos mesmos, não apresentando eles caráter retributivo, razão por que se destacam pelo visível viés progressivo. Destarte, em média, 70% (setenta por cento) desses benefícios restam concentrados em 50% (cinquenta por cento) dos domicílios mais pobres.

Cabe salientar que as transferências monetárias são responsáveis por 29% (vinte e nove por cento) da renda bruta anual dos domicílios pobres<sup>53</sup>, sendo certo que o âmago dessas transferências consiste no pagamento de aposentadorias e pensões, benefício em relação ao qual a repartição remanesce vinculada às condições de acesso ao mercado de trabalho. Decorre daí que as despesas assistenciais – dirigidas à população mais carente –, muito embora aumentem a cada ano, ainda têm participação modesta no Orçamento Federal, a obstaculizar que o efeito do Orçamento sobre a desigualdade de renda repercuta em patamares mais acentuados.

No que tange aos benefícios não-monetários – representados pelo acesso gratuito a serviços de saúde e educação fornecidos pelo Governo –, impende averbar que a metade dos domicílios mais pobres responde por 70% (setenta por cento) dos benefícios ligados aos gastos com saúde<sup>54</sup>.

Entretanto, a capacidade que tais benefícios detêm no sentido de alterar substancialmente o padrão de vida dos domicílios é quebrada pelo impacto negativo

---

<sup>52</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal**, *cit.*, p. 96.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>54</sup> *Ibid.*, p. 100.

produzido pela propensão das famílias de maior renda em dirigir-se às universidades públicas. Assim é que as despesas com educação beneficiam, sobretudo, os grupos de domicílio de renda mais elevada, o que pode ser explicado pelo fato de que a maior parte do gasto do Governo Federal com educação é destinado a financiar o ensino superior, ao qual a população mais pobre quase não tem acesso<sup>55</sup>. Aqui, o viés regressivo é visível, o que auxilia a perpetuação da desigualdade. Contudo, no que diz respeito aos gastos afetos ao ensino fundamental, a análise da distribuição dos benefícios denota a progressividade passível de debelar a alta concentração de renda brasileira.

Não se perca de vista que essas transferências não-monetárias levadas a cabo pelo Governo fazem diferença em termos de distribuição de renda, produzindo, até mesmo, impacto maior do que o das transferências monetárias.

Insta, por derradeiro, empreender exame acerca do impacto que a distribuição dos tributos gera na aferição da desigualdade de renda.

Impende aclarar que o abalo orçamentário ocasionado pela distribuição dos benefícios sociais entre as distintas faixas de renda depende da maneira como são financiados tais benefícios.

Curial acentuar que 97% (noventa e sete por cento) da arrecadação a título de imposto de renda (IR) provêm dos 10% (dez por cento) dos domicílios mais ricos, a acusar o elevado nível de concentração de renda no Brasil, dês que a maioria da população se queda isenta do pagamento desse imposto. Igualmente, a arrecadação da contribuição previdenciária recai, substancialmente, nos 10% (dez por cento) dos domicílios mais ricos, responsáveis por 60% (sessenta por cento) da receita dessa contribuição parafiscal, o que denota o ínfimo número de contribuintes de baixa renda, que, por seu turno, engrossam o contingente de

---

<sup>55</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal**, *cit.*, p. 100..

informalidade no mercado de trabalho. Mesmo assim, o índice de concentração de renda não cai em níveis satisfatórios após a incidência dos tributos supra-referidos<sup>56</sup>.

Quanto aos tributos indiretos, a contribuição dos mais pobres no total da arrecadação é bastante significativa, o que demonstra que a carga dos tributos indiretos é mais alta para a população que se encontra na base da distribuição de renda<sup>57</sup>. O resultado da equação se justifica porque os domicílios mais pobres inclinam-se a gastar toda a sua renda com consumo, ao passo que os mais ricos tendem a poupar parte de seus rendimentos.

Nesta linha de argumentação, a consequência advinda da situação ora explicitada pode ser resumida da seguinte forma: a faixa de renda mais pobre – que auferir até dois salários mínimos – destinou ao Fisco em 2004 48,8% (quarenta e oito vírgula oito por cento) de sua renda, enquanto a carga tributária incidente sobre o flanco detentor de mais alta renda – que ganha até trinta salários mínimos – representou míseros 26,3% (vinte e seis vírgula três por cento), porquanto se constata que os tributos indiretos oneram regressivamente a renda da população brasileira<sup>58</sup>.

Some-se a tudo isto o fato de que o déficit previdenciário<sup>59</sup> é custeado com receitas do Tesouro Nacional, provindas mormente dos tributos indiretos, os quais, como já se viu, recaem desarrazadamente sobre a população de mais baixa renda.

Porém, vale trazer à baila a advertência entoada em coro pelos Professores Fernando Rezende e Armando Cunha, por ocasião da contraposição do impacto social do Orçamento não só à distribuição dos benefícios, como ao seu financiamento. Confronte-se:

---

<sup>56</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal**, *cit.*, p. 105.

<sup>57</sup> *Loc. cit.*

<sup>58</sup> VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Equação do crescimento não fecha sem o corte de gastos. **Valor Econômico**. São Paulo, 20 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-8.

<sup>59</sup> Hoje em dia, a Previdência Social gasta mais com o custeio dos benefícios do que o que auferir com a arrecadação das contribuições cujas receitas são a ela destinadas.

*O montante anual de tributos indiretos pagos pelos domicílios de renda mais baixa corresponde, em média, a 74% do total de transferências monetárias recebidas por esses domicílios. Isso significa que esses tributos tendem a anular a maior parte do impacto positivo das transferências governamentais sobre o padrão de vida dos domicílios mais pobres.*<sup>60</sup>

*[...] Os resultados mostram que, com exceção dos benefícios previdenciários – principalmente aposentadorias e pensões –, cuja apropriação decorre de direitos assegurados em lei, e do ensino superior, os gastos sociais estão focalizados nos domicílios mais pobres. O que carece de focalização é seu financiamento.*<sup>61</sup>

A seguir, enumerar-se-ão os riscos ditados pela crescente trajetória da dívida pública brasileira – impulsionada em grande parte pelo equívoco no qual incorre o Estado no que concerne ao financiamento dos gastos acima ressaltados –, bem como se dissertará acerca das conseqüências advindas de tais riscos, de molde a, finalmente, arrolar as medidas adotadas no sentido de amainar os resultados prejudiciais produzidos por essa espiral.

Não é de hoje que Ives Gandra da Silva Martins sustenta que a Federação brasileira é maior do que o PIB, sobretudo ao se atentar para o fato de que a criação de 1900 novos municípios, no pequeníssimo espaço de tempo equivalente a 13 anos, tornou o custo da Federação quase que insustentável<sup>62</sup>.

À guisa de demonstração, vale trazer a lume a constatação de que, durante o Plano Real, o Brasil quintuplicou seu endividamento interno, na medida em que a dívida externa alcançou a metade do PIB<sup>63</sup>.

No ensejo de tal assertiva, Fábio Giambiagi e Ana Cláudia Além enfatizam que a trajetória da dívida pública brasileira pode ser dividida em quatro período distintos: a) fase de 1981 a 1984, caracterizada pela elevação da relação dívida/PIB – que de pouco mais de 20% (vinte por cento) do PIB passou a 50% (cinquenta por cento) do PIB –, em cenário de

<sup>60</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, cit., p. 106.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 110.

<sup>62</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os fundamentos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/00. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 167.

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 172.

déficit fiscal, aliado a pesada estagnação econômica, incrementada pelo impacto da desvalorização cambial; b) fase de 1985 a 1989, carimbada por forte déficit fiscal, com queda, no entanto, da relação dívida/PIB, em virtude, principalmente, de uma sub-indexação da dívida, que abocanhava parte da dívida herdada do passado; c) fase de 1990 a 1994, marcada por pífio crescimento do PIB, tendo a dívida, não obstante, diminuído substancialmente, devido, dentre outras causas, ao início do processo de privatização; d) fase de 1995 a 1999, marcada por elevados déficits fiscais e baixa senhoriagem<sup>64</sup>.

De parte isto, Giambiagi e Além atentam para o fato de que, de molde a aquilatar as condições de um país, mais importante do que analisar o tamanho relativo da dívida pública é mensurar a estrutura da mesma em consonância com o prazo de vencimento e com a taxa de juros média que o Governo suporta pelos seus títulos<sup>65</sup>.

O Estado, com efeito, quando se financia através da colocação de títulos que elevam a relação dívida pública/PIB – fundamentalmente porque a demanda resta baseada em atraentes taxas de juros –, gera vicioso círculo de aumentos não só da dívida como da taxa de juros. Nesta linha de pensamento, o Governo, ao se deparar com uma situação limite, ou aumenta a carga tributária e/ou reduz o gasto, ou, como alternativa, será conduzido a adotar determinada forma de conversão da dívida vulgarmente conhecida como “rolagem”<sup>66</sup>.

Nessa perspectiva, cumpre atinar que, de janeiro a setembro de 2006, o setor público brasileiro acusou um déficit correspondente a 2,7% (dois vírgula sete por cento) do PIB, acima dos 2,38% (dois vírgula trinta e oito por cento) do mesmo período de 2005<sup>67</sup>.

Sob outro enfoque, não se pode ignorar que o gasto primário do Governo Central cresceu, em termos reais, 8% (oito por cento) em 2004, 10% (dez por cento) em 2005

---

<sup>64</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000, p. 215-216.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 211.

<sup>67</sup> PRADO, Maria Clara R. M. do. A expansão dos gastos públicos. **Valor Econômico**. São Paulo, 26 out. 2006, Primeiro Caderno, p. A-17.



e 10% (dez por cento) só no primeiro semestre de 2006<sup>68</sup>. Não é despidendo afirmar que os gastos do Governo vêm crescendo acima da arrecadação e a taxas reais de dois dígitos<sup>69</sup>.

Consectária do vertiginoso e recorrente aumento do gasto público, coloca-se a – aqui no Brasil – famigerada carga tributária, inevitável, entretanto, para fins de proporcionar o financiamento das atividades típicas do Estado.

E, nesse mister, o Estado brasileiro, na contramão do que propugnou a Reforma Administrativa veiculada pela EC nº 19/98, brinda os brasileiros com inacreditável nível de ineficiência, uma vez que, não de hoje, o sistema tributário nacional insiste em penalizar a economia mais do que o necessário, ao distorcer preços relativos, ostentar elevada regressividade<sup>70</sup>, desestimular o investimento e encorajar a aplicação de recursos em atividades atreladas ao planejamento tributário<sup>71</sup>.

Não se perca de vista que, de acordo com pesquisa levada a cabo pelo Banco Mundial, as regiões no mundo em desenvolvimento que mais adiante seguiram em termos de prosperidade durante a recente onda de globalização são exatamente as que criaram bons ambientes de investimento, o que envolve a inserção neste quadro das empresas nacionais, principalmente as pequenas<sup>72</sup>. E o esforço no sentido de desenvolver esse sólido ambiente de investimentos não diz respeito à concessão de subsídios ou incentivos fiscais dos mais

---

<sup>68</sup> GIAMBIAGI, Fábio. Mantega terá que dar um basta no crescimento do gasto. **Valor Econômico**. São Paulo, 03 abr. 2006, Primeiro Caderno, p. A-13.

<sup>69</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da reforma da Lei 4.320/64. **Revista de Controle e Administração**. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, V. II, n. 2, p. 154, jul. /dez. 2006.

<sup>70</sup> Nada obstante a regressividade tornar iníquo o sistema tributário nacional, não se perca de vista, ainda, que a arrecadação nacional resta indissolúvelmente calcada em poucos tributos, sustentando-se fortemente nos tributos incidentes sobre bens e serviços e pouco nos tributos sobre a renda e o patrimônio, sendo certo que cinco daqueles tributos são responsáveis por 72% (setenta e dois por cento) do total do bolo arrecadado (BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. **Informativo do BNDES**. Informe-se – Área de Planejamento – Departamento Econômico n. 54 – abr. 2003. Tributação. Carga Tributária Global: estimativa para 2002. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2003).

<sup>71</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006, p. 156-157.

<sup>72</sup> MENDONÇA, Marina (Coord.). **Globalização, crescimento e pobreza. A visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização. Relatório de pesquisa política do Banco Mundial**. Trad. Melissa Kassner. São Paulo: Futura, 2003, p. 208-209.

variegados, mas sim ao controle da corrupção, de forma que funcionem de maneira harmônica tanto a burocracia como a regulamentação.

No Brasil, desde a promulgação da CRFB/88, aumentou não somente a carga tributária, mas também o número de tributos, sendo correto afirmar que, atualmente, são poucos os empresários que conseguem sobreviver sem recorrer a regimes de tributação simplificada. Por conseguinte, os reflexos dessa esquizofrenia arrecadatória resvalam na economia, sendo impossível ignorar os elevados custos que a Administração Tributária suporta para empreender a correlata fiscalização – sem se falar das conseqüências afetas à informalidade e aos efeitos negativos da estrutura de tributos sobre a poupança e o investimento – problemas que, aglutinados, se antepõem como visíveis entraves ao crescimento.

Mais: a burocracia tributária impele as empresas a gastar tempo dez vezes maior do que a média internacional nas atividades de coligir informações, declará-las, calcular os tributos e, enfim, proceder ao pagamento dos mesmos; é relevante asseverar que a carga de tributos incidentes sobre as empresas é altíssima, equivalente a quase o quádruplo da mediana internacional, transformando o Fisco, nas palavras de Fábio Gambiagi e Armando Castelar Pinheiro, no principal “sócio” das empresas brasileiras<sup>73</sup>.

Não é preciso salientar que esse panorama contribui enormemente para desestimular o setor privado a investir, o que inibe o crescimento brasileiro e impede que o Brasil galgue à condição de país desenvolvido, mesmo porque é de notória sabença que a expansão da capacidade de produzir das empresas – requisito indispensável para que o PIB reste majorado sem inflação – depende fundamentalmente da redução da carga tributária e dos custos financeiros que lhe são iminentes.

---

<sup>73</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**, *cit.*, p. 158-160.

Trata-se de verdadeira ciranda, uma vez que, se não cortar gastos sob sua responsabilidade, afigurar-se-á impossível ao Governo reduzir significativamente a carga de tributos, de sorte que qualquer diminuição do impacto tributário merecerá o rótulo de “medida paliativa” – quando não eleitoreira –, sem quaisquer conseqüências na difícil equação do crescimento.

Destarte, a identificação do déficit nas contas públicas, sem que sejam levados a cabo ajustes necessários à obtenção do equilíbrio, produz conseqüências nefastas sobre o endividamento<sup>74</sup>. Avaliando este cenário, chega-se à conclusão de que o atingimento do equilíbrio orçamentário se mostra fundamental ao alcance do desenvolvimento, posto que estaria controlado o endividamento público.

Partindo-se do pressuposto sob comento, a contenção do crescimento do gasto corrente impõe-se como medida primordial à criação de condições para o aumento do investimento e a conseqüente queda da carga tributária – que, nos últimos dez anos, cresceu desenfreadamente, se comparada com os 25% (vinte e cinco por cento) do PIB da época do Plano Real.

Nesta esteira, insta acentuar que a atual taxa de investimento da economia brasileira é inferior à média do período 1991–2004, momento em que chegou a repousar no patamar de 20,77% (vinte vírgula setenta e sete por cento) do PIB. Desde o lançamento do Plano Real, em julho de 2004, a taxa de investimento praticamente estagnou num degrau inferior a 20% (vinte por cento) do PIB. Um detalhe que chega a assustar é o de que, segundo afirmam especialistas, para que o PIB brasileiro passe a crescer acima de 4% (quatro por

---

<sup>74</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**, *cit.*, p. 222.

cento) ao ano, necessário se faz que a taxa de investimento reste majorada para, pelo menos, 24% (vinte e quatro por cento) ou 25% (vinte e cinco por cento) do PIB<sup>75</sup>.

A perspectiva evidenciada, de molde a sofrer qualquer modificação, deve seguir uma agenda que de maneira alguma pode prescindir de enfrentar, pelo menos, duas prementes questões: a elevada carga tributária e o alto grau de vinculação de receitas.

Porém, faz-se necessário firmar posição no sentido de que alguns dos problemas afetos ao aumento da relação gasto/PIB configuram-se como irreversíveis, a exemplo do impacto da majoração real do salário mínimo sobre a razão entre as despesas com o INSS e o PIB<sup>76</sup>.

Ademais, há de se registrar que a praxe do Governo Federal em concentrar esforços nos tributos que não são objeto de partilha entre Estados e Municípios, a despeito de se revelar proveitosa ao desiderato de gerar superávit primário, acarreta resultados negativos no que concerne à funcionalidade do sistema tributário, acabando por encerrar providências de pungente teor arrecadatório, prejudiciais, por conseguinte, à competitividade da economia<sup>77</sup>.

Aqui no Brasil, foi a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (LC nº 101/00), a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a grande responsável por amainar os riscos fiscais que pairam sobre o Estado Orçamentário brasileiro, a par de possibilitar o desenvolvimento de mecanismos tendentes a manter a integridade das finanças públicas pátrias.

É fato não haver, atualmente, lugar no mundo onde não se discuta a respeito do endividamento público, a reacender a vetusta discussão sobre o equilíbrio orçamentário, como

---

<sup>75</sup> VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. PIB, taxa de investimento e o tamanho do Estado. **Valor Econômico**. São Paulo, 03 abr. 2006, Primeiro Caderno, p. A-12.

<sup>76</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, *cit.*, p. 161.

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 162.

forma, principalmente, de encarar os problemas oriundos da incapacidade do Estado em suprir as necessidades públicas sem sufocar as forças produtoras da sociedade através de escorchantes cargas tributárias.

Decerto, de forma a diminuir os gastos públicos, afigura-se imperioso reduzir a quantidade de verbas orçamentárias automaticamente vinculadas ao aumento de receitas, o que assegurará a observância ao princípio do equilíbrio orçamentário.

Como se vê, o Estado, a um só tempo, pressiona fortemente a sociedade – por intermédio de abusiva carga tributária que atinge o patamar de 38% (trinta e oito por cento) do PIB –, a financiar seus gastos e a permitir a geração de superávit primário, de forma a saldar parcelas dos juros da dívida pública.

Neste compasso, importante frisar que os gastos públicos constituem o “calcanhar de Aquiles” das finanças públicas, posto que, no dizer de Ricardo Lobo Torres, inexistente na Carta Magna “*clara e minuciosa discriminação das despesas públicas*”, a exemplo do que ocorre com a receita pública, da qual a Constituição cuida, de maneira pormenorizada, quando procede à partilha de competência entre os entes políticos. É de se notar que à discriminação constitucional de rendas não corresponde a discriminação de despesas, natural condutora da justa repartição das fontes de arrecadação e das responsabilidades administrativas, fundamentais ao indigitado equilíbrio orçamentário<sup>78</sup>.

Malgrado a CRFB/88 não contemple expressamente o princípio do equilíbrio orçamentário, aderiu ela ao princípio do equilíbrio econômico sob a reserva do possível<sup>79</sup>, o que quer significar que não se atribuiu ao equilíbrio orçamentário eficácia vinculante, tendo sido permitido o endividamento – muito embora limitado – como mola propulsora do desenvolvimento.

---

<sup>78</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 55-56.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 286-290.

Conforme assevera César A. Guimarães Pereira, o endividamento nada mais é do que um mecanismo de ampliação das capacidades de financiamento da atuação do Estado, pelo que se lhe pode imputar função afeta ao interesse público, permitindo que o Estado assumira – e mantenha sob controle – *dívidas que o capacitem a elevar o seu potencial de investimento*<sup>80</sup>.

Convém averbar, nesta linha de pensamento, que o Estado Democrático de Direito expresso na CRFB/88 se faz eficazmente presente na via do Orçamento Público, através do contingenciamento dos gastos públicos, redirecionando as despesas vinculadas às políticas sociais, sem olvidar-se da regulação social e econômica, pelo que passa a merecer a denominação de Estado Democrático Social Fiscal. Neste diapasão, o Estado Orçamentário assume as características de Estado Subsidiário, sendo certo que a própria sociedade avoca a responsabilidade pelos gastos com o desenvolvimento econômico<sup>81</sup>.

Deste modo, a União cerca-se de uma miríade de instrumentos tendentes a intervir na capacidade de investimentos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Explica-se: o financiamento dessas pessoas jurídicas de direito público interno depende essencialmente de crédito<sup>82</sup>. E, como se sabe, no âmbito público, a concessão de empréstimos resta vinculada a uma enorme gama de exigências, a começar pela imprescindível necessidade de autorização legislativa. No Direito brasileiro, o Senado Federal é o órgão encarregado de autorizar e fiscalizar as obrigações financeiras externas dos entes públicos, *ex vi* do disposto no inciso V do artigo 52 da Carta Magna, cuja regulamentação se dera pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal<sup>83</sup>. Nessa toada, nenhum ente público – inclusive os integrantes da

---

<sup>80</sup> PEREIRA, César A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**, *cit.*, p. 48.

<sup>81</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 56-57.

<sup>82</sup> PEREIRA, César A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal, *cit.*, p. 50.

<sup>83</sup> Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;

Administração indireta – pode levar a cabo qualquer operação externa sem a autorização do Senado Federal<sup>84</sup>. No entanto, tais mecanismos voltam-se ao controle da dívida fundada<sup>85</sup> ou consolidada – aquela cujo pagamento resta postergado para o exercício seguinte, nos moldes do que proclama o artigo 29, inciso I, da LC nº 101/00 –, relevando frisar que a dívida fluante – aquela a ser paga no mesmo exercício financeiro – dificilmente é passível de controle, posto que este acontece de modo indireto por intermédio da contenção das fontes de receita.

Eis a missão, quase impossível, que deve o Estado assumir: minorar os gastos públicos, franqueando espaço para que o setor privado invista mais, fazendo com que o PIB cresça mais celeremente. Eis os riscos aos quais o Estado se vê imbuído de combater.

Fulcrada na difícil questão do equilíbrio orçamentário<sup>86</sup>, a LRF encampou o modelo neozelandês, conforme ditava a política financeira adotada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, cujo esteio era a busca do superávit primário, de modo a possibilitar que o pagamento da dívida pública se realizasse sem sobressaltos.

---

II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 1º [...]

<sup>84</sup> Todavia, a autorização não implica responsabilidade da União pela operação externa, sendo correto afirmar que tal operação ostenta o cunho de simples formalidade habilitante ou integrativa, no entender de Pontes de Miranda (OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, p. 570-571).

<sup>85</sup> PEREIRA, César A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal, *cit.*, p. 50.

<sup>86</sup> Almeja o princípio do equilíbrio orçamentário que as despesas não sejam superiores às receitas, gerando déficit, ou, vice-versa, gerando superávit. A despeito de a CRFB/88 não proclamar expressamente o princípio do equilíbrio, algumas de suas normas induzem ao equilíbrio orçamentário: o artigo 150, parágrafo 6º, o artigo 164, parágrafo 2º, e o artigo 165, parágrafos 5º e 6º. O princípio do equilíbrio, no dizer de Ricardo Lobo Torres, é princípio constitucional geral, já que penetra em todos os princípios específicos. O equilíbrio é harmonia entre capacidade contributiva e legalidade, e redistribuição de rendas e transparência. O desequilíbrio, nestes termos, é a contradição entre princípios constitucionais do Estado de Direito (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 286-290).

Entretanto, a LRF<sup>87</sup>, segundo aponta Ricardo Lobo Torres, não refoge à ambivalência, posto que

*[...] exhibe, na procura da eliminação dos riscos, aspectos de extraordinária relevância no controle da gestão orçamentária e de rigor no equilíbrio das contas públicas, ao mesmo tempo em que apresenta fundamentação econômica e política de duvidosa eficácia e de difícil adaptação à nossa estrutura constitucional.*<sup>88</sup>

Dentre os objetivos econômicos que parecem patinar em termos não só de eficácia, mas também de economicidade, convém trazer à baila a seguinte lista: a) a eliminação dos restos a pagar – implicando que tão-somente nos anos de eleição resta proibida a contração de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro do mandato; b) a transmutação do PPA em instrumento desvinculado do desenvolvimento econômico – o que vai de encontro à influência alemã abraçada pela Carta de 1988 e esposada em seu artigo 165, parágrafo 1º, sendo certo que o Plano Plurianual (PPA) passou a ser utilizado como um instrumento destinado a atingir a estabilidade econômica e a controlar o déficit público; c) a deturpação<sup>89</sup> da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), transformada pela LRF em mecanismo de planejamento de médio prazo<sup>90</sup> (trienal); d) a redefinição das despesas de investimentos, através do veto ao artigo 32, parágrafo 3º, inciso III, do projeto da LRF, o qual preconizava que as despesas de custeio oriundas de despesas de

<sup>87</sup> Com efeito, a referida lei coloca luzes sobre tese há muito criticada por renomados economistas, dentre eles Lord Keynes, o qual propugnava que o déficit público se antepunha como alternativa voltada a possibilitar que o Estado garantisse a todos o pleno emprego; dessa forma, em épocas de recessão, a solução ideal passava pelo recurso ao aventado déficit público.

<sup>88</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**, *cit.*, p. 282.

<sup>89</sup> Consoante alerta Ricardo Lobo Torres, nada obstante o fato de a concepção de planejamento trienal vir sendo adotada nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), aqui no Brasil está fadada ao fracasso a adoção de semelhante mecanismo, posto que, naqueles países, o indigitado planejamento de médio prazo é completo por outro de longo prazo, bem superior a 5 anos. Pondera Ricardo Lobo Torres: *[...] transplantado para o Brasil, seria um adendo à anômala LDO e se completaria com o plano plurianual com a sua prospectiva para 8 anos, que foi recusado pelo Congresso Nacional. Só a martelo essas idéias se encaixam no figurino constitucional brasileiro* (*Ibid.*, p. 286).

<sup>90</sup> A LRF definiu alguns novos conteúdos das Diretrizes Orçamentárias, determinando, dentre outras medidas, a inclusão, na LDO, do Anexo de Metas Fiscais, no qual deverão ser estabelecidas metas trienais, forçando, desta forma, o planejamento de médio prazo, embora a meta para o exercício a que se refere a LDO é que será obrigatoriamente perseguida. É certo que as metas relativas aos dois exercícios seguintes são estabelecidas como balizamentos, podendo ser alteradas quando da elaboração das respectivas LDOs.



capital restariam inseridas nessa categoria; e e) finalmente, o controle dos juros, pelo veto ao artigo 4º, inciso II, do projeto da LRF, que pugnava pela adoção de um limite referencial para o montante das despesas com juros<sup>91</sup>.

No que tange aos objetivos políticos, vale realçar que a LRF promoveu excessiva centralização vertical (Governo Federal) e horizontal (Poder Executivo) das finanças públicas<sup>92</sup>.

Por certo, a LRF, a par de consignar dispositivos salutares, por abrir flanco a uma gestão fiscal responsável das contas públicas, calcada na visibilidade, sob os prismas econômico e político, apresenta inegáveis desvantagens, eis que deita atenções na geração do superávit primário, desapegando-se da questão do desenvolvimento econômico<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal, *cit.*, p. 286.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 287.

<sup>93</sup> *Ibid.*, p. 289.

### ***3 UMA RELEITURA DA SEGURANÇA: SEGURANÇA JURÍDICA E SEGURANÇA SOCIAL***

Não se pode deixar de registrar que, nos dias de hoje, a segurança, exatamente por faltar-lhe âmbito de delimitação – ausência constatada nas mais variegadas ordens constitucionais –, assumiu a feição de verdadeira cláusula geral, na qual restam amalgamadas as idéias de segurança jurídica, segurança social, segurança pública, dentre outras<sup>94</sup>.

A segurança jurídica erige-se sobre dois alicerces distintos. Deriva, *a priori*, da interpretação dedutiva do princípio do Estado de Direito. *A fortiori*, resta construída pela interpretação indutiva de determinadas regras constitucionais, dentre elas as do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada<sup>95</sup>.

Humberto Ávila atribui à segurança jurídica o caráter de princípio, uma vez que não se afigura possível extrair de seu comando outra determinação senão aquela consubstanciada no dever de perseguir um ideal de estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade na atuação do Poder Público. Em seguida, o mesmo autor

---

<sup>94</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional Brasileiro. In: ROCHA, Carmen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 88.

<sup>95</sup> *Ibid*, p. 193.

qualifica a segurança jurídica de sobreprincípio, ante a inevitável constatação de que seus preceitos se irradiam sobre outras normas<sup>96</sup>.

J. J. Gomes Canotilho analisa o *princípio da segurança jurídica* em conjunto com o princípio da proteção da confiança, posteriormente concluindo que, em seu âmago, tanto um como outro demandam fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos atos do poder, de modo que o cidadão possa vislumbrar a garantia de segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos próprios de seus atos. Aludida construção doutrinária objetiva conduzir à idéia de que, no sentido amplo, existe um princípio geral da segurança jurídica, que abarca não só a segurança jurídica, como também a proteção da confiança<sup>97</sup>.

Márcio Cammarosano, citando Almiro do Couto e Silva, aduz que o princípio da segurança é fundamental, erigindo-se na própria razão de ser do Direito, de sorte que, não raro, se sobrepõe à legalidade; afirma ainda que a segurança jurídica, em si mesma considerada, constitui, ela mesma, em certos casos, justiça<sup>98</sup>.

Essencialmente, professa Odete Medauar, a segurança jurídica entende-se com a estabilidade das relações jurídicas, relevando notar que, por intermédio dela, a atuação estatal é passível de se revestir de previsibilidade<sup>99</sup>. Em seguida, a administrativista apresenta o princípio da confiança legítima como desdobramento natural do princípio da segurança jurídica, sendo certo que, por proteção da confiança, se pode conceber a confiança dos indivíduos na subsistência das normas, abarcando tal proteção até mesmo direitos que ainda não foram objeto de aquisição, porém se encontram na iminência de ser constituídos. Outrossim, a proteção da confiança condiz não só com a realização de promessas ou

---

<sup>96</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 257.

<sup>97</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Valores e princípios constitucionais tributários, *cit.*, p. 112.

<sup>98</sup> CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 36-37.

<sup>99</sup> MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. *In*: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 115.

compromissos da Administração que deflagraram no indivíduo fundadas esperanças, mas, igualmente, com a proteção de particulares diante de alterações normativas abruptas que, a par de serem legais, produzem conseqüências chocantes<sup>100</sup>.

Por seu turno, Ricardo Lobo Torres não só sustenta que a segurança jurídica consubstancia a certeza e a garantia dos direitos, como também a alça ao *status* de valor fundamental do Estado de Direito.

Nesse contexto, não é demais frisar que a alavancada do pós-positivismo ganha destaque no cenário atual, de modo que é impossível não se perceber a tentativa de aproximação entre a teoria e a filosofia do Direito, a materializar-se através da reabilitação da reflexão sobre a justiça e sobre os valores da ética, da liberdade e da igualdade. Sob este enfoque, não se pode perder de vista que a reaproximação entre Direito e moral implica que a justiça também exija a sua consideração sob o prisma ético, sendo certo que a nova concepção de justiça pós-positivista – ultrapassando os impasses oriundos das posições normativistas de Hans Kelsen – acusa a reaproximação entre ética e justiça e entre justiça e liberdade<sup>101</sup>. Aliás, no mundo atual, a vida em comunidade já não pode prescindir de considerações acerca de padrões de ética e justiça. O refluxo do positivismo foi o grande responsável pelo triunfal retorno à influência da filosofia kantiana, pelo que restaram enaltecidos os valores como fundamentos da ordem jurídica.

E é exatamente no cenário ora em observância, sob os motes inspiradores emanados da emergida justiça, que a segurança jurídica retorna ao “centro do palco”, depois de longo período de ocultação nos anos correspondentes ao início do século XX<sup>102</sup>.

De feito, o valor segurança jurídica não teria expressão, não fossem as garantias veiculadas por intermédios dos princípios constitucionais, voltados à concretização

---

<sup>100</sup> MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima, *cit.*, p. 117.

<sup>101</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 169.

<sup>102</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 51.

de todas as variáveis integrantes da idéia de segurança jurídica: a existência de instituições estatais subsumidas ao princípio da legalidade, a confiança nos atos do Poder Público, a estabilidade das relações jurídicas, a previsibilidade dos comportamentos e, finalmente, a igualdade na lei e perante a lei<sup>103</sup>.

Entretanto, o conjunto de conteúdos acima delineado denuncia – e de maneira crua – a “crise de identidade”<sup>104</sup> das idéias inerentes ao conceito de segurança jurídica, até mesmo porque a realização de tais postulados em muito se mostra prejudicada em decorrência das conseqüências implacáveis oriundas das perenes tensões infiltradas no caráter ambivalente do Estado da Sociedade de Risco.

Destarte, a segurança jurídica, a despeito de haver recuperado importância, não mais se identifica – pelo menos, não completamente – com aquela já vetusta noção de segurança dos direitos individuais. De fato, é possível apontar estreita vinculação entre a segurança jurídica e a segurança social, de modo que o conceito de segurança jurídica implica que nem mesmo a idéia de segurança jurídica se restringe ao conteúdo estritamente jurídico.

A noção de Estado Democrático de Direito encontra-se atrelada, em caráter indissociável, à concepção de segurança jurídica. E, nessa espiral, salta aos olhos o quanto o Estado remanesce sujeito às ingerências produzidas pela realidade socioeconômica em constante modificação. A partir daí, já se pode traçar elucidativo panorama acerca da materialização dos direitos sociais consagrados na CRFB/88. Exatamente no que concerne aos direitos sociais, presencia-se o embate entre as freqüentes transformações havidas na realidade socioeconômica e o pungente – e inadiável – clamor por prestações sociais.

---

<sup>103</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**, *cit.*, p. 79.

<sup>104</sup> *Loc. cit.*.

De mais a mais, a globalização, ante seu evidente caráter excludente, vem acarretando a flexibilização dos direitos sociais<sup>105</sup>. De fato, a luta para não ficar alijado do cenário econômico tem impingido ao Brasil qualificação pífia no ranking da desigualdade social, transformando-o num dos países mais iníquos do mundo em termos de exclusão socioeconômica, o que, nas palavras de Flávia Piovesan, *constitui grave comprometimento à noção de indivisibilidade dos direitos humanos*, mesmo porque, continua a autora, *a garantia dos direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde e à educação) tem sido apontada como um entrave ao funcionamento do mercado e um obstáculo à livre circulação do capital e à competitividade internacionais*<sup>106</sup>.

Não é difícil enxergar que a faceta ambivalente do Estado da Sociedade de Risco aqui também dá mostras de seus efeitos, uma vez que, a despeito de o crescimento da demanda por prestações sociais afigurar-se evidente, o Estado não mais se revela capaz de atendê-las. Com efeito, o Brasil se depara com o mais intrincado dos dilemas, representado pela flagrante impossibilidade de manutenção das conquistas sociais diante do caráter de subsidiariedade que atualmente reveste o Estado Democrático de Direito.

Diante de semelhante constatação, pode-se extrair a conclusão de que a elaboração e a execução da peça orçamentária não passarão incólumes pelas muitas vezes nefastas conseqüências produzidas por tais mudanças de paradigma. Mesmo porque, até que ponto a segurança jurídica, em sua mais nova roupagem de segurança social, restará vilipendiada ante a incapacidade financeira do Estado de atender a totalidade dos anseios sociais? Noutras palavras, em que medida a ambivalência do Estado da Sociedade de Risco afeta a problemática do Orçamento? Demais disso, de que maneira a segurança jurídica se impõe ante o caráter eminentemente facultativo apresentado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) no que concerne à execução da proposta nela consubstanciada? Enfim, o princípio da

---

<sup>105</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**, *cit.*, p. 79..

<sup>106</sup> *Loc. cit.*

separação dos Poderes – estampado no artigo 2º da CRFB/88 – é letra morta diante da liberdade de que desfruta o Poder Executivo na execução da proposta orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo, a transmutar o sistema de freios e contrapesos numa falácia?

Portanto, uma vez que o escopo do vertente estudo deita bases na análise do papel do Orçamento diante das transformações do Estado, passa-se a se debruçar sobre as mais eficazes maneiras de coartar os riscos iminentes à sociedade moderna.

A tarefa a ser desvelada a seguir não pode prescindir de demonstrar as modificações – ditadas pelo risco – pelas quais passou o princípio da separação dos Poderes, cuja formatação resultou no fortalecimento do Poder Judiciário. Ademais, essencial sublinhar o papel desempenhado pela democracia deliberativa no alcance do indispensável consenso, apto a amainar os latentes conflitos oriundos do risco.

Faz-se necessário pontuar que as incertezas quanto ao comportamento das variáveis econômicas, a perpassar a elaboração e aprovação da proposta de Orçamento, vêm marcando as execuções orçamentárias brasileiras.

Como se sabe, o elevado estado de vulnerabilidade externa, somado à quase inexistente tradição atinente à responsabilidade fiscal – por sua vez, agravada com a esquizofrenia reinante no sistema tributário –, acomete gravemente a economia brasileira, pelo que as projeções orçamentárias concernentes à materialização das receitas sequer merecem o rótulo de confiáveis, o que demanda sejam as previsões originárias periodicamente revistas.

Entra em cena o famoso decreto de contingenciamento, o qual restará centrado na parca parcela atinente ao grupo das outras despesas de custeio e de capital. Ou seja, obstaculizar-se-á a execução de tais gastos, restando esta vinculada ao desdobramento da arrecadação tributária. Entretanto, releva notar que, encontrando-se o Orçamento vinculado na

ordem de 90% (noventa por cento) – como adiante será objeto de pormenorizada análise –, são talhadas as despesas não-obrigatórias, dentre as quais se concentram exatamente os gastos correlacionados aos investimentos.

As conseqüências daí advindas são catastróficas, posto que, em sendo estabelecidos cortes nas despesas tidas por discricionárias, como garantir ao investidor que o Estado adimplirá com a obrigação pactuada no contrato?

O Orçamento de 2004 ilustra muito bem a assertiva ora evidenciada. Assim é que a previsão de receitas e a fixação das despesas levaram em conta as expectativas otimistas relatadas por ocasião da elaboração do PPA, bem como os compromissos nele apostos, condizentes com as metas de crescimento, inflação e superávit primário<sup>107</sup>.

A execução dos investimentos previstos nessa mesma peça orçamentária apresentou coeficientes favoráveis em função não apenas do recrudescimento de despesas obrigatórias, mas também das conseqüências oriundas da decisão do Governo de elevar a meta de superávit primário de 4,25% (quatro vírgula vinte e cinco por cento) para 4,5% (quatro e meio por cento) do PIB. No ano em referência, com o crescimento do PIB atingindo o patamar de 5,2% (cinco vírgula dois por cento) ao ano, a que se pode agregar tênue apreciação do real frente ao dólar, acompanhado do redobrado esforço fiscal, a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB saboreou expressiva redução, tendo galgado, no final de 2004, a 51,8% (cinquenta e um vírgula oito por cento), em contraponto à porcentagem de 57,2% (cinquenta e sete vírgula dois por cento) identificada em dezembro de 2003<sup>108</sup>.

Entretanto, sem escapar dos padrões dos anos anteriores, o Orçamento de 2004 não fugiu à regra e seguiu marcado por incertezas no que toca à sua execução. Isto porque, a

---

<sup>107</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público: fundamentos da Reforma Orçamentária**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 33.

<sup>108</sup> *Ibid.*, p. 47-48.



despeito de o quadro macroeconômico haver se revelado favorável e as receitas terem ostentado melhor evolução com relação ao que fora originalmente previsto na peça orçamentária, o aumento das despesas obrigatórias – subestimadas na proposta de Lei Orçamentária e no próprio Orçamento – imprimiu obstáculos à execução orçamentária.

Exacerbando o cenário de incertezas, a excessiva quantidade de “restos a pagar” relativos aos anos anteriores tomou, no bojo da peça orçamentária, o espaço primordialmente destinado às chamadas despesas não-obrigatórias<sup>109</sup>.

De sorte a promover a redução dessas instabilidades que permeiam o Orçamento Federal, faz-se fundamental a adoção de previsões de caráter plurianual mais seguras e substanciais. Sendo assim, as alocações de recursos orçamentários em consonância com as prioridades desveladas pela realidade macroeconômica devem ser pautadas por visões contaminadas de vieses mais estratégicos, focados em sua maior parte nas projeções plurianuais e, por conseguinte, amesquinhando as questões de índole fortuita<sup>110</sup>.

A par de tais considerações, é prudente que o processo orçamentário seja revestido de legitimidade, o que, por certo, flexibilizaria – quando não elidiria – a disputa pelos poucos recursos disponíveis.

Sob esta perspectiva, a transparência – incrustada no artigo 1º da LC nº 101/00 –, marca da gestão fiscal responsável, guarda como escopo: a) evitar os déficits; b) reduzir o nível da dívida pública; c) permitir a adoção de uma política tributária racional; e d) impedir a dilapidação do patrimônio público<sup>111</sup>.

A ênfase na transparência – princípio constitucional implícito –, neste ponto específico, afigura-se indispensável. Aproveitando o mote, afirma Diogo de Figueiredo

---

<sup>109</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 48.

<sup>110</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>111</sup> MENDES, Gilmar Ferreira *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Orgs). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 335.

colocar-se o princípio da transparência como genuíno *instrumental para a realização do princípio da participação, na medida em que permite a ampliação dos controles da Administração Pública aos cidadãos e órgãos da sociedade civil*<sup>112</sup>. Com efeito, é notório que os controles, uma vez acessíveis à sociedade, por intermédio de instrumentos participativos, carimbam de maior eficiência a ação administrativa, posto que permitem a multiplicação do número de fiscais, sem, no entanto, carrear quaisquer ônus para o Poder Público e, por via transversa, para os contribuintes.

Porém, como nota característica do Estado Subsidiário – o Estado da Sociedade de Risco –, ergue-se a ambivalência, exatamente ante a total impossibilidade *de que da execução de políticas públicas surja sempre o consenso por parte dos cidadãos*<sup>113</sup>.

Linhas atrás, já se discorreu, inclusive, no sentido de que dessa ambivalência advém o caráter paradoxal da sociedade de risco, donde vai desaguar na modificação do próprio conceito de segurança jurídica. Desta forma, os riscos que perpassam a sociedade moderna não são passíveis de ser ilididos, pelo que se impõe sejam os mesmos contemporizados, antepondo-se a transparência como o mais profícuo dos remédios a suplantar tais idiosincrasias. A desenvolver semelhante raciocínio silogístico, ninguém melhor do que Ricardo Lobo Torres. Tome-se em conta suas palavras a respeito da temática em debate:

*Da ambivalência e do caráter paradoxal da sociedade de risco decorre a modificação do próprio conceito de segurança. A idéia de segurança jurídica, prevalecente no Estado Liberal Clássico, que tinha por objetivo a proteção dos direitos individuais do cidadão, começa a ser contrabalançada no Estado de Bem-Estar Social com a de segurança social (rectius: seguridade social) e culmina, no Estado Subsidiário, com a de seguro social. Os riscos e a insegurança da sociedade hodierna não podem ser eliminados, mas devem ser aliviados por mecanismos de segurança social,*

---

<sup>112</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Reforma administrativa: uma avaliação. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 52, p. 127, 1999.

<sup>113</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da transparência no Direito Financeiro. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. VIII – Direito Financeiro, p. 135, 2001.

*econômica e ambiental. A solidariedade social e a solidariedade do grupo passam a fundamentar as exações necessárias ao financiamento das garantias da segurança social. [...] A sociedade de risco, com a pluralidade de interesses em jogo, é necessariamente uma sociedade litigiosa. A transparência é o melhor princípio para a superação das ambivalências da sociedade de risco. Só quando se desvenda o mecanismo do risco, pelo conhecimento de suas causas e de seus efeitos, é que se supera a insegurança. [...] O risco fiscal na atividade financeira surge do descontrole orçamentário, da gestão irresponsável de recursos públicos, da corrupção dos agentes do Estado, etc.; a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Código de Defesa do Contribuinte, este último em andamento no Congresso Nacional, têm o objetivo de prevenir os riscos fiscais na vertente do Estado.<sup>114</sup>*

O Orçamento participativo – cuja previsão alberga o parágrafo único do artigo 48 da LC nº 101/00 –, de feito, encaixa-se perfeitamente no perfil de mecanismo tranqüilizador de riscos, uma vez que faculta à sociedade a essencial compreensão acerca das intenções e ações governamentais, pavimentando o terreno para que seja deflagrado o controle social, contribuindo para o implemento da democracia; em giro diverso, o fortalecimento da democracia não produz outro efeito senão o de propiciar acesso mais amplo às informações governamentais.

O comentário de Gilmar Ferreira Mendes aqui se amolda como uma luva, uma vez que procura ressaltar o quanto a burocracia vai se amalgamando aos princípios democráticos, tornando imprecisos os conceitos de esfera pública e privada<sup>115</sup>. Impossível, no caminho ora perfilhado, deixar de ressaltar a evolução da concepção do que se entende por público. De fato, consoante professa Diogo de Figueiredo, o conceito de público não mais se identifica necessariamente como algo inerente e próprio ao Estado, mas como um espaço decisório compartilhado com a sociedade, promovendo flagrante ruptura num presumido monopólio estatal sobre várias funções de interesse transindividual<sup>116</sup>.

A questão da participação popular remete à realização da democracia material, a qual deita bases sobre a participação política, aberta não só aos cidadãos, mas também a

<sup>114</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O princípio da transparência no Direito Financeiro, *cit.*, p. 135-137.

<sup>115</sup> MENDES, Gilmar Ferreira, *op. cit.*, p. 337.

<sup>116</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o Direito Administrativo, *cit.*, p. 553.

quaisquer pessoas jurídicas, para que possam estas ter acesso às informações de âmbito governamental, a lhes franquear a clara manifestação de opinião, produzindo reflexos na formulação de políticas públicas<sup>117</sup>. Não se perca de vista que a democracia, conforme doravante será esmiuçado, não mais se esgota no conceito meramente formal, fulcrado na prevalência da vontade da maioria, mesmo porque, ao longo dos anos, tal concepção de democracia – restritiva – tão-somente veio demonstrar o quão perigosa é quando o assunto diz respeito às conquistas das liberdades, exatamente por possibilitar a sedimentação de radicalismo, que nada tem a ver com o regime democrático<sup>118</sup>.

Imbuída do ideal de democracia substancial, a LRF – responsável por imprimir legitimidade à gestão financeira – vem desempenhando importante função, sobretudo no que concerne à submissão da gestão fiscal a renovados princípios e preceitos, no lastro dos quais fora salvaguardada a participação popular na formulação das políticas públicas a serem consubstanciadas no Orçamento, efetivando maior interação entre a sociedade e o Poder Público.

Aliás, a submissão das decisões sobre a alocação de recursos orçamentários a diretrizes estratégicas resultantes de amplos debates em audiências públicas, a par de amainar uma das ambivalências típicas da sociedade de risco, contribui não só para o incremento da democracia, como para contornar a rigidez do Orçamento, principal alimento do incrementalismo orçamentário, que, por seu turno, erige-se como óbice intransponível à redistribuição dos recursos disponíveis ao atendimento das reais prioridades da população.

---

<sup>117</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 46.

<sup>118</sup> *Id.* Orçamentos e finanças públicas democráticas: um breve ensaio sobre legitimidade fiscal. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. VIII – Direito Financeiro, 2001, p. 06.

Noutros termos, a melhoria da gestão orçamentária através do enfoque na transparência – ou clareza – conduzirá à melhor redistribuição de rendas, solapando, vez por todas, um dos principais males que assolam o País.

## ***4 AS NOVAS FUNÇÕES DESEMPENHADAS PELO ORÇAMENTO***

### ***4.1 A questão do planejamento***

Consoante alerta Gilberto Bercovici, a concepção de Estado fulcrada no planejamento o enaltece como o principal promotor do desenvolvimento<sup>119</sup>, uma vez que, nos países subdesenvolvidos, somente pela coordenação das decisões tomadas em função do planejamento as estruturas socioeconômicas sofrerão modificações, abrindo a senda para a tão propalada distribuição de renda.

Principalmente nos países em desenvolvimento, o planejamento, a despeito de empunhar conteúdo técnico, assume inegável viés político<sup>120</sup>, posto que, como dito, será este o motor a impulsionar a transformação de determinada estrutura econômico-social.

Várias escolas há acerca do processo de planejamento, pelo que, num primeiro momento, faz-se necessário discorrer sobre algumas delas para que se possa, desapegados de preconceitos, adentrar na temática propriamente dita.

A primeira visão a ser examinada costuma associar o processo de planejamento de políticas públicas à elaboração de planos, que, como se sabe, não pode prescindir de avaliações e decisões políticas acompanhadas da correlata distribuição de

---

<sup>119</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, *cit.*, p. 69.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 70.

responsabilidades<sup>121</sup>. Os planos são expressões da política geral do Estado, motivo pelo qual devem estar associados à ideologia albergada pela Constituição, depreendendo-se daí a absoluta impossibilidade de existir planejamento ao qual se atribua caráter neutro<sup>122</sup>. Assim é que, caso seja bom o plano, bom também será o resultado. O sucesso do planejamento, segundo a visão em debate, remanesce visceralmente vinculado à existência de bons planejadores, isto é, de planejadores que envidem esforços dirigidos à mudança do *status quo*.

Noutro espectro está a escola que enfatiza a função da implementação do planejamento, não sem descurar da importância que a elaboração dos planos exerce quando o assunto é o êxito de políticas públicas<sup>123</sup>. Sob tal enfoque, muitos dos planos fracassam em virtude de problemas técnicos havidos por ocasião da implementação, que não fora levada a efeito nos moldes do preconizado no plano.

Entretanto, uma escola mais moderna coloca luzes sobre os eventuais mecanismos de gestão da implementação dos planos, de forma a garantir – através de vistorias, auditorias e reuniões técnicas – que o que fora apostado no plano será efetivado<sup>124</sup>. Destarte, o insucesso do planejamento, de acordo com a referida visão, liga-se à mudança das condições nas quais fora o mesmo realizado, ou porque o plano eleito não era executável.

Uma última visão vincula o planejamento à participação popular, por intermédio, sobretudo, da realização de audiências públicas, o que imprimiria à programação maior legitimidade.

Ressalte-se que, em comum, tais escolas guardam um aspecto: separam, como componentes estanques, a elaboração do planejamento de sua implementação. E tal

---

<sup>121</sup> OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento? In: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Org.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 191.

<sup>122</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 70.

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 192.

<sup>124</sup> *Loc. cit.*

dissociação, segundo sustentam alguns<sup>125</sup>, é a grande responsável por produzir resultados muitas vezes decepcionantes e catastróficos.

Certo é que a tarimba brasileira de planejamento restou timbrada por três momentos: o Plano de Metas (Governo Juscelino Kubitschek – 1956 a 1961), o Plano Trienal (Governo João Goulart – 1962 a 1963) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (Governo Ernesto Geisel – 1975 a 1979)<sup>126</sup>. No entanto, apenas o segundo representou experiência bem-sucedida.

Com efeito, o Brasil vivenciou algumas décadas de fracassadas experiências concernentes ao planejamento, incrementadas por projetos e planos não só utópicos como mirabolantes, os quais, na prática, produziram resultados funestos<sup>127</sup>. Certamente, nos países em desenvolvimento – e, em especial, no Brasil –, a atenção concedida ao caráter burocrático da formulação acaba por jogar por terra o processo na implementação das políticas públicas.

Doravante, procurar-se-á analisar o que de errado há nessa prática, não sem antes uma vista d'olhos sobre a noção de planejamento abraçada pela CRFB/88.

#### ***4.2 As Leis Orçamentárias e a mudança de concepção do planejamento***

Considerando que o objetivo do Estado resta fulcrado na persecução do bem-estar social, revela-se fundamental que o Estado planeje suas atividades para que possa legitimamente atingir esse bem-estar. Dessume-se, pois, que o Estado Orçamentário deve deitar bases no planejamento, que, por seu turno, exerce função regulatória da sociedade, sob os auspícios da Administração Pública.

---

<sup>125</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição econômica e desenvolvimento*, *cit.*, p. 192.

<sup>126</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>127</sup> São exemplos de planejamentos pelo autor reputados desastrosos a Transamazônica, o Pólo Noroeste e, por fim, o Fome Zero (OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. *Repensando políticas públicas*, *cit.*, p. 189).



Desta forma, o Estado brasileiro não pode reservar atenções às funções de fiscalização e incentivo, devendo, por expressa determinação do artigo 174, *caput*, da Carta Magna, elaborar o planejamento<sup>128</sup>.

Não é à toa que, nada obstante a crise do planejamento, a Carta Política de 1988 alberga o “princípio do planejamento” – também alcunhado de “princípio da programação”. Entretanto – alerta Ricardo Lobo Torres –, o princípio ora em comento, a par de espriar tentáculos para além dos limites da Constituição Orçamentária, deve ser enxergado com parcimônia<sup>129</sup>.

Delineadas tais considerações, cumpre, por primeiro, trazer à discussão a questão da efetividade do planejamento no País.

No Brasil, em virtude de influência advinda da Constituição alemã, o planejamento orçamentário espraia-se por uma tríade de leis – PPA (artigo 165, parágrafo 1º), LDO (artigo 165, parágrafo 2º) e LOA (artigo 165, parágrafo 5º) –, cuja integração harmoniosa é a pedra de toque<sup>130</sup>, devendo tais leis, ainda, se coadunar com o planejamento global preconizado pelo artigo 165, parágrafo 4º da Carta Magna. As receitas públicas e as despesas devem realizar-se seguindo os moldes preconizados em planos anuais ou plurianuais, resultado do que propugna o “princípio do planejamento ou da programação”.

Assim, ao vincular o planejamento ao Orçamento, a CRFB/88 abriu espaço para que a atividade de planejar fosse controlada, já que a realização do plano depende da correspondente previsão orçamentária, cuja implementação, por seu turno, se efetiva através da materialização dos investimentos públicos apostos na peça orçamentária. Não por outra

---

<sup>128</sup> GRAU, Eros Roberto *apud* BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 71.

<sup>129</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 60.

<sup>130</sup> Embora a concepção de Orçamento se estenda por três documentos diferentes, o Orçamento é uno.

razão, o legislador constituinte procurou integrar planejamento e Orçamento a médio e a longo prazos<sup>131</sup>.

Por óbvio, o plano de desenvolvimento econômico, orquestrado à vista de determinado programa partidário de governo, deve ser incorporado não só ao PPA, mas também às Diretrizes Orçamentárias e ao Orçamento Anual, os quais, ademais de deverem respeito ao equilíbrio orçamentário, cuja bandeira é empunhada pela LRF, representam genuína autorização à Administração Pública para que esta execute a programação aposta nas leis integrantes do sistema do Direito Administrativo<sup>132</sup>.

Hodiernamente, portanto, o planejamento ostenta a qualidade de instrumento de controle da Administração no que respeita ao limite de gastos<sup>133</sup>, não a vinculando à efetivação daquelas despesas nele autorizadas – mesmo porque não se pode ignorar que a realização dos gastos autorizados pelo Poder Legislativo remanesce visceralmente atada à evolução positiva das receitas consubstanciadas nas dotações orçamentárias, o que denota a natureza eminentemente formal do PPA. Incontroverso, pois, o argumento de que os direitos sociais – responsáveis por alocar grande parte dos recursos orçamentários – figuram sob a égide do que se convencionou chamar de “reserva do possível”, sendo certo que a prestação jurídica à assistência social – reclamação que se imputa ao mínimo existencial – indubitavelmente conserva caráter subsidiário<sup>134</sup>, posto que o Estado apenas se verá obrigado a entregá-la toda vez que o sistema de seguridade falhar sem que o indivíduo possua os meios indispensáveis à sobrevivência<sup>135</sup>.

---

<sup>131</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 79-80.

<sup>132</sup> TORRES, Ricardo Lobo. **O Orçamento na Constituição**, *cit.*, p. 61.

<sup>133</sup> *Loc. cit.*

<sup>134</sup> Nesta específica hipótese, vale trazer à lume as considerações envidadas pela Corte Constitucional Federal Alemã, cuja jurisprudência é farta em sustentar que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de molde que, mesmo em dispondo o Estado de recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável (SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 276).

<sup>135</sup> TORRES, Ricardo Lobo *apud* AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**, *cit.*, p. 178.

De fácil percepção, então, que a peça orçamentária não se presta tão-somente ao dirigismo econômico, antepondo-se, isto sim, como instrumento regulador da economia e das relações sociais, sempre pela via da atividade administrativa<sup>136</sup>.

Fernando Rezende, corroborando a concepção de que a elaboração do Orçamento Anual é apenas uma etapa integrante do processo de planejamento, enuncia que a primordial característica do Orçamento-programa resta centrada no objetivo do gasto, ao invés de se fulcrar na preocupação com a categoria do dispêndio. Trata-se de um método de decisão orçamentária, e não uma forma de classificar as despesas no Orçamento. Destarte, a etapa inaugural no que diz respeito à implementação do aludido sistema entende com a classificação das despesas por programas – em lugar de por Ministérios ou Secretarias –, o que possibilitará a quantificação dos recursos alocados em cada setor, constituindo-se tal aferição em subsídio necessário a aquilatar a *eficácia* e a *eficiência*<sup>137</sup> dos diferentes programas<sup>138</sup>. Outrossim, aduz o autor que o Orçamento-programa nada mais é do que um novo método de decisão, no que tange à alocação de recursos governamentais, sendo certo que as experiências nacional e internacional são pródigas ao sugerir o parco progresso a que se teria galgado se tal método se cingisse apenas a uma novel maneira de classificar as

---

<sup>136</sup> Marcos Juruena, analisando a questão sob enfoque diverso, aponta que o planejamento deve primar pela obediência aos princípios consagrados no texto constitucional, sobretudo os que concernem especificamente à propriedade privada, à livre iniciativa e à livre concorrência, de molde que as normas definidoras dos fins a serem alcançados pela Administração Pública não podem ser impostas à iniciativa privada, a qual encontra no planejamento mera indicação das atividades que porventura podem conduzir ao desenvolvimento. Dessa forma, a questão não se cinge à suposta rejeição do sistema de mercado, mas, antes, orbita em torno do estímulo a que a empresa privada se veja livre para exercer qualquer atividade, ainda que não relacionada com a proposta estatal que carreará ao desenvolvimento econômico. Este o significado da cláusula albergada no artigo 174 da CRFB/88 (VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. **Direito Administrativo da Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 22).

<sup>137</sup> Acerca dos termos “eficácia” e “eficiência”, vale a pena trazer à baila os ensinamentos de Diogo de Figueiredo, segundo o qual, atualmente, não basta, ao Direito, que a ação administrativa do Estado exista, seja válida e eficaz, de modo que a perseguição da eficácia da ação passou a ser insuficiente para o Direito Administrativo. Aos quatro princípios constitucionais da Administração Pública, agrega-se o da eficiência, sendo certo que a exigência constitucional da eficiência do setor público enceta por elevá-la a direito difuso da cidadania. Por fim, a efetividade dos atos do Poder Público – a considerar a real produção dos efeitos que a visaram – erige-se como medida de eficiência, a permitir que seja exigido juridicamente o cumprimento de metas de desempenho (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 32-33).

<sup>138</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Finanças públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001, p. 104-105.

despesas no Orçamento, o que pode ser explicado pelos seguintes fatos: a uma, seria muito difícil estabelecer métodos operacionais destinados a integrar as decisões orçamentárias ao planejamento nacional; a duas, porque tais decisões orçamentárias não apenas incluem problemas de racionalidade econômica na alocação dos recursos, mas também levam em conta fatores políticos e institucionais<sup>139</sup>.

De parte isto, é certo que a repartição dos riscos iminentes ao Estado da Sociedade de Risco realizar-se-á ao sabor dos objetivos pretendidos pela Administração, consubstanciados no planejamento econômico – elaborado consoante as diretrizes estabelecidas em lei –, verdadeiro instrumento de coordenação do sistema, a ditar os objetivos e os limites da atuação da Administração Pública, nos moldes do que prescreve o artigo 174, parágrafo 1º da CRFB/88.

Averbe-se que as indigitadas Leis Orçamentárias são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que, por sua vez, deve remeter a proposta do Orçamento ao Poder Legislativo dentro do prazo previsto no corpo transitório da CRFB/88, nas Constituições Estaduais ou nas Leis Orgânicas – conforme se trate, respectivamente, de Orçamento Federal, Estadual ou Municipal. Numa evidente emanção da sistemática de freios e contrapesos, inicialmente as Leis Orçamentárias são controladas pelo Poder Legislativo, mediante a aprovação de projeto de lei, valendo ressaltar que é facultado a esse Poder apresentar emendas a tais projetos, vinculada a aprovação destas a determinados requisitos albergados no parágrafo 3º do artigo 166 da Constituição.

O Orçamento, segundo alerta Regis Fernandes de Oliveira, não mais se caracteriza como simples peça financeira que alberga a previsão de receitas e despesas, e, muito menos, encontra-se inteiramente jungido à concepção política prevalecente<sup>140</sup>.

---

<sup>139</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Finanças públicas**, *cit.*, p. 106.

<sup>140</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, *cit.*, p. 311.

A previsão de receitas deve, a toda evidência, apegar-se às previsões delineadas no PPA e na LDO, desaguando na LOA, de sorte que *a ampla previsão na primeira das leis limita a segunda e esta amarra a terceira*<sup>141</sup>, sendo certo que apenas serão consentidos os gastos que se encontrarem taxativamente plasmados nas leis anteriores.

Como se percebe, o PPA ostenta eficácia vinculativa com relação às outras duas leis que o sucedem, depreendendo-se desta assertiva que a nova concepção de Lei Orçamentária é vinculativa das ações do Estado, sem o que não se afiguraria possível a restauração do equilíbrio orçamentário.

O Orçamento há de ser real, representando genuíno compromisso do governante com as prioridades eleitas pela população. Dessume-se daí que não mais serão admitidas brechas nas quais proliferam devaneios e utopias, aos quais, de antemão, já se lhes reconhece a impossibilidade de implementação.

Desta feita, a atenção recai sobre a responsabilidade do governante, incumbido de elaborar o *plano* de governo em consonância com as ideologias perfilhadas pela população. O Orçamento, nestes termos, é uma peça real de movimentação econômica<sup>142</sup>.

A seguir, centrar-se-ão luzes na tríade orçamentária, não se descurando dos efeitos nela engendrados por ocasião da moderna concepção de Orçamento.

O PPA – vocacionado a perdurar por quatro anos – é um planejamento conjuntural de longo prazo com vistas ao atingimento do desenvolvimento econômico, devendo ser remetido à análise do Poder Legislativo em até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro, conforme proclama o artigo 35, parágrafo 2º, inciso I do corpo transitório da CRFB/88 – até que advenha a lei complementar pugnada pelo artigo 165, parágrafo 9º da Carta Magna. É por intermédio do PPA que o Poder Executivo

---

<sup>141</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, cit., p. 311.

<sup>142</sup> *Ibid.*, p. 314.

expõe sua decisão sobre como e onde gastar, revelando o que considera indispensável não só ao suprimento dos anseios da coletividade, mas também à diminuição das desigualdades que acentuam o abismo entre as regiões do País.

O PPA se estende do segundo ano de mandato do governante até o primeiro ano de mandato do governante vindouro. O propósito almejado pelo legislador é o de que plano desta magnitude – responsável por “orientar” os investimentos a serem realizados pela iniciativa privada – não sofra solução de continuidade, isto é, não oscile ao sabor dos ventos e das contingências políticas ocasionais. No entanto, a via é de mão dupla: cumpre atentar que, caso não encampada pelo novo Governo a programação esmiuçada quando da elaboração do PPA anterior, o imobilismo será a marca do Governo da ocasião, uma vez que a execução do Orçamento suportará os efeitos gerados pela falta de tempo para que sejam avaliadas as prioridades do País, substratos do PPA.

O PPA – firme no objetivo de galgar à estabilidade econômica – aborda as metas fiscais a serem atingidas por tipo de programa e ação, bem como lista as despesas de duração continuada, condicionando toda a programação do Orçamento ao planejamento de longo prazo. Nenhum investimento que ultrapasse o ano financeiro pode ser iniciado sem estar previsto no PPA ou amparado por lei autorizativa, *ex vi* do disposto no artigo 165, parágrafo 1º da CRFB/88, de modo que o plano impõe ao Poder Público – não se trata de mera sugestão – limites à sua atuação intervencionista e parâmetros à programação que implique despesas e receitas vinculadas a mais de um exercício<sup>143</sup>, fato que cerceia a irresponsabilidade do governante. Não é de se ignorar que tal faceta sofrera inegável incremento por ocasião do advento da LRF – LC nº 101/00 –, que, imbuída do propósito de condicionar os gastos públicos à programação estampada no Orçamento, consigna mecanismos tendentes a compelir o governante a efetivamente respeitar aquele comando

---

<sup>143</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 64.

impositivo. Destarte, consoante proclama o artigo 15 combinado com os artigos 16, inciso II, e 17, parágrafo 4º do aludido diploma legal, a expansão da atividade governamental sem amparo no PPA equivale a despesa não-autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, sob pena de o ordenador de despesa responder por crime contra as finanças públicas. A despesa deve ter viabilidade concreta<sup>144</sup>. Ao que tudo indica, a preocupação da Assembléia Constituinte de 1988 centrou-se em vincular os processos de planejamento e de Orçamento, consoante se pode depreender da letra dos artigos 165, parágrafo 4º, e 167, parágrafo 1º.

No entanto, faz-se prudente aparar algumas importantes arestas, eis que o PPA já não ostenta o caráter e a função marcadamente desenvolvimentista impulsionada pelo dinheiro público – consequência direta do refluxo sofrido pela concepção da função econômica do Orçamento<sup>145</sup>.

A despeito da consideração acima envidada, Fernando Rezende, dotado da clareza que lhe é peculiar, atenta para a necessidade de se estabelecer liames palpáveis entre os objetivos estratégicos no PPA consubstanciados e os projetos de Leis Orçamentárias elaborados no nível micro (referentes às diferentes unidades políticas). Sua proposta esteia-se na busca de maior eficiência à custa de mais ampla aderência das ações de cada ente político aos objetivos macro do Governo Federal, acompanhadas tais ações concertadas das correlatas reavaliações periódicas, o que seria determinante para alinhar a alocação dos recursos orçamentários à racionalidade de longo prazo típica dos PPAs<sup>146</sup>. Em resumo: propugna o

---

<sup>144</sup> A LRF, em sua dicção original, previa a inserção de um Anexo ao PPA, bem como o prazo de sua remessa ao Poder Legislativo. Todavia, o então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso vetou tais previsões, sob a alegação de que os prazos consignados em lei eram demasiadamente restritos e de que o Anexo de Políticas Fiscais confundia-se com o Anexo de Metas Fiscais, peça integrante da LDO. Destarte, os prazos de tramitação legislativa do PPA continuam sendo os prescritos nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.

<sup>145</sup> Com efeito, a função econômica é a incumbida de apresentar alternativas voltadas à compatibilização da arrecadação com os gastos, com vistas ao desempenho adequado das funções do Estado, não sufocando as forças produtoras com os gastos da máquina administrativa.

<sup>146</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. **O Orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p. 148-149.

autor pela inserção do PPA num marco mais geral – consentâneo com o disposto no artigo 165 da Lei Maior – de reavaliação do papel e dos objetivos do planejamento governamental.

Com efeito, o problema do PPA, aponta Bercovici, é a sua viabilidade, uma vez não constituir novidade que os Governos pós-1988, além de não fulcrarem suas preocupações no planejamento, não têm a guarida constitucional necessária à compatibilização do Orçamento com os planos nacionais, regionais e setoriais nela previstos, consoante determina o parágrafo 4º do artigo 164 da Carta de 1988<sup>147</sup>.

Nada obstante, tem-se presenciado, nos últimos anos, o retorno do interesse pela idéia de PPA<sup>148</sup>, o que veio a influenciar de forma definitiva os moldes do Orçamento brasileiro, tendo até mesmo a CRFB/88 – como visto alhures – albergado a referida concepção.

Nesta toada, os instrumentos de controle plasmados na CRFB/88 constituem terreno fértil à tendência de limitação do planejamento ao Orçamento, o que se efetivará exatamente por intermédio do PPA<sup>149</sup>.

Contudo, a redução do planejamento ao Orçamento apenas se apresenta como uma forma de estabelecer mecanismos racionais de controle dos gastos públicos. É neste ponto específico que Gilberto Bercovici, de uma vez por todas, desvela a situação, ao afirmar não se estar no Brasil diante de verdadeiro planejamento, voltado ao desenvolvimento ou às transformações da estrutura socioeconômica, pelo que a atividade planejadora, tal como concebida antigamente, resta atada às limitações orçamentárias.

---

<sup>147</sup> BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 80.

<sup>148</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 62.

<sup>149</sup> Bercovici tece pesadas críticas à redução – estimulada pela CRFB/88 – do planejamento ao Orçamento, vez que, desta forma, o planejamento estaria abandonando aquela que seria a sua principal característica, a de definir diretrizes voltadas à atuação do Estado e aos investimentos do setor privado (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 80).



Perfilhando esse caminho, a retomada do interesse pelo PPA, no Brasil, restou incrementada com o advento da LRF, cujas bases assentam sobre o *Fiscal Responsibility Act* da Nova Zelândia, de 1994. Aliás, análise perfunctória remete à conclusão de que a LRF fomentou o processo de planejamento, ao determinar a impostergável necessidade de articulação entre as três Leis Orçamentárias, motivo por que se procurou privilegiar, em muito, o viés prospectivo de que deve estar imbuída a Administração Pública no que tange ao controle dos gastos públicos, evitando, com semelhante atitude, quaisquer desperdícios.

Absorta que fora pelo ideal de conduzir o País a patamares de gestão fiscal responsável, a LC nº 101/00 enaltece o PPA, desta feita não como instrumento de intervenção dirigista do Estado no domínio econômico, mas, sim, como ferramenta essencial ao alcance da estabilidade econômica, mantendo o déficit público em níveis condizentes com os princípios do gerenciamento fiscal responsável. Assim é que o equilíbrio orçamentário fora imposto a todos os entes da Federação como o primordial meio de se ponderar os gastos públicos<sup>150</sup>.

Curioso averbar que a LRF, em sua dicção original – e na tentativa de imprimir outra faceta ao PPA que não aquela de estabelecer metas de longo prazo –, previa, em seu artigo 3º, a inserção ao PPA de um Anexo de Política Fiscal, dispositivo este vetado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, sob a alegação de que o referido anexo se confundia com o Anexo de Metas Fiscais, peça integrante da LDO<sup>151</sup>, pelo que se quedara frustrado o ideário de compatibilizar objetivos e metas plurianuais de política fiscal –

---

<sup>150</sup> Na visão de Bercovici, a imposição do equilíbrio orçamentário se traduz em genuína restrição da atuação do Estado, em detrimento de investimentos na área social. Aliás, segundo sustenta ele, a própria CRFB/88 deixou de contemplar expressamente o princípio do equilíbrio de molde a não inviabilizar a promoção do desenvolvimento econômico, eis que a implementação de políticas públicas ora demanda a contenção de despesas, ora requer a geração de déficits públicos (BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento**, *cit.*, p. 81).

<sup>151</sup> TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. O processo orçamentário municipal à vista da Lei Responsabilidade de Fiscal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar / Fundação Getúlio Vargas, n. 224, p. 179-181, abr./jun. 2001.

cujo atingimento deveria se efetivar na constância do plano – com as concepções consubstanciadas nas políticas econômica e de desenvolvimento social.

Diante do ocorrido, a despeito de o primeiro PPA elaborado sob a batuta da LRF haver inovado ao consignar a técnica de gerenciamento de programas – em que o gerente seguia orientado pelo compromisso de atingir resultados e custos –, o plano falhou em seu desiderato, eis que, no afã de impingir o ritmo necessário à promoção do desenvolvimento sustentável, fora pródigo em albergar excessivo número de programas, denotando indisfarçável verve não só utópica, como retórica<sup>152</sup>.

A tudo o que se discorreu, pode-se adicionar que, nada obstante a variedade de mecanismos voltados a medir o desempenho das organizações governamentais, o processo de planejamento e Orçamento assume a postura de elemento central dessa aferição, razão por que o desempenho dos entes políticos remanesce sujeito ao desenvolvimento de três competências essenciais: capacidade de planejamento estratégico; qualidade nos processos de formulação, alocação, execução e controle dos recursos orçamentários; e capacidade de monitoramento e avaliação dos programas e ações governamentais<sup>153</sup>. Assim é que a mais branda desarmonia entre as competências acima evidenciadas afigurar-se-á decisiva para o desempenho do Governo, de sorte que a coerência entre as três emerge como ininterrupto desafio.

A par de, nos idos de 1960, o Orçamento ter sido encarado como parte integrante do modelo tradicional de planejamento, execução, controle, avaliação e reorientação, o aprimoramento nas práticas orçamentárias não redundou em processos consistentes de avaliação, sendo correto intuir que, nas décadas recentes, o processo de

---

<sup>152</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 66.

<sup>153</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 122-123.

aprendizado orçamentário tem se pautado pela ênfase no incrementalismo, representada pela incorporação de informações *a posteriori*, no ciclo orçamentário vindouro<sup>154</sup>.

Atualmente, na esteira do que se convencionou chamar de Administração Gerencial<sup>155</sup> – deflagrada pela Reforma Administrativa veiculada pela EC nº 19/98 –, procura-se colocar luzes no fato de que os processos de elaboração, aprovação legal, execução e controle orçamentários deveriam abandonar o clássico padrão burocrático centrado no incrementalismo, para encampar um modelo cujo relevo se deitasse sobre a efetividade da ação estatal em quaisquer daquelas fases supra-arroladas, nas quais a avaliação de desempenho se erigisse como relevante insumo a balizar a ação dos governantes pertinente à alocação dos recursos orçamentários<sup>156</sup>.

O caso brasileiro é paradigmático, haja vista que, neste específico contexto, muito embora se privilegie a adoção de prática de auditoria de desempenho pelo controle externo<sup>157</sup>, são freqüentemente apontadas limitações na capacidade de geração de informações

---

<sup>154</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 123.

<sup>155</sup> Acerca da evolução da Administração Pública, convém destacar as lições do eminente Diogo de Figueiredo Moreira Neto, para quem a fase da democracia na qual passou prevalecer o interesse da sociedade resta caracterizada como administração gerencial. Nesse ponto, o administrativista frisa que a transição juspolítica da *administração burocrática* para a *administração gerencial* – cujo traço marcante era o interesse do Estado – está se iniciando antes que houvesse sido implementada a primeira, uma vez que as atividades e o comportamento do Estado-administrador seguem vinculados a princípios típicos do patrimonialismo e do assistencialismo *personalizantes e ineficientes* (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**, *cit.*, p. 17).

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 124.

<sup>157</sup> A fiscalização orçamentária deve ser realizada através de dois modos: controle externo (a cargo do Congresso Nacional) e controle interno (de cada um dos Poderes do Estado). Cumpre destacar que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União (artigos 70 a 73 da CRFB/88). O controle interno, mantido por cada um dos Poderes, se fará nos termos do artigo 74 da Carta Magna. A fiscalização engloba, ainda, a aplicação de *subvenções* (artigo 3º da Lei nº 4.320/64) – aí também consideradas as restituições de tributo a título de incentivo –, subsídios e renúncias de receita, os quais, indiscriminadamente concedidos na Carta anterior, constituíram-se numa das causas da grave crise econômica do País.

aptas a subsidiar o processo decisório condizente à formulação e à implementação de políticas públicas<sup>158</sup>. Sem contar que fatores relacionados a resistências culturais e organizacionais – vinculadas estas a valores que privilegiam não o mérito, mas o fisiologismo – também se erguem como óbices à consecução de resultados práticos.

É de notória sabença que o Governo Federal, até o dia 15 de abril de cada ano, deve expor ao Poder Legislativo um quadro de avaliação – de programas, organizacional e por

---

O controle externo, especificamente, será exercido pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União, a quem incumbe o exame inicial e o parecer prévio, e não-vinculante, sobre as contas da Administração. Compete ao Congresso Nacional a responsabilidade final pelo controle externo, de sorte que tão-somente ele libera de responsabilidade o Presidente da República pela execução do Orçamento. O Tribunal de Contas da União é órgão independente de relevância constitucional – e não órgão constitucional –, cujas atribuições estão dispostas no artigo 71 da Carta Maior. É a *longa manus* do Congresso Nacional, embora não seja subordinado ao Poder Legislativo. Entretanto, no entender de Ricardo Lobo Torres, a relação entre ambos é falha, porque há preponderância da Comissão Mista sobre o Plenário do Congresso Nacional no exame das contas do Presidente da República, como se pode depreender do artigo 163, parágrafo 1º, inciso I, da Carta Magna.

No entender de Carlos Ayres Britto, entretanto, o Tribunal de Contas da União não é órgão do Poder Legislativo, *ex vi* do que dispõe o *caput* do artigo 44 da CRFB/88. Assim, da estrutura orgânica do Parlamento brasileiro não faz parte o Tribunal de Contas da União. Aliás, segundo a Carta Magna, a referência organizativo-operacional da Corte de Contas não reside no Poder Legislativo, mas sim no Poder Judiciário. Ayres Britto vai além, já que sustenta não ser o Tribunal de Contas órgão auxiliar do Poder Legislativo, no sentido de inferioridade hierárquica ou de subalternidade funcional. Isto porque o Tribunal de Contas goza de autonomia, sendo certo que sua atuação ladeia a do Congresso Nacional. A comprovação desta assertiva perpassa pelo fato de que parte das competências que a Lei Maior confere ao Tribunal de Contas da União não passa pelo crivo do Congresso Nacional, consoante preconizam, à guisa de ilustração, os incisos III, VI e IX do artigo 71 da CRFB/88. Diante de tais constatações, é de se concluir que o Tribunal de Contas da União se coloca, diretamente, como órgão da pessoa jurídica União, sem pertencer a qualquer dos três Poderes. Daí porque, no exercício da função estatal de controle externo, o Poder Legislativo sequer toma conhecimento de algumas atividades, tendo se quedado adstrito apenas às seguintes competências: a) julgar as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; b) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer das suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração Indireta. Com efeito, ambos detêm a mesma função: controle externo. No entanto, as competências – ou seja, os poderes instrumentais àquela função – do Congresso Nacional aparecem arroladas nos incisos IX e X do artigo 49, ao passo que as do Tribunal de Contas estão arroladas no artigo 71 da CRFB/88. Isto não quer significar, porém, que não haja interseção operacional, uma vez que o Tribunal de Contas, no que tange às contas anualmente prestadas pelo Presidente da República, antecede a atuação congressual (BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. *In*: SOUZA, Alfredo José de *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 60-66).

Muito embora desprovidos de personalidade jurídica, os Tribunais de Contas podem estar em juízo em seu próprio nome, quando na defesa de suas prerrogativas funcionais e dos direitos próprios inerentes à instituição, de sorte que detêm capacidade processual ativa e passiva (personalidade judiciária). O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo e não pratica atos de natureza legislativa. Exerce, porém, alguns atos típicos da função jurisdicional em sentido material, eis que julga as contas dos administradores, com todos os requisitos materiais da jurisdição: imparcialidade, independência, ampla defesa, igualdade processual, produção plena das provas e direito a recurso. Porém, sob o prisma formal, não detém parcela da função jurisdicional, já que suas decisões não produzem coisa julgada, podendo ser objeto de revisão a cargo do Poder Judiciário. Note-se que a expressão “jurisdição em todo o território nacional”, constante do *caput* do artigo 73, não ostenta o sentido técnico de jurisdição, querendo referir-se, apenas, à competência territorial (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 359-360).

<sup>158</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 125.

macroobjetivos – abarcando todos os seus programas, prática esta voltada a municiar os técnicos da área financeira e orçamentária no que se refere à melhoria não só da elaboração, como da execução orçamentária, direcionando a alocação de recursos consoante os critérios de desempenho. E não é só: a avaliação organizacional propicia sejam supridas restrições estruturais e de gestão, possibilitando o realinhamento das políticas públicas segundo critérios estratégicos de gestão<sup>159</sup>.

Merece menção, por oportuno, o Sigplan – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do programa Avança Brasil –, tomado recorrentemente como um sistema carente de melhorias, ante a imensa dificuldade de apropriação de informações sobre a concretização dos programas e mensuração de resultados<sup>160</sup>.

Tudo isto insiste em indicar que o modelo gerencial do PPA repousa em alicerces legais e institucionais ainda frágeis, a começar pelos gerentes, que não são formalmente reconhecidos na estrutura governamental, resvalando a falha em questão na qualidade da avaliação sob sua batuta<sup>161</sup>. Noutra giro, causa perplexidade a inexistência de mecanismos de coordenação entre as organizações envolvidas na implementação de um mesmo programa, isto é, a estrutura programática e a estrutura organizacional não se mesclam, por mais incrível que tal fato possa parecer.

Melhores perspectivas não são vislumbradas na seara da gestão de políticas sociais, a despeito da importância que esses gastos revelam. É fato que a diversidade de organizações – com personalidades jurídicas, recursos, estruturas e culturas distintos – produz, por via oblíqua, reflexos na esfera decisória de cada uma das organizações, diante não

---

<sup>159</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 125-126.

<sup>160</sup> Apenas 30% (trinta por cento) dos indicadores apresentavam alguma informação acerca dos resultados efetivos. No que concerne à execução física dos programas, o nível de efetividade sobe para 50% (cinquenta por cento), ainda insuficiente (*Ibid.*, p. 127).

<sup>161</sup> O Decreto nº 5.233/04, de modo a amainar a problemática, passou a obrigar que o gerente seja o dirigente do órgão mais envolvido com a implementação do programa objeto de seu controle (*Ibid.*, p. 128).

apenas da presença desse infundável número de variáveis, como do excesso de tempo de produção das informações, a obstaculizar a efetiva utilização e aproveitamento dos dados por estas veiculados, impedindo a correção de rumos no curso da implementação de programas.

Deixando, por ora, de lado o PPA, passa-se ao exame da LDO. Elaborada anualmente, a LDO tem a função política de direcionar as linhas que devem ser adotadas para a elaboração do projeto de LOA. A LDO – cuja previsão na CRFB/88 se dera sob influência das Constituições alemã e francesa<sup>162</sup> – pinça do PPA as prioridades a serem encampadas no exercício financeiro vindouro, orientando, assim, a elaboração do Orçamento, que, por seu turno, destina-se a executar em cada exercício o planejamento a longo prazo consubstanciado no PPA, materializando-o.

As Diretrizes nada mais são do que planos prévios, fundados em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público. E, na qualidade de mera sinalização para a confecção da LOA, deve ser elaborada já no primeiro semestre do exercício financeiro, *ex vi* do que dispõe o artigo 35, parágrafo 2º, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A LDO apenas do ponto de vista formal reveste as características de lei, não se enquadrando como lei em sentido material, posto não ser ato normativo, razão por que não altera o ordenamento jurídico nem gera direitos subjetivos para terceiros. De parte isto, as Diretrizes não vinculam o Congresso Nacional no que tange à elaboração da LOA.

Oportuno sublinhar que na LDO não se fala em números, mas, sim, de políticas, de modo que, em tese, tal lei revela-se o meio mais importante de se planejar a contenção da dívida pública, sobretudo com o advento da LRF, por intermédio da qual o legislador complementar convencionou que a estratégia para se alcançar o equilíbrio entre

---

<sup>162</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 66.

receitas e despesas deve estar delineada na LDO, consoante preconiza seu artigo 4º, inciso I, alínea *a*.

Soma-se a isto o fato de que a LRF definira alguns novos conteúdos das Diretrizes Orçamentárias, determinando, dentre outras coisas, a inclusão, na LDO, do Anexo de Metas Fiscais, no qual deverão ser estabelecidas metas trienais – forçando, desta forma, o planejamento de médio prazo – e do Anexo de Riscos Fiscais, no qual será definida uma margem de risco – apta a suportar eventuais gastos com enchentes, desabamentos, reclamações trabalhistas –, que comporá uma reserva de contingência, conforme se depreende de seu artigo 5º.

Por óbvio, não há como negar ter havido avanços. No entanto, a LRF falhou ao não esmiuçar o conteúdo do Anexo de Metas Fiscais, especificando, por exemplo, que as prioridades devem ser arroladas conforme seu grau de importância, mesmo porque as prioridades – como bem se sabe – remanescem sujeitas a gradações.

Consoante o acima esposado, após o advento da LRF, não é errôneo atribuir à LDO o caráter de vetor do processo de planejamento, haja vista que, a despeito do conteúdo que lhe fora imposto pela CRFB/88, o novel diploma mostrou-se pródigo no que concerne às atribuições a serem assumidas pelas Diretrizes Orçamentárias. Diante dessa ampliação, o texto da LDO passou a albergar regras atinentes não só aos critérios de elaboração da LOA, mas também regras destinadas a definir a forma de utilização e o *quantum* da reserva contingencial a ser utilizado, além de ter sido alçada essa lei à sede da fixação do índice de preços para fins de recomposição monetária do valor da dívida mobiliária refinanciada, sem descuidar da disciplina de programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, dentre outras funções lá arroladas<sup>163</sup>.

---

<sup>163</sup> MATIAS PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 153.

No Brasil, a LDO parece perder o sentido, uma vez que o Chefe do Poder Executivo propõe as diretrizes e, depois, ele próprio propõe o Orçamento. A LDO, na qualidade de figura típica dos regimes parlamentaristas, deveria pertencer, a toda evidência, à iniciativa do Poder Legislativo<sup>164</sup>. Destarte, o fato de ter sido acriticamente “importada” de países parlamentaristas tem relegado às Diretrizes Orçamentárias função meramente formal, de conteúdo estritamente político, não ostentando, por conseguinte, a característica de instrumento regulador<sup>165</sup> da atividade administrativa, como sói acontecer nos regimes de índole parlamentarista. À guisa de ilustração, vale trazer à colação o fato de que, não raro, enquanto não se dá a aprovação da LOA, a LDO vem se prestando a autorizações de empréstimos, bem como a remanejamentos de dotações. Observando-se sob esta perspectiva, as diretrizes, prioridades e metas que a LDO deveria consubstanciar revelam-se assaz genéricas, minorando, dessa forma, a importância do Orçamento – sem se tomar em conta que o mencionado diploma tem sido o grande responsável pelo atraso da remessa da proposta orçamentária ao Poder Legislativo e, por conseguinte, pela demora na sua aprovação, uma vez que só no segundo semestre do ano pode o Poder Executivo dar início aos trabalhos de elaboração da LOA.

E, num espectro diverso, Ricardo Lobo Torres enuncia que, no Brasil, muito embora a LDO tenha permitido a clareza e a enunciação pública dos objetivos e metas do Governo, a prática legislativa posterior a 1988 vem demonstrando sua pequena utilidade.

---

<sup>164</sup> VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Planejamento e responsabilidade fiscal. In: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. VIII – Direito Financeiro, p. 71, 2001.

<sup>165</sup> A função reguladora traduz-se pela eleição do Orçamento como instrumento de controle e regulação do Estado. Não se pode desconsiderar que o relacionamento entre os Poderes Constituídos é modificado pela função reguladora, já que o Orçamento regula o social e o econômico por intermédio da Administração, não vinculando integralmente, porém, o Poder Executivo, uma vez que a Lei Orçamentária tão-somente prevê receitas e autoriza despesas, competindo à autoridade administrativa, com grande dose de discricionariedade, efetivar os gastos e implementar a atividade-fim.



Nesta senda, a LDO, segundo o autor, trouxe mais distorções e desajustes do que vantagens, servindo apenas para consolidar o alargamento da competência do Poder Legislativo<sup>166</sup>.

De fato, os auspiciosos e assaz otimistas escopos perseguidos pelos entusiastas da LDO – dentre estes, José Serra – naufragaram, se considerado que sua concepção fora guiada no sentido de jungi-la a verdadeiro instrumento de integração entre os Poderes Executivo e Legislativo – ademais de forçar a conexão entre despesas e receitas –, sob o mote de que a até então nova LDO abriria o caminho para uma participação responsável dos parlamentares na tramitação do Orçamento<sup>167</sup>. Mencione-se, inclusive, o fato curioso de que toda a movimentação destinada a enaltecer as vantagens embutidas nessa previsão de Diretrizes Orçamentárias tenha se respaldado no argumento de que tal lei poderia tornar mais racional a política de gastos com pessoal, já que todas as variações concernentes às despesas com pessoal somente seriam possíveis se decididas nessa seara<sup>168</sup>.

De outra parte, o economista Carlos Alberto Longo – lembrado por Ricardo Lobo Torres – afirma ser muito questionável a necessidade de uma lei específica para expor aquilo que normalmente já deveria constar do próprio Orçamento, cuja hierarquia é idêntica<sup>169</sup>.

No outro extremo, está a LOA, a qual versa acerca do Orçamento Fiscal dos três Poderes, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, do Orçamento de Investimento das empresas estatais e do Orçamento da Seguridade Social (princípio da universalidade), tendo como função a compatibilização com o PPA. A LOA, consoante já se firmou, visa executar em cada exercício o planejamento a longo prazo, consubstanciado no PPA, nos moldes do artigo 165, parágrafo 5º da CRFB/88 e do artigo 5º da LC nº 101/00. A LOA deve estar pronta no dia 1º de janeiro, sendo certo que o seu projeto deverá ser

---

<sup>166</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 62.

<sup>167</sup> SERRA, José. **Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual, 1994, p. 09-10.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 08.

<sup>169</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 71-72.

encaminhado até 4 meses antes do fim do exercício, conforme reza o artigo 35, parágrafo 2º, inciso III do ADCT.

Não convém descurar do fato de que, embora se concretize através de três documentos diferentes, que se harmonizam e integram finalisticamente, o Orçamento, como já afirmado, é uno.

Cumpre, ao ensejo, destacar o que, no dizer de Armando Cunha, se classificaria como caráter *superordenador* de que se reveste a tríade orçamentária, posto ser imanente à lógica do ciclo orçamentário que o PPA não comporta alteração pela LDO, e muito menos à LOA compete modificar o aposto na LDO <sup>170</sup>. Sendo assim, as prioridades pinçadas do PPA pela LDO não podem ser eliminadas ou alteradas pela LOA, sendo certo que esta não deve incluir em seu bojo despesas incompatíveis com os programas listados no PPA.

A platitude da assertiva, porém, não impediu que, em 2000, a Lei nº 9.989 – que dispunha sobre o PPA para 2000-2003 –, em seu artigo 7º, dispusesse que a inclusão, a exclusão ou a alteração de ações orçamentárias e de suas metas, quando envolverem recursos do Orçamento da União, poderão ocorrer por intermédio da LOA ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa. Note-se que, contrariando toda a lógica da tramitação parlamentar do Orçamento, fora expressamente permitido que a LOA poderia promover modificações no PPA. Em 2001, as “bolas da vez” foram as metas físicas, pelo que novo dispositivo fora introduzido no PPA, de molde a propiciar a adequação das metas físicas de ações orçamentárias, visando sua compatibilização com as alterações de seus valores, ou produto, ou unidade de medida respectiva, efetivadas pelas LOAs e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o PPA. O pretexto de que as metas físicas careciam de atualização, ante as alterações promovidas nos programas,

---

<sup>170</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 105.

escamoteava a deturpação do PPA, fazendo com que fosse perdido o seu ponto de referência, impedindo, por conseguinte, fossem empreendidas avaliações destinadas a demonstrar se os seus objetivos restaram cumpridos ou não.

Malgrado as oscilações a que se encontrava sujeito o PPA, a garantia do caráter *superordenador* da tríade orçamentária demanda a explicitação, em lei específica – ainda inexistente –, do objeto de cada uma das leis integrantes dessa trinca<sup>171</sup>. De feito, o Sistema Orçamentário Brasileiro deveria estruturar-se com base em lei complementar, de caráter financeiro e permanente, *ex vi* do que proclama o artigo 165, parágrafo 9º da CRFB/88. E, nessa lei complementar<sup>172</sup>, as outras Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) encontrarão fundamento, haja vista que, como já se firmou alhures, tais leis se revestem de caráter temporário, são leis passageiras.

Ponto digno de abordagem diz respeito ao fato de que, no Brasil, o Orçamento sempre foi encarado como peça de ficção, já que raríssimos eram os casos nos quais o limite de adequação entre receitas e despesas era privilegiado quando da elaboração da proposta orçamentária pelo Presidente da República. Assim, as receitas freqüentemente eram superestimadas, chegando, por vezes, a apresentar uma variação de até 1.200% (mil e duzentos por cento) em relação à receita efetivamente arrecadada<sup>173</sup>. Não é de se estranhar que os Orçamentos fossem elaborados tomando-se como base o Orçamento do ano anterior, acrescido, tão-somente, da variação inflacionária do período correspondente – prática

---

<sup>171</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 105.

<sup>172</sup> Cumpre frisar que, até que advenha a aludida lei complementar, serão obedecidas as normas do artigo 35, parágrafo 2º, do ADCT, sendo certo que, enquanto não for editada tal lei complementar, vigorará a Lei nº 4.320/64 – obviamente, no que não ferir a CRFB/88 –, dispondo sobre finanças públicas, exercício financeiro, vigência, prazos, etc – sem contar a Lei nº 101/00, a LRF. Os projetos de lei do PPA, da LDO e da LOA submeter-se-ão às normas do processo legislativo estabelecido no artigo 59 e seguintes da CRFB/88, exceto no que conflitam com as regras especiais traçadas no artigo 166. Depreende-se disto que o processo legislativo comum aplica-se apenas em caráter subsidiário.

<sup>173</sup> FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**, *cit.*, p. 28.

denominada incrementalismo. Enfim, o ciclo do Orçamento deficitário foi determinante na missão de difundir o descalabro nas finanças do Estado.

Nesse cenário de flagrante e infundável irresponsabilidade com os recursos públicos, surge a LRF, com o evidente escopo de modificar essas práticas orçamentárias hediondas. A LRF – influenciada pela legislação da Nova Zelândia, país unitário e parlamentarista – veio consolidar a noção de planejamento fiscal, imbuída do propósito de transmutar a peça orçamentária em inegável realidade.

Bem se nota, sobretudo após a edição da LRF, que mudanças pontuais foram engendradas com o precípua escopo de transformar a peça orçamentária em efetivo instrumento vinculativo do agir estatal.

Hodiernamente, o Estado, valendo-se do Orçamento, não mais pode estabelecer previsões irreais, voltadas tão-somente a cumprir formalidades ditadas pelas normas constitucionais, de sorte que a proposta orçamentária deve privilegiar os dados fornecidos pela conjuntura econômica atual. De fato, já não se pode admitir um Orçamento desgarrado de compromissos assumidos com a coletividade quando da sagração do resultado das eleições.

Merecem menção os termos do artigo 12 da LRF, ao preconizar:

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

E, de acordo com o parágrafo 1º do mesmo dispositivo, eventual “reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal”, ou seja, a previsão é real, e não meramente formal, não havendo lugar para erros e meros descuidos.

Como assevera Regis Fernandes, a norma estampada no artigo 12 da LRF é sábia, já que obriga o Chefe do Poder Executivo e sua assessoria específica na área orçamentária e financeira, impondo que o projeto de lei reflita a realidade do Orçamento. O Orçamento – repise-se – não mais é encarado como peça de ficção, de modo que não se pode elaborar o projeto de Lei Orçamentária (PLO) apenas no sentido de se atender a uma formalidade legal. Agora, o agente administrativo deve refletir, impelido pela LRF, a realidade econômica. O Orçamento deixa de ser mera formalidade constitucional para assumir a qualidade de programa de governo, com ênfase no planejamento inclinado ao equilíbrio, a instigar a noção de responsabilidade do agente público<sup>174</sup>.

Decerto, o Chefe do Poder Executivo não pode prescindir de considerar as expectativas de desempenho das mais relevantes variáveis econômicas: taxa de juros, crescimento do PIB, taxa de câmbio<sup>175</sup>, taxa de inflação<sup>176</sup>, nível de desemprego, índice de preços, dentre outras. Tudo isso sem descurar dos compromissos firmados por ocasião dos programas voltados ao ajuste fiscal, atentando, outrossim, para as dificuldades produzidas pelas pesadas limitações atinentes às despesas obrigatórias, sem contar o elevado nível de vinculação de receitas.

Acentue-se que, buscando emprestar caráter mais participativo à elaboração do PPA, o ventre do PPA para o período de 2004-2007 (Lei nº 10.933/04) albergou um dispositivo – mais especificamente, o artigo 5º – determinando que qualquer alteração ou exclusão de programa constante do PPA, assim como a inclusão de novos programas, será

---

<sup>174</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**, *cit.*, p. 45.

<sup>175</sup> As oscilações provenientes da taxa de câmbio afetam as importações e a produção local, e, por conseguinte, o nível de arrecadação do Imposto de Importação (II) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), a despeito de influenciarem, sob o prisma das despesas, os encargos da dívida externa e da dívida mobiliária vinculados àqueles (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, *cit.*, p. 37-38).

<sup>176</sup> Não se perca de vista que a estimativa de receita varia ao sabor das expectativas concernentes à trajetória da taxa de inflação, uma vez que, quanto maior se revelar tal expectativa, maior deverá ser a previsão de receita na peça orçamentária, o que, por seu turno, influencia a projeção quanto ao crescimento da economia (*Ibid.*, p. 37).

proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou projeto de lei específico<sup>177</sup>.

Realmente, a inclusão de dispositivo desta verve no PPA espelha, de maneira diáfana, os desígnios propugnados pela LRF, de que às metas no PPA apostas devem ecoar as modificações havidas nas decisões tidas por estratégicas acerca não apenas dos rumos das políticas públicas, como dos panoramas econômico e social<sup>178</sup>. Tal prática impede que o PPA se veja enfraquecido como instrumento condicionante do Orçamento. Isto, contudo, não quer significar que as metas comportem revisão sempre que a escassez de recursos se fizer presente, o que impingiria sérias limitações às funções a serem desempenhadas pelo PPA.

Duas, hoje, são as modalidades de revisão<sup>179</sup> do PPA: as novas ações, representadas pelos projetos e atividades, são nele insertas e modificadas por intermédio da LOA, ao passo que as mudanças na estrutura e no conteúdo dos programas restam concretizadas através de projeto de lei de revisão do PPA, sendo imperioso atentar que a tramitação paralela do projeto de LOA (PLOA) e do projeto de lei de revisão do PPA acarreta dificuldades à revisão do plano, determinando prejuízos à integração que deveria perpassar a equação plano-Orçamento.

Com efeito, a assunção do caráter de “instrumento de gestão fiscal responsável” que todo Orçamento deve ostentar vem se mostrando cada vez mais indispensável na medida em que as conseqüências advindas com a globalização adquiriram a marca de definitividade. O fenômeno não é de difícil explicação, bastando, para tanto, que se encampe o seguinte raciocínio silogístico: a participação no comércio internacional requer competitividade; a capacidade de competir é determinada pelo talento em captar investimentos; o País apenas será bem sucedido na tarefa de atrair capital representativo de

---

<sup>177</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 107.

<sup>178</sup> *Loc. cit.*

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 108.

investimentos caso logre apresentar um plano de desenvolvimento vinculativo das ações do Governo – mesmo porque, se assim não fosse, que multinacional assumiria os riscos de injetar dinheiro em mercado que, de hora para outra, pode vir a sofrer nefastas ingerências ao sabor dos ventos ocasionais da Política?

Todavia, o Poder Público brasileiro, na eleição dos rumos que deve seguir a economia, sofre algumas restrições, sendo correto concluir que tais limitações são responsáveis por impingir ao Orçamento a perda de seu caráter de programação. Eis algumas das restrições: a despesa pública apresenta vinculação quanto ao custeio do ensino (artigo 212 das Disposições Constitucionais Transitórias) e da saúde (EC nº 29/00).

Demais disto, não se deve descurar do fato de que o administrador deve ainda efetuar o pagamento das despesas legais, representadas pelos serviços públicos, pelo pagamento do serviço da dívida, pelo pagamento da folha de pessoal, de sorte que resta ao Poder Público diminuto espaço de manobra.

Consoante alhures ressaltado, o Orçamento, na qualidade de instrumento responsável pela redistribuição de rendas, não passou incólume pelas alterações e sobressaltos por que vem passando o Estado. No quadro ora exposto, a questão orçamentária adquire importância ímpar. Decerto, as decisões em matéria de Orçamento, ante a flagrante escassez de recursos, assumem vieses trágicos. A efetivação de tal ou qual direito frustra-se não em virtude da exaustão de determinado Orçamento (exaustão da capacidade orçamentária), mas, sim, em razão da opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo direito. Destarte, o argumento da exaustão orçamentária, segundo defende Flávio Galdino, destina-se a encobrir as dramáticas escolhas que deixaram de fora do universo possível a tutela de determinado “direito”. No entender do autor, a retórica da “exaustão orçamentária” cria um sentimento de

que há “direitos” que não são objeto de tutela – direitos abandonados –, o que é extremamente prejudicial à segurança jurídica<sup>180</sup>.

Depreende-se disto que as opções entre os diversos tipos de gastos a fazer e/ou necessidades a implementar envolvem questionamentos em torno de binômios como segurança/desenvolvimento (progresso) ou justiça/desenvolvimento humano<sup>181</sup>. E não se olvide que, sob esse prisma, o Orçamento sempre constituiu forma de controle da Administração, que, em virtude dele, fica adstrita à execução das despesas dentro dos limites e no período autorizados pelo Poder Legislativo. De fato, com as necessidades do planejamento, o controle político também se traduz na participação do Legislativo na elaboração do Orçamento, sobretudo no que concerne à decisiva opção quanto ao montante dos gastos públicos. Neste sentido, a função política está visceralmente vinculada ao princípio da separação dos Poderes. Contudo, oportuno frisar que resta reservado ao Orçamento e à própria Administração, em sua atividade discricionária na execução da despesa pública, espaço para determinar os gastos com investimentos e políticas sociais.

Não se pode negar que o Orçamento e suas respectivas funções – a política, a econômica, a administrativa e a reguladora – sofreram algumas modificações na busca pela adaptação a esse processo de frenéticas e constantes mudanças. Nesta esteira, as funções que o Orçamento ostenta merecem remodelações de modo a se adequarem às características do mundo globalizado.

A verdade é que o PPA nada mais é do que uma peça de ilusão, e a LDO acabou por se transformar numa Lei nº 4.320/64 tampão<sup>182</sup>, já que o Congresso Nacional se

---

<sup>180</sup> GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 342.

<sup>181</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 384.

<sup>182</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 160.



mantém omissa no que tange à elaboração da lei complementar propugnada pelo parágrafo 9º do artigo 165 da Carta de 1988.

A trajetória orçamentária referente a 2007 ilustra muito bem a afirmação acima lançada.

De feito, logo após a remessa da LOA ao Congresso Nacional – que, seguindo o *iter* orçamentário, se dera ulteriormente à aprovação da LDO –, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva comprometeu-se a elevar o salário mínimo para R\$ 380,00 (trezentos e oitenta reais), bem como anunciou um “pacote” voltado a “destravar” a economia.

Tais atitudes tão-somente descortinam a tendência de que nada daquilo o que é aprovado adquire o *status* de definitividade, isto porque, como é cediço, a decisão concernente à alocação de verbas será levada a efeito por intermédio do contingenciamento de gastos, denotando que a margem de manobra dos Governos para manipular o Orçamento é assaz ampla.

Infelizmente, a tentativa de imprimir ao Orçamento o espectro de peça real, costurada em consonância com as contingências econômicas, vem sendo gradativamente solapada. Neste sentido, basta atentar-se ao parâmetro utilizado na elaboração do Orçamento para 2007: um crescimento beirando o patamar de 4,75% (quatro vírgula setenta e cinco por cento) do PIB, quando se sabe que, de acordo não só com as estimativas privadas, mas também com a do Banco Central, o crescimento do PIB efetivar-se-á na faixa de 3,5% (três e meio por cento) a 3,8% (três vírgula oito por cento) <sup>183</sup>.

Traduzindo em números as previsões orçamentárias, o panorama é o seguinte: as receitas totais e líquidas – que excluem as transferências a Estados e Municípios – crescerão na ordem de 11,6% (onze vírgula seis por cento), ao passo que os parlamentares

---

<sup>183</sup> VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Sinais trocados com o pacote do governo. **Valor Econômico**. São Paulo, 27 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-14.

acrescentaram despesas de R\$ 10,9 (dez vírgula nove) bilhões, redundando na elevação da previsão dos investimentos para R\$ 27 (vinte e sete) bilhões, mais do que o dobro do que se gastou em 2006. E, de forma a fazer com que a absurda conta privilegie o equilíbrio, o Governo reduziu sua previsão de superávit primário de 2,45% (dois vírgula quarenta e cinco por cento) para 2,25% (dois vírgula vinte e cinco por cento) do PIB. De parte isto, como é de se esperar, os gastos correntes, impulsionados pelo impacto do salário mínimo na Previdência Social e pela indexação dos vencimentos dos servidores ao IPCA, sofrerão incremento<sup>184</sup>.

#### ***4.3 A composição orçamentária e o nível de vinculação das receitas***

O vertente subcapítulo guarda como escopo demonstrar quão reduzida é a margem de negociação no que concerne à alocação de receitas orçamentárias.

Convém acentuar que, no início da década de 1990, a crescente inflexibilidade no que concerne à alocação de recursos fora diretamente proporcional à ampliação dos direitos sociais e à modificação na equação da discriminação de rendas<sup>185</sup>, restando majorada

---

<sup>184</sup> VALOR ECONÔMICO – CONS. EDITORIAL. Sinais trocados com o pacote do governo, *cit.*, p. A-14.

<sup>185</sup> A discriminação constitucional de rendas compreende a atribuição de competência (partilha do poder tributário) e a distribuição de receitas tributárias. Atribuição de competência significa dividir o poder de instituir e cobrar tributos entre União, Distrito Federal, Estados e Municípios. Os artigos 153 a 156 da CRFB/88 tratam da atribuição de competência tributária às entidades federadas. Revela-se fundamental a técnica de atribuição de competência, haja vista que, por intermédio dela, opera-se a descentralização do poder político. No entanto, ao Estado pobre, em cujo território não é produzida, nem circula, riqueza significativa, de nada valeriam todos os tributos do sistema se não fosse a distribuição da receita tributária (artigos 157 a 162 da CRFB/88). Já no que concerne à distribuição de receitas, o que se divide entre as entidades é o produto da arrecadação do tributo por uma delas instituído e cobrado, valendo notar que tal repartição constitui importante instrumento para o equilíbrio financeiro do Estado. Ressalte-se que a CRFB/88 refinou o sistema de repartição de receitas tributárias. À União foi reservada parcela maior da competência tributária, motivo pelo qual os Estados-membros e os Municípios participam da arrecadação de diversos impostos federais. Assim, a repartição de receitas tributárias constitui um instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior. As participações podem ser diretas (através de transferência orçamentária) ou indiretas (por meio de fundos de participação ou de fundos compensatórios). No que tange a estas últimas, oportuno observar efetivarem-se as mesmas por intermédio de quatro fundos: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, com 21,5 % (vinte e um e meio por cento) do IR e do IPI; o Fundo de Participação dos Municípios, com 22,5 % (vinte e dois e meio por cento) do IR e do IPI; o Fundo para os programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com 3 % (três por cento) do IR e do IPI; o Fundo compensatório de exportações de produtos industrializados, com 10 % (dez por cento) do IPI aos

a parcela de impostos federais repassada aos Estados e Municípios. No entanto, já na metade da década de 1990, os inúmeros compromissos financeiros firmados sob o mote da estabilidade podem ser apontados como os grandes responsáveis pelo incremento da rigidez orçamentária. Como não poderia deixar de ser, não só o respeito aos parâmetros bosquejados pela LRF, como também o compromisso com a meta de geração de superávit primário – a ser consubstanciada na LDO e posteriormente executada pela LOA –, seriam capazes de garantir o cumprimento dos contratos firmados pelo Governo brasileiro.

Resumindo: aos direitos sociais – em sua maior parte, respaldados pelas vinculações de recursos orçamentários – e aos compromissos financeiros firmados pelo Governo brasileiro pode ser imputada a responsabilidade pela rijeza orçamentária. Agravando a situação, colocam-se os direitos previdenciários – incluídos aí os direitos dos servidores públicos e dos da iniciativa privada –, a universalização do ensino fundamental e das ações básicas de saúde, a gratuidade da universidade pública e os programas focados na assistência pública – dentre estes o auxílio desemprego –, completando o rol dos fatores que respondem por elevada parcela da inflexibilidade havida na distribuição dos recursos do Orçamento<sup>186</sup>.

Inicialmente, colocar-se-ão luzes sobre a preponderância de despesas obrigatórias, aquelas cujos montantes se reputam intangíveis. Em seguida, esmiuçar-se-ão as dificuldades resultantes da necessidade de geração de superávit primário.

Perpassando o panorama linhas atrás delineado, faz-se necessário identificar as fontes de recursos componentes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Assim é que o Orçamento Fiscal resta integrado, precipuamente, por recursos oriundos não só da cobrança de parte dos impostos – a despeito do fato de uma parcela cada vez maior da arrecadação

---

Estados e ao DF, devendo cada Estado repassar 25% (vinte e cinco por cento) do recebido aos seus respectivos Municípios. Por derradeiro, curial frisar que somente há repartição do produto da arrecadação de impostos e da contribuição de intervenção no domínio econômico incidente sobre combustíveis, *ex vi* do disposto no artigo 159, inciso III, parágrafo 4º, da CRFB/88.

<sup>186</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 11-12.

desses tributos restar excepcionalmente vinculada a despesas específicas –, como também da totalidade das contribuições de intervenção no domínio econômico, sem contar com uma parte residual das contribuições sociais, somadas a diversas receitas de variadas origens, tais como emissões de títulos do Tesouro Nacional e remuneração das disponibilidades do Tesouro. Ao passo que o Orçamento da Seguridade Social é composto, em sua quase totalidade, por receitas provindas das contribuições sociais<sup>187</sup>.

Aliás, Fernando Rezende é enfático ao chamar a atenção para essa dualidade tributária representada pelo sistema tributário e pelo regime de financiamento da Seguridade Social, que, não obstante terem sido criados para serem independentes, acabaram nascendo unidos pelo abdômen. Interessante trazer a lume as ponderações do economista:

*[...] Desde então, o crescimento da seguridade provocou a atrofia da federação. Com o crescimento das contribuições para a seguridade, a qualidade da tributação foi se deteriorando, ao mesmo tempo em que os objetivos de reforçar a federação, conforme a intenção dos constituintes, foram progressivamente abandonados. Na ausência de vontade, ou de entendimento sobre a necessidade de separar cirurgicamente os irmãos siameses, os desequilíbrios e as distorções foram se acumulando, gerando múltiplos conflitos que têm impedido o avanço de reformas tributárias indispensáveis para dotar o país de um regime de impostos compatível com os desafios que a economia global impõe à produção nacional.*<sup>188</sup>

Buscando amainar a problemática da escassez de recursos orçamentários, é prática cada vez mais recorrente a inscrição no Orçamento das chamadas receitas condicionadas – aquelas cuja materialização está atrelada à aprovação de lei específica. A incidência com que é utilizada pelo Governo essa categoria de receita não pode carrear a outro cenário senão o de flagrante insegurança jurídica, uma vez que tais receitas se afiguram voltadas à supressão de despesas obrigatórias. E, consoante determina a lei, caso não aprovadas as respectivas leis, a previsão das receitas a elas condicionadas deve ser cancelada,

---

<sup>187</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, cit., p. 23.

<sup>188</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 84.

demandando por parte do Governo incomensurável esforço no sentido de perpetrar os correlatos cortes nas já minguadas despesas de caráter discricionário. Exemplos desse tipo de receita podem ser bem visualizados na proposta orçamentária de 2002, na qual não só a CPMF, como também a contribuição previdenciária dos servidores inativos, dependiam de ulterior aprovação<sup>189</sup>.

Ademais das receitas condicionadas, convém mencionar outra categoria de receita responsável por imprimir dose extra de insegurança jurídica no processo orçamentário: o grupo de receitas incertas, dependentes ou do desdobramento de programas governamentais, ou da remodelagem de um marco legal de certo setor da economia, como são as fontes de receitas associadas ao programa de concessão de telefonia móvel e a instituição da CIDE-combustíveis<sup>190</sup>.

Insta observar que as duas categorias de receitas acima aventadas perfizeram, no PLOA de 2002, quantia nada menor que R\$ 29.289.400,00 (vinte e nove bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões e quatrocentos reais), ou 10% (dez por cento) da totalidade das receitas primárias, o que aponta para a incrível suscetibilidade de que são acometidas as denominadas despesas discricionárias<sup>191</sup>.

Em que pesem tais considerações, é de se destacar que as receitas governamentais para o pagamento de pessoal e a manutenção da máquina governamental, além do custeio dos benefícios previdenciários, respondem por nada menos do que 70% (setenta por cento) dos gastos alocados, de sorte que os recursos destinados a investimentos quase nunca ultrapassam 10% (dez por cento) do total. De parte isto, cerca de 90% (noventa por cento) dos gastos incluídos nas categorias *pessoal e outras despesas correntes* restam comprometidos com o pagamento do funcionalismo público, com o custeio de benefícios das

---

<sup>189</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária, *cit.*, p. 33.

<sup>190</sup> *Loc. cit.*

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 33-34.

previdências dos setores público e privado, sem contar com as transferências para os Estados e os Municípios<sup>192</sup>. Deste modo, tão-somente 10% (dez por cento) dos recursos podem constituir objeto de decisão política a respeito de sua destinação. Entretanto, na prática, a margem de manobra é bem menor do que os 10% (dez por cento), vez que uma parcela desse montante já está comprometida com determinadas políticas públicas.

Diante dos dados acima apresentados, exsurge a constatação de que, no Brasil, a peça orçamentária há muito se despiu do viés de planejamento desenvolvimentista. A crença de que a programação contida no Orçamento passa a vincular as ações do Poder Público dissipa-se, em parte, frente à flagrante impossibilidade de o Chefe do Poder Executivo delinear com razoável liberdade as metas que, no seu entender, seriam indispensáveis ao atingimento do desenvolvimento econômico.

De feito, é diminuto, na peça orçamentária, o espaço disponível para referendar opções que porventura possam espelhar a (re)definição de prioridades – consoante os critérios de conveniência e oportunidade da Administração Pública – no que tange à alocação dos recursos arrecadados. Isto porque as receitas, em sua quase totalidade, de pronto remanescem pré-alocadas, fato a demonstrar a parca margem de manobra à qual não só o Poder Executivo, mas também o Legislativo, restam subsumidos.

Assevere-se, nesta toada, que grande parte dos recursos encontra-se vinculada às despesas correntes – dentre as quais situam-se as despesas com pessoal –, sem mencionar alguns mandamentos constitucionais que se prestam a disciplinar os gastos da Administração Pública com a saúde e com o ensino. Alia-se a tais evidências o fato de que as contribuições parafiscais – importantes fontes de receita da União – têm o produto de sua arrecadação vinculado a grupos sociais e econômicos ou a categorias profissionais.

---

<sup>192</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. **O Orçamento público e a transição do poder**, *cit.*, p. 63-64.

Além da vinculação de receitas, gastos há que derivam de direitos legalmente instituídos, relevando sublinhar que parte substancial desses gastos não é suscetível de limitações por parte do Congresso ou do Chefe do Poder Executivo. Dentre essas despesas obrigatórias, merecem atenção o custeio dos benefícios da Previdência Social, o pagamento dos servidores públicos ativos e inativos da União, além das transferências constitucionais a Estados e Municípios. Frise-se que, relativamente às três classes de despesas acima apontadas, não sobra qualquer margem de manobra ao Congresso Nacional ou ao Chefe do Poder Executivo. O problema adquire tons mais obscuros quando se percebe que tais rubricas abocanham nada menos que 90% (noventa por cento) da despesa não-financeira<sup>193</sup>.

Decorre disto que a escassa margem de discussão acerca da alocação das receitas recai sobre as chamadas “outras despesas de custeio e capital”, atinentes às despesas com custeio – excluídas dessa rubrica as despesas com pessoal – e com investimentos. De fato, incide sobre essa pequeníssima parcela do Orçamento o poder de deliberação do Congresso e do Executivo. E mesmo aqui, nessa ínfima fração, podem ser identificadas algumas restrições orçamentárias. A primeira, como dito, é de caráter legal, representada pela obrigatoriedade de alocar minimamente recursos em áreas como saúde e educação, à parte das exigências ditadas pelo andamento da máquina administrativa. Já a segunda ostenta natureza macroeconômica, impulsionada pela necessidade de geração de superávit primário em patamar suficiente à manutenção da dívida pública sob comando<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> De acordo com os ensinamentos de Fernando Rezende e Armando Cunha, as receitas primárias são integradas pela receita dos tributos e por outras receitas administradas pela Secretaria da Receita Federal (SRF), ao passo que as receitas financeiras compõem-se dos recursos oriundos de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida pública, dos recursos obtidos pela emissão de títulos do Tesouro, do recebimento de empréstimos realizados e da remuneração das disponibilidades do Tesouro depositadas no Banco Central, dentre outras desprovidas de semelhante relevância (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, cit., p. 27-28).

<sup>194</sup> No bojo dos acordos celebrados pelo Brasil com o Fundo Monetário Internacional (FMI), convém não menosprezar o comprometimento do Brasil com a geração de superávits primários nas contas do setor público consolidado, pelo que estão imbuídos deste esforço não só o Governo Central, mas Estados, Municípios e empresas estatais federais, estaduais e municipais (SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, cit., p. 27-28).

Decerto, a LRF inova na medida em que propicia que o processo orçamentário crie condições para o contínuo e perene acompanhamento dos gastos públicos, transmutando o Orçamento em ferramenta estratégica de controle e ajustamento fiscal.

Analisando-se a questão sob o enfoque ora em tela, verifica-se que o advento da LRF logrou tornar mais intenso o problema da escassa margem de manobra, uma vez que, ao alçar ao *status* de “absoluta necessidade” a geração de elevado superávit primário, ajudou a imprimir ao PPA a feição de instrumento completamente desapegado da problemática do desenvolvimento econômico e social.

Além disso, consoante critica Ricardo Lobo Torres, o veto ao artigo 3º da aludida lei – cuja previsão albergava o Anexo de Política Fiscal – demonstrou a pequena preocupação do Presidente da República com a questão do desenvolvimento econômico, sendo correto afirmar que hoje o País praticamente não tem normas gerais de planejamento<sup>195</sup>.

A intenção de tornar real e efetiva a peça orçamentária parece ter sido perdida, uma vez que o que a LRF exalta, já em seu primeiro dispositivo, é a noção de planejamento de gastos, idéia que não se aproxima da concepção de planejamento desenvolvimentista. Neste sentido, teria falhado a LRF, posto haver desperdiçado a preciosa oportunidade de imprimir maior concretude ao planejamento econômico quando referendou política acolhida pelo Consenso de Washington, descurando, destarte, da opção de franquear à Administração Pública a primazia de envidar esforços na condução do País ao desenvolvimento.

Muito embora sedutores os argumentos retro-expendidos, há aqueles que não comungam do mesmo entendimento, sob a argumentação de que a consolidação da estabilidade econômica erige-se como um dos condicionantes da redução da rjeza

---

<sup>195</sup> O Anexo de Política Fiscal deveria demonstrar a compatibilidade das metas plurianuais com as premissas e os objetivos da política econômica nacional e de desenvolvimento social (TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei Responsabilidade de Fiscal, *cit.*, p. 286).



orçamentária, propiciando a queda sustentada dos juros e a estabilidade do câmbio, os quais pavimentarão o terreno para que sejam mitigadas as metas do superávit primário<sup>196</sup>.

Todavia, pondere-se, por primeiro, que a impostergável necessidade de gerar superávit primário impinge limitações à peça orçamentária, sobretudo quando carrega à mingua os recursos que deveriam se voltar aos investimentos tradutores de benefícios efetivos à população.

Quanto aos recursos passíveis de livre alocação, a sistemática atinente à sua destinação merece revisão, uma vez que as reais prioridades de gastos não vêm sendo atendidas a contento. O espaço de manobra, já se demonstrou, é assaz reduzido – tanto para o lado do Executivo como para o do Legislativo –, e a dificuldade de ampliá-lo observa a mesma tendência, o que, por si só, reclamaria constantes propostas de mudanças.

Porém – não convém desconsiderar –, a realidade prática evidencia um quadro, no mínimo, periclitante. Em verdade, o incrementalismo – expediente através do qual a Lei Ânua é elaborada com base no Orçamento do ano anterior –, que orienta e circunda a elaboração do Orçamento, é peça-chave na acomodação da pluralidade dos interesses representados pelos parlamentares<sup>197</sup>. Assim, o alto grau de fragmentação desses interesses dita o nível de dificuldades em busca do objetivo de promover extenso remanejamento de recursos, fato a – paradoxalmente – reforçar o próprio incrementalismo e, via de consequência, a rigidez orçamentária.

Curioso acentuar que o paradoxo não pára por aí. Por certo, a liberdade de participação política – materializada pelo pluralismo partidário – volta-se ao fortalecimento da

---

<sup>196</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. **O Orçamento público e a transição do poder**, *cit.*, pós-fácio.

<sup>197</sup> *Id.* **Contribuintes e cidadãos**, *cit.*, p. 14.

democracia – encarada aqui sob o prisma especificamente material<sup>198</sup>. Os direitos humanos, nesta perspectiva, dependem, para seu aperfeiçoamento, da representação política, o que, em última análise, garante a própria existência de um Estado Democrático de Direito, já que a democracia demanda a existência de partidos políticos, nos quais se aglutinam correntes de pensamentos majoritárias e minoritárias da sociedade, reflexo do pluralismo político – erigido pelo constituinte originário a fundamento da República, *ex vi* do disposto no artigo 1º, inciso V da CRFB/88. Pois bem: aquilo que fundamentalmente deveria alimentar a democracia, a mina – quase que por completo – de forças, eis que, no tocante ao atendimento das prioridades na alocação de recursos, o pluralismo partidário inviabiliza a concretização do princípio democrático, fazendo com que a peça orçamentária ostente inacreditáveis déficits de legitimidade.

Com grande acuidade, Argelina Cheibub Figueiredo e Fernando Limongi recordam que as escolhas concernentes à legislação eleitoral e à forma de governo definem a estrutura institucional, e, por conseguinte, constituintes e planejadores institucionais guardam a percepção de que a escolha da estrutura institucional afeta o comportamento político. E os

---

<sup>198</sup> Como muito bem realça Diogo de Figueiredo, a moderna democracia, amplamente difundida, é a que se materializa pelo critério da maioria de representantes dos membros de uma sociedade, erigidos ao poder através do voto. É a chamada democracia formal, que resta ancorada em duas presunções: a de que o escolhido permanecerá com sua legitimação originária, nada importando que decisões irá tomar, e a de que todas as decisões tomadas serão igualmente legítimas, não importando se conduzirão aos resultados desejados pela sociedade. Na democracia formal, os processos de investidura e decisórios são suficientemente legitimatórios. A toda evidência, o modelo inglês, plasmado na concepção ora apresentada, é permeado de limitações intrínsecas, de modo que a superação da democracia formal impulsiona, gradativamente, a criação dos instrumentos necessários à eliminação das incongruências havidas entre a ação dos governantes e a vontade dos governados. Destarte, a democracia material é aquela que se realiza não pela satisfação das formalidades procedimentais atinentes à escolha dos aspirantes a cargos políticos, mas pela eleição de novos instrumentos de participação legitimatória não só para a escolha das políticas, mas para a confirmação de que tais políticas vêm se revelando eficazes, eficientes e efetivas. Então, a democracia material se alicerça na participação política, aberta aos cidadãos ou a quaisquer pessoas físicas ou jurídicas em todos os Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos do Estado. Hodiernamente, a teoria da democracia está propensa a distinguir com meridiana clareza a democracia na qualidade de processo de seleção de agentes políticos, a democracia a título de processo decisório de políticas públicas e, por fim, a democracia como processo de controle de agentes políticos e de políticas públicas, sendo certo que, para que esta terceira vertente da democracia material reste concretizada, não se faz necessário nada mais do que uma ampla admissão de adequadas modalidades de controle social no ordenamento jurídico, aliada à correlata preparação cívica para corretamente empregá-las, não sem descurar de uma livre e extensa rede de informação dos governados (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**, *cit.*, p. 119-125).

constituintes de 1988 fizeram a opção pela manutenção do regime presidencial, pelo que também restaram preservados os critérios inspiradores da legislação eleitoral consubstanciada na Constituição de 1946, de modo que o sistema presidencialista e o voto proporcional com listas abertas para o Poder Legislativo continuaram em cena, malgrado o alerta no sentido de que semelhante escolha institucional contribuiria para estimular a fragmentação do sistema partidário. Destarte, como foram acentuados os aspectos centrífugos da escolha institucional, houve incremento de magnitude na maioria dos distritos, o que reforça a tendência do aumento do número de partidos. E, continuam os autores, quanto maior é o número de partidos, maior é a probabilidade de o partido do presidente não controlar a maioria legislativa, pelo que o mandatário teria maior dificuldade em aprovar suas propostas na Câmara dos Deputados<sup>199</sup>.

Entrementes, a forma de governo e o sistema de representação brasileiros fogem à função que a literatura lhes atribui quanto à mecânica de funcionamento do governo nos regimes democráticos. No Brasil, ao revés, as taxas de sucesso e a preponderância do Poder Executivo na produção legislativa aumentaram em ritmo galopante. À guisa de ilustração, basta a constatação de que, após a promulgação da CRFB/88, o nível de sucesso referente à aprovação de projetos de lei enviados pelo Poder Executivo perfaz a porcentagem de 72,7% (setenta e dois vírgula sete por cento), ao passo que a primazia do Poder Executivo na produção legislativa saltou de 38,5% (trinta e oito e meio por cento) para 86% (oitenta e seis por cento)<sup>200</sup>.

Cumpre registrar, portanto, que a exacerbação do número de partidos – os quais, a bem da verdade, representam correntes de pensamento substanciais e distintas –

---

<sup>199</sup> FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Poder de agenda na democracia brasileira: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 250-251.

<sup>200</sup> *Ibid.*, p. 250.

promove flagrante deturpação da engenharia democrática tal como concebida originariamente – considerados, como é de se supor, os desdobramentos que lhe são imanentes. Noutra perspectiva, quanto maior o número de partidos, maior a probabilidade de o partido do Presidente não controlar a maioria legislativa, o que faz com que, hodiernamente, os presidentes enfrentem não desprezíveis dificuldades no que diz respeito à aprovação de suas respectivas propostas. Contudo, a situação brasileira desborda dos lindes que a literatura atribui à democracia.

No Brasil, como já dito, as taxas de êxito do Poder Executivo referentes à produção legislativa atingem patamares inimagináveis. Isso é reforçado pela promulgação da CRFB/88, responsável por alterar de forma significativa o equilíbrio de forças entre o Executivo e o Legislativo, uma vez que toda a legislação elaborada pelo regime militar para ampliar os poderes do Presidente restou incorporada à nova Carta – nada obstante, conservando a fragmentação institucional presente na Constituição de 1946 –, de sorte que a CRFB/88 logrou inaugurar uma modalidade de presidencialismo mais forte. É que foram mantidos todos os poderes de legislar introduzidos pelo regime militar, e o presidente, ao tempo da Constituição de 1946, detinha apenas um desses poderes, representado pela iniciativa em questões administrativas. Tudo isto resulta no fato de que, nos dias atuais, o Chefe do Poder Executivo prima por concentrar vastíssimos poderes voltados ao estabelecimento da agenda legislativa<sup>201</sup>.

Por óbvio, não se está a sustentar que a democracia se antepõe como um mal a merecer severo combate. Ao revés, o problema a ser encarado condiz com a sistemática referente ao processo orçamentário brasileiro, pródigo na vinculação das receitas e

---

<sup>201</sup> No que concerne especificamente à medida provisória – instrumento mais poderoso de que dispõe o Executivo –, releva sopesar seus efeitos sobre a democracia, isto porque sua principal consequência é a transformação da estrutura de escolha disponível para o Poder Legislativo, uma vez que, quando o Congresso analisa uma medida provisória, não mais lhe compete a escolha entre o *status quo ante* e o estado a ser gerado por sua conversão em lei, de forma que ao Congresso apenas cabe optar entre o estado a ser gerado pela conversão da medida provisória em lei e o novo estado produzido pela rejeição da dita medida provisória, em vigor há algum tempo. Desta feita, o retorno ao *status quo ante* não está em cogitação (*Ibid.*, p. 251-254).

extremamente autoritário no que concerne à possibilidade de o Chefe do Poder Executivo empreender, ao seu bel prazer e alvedrio, modificações no Orçamento, malgrado tenha sido este chancelado pelos atores integrantes do Poder Legislativo.

Partindo do pressuposto ora tomado em conta, o mestre Diogo de Figueiredo enfatiza o fato de que, quanto mais pluralista for a sociedade, mais ricos os desdobramentos do poder social e mais consistente a sedimentação do poder político, que dele deriva<sup>202</sup>.

Diante das constatações acima discorridas, exsurge a pergunta: será que o Orçamento, de fato, guia os agentes promotores do desenvolvimento econômico e social?

Entretanto, este é problema a ser esmiuçado em momento ulterior, mais especificamente no Capítulo 6.

De fato, além das indigitadas vinculações de receitas, conta-se com a impostergável necessidade de geração de elevados superávits primários – à custa, sempre, da elevação da carga tributária –, de molde a coartar o crescimento da relação dívida pública/PIB. E não se pode perder de vista que gastos fundamentais ao incremento da economia estão sendo sacrificados em prol de ambos os compromissos.

Nos dias atuais, o Orçamento – não há como negar – apresenta-se como instrumento permeado de incertezas, incapaz de albergar qualquer verve de planejamento desenvolvimentista, como também insuficiente a impulsionar a reordenação das políticas públicas.

Destaque-se que a descontrolada escalada dos gastos obrigatórios do Governo não vem se revelando apta a garantir o cumprimento da meta fiscal, de sorte que, desde 1999,

---

<sup>202</sup> Tais expressões intermédias dos grupos secundários portam a extensa diversidade do poder social, até que todas essas expressões se concentrem, numa derradeira transmutação qualitativa, no Estado, dotando-o, desta feita, do monopólio legítimo de todas as manifestações coercitivas, enaltecendo-o como a mais complexa e acabada organização do poder político conhecida (MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**, *cit.*, p. 126-127).

o Governo, para assegurar tal cumprimento, passou a se valer de cortes nas despesas orçamentárias não-obrigatórias. Explica-se: só podem se sujeitar a cortes as despesas não abarcadas pela proteção legal ou constitucional. Como as de caráter obrigatório respondem por cerca de 90% (noventa por cento) do Orçamento Federal, para que seja atingida a meta concernente ao superávit primário sem que haja aumento da carga tributária, os cortes nas despesas tidas como discricionárias – cuja materialização se sujeita a disponibilidades de recursos – tornaram-se lugar comum<sup>203</sup>.

Nítido, portanto, que a incerteza perpassa todo o processo orçamentário, erigindo-se como ingrediente imanente à tramitação parlamentar do Orçamento, mesmo porque não são poucas as dúvidas relativas ao comportamento da arrecadação, motivo pelo qual a revisão dessas metas passou a efetivar-se corriqueiramente, apondo sérias restrições à capacidade do Estado de investir e de implementar políticas que se afiguram essenciais ao desenvolvimento econômico.

E o que é mais grave: o Orçamento deixou de brandir o rótulo de orientador da iniciativa privada. Resta patente que o empresariado não mais enxerga as metas apostas no Orçamento como variável a ser considerada em seus planos de investimentos no País. Por certo, nos dias atuais, os riscos e as incertezas são imanescentes à execução orçamentária, porquanto a iniciativa privada, há muito, não concebe o Orçamento como um indicador destinado a municiá-la de subsídios aptos a guiar seus mais comezinhos passos na direção do empreendedorismo econômico.

A essa perda de credibilidade no Orçamento como fio condutor do crescimento econômico cumpre adicionar os estragos por conta disto produzidos na imagem do Poder

---

<sup>203</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 23-24.

Público, inteiramente desprestigiado perante o empresariado – que, por seu turno, perdeu a confiança nas ações a serem implementadas pelo Estado.

Nessa seara, a ausência de segurança jurídica é estarrecedora, uma vez que não possibilita aos cidadãos empreenderem programações centradas em bases razoavelmente previsíveis. De feito, ao empresariado se afigura tormentosa – quando não impossível – a tarefa de reunir meios destinados a aquilatar os efeitos futuros oriundos desta ou daquela opção.

Fábio Giambiagi ilustra com esmero a importância da segurança jurídica nas relações jurídicas de índole econômica. Observe-se:

*No que tange às relações jurídicas de cunho econômico, em especial, deve a norma dar ao indivíduo a possibilidade de calcular com alguma previsibilidade as conseqüências de suas ações.*

*Na economia, a segurança jurídica leva a “regras do jogo” claras e estáveis. Quanto menos segurança houver, mais arriscadas se tornam as relações jurídicas, e em especial as transações econômicas, pois as bases em que estas se calcam ficam mais instáveis, seus efeitos mais difíceis de prever, e seus custos e benefícios mais complicados de calcular. Isso desestimula o investimento e o aumento da produtividade e, conseqüentemente, o crescimento econômico. Em especial, a insegurança jurídica torna incerto o valor dos direitos de propriedade, prejudicando o desempenho da economia.<sup>204</sup>*

Some-se a tais constatações o fato de que a economia brasileira, não de hoje – já se mencionou –, sofre com o elevado estado de vulnerabilidade externa, acompanhada da não menos preocupante debilidade fiscal, razão por que as projeções orçamentárias referentes à entrada de recursos não se revelam fidedignas, o que demanda sejam as previsões originárias revistas de tempos em tempos<sup>205</sup>.

É exatamente na hipótese ora em análise que ganha cores límpidas o decreto de contingenciamento, tido por excelência como o instrumento concretizador dos ajustes freqüentemente levados a cabo na peça orçamentária. Com efeito, poder-se-ia dizer que,

<sup>204</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, cit., p. 192.

<sup>205</sup> *Ibid.*, p. 26.

diante do quadro de latente incerteza, afigura-se mais do que necessária a adequação do Orçamento à dinâmica da conjuntura econômica.

Discorra-se agora acerca desse novo instrumento: o decreto de contingenciamento. Trinta dias após a publicação do Orçamento, nos termos do que propugna o artigo 8º da LRF, o Poder Executivo vê-se obrigado a definir a programação do empenho orçamentário e do desembolso financeiro das dotações de despesas autorizadas pela LOA, o que será feito consoante os parâmetros fixados na LDO. Nesse momento, compete ao Chefe do Poder Executivo examinar as últimas estimativas sobre a evolução não só das receitas, como também das despesas de caráter obrigatório – isso tudo de molde a aquilatar o limite de gastos suscetíveis de serem executados sem que se despreste a meta de superávit primário fixada para aquele exercício. O indigitado ajuste se dá por intermédio do contingenciamento de gastos não-obrigatórios, pelo que a execução atinente a tais gastos se quedará suspensa, remanescendo condicionada à evolução da arrecadação tributária. Noutras palavras: a efetiva concretização da previsão da arrecadação é o termômetro destinado a impulsionar a liberação da verba contingenciada. No entanto, conforme já explicitado, deve-se ter em mente que mais de 90% (noventa por cento) do Orçamento equivale a despesas com pessoal, benefícios previdenciários e transferências – gastos, portanto, intangíveis, de cuja realização não pode o Poder Público prescindir. Dessume-se daí que o decreto de contingenciamento restará centrado na diminuta parcela atinente ao grupo das outras despesas de custeio e de capital. Ante o expendido, não é difícil concluir que a tarefa do Congresso, no que tange à elaboração do Orçamento, deita-se sobre essa exígua margem de despesas passíveis de alocação, o que acaba por ensejar a inevitável e indesejável reestimativa da receita por parte dos parlamentares, já que aos mesmos, nos exatos termos do parágrafo 3º do artigo 166 da Carta Política, é vedado criar despesas sem que indiquem a correlata fonte de custeio. Mais: como é



de se esperar, o corte sobre despesas discricionárias, por si só, produz conflitos com o Poder Legislativo, mesmo porque as emendas parlamentares estão inseridas nessa categoria<sup>206</sup>.

O decreto de contingenciamento fora previsto na LRF de molde a fazer as vezes de instrumento estratégico no contexto do planejamento econômico, haja vista que o Orçamento-programa, na qualidade de engrenagem essencial no que toca à consecução dos objetivos governamentais, deve ter sua cadência de execução adequada ao fluxo de recursos financeiros disponibilizados, o que tão-somente será alcançado caso a programação financeira de desembolso permita sejam liberados os recursos dirigidos aos programas<sup>207</sup>. Tratar-se-ia de programação financeira centrada na aplicação racional dos recursos públicos, privilegiando, em última análise, o ideal de economicidade.

Porém – conforme adiante se aclarará –, o decreto de contingenciamento, a par de ter sido concebido de molde a gerar auspiciosas vantagens para a Administração Pública em termos de eficiência, vem sofrendo visíveis distorções, pelo que o Poder Executivo não tem hesitado em utilizá-lo como instrumento de pressão voltado para compelir o Congresso Nacional a aderir às propostas de sua conveniência.

Considere-se, ainda, que a possibilidade de o Executivo manipular o Orçamento à custa do recurso ao decreto de contingenciamento resta incrementada pelo grau de incerteza que assola a economia, resvalando nas projeções consubstanciadas na peça orçamentária – naturalmente instáveis, posto que sujeitas a intempéries.

---

<sup>206</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 26.

<sup>207</sup> NASCIMENTO, Carlos Valder do *In*: \_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**, *cit.*, p. 67-68.

O contingenciamento de gastos como forma de promover alterações na peça orçamentária vem se juntar ao recurso – corriqueiro – aos créditos adicionais<sup>208</sup>, os quais, ao longo dos anos, têm se prestado a alterar a programação orçamentária, sem que qualquer estudo de fundo técnico seja realizado de sorte a acusar qualquer justificativa que aponte a necessidade da mudança. Os créditos adicionais – originalmente criados para possibilitar a adequação do Orçamento aprovado à dinâmica do interesse público – também padeceram de deturpações oriundas de seu mau uso. Tanto é assim que – malgrado vedado pela Constituição<sup>209</sup> – o Chefe do Executivo, não raro, se vale da prerrogativa de, pela via da medida provisória, autorizar a abertura de crédito adicional extraordinário para suprir despesas ordinárias.

Às práticas de contingenciar gastos não-obrigatórios e de modificar desnecessariamente o Orçamento através dos créditos adicionais, agregue-se a inscrição de despesas iminentes na rubrica “restos a pagar”<sup>210</sup> – empurrando o seu pagamento para o exercício financeiro seguinte –, desvelando mais uma sutileza utilizada pelos governantes para fins de escapar dos limites ditados pela LRF.

---

<sup>208</sup> Caso o crédito orçamentário se mostre insuficiente ou, até mesmo, seja inexistente, o Poder Legislativo pode autorizar os créditos adicionais (artigos 40 e 41 da Lei nº 4.320/64), que abarcam os suplementares (que se destinam ao reforço das dotações orçamentárias – artigos 167, inciso V e 165, parágrafo 8º da CRFB/88), os especiais (que se destinam às despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica e visam satisfazer necessidades novas, surgidas no decorrer do exercício financeiro) e os extraordinários (que se voltam às despesas urgentes e imprevistas – artigo 167, parágrafo 3º da CRFB/88). Obviamente, a iniciativa das leis que porventura autorizem a abertura de créditos adicionais especiais e suplementares compete ao Poder Executivo. Após a sua aprovação pelo Poder Legislativo, o Poder Executivo efetivará a sua abertura mediante decreto.

<sup>209</sup> Artigo 62, parágrafo 1º, inciso I, alínea *d* da CRFB/88.

<sup>210</sup> No projeto da LRF encaminhado originalmente pelo Poder Executivo, a inscrição “restos a pagar”, de que cuidava o artigo 41, dependeria exclusivamente da existência de disponibilidade de caixa. Porém, com as modificações inseridas no artigo 41 pelo Congresso Nacional, fora determinada a inscrição como “restos a pagar”, independentemente da existência de disponibilidade de caixa, motivo por que o indigitado artigo recebera o veto do Poder Executivo, sob o argumento de que, tal como redigido, feria o equilíbrio fiscal, contribuindo para o crescimento da dívida pública. Destarte, a LRF, conquanto tenha procurado disciplinar, em seu artigo 42, a sistemática a ser seguida quando da inscrição de despesas em “restos a pagar”, só logrou fazê-lo com relação aos anos eleitorais, quando o administrador público fica proibido de contrair, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte, sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Entretanto, importante, por oportuno, acentuar que a LRF, de maneira a ilidir a incorporação de gastos atuais à rubrica “restos a pagar”, inova ao prever a limitação de empenho<sup>211</sup>, instrumento que se antepõe como regra de ajuste das despesas em função da efetiva arrecadação das receitas. O mecanismo ora em debate concretizar-se-á apenas em duas situações: a) caso, ao final de um bimestre, se constate que a realização da receita não se revelará suficiente para comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes e o Ministério Público serão obrigados a promover, por ato próprio e nos montantes necessários, a limitação de empenho e a correlata movimentação financeira, consoante preconiza o artigo 9º, *caput*, da LRF. Por óbvio, não estarão sujeitas a tal contingenciamento de gastos as despesas derivadas de obrigações constitucionais e legais do ente, dentre estas as voltadas ao pagamento do serviço da dívida pública, valendo notar que competirá à LDO ressaltar que despesas outras se encontrarão imunes à referida limitação; b) caso determinado ente da Federação venha a extrapolar, ao final de um quadrimestre, o limite fixado na Resolução nº 43/01 do Senado Federal para a dívida consolidada, este quedar-se-á obrigado a reconduzi-la, em três quadrimestres, ao patamar previsto, valendo-se, para tanto, da indigitada limitação de empenho, *ex vi* do disposto no parágrafo 1º do artigo 31 da LRF.

Contudo, o expediente relativo à inscrição de despesas nos “restos a pagar” não deixou de ser utilizado pelos Chefes de Poder Executivo, até porque, com a inclusão formal no Orçamento da meta de superávit primário – necessária ao equilíbrio da equação dívida/PIB –, a economia de recursos tendentes a possibilitar o pagamento da dívida tem se mostrado infinitamente superior às metas originariamente fixadas para os mesmos, fato que pode ser explicado ante os ajustes necessários à acomodação das situações tidas por antagônicas.

---

<sup>211</sup> Artigo 4º, inciso I, alínea *b* da LC nº 101/00. Releva enfatizar que o mecanismo concernente à limitação de empenho provém do modelo norte-americano do *Budget Enforcement Act* (BEA), de 1990, conhecido naquele País sob a denominação de *sequestration*.

Avaliando-se os dados supra-aventados, é inevitável concluir que a rigidez orçamentária, somada à obrigatória – porque necessária, diga-se – geração de superávit primário, têm contribuído fortemente para agravar o processo orçamentário brasileiro, permeado não só pelo crescente e recorrente aumento da carga tributária, mas também pelo excessivo recurso ao corte de despesas não-obrigatórias, sem falar na vertiginosa prática concernente à inscrição de despesas na rubrica “restos a pagar”.

Conseqüência que salta aos olhos é que a produção de superávit primário impede sejam envidados esforços voltados à implementação dos investimentos públicos, o que tão-somente denota que os artifícios utilizados de molde a assegurar o crescimento sustentado vêm paulatinamente se exaurindo, porquanto se impõe o agendamento de relevantes reformas estruturais, como são a tributária, a previdenciária e, como pano de fundo, a orçamentária.

#### ***4.4 A rigidez orçamentária e suas causas: uma análise pormenorizada***

Como sói ocorrer a cada ano, o engessamento da Administração Pública perpetrado pela excessiva rigidez orçamentária vem imprimindo pesadas restrições aos gastos públicos, o que, a toda evidência, deixa a impressão de que a alternância do poder político é inócua para fins de implementar as programações de governo canceladas nas urnas. Os esforços do Estado dirigidos à consecução de seus objetivos vêm sendo obstaculizados pelo cada vez mais pungente gasto público, aliada tal restrição à necessidade de geração de superávits primários destinados à manutenção da relação entre a dívida pública e o PIB, consoante os limites internacionalmente aceitos.

De feito, as amarras orçamentárias a que se encontra sujeito o administrador gradativamente vão-se erguendo como o principal obstáculo à implementação das políticas públicas. E não é só: a qualidade da gestão orçamentária tem exercido forte pressão sobre o Orçamento Público, uma vez que tem faltado às organizações governamentais integrantes do setor público a indispensável visão prospectiva. É fato notório que os governantes, não raro, como se aparatados de antolhos, parecem conjugar esforços no sentido de enxergar a curtíssimo prazo, relegando ao governante vindouro o ônus de arcar com as providências necessárias a amainar as intempéries advindas da ausência de óbvias previsões.

Todavia, nesse tenebroso cenário, é o fenômeno da rigidez orçamentária que vem assumindo a dianteira no quesito *preocupação dos governantes versus satisfação das demandas dos eleitores*<sup>212</sup>.

De longa data se sabe que o nível de rigidez orçamentária é determinado pelo excesso de pressões sobre as contas públicas, que deitam raízes nos seguintes fatores: a imensa quantidade de compromissos financeiros herdados do passado, direitos por lei assegurados a determinados grupos sociais, aliadas estas amarras às regras criadoras de mecanismos de transferências de recursos fiscais. Incrementando o fenômeno da rigidez orçamentária, existem as exceções ao princípio da não-vinculação da receita proveniente dos impostos a qualquer fundo, órgão ou despesa. Essas exceções são: a aludida repartição constitucional das receitas – instrumento financeiro que cria para os entes políticos menores o direito a uma parcela da arrecadação do ente maior<sup>213</sup>; a manutenção do ensino, sendo certo que a CRFB/88 determina que a União gaste 18% (dezoito por cento) da receita dos impostos em educação, e os Estados e Municípios, 25%; o oferecimento de receitas tributárias como garantia a operações de crédito – possibilidade advinda com a promulgação da Emenda

---

<sup>212</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 10.

<sup>213</sup> Assevere-se que a afetação da receita neste caso é legítima, eis que ressalvada pela própria Carta Magna.

Constitucional (EC) n.º 3/93; a implementação da saúde, em percentuais a serem definidos em lei complementar, salientando-se o disposto no artigo 77 do corpo transitório da CRFB/88 (EC n.º 29/00); a vinculação de verbas federais, estaduais e municipais ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (EC n.º 31/00); a realização de atividades da administração tributária (EC n.º 42/03), suplementando a norma disposta no artigo 37, inciso XXII, da Lei Maior.

Entrementes, os fatores que contribuem para a rijeza orçamentária não são mutuamente excludentes. Termina-se por constatar que a proteção aos direitos garantidos por lei se materializa mediante vinculações de receita orçamentária. De parte isto, as normas atinentes às transferências de recursos federais a Estados e Municípios não estão livres de entrar em choque com a indigitada vinculação de receita a certas classes de gastos, ocasionando sérias deturpações condizentes ao comando da política orçamentária. O cenário em tela não apresenta melhoras – muito ao contrário – com o elevado nível de compromissos financeiros, que, por seu turno, clamam por mecanismos assecuratórios relativos ao seu fiel cumprimento. Não é de se estranhar que as distorções a que está submetida a peça orçamentária conduzam o Governo a empreender estratégias tendentes a mitigar as tão necessárias – e também famigeradas – vinculações. Todo o esforço envidado se dá no sentido de possibilitar sejam conciliadas as pressões sobre as despesas com os limites apostos tanto pela macroeconomia como pela política à tributação, o que fora concretizado pela “enésima” prorrogação da DRU – consoante adiante se demonstrará.

Ante os dados retro-expostos, não se pode levar adiante qualquer análise atinente ao fenômeno da rigidez orçamentária desapegada da prática do já citado incrementalismo, por intermédio da qual o Orçamento de um ano resta elaborado com base no Orçamento do ano anterior, salvo alguns ajustes marginais tendentes a adequar o Orçamento às disponibilidades de recursos. Por óbvio, dado a merecer extrema consideração diz respeito

ao fato de que a prática do já citado incrementalismo resta indissolúvelmente associada às transformações políticas que se vem observando no Brasil ao longo dos trinta últimos anos, a começar pelo pluralismo político<sup>214</sup> que hodiernamente reveste a sociedade brasileira<sup>215</sup>, passando pela diversidade de interesses dos Estados e de inúmeros Municípios.

Corroborando as argumentações até aqui expendidas, cumpre asseverar que, a despeito de a participação da União no bolo tributário ter recrudescido desde a promulgação da Carta Política de 1988<sup>216</sup> – a evidenciar abrupta evolução da carga tributária –, a parcela do Orçamento Federal de livre utilização tem se mantido no patamar de 9% (nove por cento) a 10% (dez por cento).

A seguir, colocar-se-ão luzes sobre as causas que de forma mais contundente têm contribuído para a intensificação do engessamento ao qual está jungida a Administração Pública.

Por primeiro, imperioso destacar o efeito drástico, no início da década de 1990, perpetrado pela desmesurada ampliação dos direitos sociais<sup>217</sup>, somado à impostergável

---

<sup>214</sup> Se o Estado de Direito se ergue como condição de materialização da democracia, sem liberdade de expressão e de pensamento, e sem garantia do pluralismo político, não há democracia (SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 57).

<sup>215</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando. **O Orçamento público e a transição do poder**, cit., p. 08.

<sup>216</sup> A despeito não só da instituição, pela União, das novas contribuições sociais relativas ao artigo 195 da Lei Maior, como também da posterior revisão de suas bases de incidência, provocando substancial aumento da carga tributária, a dívida pública explodiu, municiada que foi pela política de juros elevados, aliada à maior liberalidade no que respeita aos gastos públicos (SILVA, Fernando Antonio Rezende da. *Brasil: conflitos federativos e reforma tributária*, cit., p. 85).

<sup>217</sup> Conforme elucida Barroso, a doutrina pátria atribui à CRFB/88 as seguintes características: compromissória, analítica e dirigente. Compromissória, uma vez que alberga tendências políticas díspares, posto que, ao lado da livre iniciativa, consagra regras de intervenção do Estado no domínio econômico, ademais de contemplar vasta gama de direitos sociais aos trabalhadores, não sem impor restrições ao capital estrangeiro. Analítica, ante a indistigável dificuldade em acomodar a superação de experiências autoritárias, aliada tal dificuldade às características do sistema judicial brasileiro. Dirigente, por haver optado por aglutinar em seu texto extensas linhas programáticas, de molde a sinalizar os caminhos a serem seguidos pelo legislador e pela Administração Pública. Por fim, não se pode deixar de mencionar que o sistema de seguridade social, precipuamente no campo previdenciário, *integra uma estrutura que se tornou economicamente inviável e incapaz de conter a sangria de recursos imposta pelas fraudes e pela corrupção* (BARROSO, Luís Roberto. *Dez anos da Constituição de 1988: foi bom pra você também? Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n.º 52, p. 42-44, 1999).

necessidade de implementar a discriminação constitucional de rendas<sup>218</sup>, a partir do aumento da previsão do repasse de impostos federais aos Estados e Municípios.

Logo depois, entre 1995 e 2000, pôde ser observado um recrudescimento da pressão orçamentária sobre os governantes, uma vez que a previsão de mecanismos assecuratórios dos compromissos firmados com os credores internos e externos passa a abocanhar parte considerável do Orçamento Federal. De parte isto, não se olvide dos condicionantes apostos pela LRF, cujos parâmetros impõem pesadas restrições de comprometimento atinentes às receitas orçamentárias.

O implacável aumento de gastos sociais ditado pela promulgação da CRFB/88, impulsionado pelo lugar de destaque ocupado pelas denominadas receitas vinculadas – cuja implementação se dera à custa do sacrifício do princípio da não-vinculação de impostos a qualquer fundo, órgão ou despesa –, fez com que minguasse a parcela de recursos de livre disponibilidade do Governo Federal.

Assim é que três conseqüências logo se impuseram: a capacidade de o Poder Executivo, racional e discricionariamente, alocar as despesas mostrou-se extremamente limitada; a pressão sobre o déficit público sofreu inegável incremento; e, finalmente, materializou-se o aumento da carga tributária, sobretudo através da criação de tributos cujo produto da arrecadação não constituísse objeto de partilha com os Estados e os Municípios<sup>219</sup>. De fato, o crescimento da receita das contribuições – cuja arrecadação chegou a ultrapassar a receita proveniente dos impostos subsumidos na competência impositiva da União – tornou o Orçamento ainda mais rígido, além de ter promovido a reversão da descentralização tributária

---

<sup>218</sup> Observe-se que, a despeito de ter sido reservada à União parcela maior de competência impositiva, detém esse ente político preponderante papel não só no que tange ao montante das arrecadações, como também no que diz respeito ao comando do sistema tributário, nada obstante a vã tentativa de outorga de maior autonomia aos Estados e Municípios (GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição de fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004, p. 64).

<sup>219</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**, *cit.*, p. 143.



almejada pela Carta de 1988, máxime no que diz respeito à participação dos Estados no bolo tributário nacional<sup>220</sup>.

Malgrado os já elevados gastos sociais, correspondentes a 23,5% (vinte e três por cento) do PIB<sup>221</sup>, é primordial constatar-se que a rigidez que reveste a peça orçamentária adquire matizes mais fortes ante a patente impossibilidade de se reduzir as transferências a Estados e Municípios.

Na seara federal, a rapidez com que a rigidez orçamentária se intensificou oferece a exata noção do tamanho do problema. Basta constatar que, em 1987, as despesas de cunho obrigatório absorviam 47% (quarenta e sete por cento) da receita não-financeira ou 7,6% (sete vírgula seis por cento) do PIB, passando, quinze anos depois, para 15,3% (quinze vírgula três por cento) do PIB, tendo subido, em 2004, para 15,7% (quinze vírgula sete por cento) do PIB, até atingir o incrível patamar atual de 90% (noventa por cento) das receitas não-financeiras<sup>222</sup>.

Delineados os lindes da indigitada rigidez orçamentária, faz-se prudente tecer comentários pormenorizados acerca de cada um desses ingredientes, responsáveis por dificultar o trabalho dos governantes na tarefa de conjugar esforços dirigidos a conciliar, de um lado, sua estratégia para o atingimento do desenvolvimento econômico (programação de governo) – chancelada nas urnas pelos eleitores – e, de outro, não só os compromissos firmados nacional e internacionalmente – tão necessários à sobrevivência do País no contexto internacional globalizado –, como também os insertos nos preceitos legais e na CRFB/88.

---

<sup>220</sup> Com o fito de demonstrar o grau em que fora revertida a desejada descentralização, cumpre observar que, em 2005, a participação das transferências federais no financiamento dos gastos não-financeiros dos Estados havia subido para 24% (vinte e quatro por cento) – um aumento de quatro pontos percentuais em dez anos. E, quanto aos Municípios, a dependência de transferências federais cresceu de 30% (trinta por cento) para cerca de 34% (trinta e quatro por cento) em módicos seis anos. Isto quer dizer que as receitas dos Estados menos desenvolvidos ou dos Municípios de pequeno porte variam ao sabor do ciclo econômico nacional, perdendo o viço em momentos de forte desaceleração do PIB (SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária, cit., p. 93).

<sup>221</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, cit., p. 134.

<sup>222</sup> *Ibid.*, p. 92-93.

Não custa aclarar que o Brasil, ao longo do século XX, atravessou fases em que era lugar comum a criação de tributos voltados ao financiamento de despesas específicas, mais especificamente tributos cujas receitas se destinavam a integrar fundos ligados à implementação da infra-estrutura. Com exceção de alguns anos durante os quais tal prática sofreu ligeiro arrefecimento, as vinculações tornaram a ocupar o centro do debate, transmutando-se em instrumentos indispensáveis, fulcrados, nos dias de hoje, em gastos com educação e saúde, sem que fossem, no entanto, eliminadas as antigas vinculações<sup>223</sup>.

Por primeiro, imperioso não se desviar o foco daquilo que se pode taxar de “efeito prejudicial ditado pelas indigitadas vinculações”. Nesse cenário de incomensuráveis amarras orçamentárias, os gastos públicos não passam incólumes, uma vez que a ineficiência se faz flagrantemente presente, a influenciá-los de maneira perene. Explica-se: é fato que, uma vez já gozando de garantias quanto à alocação de recursos, algumas atividades vêm-se eximidas de provar por que merecem ser desta forma contempladas, o que as livra de perseguir resultados mais expressivos. Ademais, abre-se o flanco para que a geração atual imponha às seguintes a forma como deve ser estruturado o gasto público<sup>224</sup>.

À guisa de ilustração, citem-se as despesas atinentes à Previdência Social<sup>225</sup> – cujo peso nos gastos sociais não convém desprezar –, absolutamente discrepantes da qualidade da população brasileira, integrada preponderantemente por jovens. A situação se

---

<sup>223</sup> GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**, cit., p. 134.

<sup>224</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, cit., p. 164.

<sup>225</sup> Consoante elucidam Fábio Giambiagi e Lavinia Barros de Castro, *a situação da Previdência Social em 2002 foi de um déficit primário de 5,4% do PIB, dos quais 4,1% foram originados pela diferença entre despesas e receitas com servidores públicos, nos três níveis de governo, e 1,3% relativos à mesma diferença no regime do INSS. Vale observar que, no INSS, as receitas referem-se à contribuição dos empregados somada à do empregador. No caso dos servidores públicos, todavia, a contribuição patronal não é considerada. Embora se argumente que a não inclusão da contribuição dos empregadores prejudique o resultado da Previdência, do ponto de vista do equilíbrio fiscal (contas consolidadas) a mudança na rubrica não exerce qualquer influência. Além disso, ainda que considerada, as receitas totais das três esferas de governo seriam alteradas de 0,6% do PIB para 1,9%. Ou seja, mesmo incluindo as contribuições patronais dos servidores, o déficit total do sistema continuaria a ser superior a 4% do PIB (sendo reduzido de 5,4% para 4,1%), e o resultado primário consolidado do governo central (Tesouro + INSS), por sua vez, ficaria inalterado* (GIAMBIAGI, Fábio; CASTRO, Lavinia Barros de. *Previdência Social: diagnóstico e propostas de reforma*. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, V. 10, n. 19, p. 265-292, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2006).

agrava na medida em que a CRFB/88 preconiza que nenhum benefício previdenciário poderá ostentar valor inferior a um salário mínimo, revelando-se óbvio que, toda vez que este sofre aumento, os gastos previdenciários sobem no embalo, acabando por impingir sacrifícios a outras despesas indispensáveis ao crescimento do País<sup>226</sup>. Além do mais, dado que não pode ser ignorado é o que diz respeito à inclusão dos pagamentos da aposentadoria rural e da renda mínima garantida a idosos e pessoas portadoras de deficiências na rubrica dos gastos do INSS, o que pressiona ainda mais os recursos da Seguridade Social<sup>227</sup>.

De parte isto, não é demais lembrar que, com o aumento dos gastos previdenciários, torna-se impossível financiar tais despesas exclusivamente com a receita das contribuições, o que implica o aumento da carga tributária, já que, nessa hipótese, o recurso à cobrança de outros tributos faz-se imprescindível. Desta forma, a população – ao ser compelida a transferir recursos para os aposentados – vê-se penalizada, assim como penalizado estará o crescimento, posto que, quanto mais se gasta com a Previdência Social, menos recursos restam não apenas para outros programas sociais, como também para os investimentos<sup>228</sup>.

São os efeitos gerados pela dualidade fiscal a que se fez menção linhas atrás. Como se sabe, na vigência da Constituição anterior, o sistema tributário nacional colocava os Estados-membros e os Municípios em plano visivelmente inferior. Com a promulgação da CRFB/88, a situação dos Estados e Municípios melhorou bastante, sobretudo no que tange à

---

<sup>226</sup> Castelar e Giambiagi escancaram a problemática previdenciária: tomando como certo que em torno de 15 (quinze) milhões de pessoas recebam benefícios do INSS equivalentes a um salário mínimo, 13 (treze) vezes por ano, é de se concluir que cada R\$ 1,00 (um real) de aumento promovido no salário mínimo faz subir automaticamente o gasto público em R\$ 195.000.000,00 (cento e noventa e cinco milhões de reais) por ano. Assim, não é de se espantar que o gasto com o INSS, que era de 2,5% (dois e meio por cento) do PIB em 1998, tenha atingido a cifra de 7% (sete por cento) do PIB em 2004 (PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, *cit.*, p. 138).

<sup>227</sup> A essa pressão, seguiram-se fortes reações dos movimentos sociais vinculados à saúde, já que o acordo tácito referente à aplicação de 30% (trinta por cento) dos recursos da Seguridade no desenvolvimento do Sistema Único de Saúde não estava sendo cumprido. A confusão deitara raízes na indevida reunião de direitos de natureza diversa sob uma mesma forma de garantia (SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária, *cit.*, p. 85).

<sup>228</sup> *Loc. cit.*

distribuição do produto da arrecadação dos impostos federais. A partir da descentralização levada a cabo no capítulo tributário da Constituição, o aumento dos compromissos financeiros oriundos do dilargamento dos direitos sociais resultou em que o Governo Federal lançasse mão das novas contribuições radicadas no artigo 195 da Lei Maior, porquanto o Orçamento da Seguridade Social passou a ser alimentado pelas antigas contribuições previdenciárias, incidentes sobre os salários, e pelas novas contribuições, centradas no faturamento e no lucro das empresas<sup>229</sup>.

A esses problemas, adiciona-se outro não menos importante, o da trestinação (ou seja, a destinação para fim diverso do anteriormente determinado) de recursos da Seguridade Social. Assim, recursos que deveriam destinar-se ao financiamento da Seguridade Social vêm sendo desvinculados de sua finalidade para cobrir despesas do Orçamento Fiscal, tais como os juros da dívida pública. Na verdade, o sistema de Seguridade Social apresentou, em 2001, um saldo positivo de mais de R\$ 31 (trinta e um) bilhões, utilizado não só para fabricar o superávit primário da União, mas também para cumprir acordos com o FMI.

Fator responsável, a um só tempo, pelo engessamento do Orçamento e pela não-retomada sustentada do crescimento do País diz respeito às conseqüências provindas da expansão do endividamento público. Prescindindo de analisar as causas que contribuíram para o galopante avanço do endividamento público, não há como negar que, não obstante ter caído, depois de haver atingido o ápice em 2003, a relação dívida pública/PIB permanece em patamar muito superior ao observado em outros países cuja renda excede à brasileira. Os dados tão-só ressaltam evidências: a dívida bruta do Governo Federal em 2005 alcançou o elevadíssimo patamar de 75% (setenta e cinco por cento) do PIB<sup>230</sup>. Torna-se fácil compreender porque a dívida pública se erige como óbice à efetivação do ajuste macroeconômico no Brasil. Aliás, a imediata conseqüência daí advinda remete a outra causa

---

<sup>229</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária, cit., p. 85.

<sup>230</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, cit., p. 103-104.

determinante da imobilidade orçamentária: a necessidade de geração de superávits primários significativos para suprir os altos juros – o que, a par de obstaculizar uma política fiscal dirigida ao estímulo do ciclo econômico, desencoraja o investimento.

Convém observar que a dificuldade em implementar políticas voltadas à contenção dos gastos relegou à arrecadação tributária a tarefa de produzir superávit primário, momento no qual se verificou o salto da carga tributária para 39% (trinta e nove por cento) do PIB em 2005, à custa, mormente, da revisão das bases de incidência e do aumento de alíquotas das contribuições sociais. Sob outro prisma, a majoração das contribuições sociais conduziu a uma ainda maior rigidez orçamentária, uma vez que sua arrecadação remanesce afetada às despesas com a Seguridade Social<sup>231</sup>.

A conclusão daí decorrente não pode ser outra: na esfera federal, o conjunto das despesas obrigatórias – a abarcar os gastos sob proteção da Lei Maior ou de legislação infraconstitucional, as transferências a Estados e Municípios, as despesas com pessoal e os compromissos com o pagamento da dívida pública – já beira os 90% (noventa por cento) do total das despesas não-financeiras do Orçamento Federal, sem tomar em conta os gastos ordinários referentes à operação dos diversos órgãos públicos<sup>232</sup>.

Uma vez mais, cumpre ponderar que a exacerbada rjeza orçamentária não somente se ergue como barreira à capacidade de investimento do Estado brasileiro, como também constitui fator preponderante à insegurança jurídica que se espria por todo o processo orçamentário.

---

<sup>231</sup> O STF – encampando a divisão quinquipartite dos tributos – entendeu, num acórdão sobre a CSLL (RE n. 146.733-9/SP), que contribuições parafiscais são diferentes de impostos e taxas. Todavia, não estabeleceu fato gerador próprio, já que a contribuição parafiscal e o empréstimo compulsório não se identificam pelo fato gerador, e, sim, pela destinação legal do produto da arrecadação. Então, o que caracteriza a contribuição parafiscal é a destinação legal do produto da arrecadação.

<sup>232</sup> O rápido crescimento das receitas federais não-partilhadas redundou no aumento da participação da União no bolo tributário, o que causou, entre os anos de 1999 a 2005, um encolhimento da participação dos Estados na receita disponível federal (SILVA, Fernando Antonio Rezende da. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária, cit., p. 92).

Noutros termos: examinada a questão por ângulo distinto, não é difícil concluir que o mecanismo de DRU – mola propulsora de insegurança jurídica – nada mais é do que uma orquestrada reação do Poder Executivo ao engessamento orçamentário produzido pelo Poder Legislativo ao longo dos anos. Nesta senda, não se olvide que o Orçamento Público ecoa as intempéries que lastreiam o sistema político.

#### ***4.5 Nível de efetividade dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal frente à exacerbada rigidez orçamentária***

O histórico brasileiro demonstra que as peças orçamentárias jamais foram elaboradas de modo a considerar o limite de adequação entre receitas e despesas. Primeiramente, eram arroladas todas as despesas reputadas necessárias, buscando-se, depois, adequar esse montante – invariavelmente enorme – aos recursos arrecadados. Como facilmente se pode perceber, invertia-se a ordem natural dos acontecimentos.

Neste sentido, o Orçamento passou a ser encarado como peça de ficção, haja vista que a receita arrecadada nunca era suficiente para cobrir os gastos estimados, pelo que o equilíbrio entre receitas e despesas só lograva existir no papel. Decerto, estava-se diante de genuíno simulacro, orquestrado apenas no afã de possibilitar o cumprimento das normas apostas na Lei Maior. Não é de se espantar que as receitas, não raro, fossem frequentemente superestimadas, chegando, por vezes, a apresentar, como já visto, variação de até 1.200% (mil e duzentos por cento) em relação à receita efetivamente arrecadada. Lamentavelmente, o

Orçamento só existia no papel, mais especificamente para imprimir concretude aos ditames constitucionais<sup>233</sup>.

No quadro ora esboçado, o alhures mencionado incrementalismo reinava soberanamente. E o Poder Legislativo mantinha-se inerte, eis que não discutia as prioridades do Governo, consubstanciadas na vontade da população.

Desta forma, alimentados por hábitos financeiros ultrapassados e nocivos, e mantidos pela *irresponsabilidade* dos gestores públicos, os três vilões das finanças públicas – déficit, dívida e endividamento públicos – prosperaram bastante. Com efeito, o ciclo do Orçamento deficitário determinou a deterioração das finanças do Estado<sup>234</sup>.

Nessa atmosfera de patente irresponsabilidade com os recursos públicos, e no bojo do Programa de Estabilidade Fiscal de 1998, exsurge a LRF, com o nítido escopo de modificar essas práticas orçamentárias hediondas. O até então novel diploma legal introduziu a noção de planejamento fiscal, só passível de ser obtido através da ênfase no controle orçamentário.

No entanto – é fundamental aclarar –, o planejamento buscado e propugnado pela indigitada lei não se confunde, em hipótese alguma, com a clássica idéia de programação que tomava conta da mentalidade dos governantes brasileiros nos idos de 1950, consoante devidamente pontuado linhas atrás. De fato, o que se propõe atualmente é que a previsão de receitas seja realizada de molde a espelhar a realidade macroeconômica, ensejando que não só os gastos relativos ao funcionamento da máquina administrativa, mas também os afetos aos investimentos, se adequem à arrecadação efetiva. Consoante o propugnado pela lei, não

---

<sup>233</sup> FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental, *cit.*, p. 28.

<sup>234</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Seminário sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Anais**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro / Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 05 jul. 2000.

planejar quer dizer: aplicar os recursos públicos em prioridades que variam ao sabor dos acontecimentos, prioridades imediatistas<sup>235</sup> e efêmeras – portanto, não-prioridades.

Nesta senda, como já dito, a norma estampada no artigo 12 da LRF é lapidar, uma vez que vincula o Chefe do Executivo e sua assessoria específica na área orçamentária e financeira, impondo que a elaboração do PLO reflita a realidade da conjuntura macroeconômica. O agente administrativo deve tomar em conta as contingências que afligem a economia, absorvendo-as em sua programação. Tudo isso sem descuidar do esforço voltado à produção do tão propalado superávit primário, essencial de sorte a conferir estabilidade à relação dívida/PIB.

Em linhas gerais, a LRF visa o equilíbrio entre as receitas e despesas e a estagnação da dívida pública, postulando a necessidade de se arrecadar mais e gastar menos, mantendo índices financeiros superavitários.

O objetivo da LRF gravita em torno da criação de condições tendentes a possibilitar a construção – não a curto prazo – de um padrão de gestão fiscal que facilite o abandono das vetustas práticas patrimonialistas, tão ferozmente combatidas pela Reforma Administrativa veiculada pela EC nº 19/98.

Com a clareza de sempre, José Roberto Afonso, num só lance, consegue resumir as bem-intencionadas inspirações contidas no projeto da LRF, sendo correto afirmar ter sido a mesma concebida para *mudar o regime fiscal, abandonando-se a prática de recorrentes pacotes tributários de fins de ano, para patrocinar uma visão abrangente e intertemporal da realidade fiscal*<sup>236</sup>. Por óbvio, era premente a necessidade de se delinear princípios que porventura tivessem o condão de evitar déficits excessivos, a par de impor

---

<sup>235</sup> TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. O processo orçamentário municipal à vista da Lei Responsabilidade de Fiscal, cit, p. 169.

<sup>236</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 09 set. 2006.



restrições ao gasto público, não só por meio de balizamentos legais, como também por intermédio do controle social, enaltecendo o ideal de transparência<sup>237</sup>.

Vai além o economista ao afirmar que a LRF não é resultado de imposição brandida pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), mas, sim, fruto direto da Reforma Administrativa – muito anterior, pois, à crise externa e ao conseqüente acordo firmado com o Fundo<sup>238</sup>.

Por certo, fulcrasse a LRF todas as suas atenções na indispensabilidade do ajuste fiscal, poderia seu texto cingir-se a albergar, apenas, metas relacionadas ao atingimento de resultados fiscais salutares e metas condizentes com o nível de endividamento tolerado, não jogando luzes, desta feita, sobre a prevenção atinente à ultrapassagem dos limites por ela preconizados ou sobre as condutas que o Poder e/ou órgão devem adotar sempre que incorrerem em excessos afetos a tais limites. Há de se convir: otimizar-se-ia tempo chancelando-se projeto nos termos idênticos aos do aprovado na Argentina, onde a legislação logrou limitar-se à fixação de um limite máximo para o déficit público<sup>239</sup>.

---

<sup>237</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; TAVARES, Martus Antonio Rodrigues; MANOEL, Álvaro; NUNES, Selene Peres. **Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 09 set. 2006.

<sup>238</sup> Explica o economista que, no curso da tramitação, na Câmara dos Deputados, da PEC atinente à Reforma Administrativa, encaminhada pelo Executivo nos idos de 1995, fora introduzida uma emenda parlamentar determinando que o Presidente da República enviasse ao Congresso um projeto de lei complementar de molde a disciplinar o artigo 163 da CRFB/88. A EC nº 19, introdutora da Reforma Administrativa, fora promulgada em junho de 1998, data a partir da qual restou deflagrado o prazo de 6 meses para o que Presidente formulasse a mencionada proposta, porquanto está demonstrado que a determinação para elaboração da proposta é bem anterior à crise externa do País e à divulgação do Programa de Estabilidade Fiscal, ocorrida em outubro de 1998. A LRF deita origens em terras brasileiras, não tendo sido imposta pelo FMI ou por qualquer organismo internacional. A Reforma Administrativa recuperou um dispositivo constitucional cuja criação remonta à Assembléia Constituinte de 1987/88, muito embora tenha sido, ulteriormente, ignorado. Ressalva o autor que a lei complementar sobre finanças públicas é o primeiro dispositivo do capítulo constitucional com tal denominação – distinção esta nunca feita em nenhuma Constituição Republicana –, no qual se inserem as normas sobre Orçamentos, incluindo as inovadoras leis do PPA e das diretrizes orçamentárias anuais. Tais inovações surgiram no parecer da comissão temática de junho de 1987 (relatado por José Serra e presidida por Francisco Dornelles), inicialmente sob a denominação de Código de Finanças Públicas, com o objetivo explícito de reunir num só ato, as normas mais importantes referentes às receitas, aos gastos, à dívida e ao patrimônio público, buscando construir um fio-condutor comum e critérios minimamente coordenados (AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 09 set. 2006).

<sup>239</sup> *Ibid.*

A LRF se alicerça sobre três importantes princípios. O primeiro deles é o princípio do planejamento, segundo o qual o Orçamento deve refletir programas de governo, que passam, por seu turno, a vincular as ações e os gastos públicos, consoante propugnam os artigos 1º, parágrafo 1º e 4º a 10, sendo certo que a norma trouxe como novidade a possibilidade de se responsabilizar o agente administrativo que porventura descumprir o comando impositivo de planejar. O segundo é o princípio do equilíbrio, a consagrar o dever de se gastar tão-somente aquilo que fora arrecadado – impondo-se normas de penalização pela inobservância dos limites na lei estabelecidos, bem como normas de retorno aos referidos limites – recado muito bem transmitido já no artigo 4º, inciso I, alínea *a*, quando a lei estatui ser a primeira atribuição da LDO o estabelecimento de diretrizes que propiciem o equilíbrio entre receitas e despesas<sup>240</sup>. O terceiro, finalmente, é o princípio da transparência – também alcunhado de clareza ou visibilidade –, o qual guarda como escopo envolver a sociedade no controle da despesa pública, uma vez que, de forma a ser passível de controle, a ação administrativo-fiscal deve tornar-se previamente cognoscível, sob todos os aspectos, *ex vi* do que anunciam os artigos 1º, parágrafo 1º, e 48.

Dessume-se do esposado que a LRF objetiva, precipuamente, o equilíbrio entre receitas e despesas, o equilíbrio fiscal, de molde a transformar em inegável realidade o Orçamento, uma vez que este, como instrumento formal, jamais tivera aplicação prática.

Averbe-se que, mesmo influenciada pela legislação de um país centralizador do poder nas mãos do Executivo – a Nova Zelândia, Estado Unitário, no qual vigora o

---

<sup>240</sup> Segundo enuncia Carlos Maurício C. Figueirêdo, o princípio do equilíbrio orçamentário não deve ser entendido como mera igualdade numérica entre receitas e despesas em determinado exercício financeiro, mas, sim, como parâmetro apto a conferir às contas públicas a indispensável estabilidade, a possibilitar ao Estado o cumprimento de suas finalidades (FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental, *cit.*, p. 29).

parlamentarismo <sup>241</sup>—, a lei vem, gradativa e paulatinamente, atingindo seus objetivos, a começar pela conscientização quando o assunto é Orçamento Público.

Entretanto, ainda que mudanças institucionais tenham sido levadas a efeito no sentido de implementar a questão da gestão responsável dos recursos públicos, urge ponderar que alguns dos auspiciosos objetivos perseguidos pela LRF restaram, até o presente momento, frustrados; noutras palavras, a lei remanesce adormecida, posto que não explorada em toda a sua potencialidade.

Fato é que o enfoque analítico brasileiro concernente à seara fiscal, consoante observa José Roberto Afonso, vem se restringindo à fixação de metas voltadas à produção de superávit primário e ao acompanhamento do cumprimento das referidas metas<sup>242</sup>.

Ainda assim, já se constatou que, a despeito das modificações empreendidas, os gastos públicos atingiram patamar estratosférico, ao mesmo tempo – 2005 – em que o PIB se expandiu apenas na ordem de 2,28% (dois vírgula vinte e oito por cento), tendo a taxa de investimento da economia estagnado em torno de 20% (vinte por cento) do PIB, em contraponto ao parco nível de investimento levado a cabo pelo setor público, estacionado na casa de 0,5% (meio por cento) do PIB<sup>243</sup>.

---

<sup>241</sup> *Loc. cit.* Conforme atestam os autores, na Nova Zelândia, o *Fiscal Responsibility Act*, de 1994, preconizou princípios relativos à manutenção da dívida e do patrimônio em níveis prudenciais, de forma que compete ao Parlamento fixar genericamente critérios de desempenho; e ao Executivo, dotado de certa liberdade, cumprir gastar e orçar, desde que acompanhado de perto pela sociedade. Assim, releva notar que o controle social se sobrepõe à rigidez das regras, tendo transformado tal experiência em padrão internacional em termos de transparência.

<sup>242</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 154.

<sup>243</sup> VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Equação do crescimento não fecha sem o corte de gastos, *cit.*, p. A-8.

Agregue-se às evidências retrocolacionadas o fato de que, em 2006, se presenciou a verdadeiro relaxamento na condução da política fiscal, caracterizado por uma miríade de motivos<sup>244</sup>, dentre os quais cumpre destacar os mais relevantes:

- a) a elevação do gasto público dá-se com maior pungência exatamente com relação às rubricas não-passíveis de redução nos anos vindouros, a exemplo do que ocorre com as despesas com o pagamento de pessoal e com o pagamento dos benefícios previdenciários;
- b) o financiamento dos gastos deita-se sobre fontes transitórias de receitas, representadas, à título de ilustração, pelos dividendos das empresas estatais;
- c) o cenário das finanças públicas brasileiras não repousa sobre dados palpáveis, eis que a elevada carga tributária sufoca os investimentos privados, tão imprescindíveis para o crescimento;
- d) a ausência de margem gerenciável do dispêndio público ante o elevado nível de vinculação das receitas orçamentárias.

E o que continua a dar errado? O que ainda pende de alterações? É a pergunta que todos são tentados a fazer, mas cuja resposta não é tão difícil de ser encontrada.

É cediço que a idéia de reestruturar o processo orçamentário está longe de se constituir novidade. Como visto anteriormente, a tríade orçamentária componente do rito parlamentar referente à aprovação do Orçamento já não mais atende às necessidades ditadas pela realidade das finanças públicas brasileiras, de modo que a praxe orçamentária há muito constitui falacioso quebra-cabeças.

Com efeito, não é de hoje que se constatam iniciativas tendentes a se criar um Código de Finanças Públicas, apto a coligir, bem como a uniformizar, toda a legislação afeta às finanças públicas, substituindo, por conseguinte, a vetusta Lei nº 4.320/64. Além disso, não

---

<sup>244</sup> LOYOLA, Gustavo. Gestão Fiscal preocupa. **Valor Econômico**. São Paulo, 16 out. 2006, Primeiro Caderno, p. A-15.

é demais acentuar que tramita no âmbito do Congresso Nacional uma proposta de emenda, de iniciativa do Senador Antônio Carlos Magalhães, destinado a transmutar o Orçamento de autorizativo para impositivo.

No que tange aos desdobramentos relativos à efetiva aplicação da LRF, convém enumerá-los um a um, para que, posteriormente, se possa coligir as mais variadas propostas tendentes a elidir o flagrante – e, porque não, recorrente – descompasso entre a norma em evidência e a crua realidade.

Como se sabe, segundo preconiza a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal, a partir do décimo quinto exercício financeiro a contar de 2001, não poderá exceder a duas vezes a receita corrente líquida (artigo 3º), ao passo que a dos Municípios não poderá ultrapassar um inteiro e dois décimos da receita corrente líquida. Os limites em discussão serão, no lapso temporal de transição, de 1/15 a cada exercício financeiro, devendo os entes atualizar seus respectivos dados junto ao Ministério da Fazenda, para fins de controle. Mais: durante esse período de ajuste, ficam os entes proibidos de efetuar operações.

No entanto, convém denunciar que, representando um tiro de alto calibre no ideal de gestão fiscal responsável, o prazo estabelecido sofreu suspensão, nos termos da Resolução n.º 20/03, dispensando o cumprimento dos limites no período de janeiro de 2003 a 30 de abril de 2005, de modo que a redução escalonada anual vale a partir dessa data.

Cumprasse asseverar que, ao final de 2001, o Senado aprovou a Resolução nº 40/01 para fins de disciplinar o endividamento estadual e municipal, estabelecendo regras concernentes aos fluxos, bem como regras limitando os estoques. Todavia, até o presente momento, não deflagrou a tramitação de semelhante projeto voltado a regulamentar a União, razão por que o ente político em questão não se encontra subsumido a quaisquer limitações, o que não quer significar, de maneira alguma, descaminho em relação à austeridade, mesmo

porque o endividamento federal está concentrado em papéis emitidos pelo Tesouro – eliminado tal poder do Banco Central –, fato que demanda autorização orçamentária até para proceder à conversão relativa ao principal da dívida.

Curioso adicionar que, em patente violação à transparência insistentemente pregada pela LRF, a divulgação de informações específicas acerca de sua efetividade jurídica vem sendo relegada às favas, reputando-se árdua a tarefa de encontrar, no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional, o relatório nacional sobre o cumprimento dos principais limites apostos na lei, tais como o de pessoal e o de endividamento. Não há como saber que Governos extrapolaram os limites de endividamento consubstanciados na Resolução nº 40/01 do Senado Federal<sup>245</sup>.

E pelo mesmo caminho enveredaram as Prefeituras, que, em número significativo, deixaram de enviar no prazo seus respectivos balanços anuais para o Ministério da Fazenda, valendo alertar que, nada obstante o atraso, muitas delas continuavam a contratar convênios com o restante do Governo Federal, recebendo normalmente, via de consequência, os recursos – informação esta corroborada pela própria Controladoria da União<sup>246</sup>.

Outra medida adotada pelos Estados, de molde a driblar não só o cumprimento do limite de gastos, mas também o pagamento da dívida, diz respeito à criação de fundos extra-orçamentários. Valendo-se de tal expediente, os Governos Estaduais geram a diminuição da receita concebida para o cálculo do valor da prestação mensal a ser paga ao Tesouro Nacional em contrapartida ao refinanciamento da dívida, o que resvala na equação relativa à discriminação constitucional de rendas. Então, a um só tempo, por meio dos indigitados fundos, o montante oriundo da arrecadação dos impostos a serem transferidos aos Municípios sofre considerável desfalque – fato que não deixa de deturpar o equilíbrio

---

<sup>245</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade Fiscal não é só gerar superávit primário**, *cit.*

<sup>246</sup> *Ibid.*

financeiro do pacto federativo –, sem mencionar a conseqüente contração dos recursos que, segundo mandamento constitucional, deveriam dirigir-se à saúde e à educação<sup>247</sup>.

Da mesma forma, o cancelamento de empenho tem sido prática recorrente, malgrado as obras ou os serviços já haverem sido objeto de execução. As Cortes de Contas nunca fecharam os olhos para tal prática, pelo que eram bastante comuns as condenações e as respectivas punições toda vez que o administrador se valia do cancelamento de empenho, de molde a escapar das penalidades referentes à inscrição de “restos a pagar” acima das disponibilidades financeiras no fechamento do último ano de mandato.

Estratagema encampado com contumácia relaciona-se ao cômputo dos gastos com inativos e terceirizados como se não fossem despesas com pessoal, em acintosa agressão ao comando inserto no artigo 18, *caput* e parágrafo 1º da LC nº 101/00<sup>248</sup>. E tudo isso nada obstante o STF já haver exarado decisão no sentido de que as despesas com inativos devem subsumir-se, sim, aos limites propugnados pela CRFB/88 e previstos na LRF<sup>249</sup>. Todavia, a

---

<sup>247</sup> O impostos são recolhidos pelas empresas diretamente aos fundos, razão por que o Estado logra conservar no mesmo padrão os recursos arrecadados, não os escriturando como impostos, reduzindo, por conseguinte, a receita corrente líquida. Conforme atina o autor, trata-se de modalidade de desvinculação da receita estadual, em nítida violação ao princípio da transparência, uma vez que os recursos – aos quais os balanços não contemplam – são gastos sem que a lei precise autorizar (AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 155-156).

<sup>248</sup> Com referência ao parágrafo 1º do artigo 18 da LRF, que contabiliza como despesas de pessoal os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra, o STF também indeferiu o pedido de medida liminar por ausência de plausibilidade jurídica da tese de ofensa aos artigos 37, incisos II e XXI, da CRFB/88, segundo os quais os contratos em questão se refeririam a serviços. Saliou-se, ainda, que a norma impugnada evita que se burle o limite previsto de gasto com pessoal, valorizando o servidor público (ADInMC nº 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 9.5.2002 (ADI-2238). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo n.º 267. **Informativos do STF**. Disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acessos em: maio 2003 / dez. 2006).

Em seguida, o STF, tendo em conta o indeferimento, por maioria, do pedido de liminar quanto ao artigo 20 (v. Informativos 204 e 206), conferiu ao artigo 72 interpretação conforme a CRFB/88 para que se entenda como serviços de terceiros os serviços permanentes (LC nº 101/2000, Art. 72: "A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte"). Considerou-se que a regra do artigo 72 é forma de evitar que, pela contratação de terceiros, se contornem os limites globais de despesa com pessoal. ADI (MC) nº 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 12.2.2003 (ADI-2238) (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo do STF n.º 297. **Informativos do STF**, *cit.*).

<sup>249</sup> Prosseguindo o julgamento, o STF conferiu interpretação conforme a CRFB/88 ao inciso II do artigo 21 da LC nº 101/00 ("Art. 21 – É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda: [...] II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo"), para que se entenda como "limite legal" o previsto em lei complementar. ADI (MC) nº 2.238-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão, j. 12.2.2003 (ADI-2238). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo do STF n.º 297. **Informativos do STF**, *cit.*).

manobra orquestrada pelos Governos Estaduais e Municipais consiste em classificar tais despesas como despesas previdenciárias.

A intenção de driblar os limites para os gastos com pessoal apostos na LRF não se esgota aqui. Estratégia distinta da realçada linhas acima entende com o não-enquadramento como gasto com pessoal das parcelas dos vencimentos dos servidores públicos retidas na fonte a título de IR<sup>250</sup>.

Com efeito, inadvertidamente, alguns Estados e Municípios ainda se prestam a expedientes desta monta apenas para escapar das limitações consubstanciadas na lei. A toda evidência, se o Conselho de Gestão – cujos objetivos primordiais centrar-se-iam na padronização e classificação das contas públicas – tivesse efetivamente saído do papel, não haveria lugar para semelhante diferenciação de tratamento, numa mesma Federação, quanto ao cômputo de tão restritos limites – limites esses, aliás, sobre os quais se alicerça a LRF.

Não convém desprezar, ante a finalidade a que se propõe – somada ao amplo grau de representatividade de que é dotado –, que o Conselho de Gestão Fiscal certamente exerceria relevante função quanto ao preenchimento de lacunas acerca dos aspectos operacionais da LRF, lacunas que, hodiernamente, vêm sendo supridas pela pungente atuação dos Tribunais de Contas.

Sob o enfoque específico do respeito ao princípio da transparência, à parte inexistir uma rede nacional integrada de informações tendentes a centralizar a coleta de dados provindos dos Governos Estaduais e Municipais – consoante acima ressaltado –, a LRF também tem deixado a desejar, eis que todas as iniciativas até então em curso voltadas a supervisionar e a fiscalizar a sua correta implantação foram paralisadas, não sem a chancela do Governo Federal, o qual, por seu turno, interrompeu a distribuição de manuais destinados a

---

<sup>250</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 157.



aprofundar o modo de proceder com relação ao enfrentamento de alguns dos mais recorrentes problemas surgidos no âmbito dos entes políticos<sup>251</sup>.

Questão pendente de solução concerne à idéia pseudo-inovadora referente à fixação do déficit nominal. Pseudo-inovadora porque a própria LRF já dispõe de norma propugnando seja fixada anualmente, na LDO, uma meta para o resultado nominal, conforme postula seu artigo 4º, parágrafo 1º e parágrafo 2º, inciso I. No entanto, o Governo Federal lança mão de fragilíssimo argumento de sorte a não levar a efeito a dita fixação: o argumento de que o gasto com a dívida pública é uma variável que escapa ao seu controle. E, para piorar a situação, nem o Congresso Nacional, nem o Tribunal de Contas da União se pronunciam quanto ao deslavado descumprimento da lei<sup>252</sup>.

E o que dizer da leniente resistência oferecida pelos Poderes Legislativos e Judiciários no que tange à submissão aos freios e prudentes desígnios emanados da lei? Assim é que fora aferido que 11 (onze) Assembléias Legislativas e Cortes de Contas gastavam mais do que o permitido, nos artigos 19 e 20, pela LRF<sup>253</sup>.

Não se perca de vista que, no primeiro semestre de 2006, por ocasião da aprovação do plano de carreira do Poder Judiciário – ao preço de 5 (cinco) bilhões de reais –, a lei veiculadora do plano não sinalizou de onde viriam os recursos tendentes a compensar o aumento de gastos – providência, aliás, sobejamente propugnada pela LRF<sup>254</sup>. Nesta esteira, é de se salientar que os atos que porventura criarem ou aumentarem despesas deverão ser instruídos com a correlata estimativa de impacto orçamentário-financeiro, consoante

---

<sup>251</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário**, *cit.*

<sup>252</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 158.

<sup>253</sup> A título de comprovação, vale a pena trazer à baila o que ocorre em alguns Estados e Municípios brasileiros. Em Rondônia, a Assembléia Legislativa abocanhava 7,82% (sete vírgula oitenta e dois por cento) de toda a receita do Estado, enquanto que no Rio de Janeiro os gastos com os Poderes Legislativo e Judiciário respondem por 15% (quinze por cento) do seu Orçamento (VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Austeridade fiscal tem de valer para todos os poderes. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-12).

<sup>254</sup> VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Sinais trocados com o pacote do governo, *cit.*

preconiza o artigo 17, parágrafo 1º<sup>255</sup> da LRF. De outra parte, o efeito da despesa haverá de ser compensado com o aumento permanente de receita – assim consideradas a elevação de alíquota, base de cálculo, a majoração ou a criação de tributo ou contribuição – ou com a redução permanente de despesa, nos termos do artigo 17, parágrafos 2º e 3º da LRF. Observe-se que o problema se situa no nascimento de despesas novas, de modo que se as despesas forem regulares, já estarão identificadas no Orçamento. Assim, para que sejam assumidas despesas novas que englobem mais de um exercício financeiro, torna-se necessário o apontamento dos recursos tendentes a supri-las, até porque a implementação das despesas dependerá da comprovação das compensações.

José Roberto Afonso sinaliza acerca do iminente perigo *de se estar reduzindo a Lei de Responsabilidade Fiscal a um mero instrumental de perseguição de um ajuste fiscal de curto prazo*<sup>256</sup>.

Recorrentes práticas necessitam de implementação, de modo a impedir que seja arremessado por terra todo o esforço até agora envidado – e, porque não, todo o progresso – dirigido à responsabilização na gestão fiscal.

Faz-se fundamental dar-se um basta não só às corriqueiras subestimações de receitas por parte do Poder Executivo, mas à superestimação destas pelo Congresso Nacional. Outra medida a ser materializada condiz com o estabelecimento de critérios objetivos para a liberação de recursos para municiar as emendas.

---

<sup>255</sup> O Tribunal também indeferiu o pedido de suspensão cautelar do artigo 17 e seus parágrafos – que conceitua a despesa obrigatória de caráter continuado e exige, para os atos que criarem ou aumentarem despesa, a compensação pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. Considerou-se que a circunstância de o aumento de despesa continuada estar condicionado à redução ou ao aumento da despesa também em caráter continuado é, à primeira vista, proposição lógica, que não ofende o princípio da separação de Poderes nem o disposto nos artigos 51, inciso IV, 52, inciso XIII, 99 e 127, parágrafo 1º, da CRFB/88. ADInMC n. 2.238-DF, rel. Min. Ilmar Galvão, j. 9.5.2002 (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo do STF n.º 267. **Informativos do STF**, *cit.*).

<sup>256</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário**, *cit.*

Uma assimetria que há muito se vem apontando é o fato de que, de modo a cortar despesas, o Governo faz uso apenas de um decreto, porém, para aumentá-las, necessário se faz aprovar um crédito suplementar. É de se notar que tal conjectura estimula o Governo a aceitar uma superestimação das receitas na fase legislativa, o que é agravado pela falta de impedimentos para que os parlamentares reestimem as receitas, em vista do cenário macroeconômico. E como é fácil para o Governo cortar despesas, ele tende a acomodar pedidos de gastos de parlamentares já sabendo, entretanto, que não poderá honrá-los<sup>257</sup>.

Não à toa, o Orçamento é encarado como verdadeira moeda de barganha, uma vez que os parlamentares tão-somente votam de acordo com os interesses do Governo caso este lhe faça concessões. É a dinâmica da tramitação parlamentar do Orçamento. Assim, a aprovação de projetos, bem como a inclusão de determinados gastos na peça orçamentária, passam ao largo de ponderações atinentes ao interesse público – bastante longe, portanto, das promessas de campanha sufragadas nas urnas pelos eleitores.

De parte isto, como todos sabem, a escassez de recursos é problema constante, motivo pelo qual os Ministros não são submetidos a qualquer aferição de seu desempenho<sup>258</sup>, o que tem a ver, inclusive, com a pequena – ou nenhuma – importância reservada à observância da clareza. Um problema carrega a outro: já que não são divulgados os resultados pertinentes às ações dos ocupantes dos mais relevantes cargos do Executivo, não há porque se esmerarem os agentes públicos no cumprimento dos objetivos consubstanciados no PPA, o

---

<sup>257</sup> *Id.*; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 159.

<sup>258</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 159.

que, via de consequência, impede a sociedade de fiscalizar a correta aplicação do dinheiro transferido ao Governo através do pagamento dos mais variegados tributos<sup>259</sup>.

Dificuldade que se alia a esta é a relativa às já examinadas vinculações de receitas, problema sobrecarregado pelo simples fato de que existem rubricas orçamentárias que crescem de maneira autônoma, a exemplo do que se dá com as pensões, o seguro-desemprego e a folha de pagamentos<sup>260</sup>, evidenciando diminuto espaço de debate no que tange à alocação dos recursos públicos.

José Roberto Afonso oferece algumas sugestões voltadas a imprimir maior efetividade ao Orçamento, dotando-o da necessária concretude.

Fundamentalmente, o que o economista propõe é que se empreenda substancial reforma na Lei nº 4.320/64. Mais: segundo alerta o autor, a mencionada reforma deve se pautar inarredavelmente pela harmonização e coerência entre as leis componentes da tríade orçamentária (PPA, LDO e LOA). No diapasão de sua proposta, o PPA se colocaria como a sede por excelência dos planos tendentes a administrar a dívida pública, abrigando metas atinentes à relação dívida/PIB, assim como os objetivos afetos à carga de tributária e ao gasto público, na medida em que as metas correlacionadas ao resultado nominal seriam objeto de ajuste ano a ano, em consonância com a conjuntura vigente à época<sup>261</sup>. E a referida programação apenas seria passível de alteração nas estritas hipóteses previstas em lei. Desse modo, tornar-se-á mais complicado aos agentes o comportamento variante ao sabor das ocasiões momentâneas.

---

<sup>259</sup> O dever de pagar tributo nasce independentemente da vontade do contribuinte. É irrelevante a manifestação de vontade do contribuinte para o surgimento da obrigação, *ex vi* do artigo 123 do Código Tributário Nacional. Isto advém do poder de império do Estado, legitimado por uma lei que representa o consentimento da população na exigência do tributo. A isto se denomina auto-imposição. A compulsoriedade, aliás, é o elemento central do conceito de tributo, porque se presta a distinguir o tributo das espécies que lhe são próximas, como, por exemplo, o preço público.

<sup>260</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 159.

<sup>261</sup> *Ibid.*, p. 160.

A outra solução apresentada pelo indigitado economista diz respeito à separação entre a discussão acerca do tamanho, em termos monetários, do Orçamento e a alocação de recursos em si, sendo certo que, na votação em primeiro turno, os mecanismos de decisão apontariam para uma preponderância do Poder Executivo, já que ao Poder Legislativo não seria facultado aumentar receitas, mas, apenas, aprovar ou rejeitar *in totum* o tamanho do Orçamento em termos monetários. Com relação à segunda votação, os esforços restariam centrados na destinação dos recursos, demandando nível de decisão que privilegiasse a escolha colegiada, de sorte a atingir a tão propalada eficiência alocativa<sup>262</sup>.

Destarte, a votação em primeiro turno asseguraria a disciplina fiscal, em que a palavra do Executivo prepondera, enquanto a votação em segundo turno colocaria luzes sobre a necessária paridade de forças entre Congresso Nacional e Poder Executivo<sup>263</sup>. Caso o Congresso Nacional e o Poder Executivo não lograssem chegar a acordo até o dia 31 de dezembro, a lei complementar se incumbiria de resolver o impasse institucional – e não a LDO, como sói ocorrer<sup>264</sup>.

Um assunto relevante, cuja abordagem, por isso mesmo, deve merecer detidas atenções por parte da lei complementar federal, condiz com a definição, na proposta orçamentária, sobre que atitudes tomar caso a arrecadação se situe acima ou abaixo do esperado. A solução apresentada passa pela instituição de uma ordem de preferências, na própria LOA, na qual seriam de antemão indicados os projetos aptos a sofrerem cortes e

---

<sup>262</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 162.

<sup>263</sup> *Ibid.*, p. 161.

<sup>264</sup> Corroborando o que se disse, lembre-se que as LDOs têm previsto anualmente, em suas disposições finais, e na inexistência de lei complementar federal, que, na hipótese de o projeto de Lei Orçamentária não ser encaminhado pelo Poder Executivo até o término do exercício anterior, as despesas de custeio e com o serviço da dívida poderão ser executadas até o limite de 1/12 do total de cada dotação atualizada, até que o projeto seja efetivamente encaminhado à sanção. Prorroga-se, assim, o Orçamento anterior no caso de lacuna orçamentária – solução que, aliás, mais se coaduna com a redemocratização do País.

aqueles que de forma alguma comportariam restrições<sup>265</sup>. O mesmo deveria se dar no que concerne ao aumento inesperado das receitas, o que ampliaria as vozes da LRF.

Decerto, as mudanças colocadas em pauta se prestam a imprimir maior expressividade ao princípio da eficiência, sobretudo se se instituir, no âmbito da LOA, um *ranking* apontando para a relação custo/benefício dos projetos de possível execução correlacionados ao desenvolvimento dos programas apostos no PPA<sup>266</sup>, a cujas metas se deve dar grande publicidade, de molde a permitir que a população efetivamente disponha de subsídios de controle no que se refere à legitimidade da alocação dos recursos públicos.

Por fim, não descurando da transparência, o Poder Executivo deveria ser obrigado a publicar as metas do PPA, enviando, a cada ano, ao Congresso Nacional não só as referidas metas, como também o resultado atinente à concretização das mesmas. A par de tais providências, deveria o Poder Executivo enviar as correlatas justificativas pelas quais qualquer das metas não teria sido objeto de execução, de forma que, caso repute necessário, deveria o Poder Legislativo proceder à convocação dos responsáveis pela inexecução dos programas em questão<sup>267</sup>.

Contudo, nada obstante a quantidade de manobras e subterfúgios adotados pelos entes políticos de molde a escaparem das rígidas normas preconizadas pela LRF, seis anos após a promulgação do aludido diploma legal, já se pode vislumbrar avanços no regime fiscal brasileiro. Tanto é que as avaliações técnicas empreendidas pelos mais variegados organismos internacionais demonstram que as substanciais modificações estruturais efetivamente carrearam mudança do padrão fiscal brasileiro.

---

<sup>265</sup> Não se olvide que as referidas propostas consonam perfeitamente com as vozes de outros economistas, não menos abalizados, que propugnam pela urgente extirpação da LDO da tramitação parlamentar do Orçamento, posto que instrumento típico do regime parlamentarista, fadado a não encontrar eco no sistema orçamentário estruturado pela CRFB/88.

<sup>266</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil, *cit.*, p. 163.

<sup>267</sup> *Ibid.*, p. 164.

Destarte, segundo visão do FMI, a LRF representou genuíno “divisor de águas”, consoante denota avaliação assaz positiva acerca das contas e práticas fiscais no País, colocando luzes, inclusive, sobre o grau de transparência fiscal atingido, enfatizando os avanços obtidos em termos de utilização do “Governo eletrônico”. Igualmente, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE – OECD em inglês) exarou manifestação no sentido de que os Governos subnacionais não mais ameaçam a estabilidade macroeconômica brasileira. Vale menção, outrossim, à análise levada a efeito pelo Banco Mundial destacando a revitalização do processo de planejamento governamental brasileiro<sup>268</sup>.

---

<sup>268</sup> AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade Fiscal não é só gerar superávit primário**, *cit.*

***5 A INGERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NO ORÇAMENTO: VILIPÊNDIO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES? (PESQUISA DE CAMPO)***

A concepção de Estado de Direito, em seu aspecto material, apresenta como elementos estruturantes as idéias de justiça e de segurança jurídica. Sob o aspecto formal, a noção de Estado de Direito abarca, dentre outros componentes, a divisão das funções do Estado, de forma a haver equilíbrio e harmonia entre elas<sup>269</sup>.

Montesquieu, ao imprimir feição ao princípio da separação das funções do Estado, relegou ao Judiciário posição inferior, uma vez que enxergava no juiz um subordinado aplicador da lei. Mais adiante, a função do Poder Judiciário ficou restrita à aplicação da lei ao caso concreto, agindo toda vez que conclamado a tal, reputando-se vedada a ingerência no mérito de ato próprio de outro Poder<sup>270</sup>.

Luiz Werneck Vianna denuncia que a primazia do Executivo em face do Legislativo seria constitutiva da operação do Estado Social, ao tempo em que faz do Direito um de seus principais recursos de comunicação, pondo sob ameaça a repartição democrática entre os Poderes. É de se intuir, portanto, que, em virtude de os procedimentos do Direito se postarem como dominantes nessa forma de Estado, o Poder Judiciário acaba por desempenhar novo papel, uma vez que a lei, originária do Poder Legislativo, demandaria o devido aperfeiçoamento, envidado pelo Poder Judiciário, quando provocado pelas instituições e pela

---

<sup>269</sup> COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, n. 46, 1998, p. 46.

<sup>270</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado*, *cit.*, p. 27.



sociedade civil, redundando no alçamento do aventado Poder ao *status* de legislador implícito, a lhe permitir invocar o justo contra a lei<sup>271</sup>.

No Brasil, por ocasião da promulgação da CRFB/88, muito embora tenha evoluído a doutrina da separação dos Poderes – para privilegiar a interdependência e o controle recíproco entre eles – restou amainada a sua verve refratária, pelo que o Poder Judiciário fora alçado a majestoso censor político dos demais<sup>272</sup>.

Não é difícil extrair a ilação de que a democracia – ao propiciar a difusão da noção de público – desviou a atenção da sociedade para a legitimidade das escolhas políticas, redundando no incremento da incidência com que os juízes se imiscuem no mérito dos atos de governo, de sorte a perquirir acerca do respeito não só à legalidade, como também à moralidade.

A invasão da Política pelo Direito, mesmo que perpetrada em nome da igualdade, conduz à inevitável perda da liberdade. A par dessa conseqüência, constata-se que o Poder Judiciário transmutou-se em instituição estratégica no desenvolvimento das democracias contemporâneas, perpassando sua função típica e erigindo-se como pedra fundamental a garantir a autonomia do cidadão e o equilíbrio entre os Poderes. Neste passo, oportuno frisar que essa tendência de invasão da Política pelo Direito é consentânea ao generalizado desestímulo a um agir orientado para fins cívicos, corroborado pelo fato de o juiz e a lei terem sido catapultados à categoria de últimas referências de esperança para indivíduos socialmente perdidos, refúgios derradeiros de um ideal democrático desencantado<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, *cit.*, p. 21-22. Em verdade, a tendência aqui esposada – que teve lugar após a Segunda Guerra Mundial – materializa uma resposta à atmosfera relativista levada a cabo pelo positivismo normativista de Hans Kelsen, o grande responsável por operar o corte entre a norma ética da justiça e a norma válida do Direito, extirpando do ordenamento jurídico os direitos da liberdade – a não ser que a CRFB/88 os houvesse assegurado.

<sup>272</sup> *Ibid.*, p. 27-28.

<sup>273</sup> *Ibid.*, p. 24- 25.

Interessante observar que a crescente valorização do Poder Judiciário teria ocorrido como resposta natural à desqualificação da Política nas novas condições ditadas pela decadência do *Welfare State*, sendo correto afirmar que o indigitado Poder passou a ser encarado *como a salvaguarda confiável das expectativas por igualdade e a se comportar de modo substitutivo ao Estado, aos partidos, à família, à religião, que não mais seriam capazes de continuar cumprindo as suas funções de solidarização social*<sup>274</sup>.

No cenário apreciado, o sucesso da Justiça é inversamente proporcional à desconfiança que se espalha pelas instituições políticas, assumindo a Justiça o lugar da Política.

A judicialização da Política – processo caracterizado pelo avanço do Direito sobre as arenas políticas – faz com que, de um lado, os operadores do Direito – sobretudo os juízes – se mobilizem para ingerir na luta política e, de outro, os agentes políticos – nomeadamente os administradores e parlamentares – adotem procedimentos análogos aos judiciais no desempenho de seus respectivos misteres<sup>275</sup>.

Sob esse específico ponto de vista, o Direito passa a ser instituinte da Política, mesmo porque legislar e administrar vão se transmutando em verdadeiros modos de regulamentação das leis e da Constituição. Júlio Aurélio Vianna Lopes vai diretamente ao ponto:

*[...] O direito não é mais a argamassa das obras políticas; é o ácido que as corrói, desmanchando-as e substituindo-as por suas próprias instituições.*

*Além de resistir ao reconhecimento da crescente dissolução da política pelo direito, o conceito de “judicialização da política” é conservador, ao enfatizar no fenômeno a ascensão do Judiciário no jogo político, até então travado principalmente, ou exclusivamente, entre Executivo e Legislativo.*<sup>276</sup>

---

<sup>274</sup> VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**, *cit.*, p. 25.

<sup>275</sup> LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 65.

<sup>276</sup> *Ibid.*, p. 66.

Todavia, o que não pode escapar à percepção neste estudo é o fato de que as forças impulsionadoras da judicialização da Política se acentuaram exacerbadamente, terminando por conduzir ao paroxismo a situação atual, de maneira que as tendências que despontaram na etapa inicial do processo acima descrito deram lugar a forças de retroação negativas, que ali se apuseram com vistas a corrigir as distorções emanadas dos exageros, quais sejam, atitudes desveladoras de um novo fenômeno: o da politização do Judiciário.

Na esteira do que ora se apresenta ao debate, interessante discorrer-se sobre a politização do Poder Judiciário no âmbito do STF.

Com efeito, não é de hoje que se avista o Guardião da Constituição exarar decisões que se contrapõem magistralmente à Lei Maior, com o evidente escopo de evitar supostas deflagrações daquilo que se convencionou chamar “crise de governabilidade”.

Enfática é a declaração do Ministro Marco Aurélio de Mello quando instado a se pronunciar sobre a reiterada conduta de alguns ministros no sentido de demonstrar preocupação com a governabilidade. Tome-se nota:

*[...] Eu parto do pressuposto de que a governabilidade existe quando se observa, acima de tudo, a Constituição. Não podemos inverter valores, muito menos aqueles que são invertidos para potencializar questões momentâneas e isoladas, decorrentes, muitas vezes, da política governamental em curso. Há valores perenes que são ditados pela Constituição federal. O juiz que ocupa uma cadeira no Supremo não está engajado em nenhuma política governamental. A responsabilidade dele é de guarda da Constituição.<sup>277</sup>*

Exemplos da novel e ardilosa tendência, há uma miríade deles. Eis alguns:

Primeiramente, convém abordar a questão das contribuições incidentes sobre o lucro e a movimentação financeira, ambas referendadas pelo STF, nada obstante não se

---

<sup>277</sup> MELLO, Marco Aurélio de. Respeito à toga [Entrevista de Rui Nogueira]. **Primeira Leitura**. São Paulo, n. 49, p. 28, mar. 2006.

pautarem pelo respeito à solidariedade do grupo baseada no princípio do custo/benefício<sup>278</sup>. Nessas contribuições, estranhamente, não há contraprestação estatal em favor do contribuinte, implicando que as mesmas se revistam das características ostentadas pelos impostos, de sorte que, em verdade, nada mais são do que impostos com destinação especial, incidentes sobre a renda, sobre as vendas ou sobre as movimentações financeiras, instituídas e cobradas ao arrepio do que, noutra parte, preconiza a Carta Magna, quando expressamente veda a vinculação dos impostos a fundo, órgão ou despesa, consoante se pode depreender do disposto em seu artigo 167, inciso IV. No entanto, tal comentário afigura-se inteiramente despiciendo, uma vez que o paradoxo em questão fora referendado pela própria CRFB/88 e, ulteriormente, pelo STF. Impróprio, então, seria atribuir como fundamento dessas contribuições a solidariedade do grupo. Decerto, a solidariedade que respalda a instituição dessas contribuições é a mesma solidariedade que informa a capacidade contributiva, isto porque, na qualidade de impostos com destinação especial, natural empunharem a justificativa que permeia a instituição dos impostos, ou seja, a capacidade contributiva baseada na solidariedade<sup>279</sup>.

A criação desses tributos – as contribuições sociais sobre o faturamento (Cofins), sobre o lucro líquido (CSLL), sobre a movimentação financeira (CPMF) e sobre as aposentadorias dos servidores públicos –, muito embora tenha produzido significativa distorção no plano sistêmico, contou com a devida justificativa no plano teórico. Explica-se: o STF, entre ocasionar não desprezíveis conseqüências na ordem econômica ou validar as

---

<sup>278</sup> Como se sabe, a solidariedade propicia a formação de vínculo entre o Estado e o sujeito passivo da contribuição, entre o Estado e o grupo social a que o indivíduo pertence e, até mesmo, entre os participantes do mencionado grupo. É a chamada solidariedade do grupo, responsável por legitimar a cobrança das contribuições sociais e econômicas, bem como por imprimir aplicação ao princípio do custo/benefício, de acordo com o qual cada um deve arcar com as despesas provocadas pelo fornecimento de serviços que o beneficiem. Assim é que, na ausência dos vínculos de solidariedade entre os que pagam e os que recebem o benefício – a acusar a inexistência de contraprestação estatal –, a cobrança da contribuição, sem dúvida, se revestirá de inconstitucionalidade, eis que estará mutilada a equação custo/benefício. Porém, o mesmo não se dá com relação às contribuições incidentes sobre o lucro e a movimentação financeira (TORRES, Ricardo Lobo. Existe um princípio estrutural da solidariedade? *In*: GRECO, Marco Aurélio (Org.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 202).

<sup>279</sup> *Ibid.*, p. 204.

referidas contribuições, optou pela segunda alternativa, levando a cabo a criação do princípio estrutural da solidariedade, cuja finalidade foi a de legitimar a, no mínimo, esquisita tributação, distendendo a compreensão do artigo 195 da Carta Magna.

Em seguida, tecem-se comentários acerca das duas contribuições sociais gerais instituídas pela LC nº 110/01: a contribuição devida pelos empregadores em caso de despedida sem justa causa, à alíquota de 10% (dez por cento) sobre o montante de todos os depósitos referentes ao FGTS durante a vigência do contrato de trabalho, e a contribuição devida pelos empregadores, pelo prazo de 60 meses, à alíquota de 0,5% (meio por cento) sobre a remuneração devida, no mês anterior, a cada trabalhador. É certo que tais contribuições foram escancaradamente criadas de modo a viabilizar o pagamento da atualização monetária das contas vinculadas do FGTS, objeto de expurgos em razão dos Planos Verão e Collor. A necessidade de angariar recursos para o pagamento de dívida do Governo Federal engendrou a criação desses dois tributos, os quais, como bem alerta Leandro Paulsen<sup>280</sup>, não se enquadram nas finalidades previstas no artigo 149 da CRFB/88, de modo que jamais poderiam ser cobrados apenas dos empregadores. Todavia, a despeito da flagrante ilegitimidade da cobrança, o STF, no julgamento das ADIns nºs 2.556-DF e 2.568-DF, declarou ambas as contribuições constitucionais. Resta claro que não é a solidariedade do grupo que legitima a tributação com base nas contribuições mencionadas, mas sim, o vínculo efetivo entre a exigência tributária e o pressuposto econômico considerado. E, na qualidade de tributos contraprestacionais, não haveria razão para a flagrante quebra da referibilidade, já que o valor cobrado a título de contribuições deveria guardar proporcionalidade em relação à atividade estatal, decorrência do fato de que a atuação estatal que constitui fato gerador das contribuições há de ser relativa aos sujeitos passivos destas, e não à coletividade em geral.

---

<sup>280</sup> PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado: ESMAFE, 2004, p. 166.

Outro exemplo interessante de ser mencionado versa acerca da previsão, levada a efeito pela EC nº 41/2003, de contribuição previdenciária a ser paga pelos servidores inativos e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. O STF, quando conclamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade da exigência, deslocou a argumentação lastreada pelo princípio do custo/benefício para o princípio estrutural da solidariedade, passando, desta feita, a fundamentar o fato gerador dessas contribuições no princípio da capacidade contributiva dos servidores aposentados e dos pensionistas. Como se vê, a EC nº 41/2003 transmutou a natureza jurídica do regime previdenciário, que, de solidário e distributivo, passou a ser encarado como solidário e contributivo.

Malgrado ainda se possam ocupar estas linhas arrolando as mais diversas situações nas quais o STF optara por encampar argumentos de constitucionalidade duvidosa de molde a evitar supostas ou eventuais crises de governabilidade, cingir-se-á a explorar casos concretos que revelam pouco – ou nenhum – respeito à força da CRFB/88 no que concerne à alocação dos já parcos recursos orçamentários. Veja-se.

Muito embora já tenha o STF<sup>281</sup> exarado decisão no sentido de que, no que toca à CIDE-combustíveis, só a destinação às atividades interventivas logrará preencher a finalidade constitucional do ingresso – o que é absolutamente necessário para caracterizá-la –, por muito pouco não rompeu com esse entendimento para permitir a redestinação dos recursos arrecadados a título de tributo cujo traço característico essencial é a destinação específica<sup>282</sup>. Note-se que a decisão, embora não tenha permitido a abertura de crédito adicional suplementar para fins de desvinculação dos recursos da CIDE-combustíveis, não mencionou a possibilidade de o contribuinte se contrapor à imposição tributária em virtude da não-afetação dos recursos arrecadados.

---

<sup>281</sup> RE 218.061-5, Ac. do Pleno, sessão de 04.03.99, Rel. Min. Carlos Velloso e ADIn 2.925-DF, Rel. orig. Min. Ellen Gracie, Rel. p/ acórdão Min. Marco Aurélio.

<sup>282</sup> ADI contra Lei Orçamentária: Cabimento ADI 2925 / DF – Distrito Federal: Ação Direta de Inconstitucionalidade.

E o que dizer da trestinação dos recursos arrecadados a título de contribuições sociais da Seguridade Social, que, a despeito de a esta vinculados, são estrategicamente apostos no caixa único do Tesouro com fito de proporcionar a geração de superávit primário?

Sobreleve-se que tal expediente fora também chancelado pelo STF, que, não obstante tenha entendido que tais tributos devam financiar a Seguridade Social, não titubeou ao firmar a posição de que o cumprimento desse requisito é matéria atinente ao Direito Financeiro, podendo gerar a responsabilização dos administradores, sem alterar, portanto, a relação Fisco-contribuinte<sup>283</sup>.

E o que dizer do comando inserto no artigo 76 do corpo transitório da Constituição, que, ao arrepio da própria Lei Maior, desvincula parcelas da arrecadação federal no escopo de garantir a geração de superávit primário?

---

<sup>283</sup> ADI-QO 1640 / UF – UNIÃO FEDERAL. QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Relator: Min. SYDNEY SANCHES. Julgamento: 12/02/1998. Órgão Julgador: Tribunal Pleno.

REQTE.: PARTIDO DOS TRABALHADORES - PT

ADVOGADOS: ALBERTO MOREIRA RODRIGUES E OUTROS

REQTE.: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PC DO B

ADVOGADO: PAULO MACHADO GUIMARÃES

REQTE.: PARTIDO DEMOCRÁTICO TRABALHISTA - PDT

ADVOGADOS: ILDSOON RODRIGUES DUARTE E OUTROS

REQTE.: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB

REQTE.: PARTIDO VERDE - PV

REQDO.: PRESIDENTE DA REPÚBLICA

REQDO.: CONGRESSO NACIONAL - INFORMATIVOS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF).

EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE "DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F." COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, "A", DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, "a", da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão: O Tribunal, por votação unânime, resolvendo questão de ordem suscitada pelo Relator, não conheceu da ação direta de inconstitucionalidade, restando prejudicado, em consequência, o exame do pedido de medida cautelar. Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Ministro Ilmar Galvão. Plenário, 12.02.1998. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Site. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br>>. Acessos em: maio 2003 / dez. 2006).

A toda evidência, tal mecanismo – o qual, linhas adiante, será objeto de pormenorizada abordagem – frustra os direitos sociais previstos no texto constitucional, ensejando a declaração de inconstitucionalidade da EC n.º 42/03, por ferir cláusula pétrea<sup>284</sup>.

Entrementes, o STF, no que toca à ADIn n.º 2.199-1, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores objetivando contrastar a desvinculação de receita carreada pela EC n.º 27/00<sup>285</sup>, eximiu-se de analisar a problemática em tela, não tendo conhecido da ação, sob o conveniente argumento segundo o qual as leis de caráter orçamentário são leis apenas no sentido formal, insusceptíveis de contraste via controle direto não só por faltar-lhes abstração e generalidade, mas também por ostentarem caráter temporário, o que conduz à inevitável perda de objeto<sup>286</sup>.

Eugênio Rosa não economiza palavras ao denunciar que o STF, adotando expedientes dessa estirpe, tem se demitido do seu papel de Guardião da Constituição (artigo 102, *caput*, da CRFB/88)<sup>287</sup>.

Não é preciso maior esforço para intuir que, sem um Poder Judiciário que funcione adequadamente, não há segurança jurídica. As conseqüências daí advindas são devastadoras, eis que resvalam diretamente nos investimentos e na atividade econômica, tornando-os mais arriscados<sup>288</sup>.

<sup>284</sup> ROSA, Eugênio. Violações da Constituição Financeira e seus reflexos no Direito Tributário diante da Reforma Tributária instituída pela EC n.º 42/03. In: \_\_\_\_\_ (Org.). **A Reforma Tributária da Emenda Constitucional n.º 42/03: aspectos polêmicos e controvertidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 40.

<sup>285</sup> Emenda Constitucional n.º 27, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Art. 1.º - É incluído o art. 76 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com a seguinte redação: "Art. 76 - É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, vinte por cento da arrecadação de impostos e contribuições sociais da União, já instituídos ou que vierem a ser criados no referido período, seus adicionais e respectivos acréscimos legais." (AC) "§ 1.º - O disposto no *caput* deste artigo não reduzirá a base de cálculo das transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios na forma dos arts. 153, § 5.º; 157, I; 158, I e II; e 159, I, a e b, e II, da Constituição, bem como a base de cálculo das aplicações em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste a que se refere o art. 159, I, c, da Constituição." (AC) "§ 2.º - Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput* deste artigo a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o art. 212, § 5.º, da Constituição." (AC) Art. 2.º - Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

<sup>286</sup> ROSA, Eugênio. Violações da Constituição Financeira e seus reflexos no Direito Tributário..., cit., p. 43.

<sup>287</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>288</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, cit., p. 212.



## ***6 A DESCONSTRUÇÃO DA RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA COMO LIMITAÇÃO À DISCRICIONARIEDADE DO PODER EXECUTIVO***

Urge denunciar que, mesmo depois do advento da LC nº 101/00, a LRF, o Orçamento continua a fazer por merecer a classificação de obra de pura ficção. Trata-se, a toda evidência, de genuína falácia, a referendar nada mais do que um engodo político-administrativo.

Deveras, sob o espectro político, caracteriza-se, conforme se viu, como um infausto instrumento inibidor da prática democrática, mais especificamente da democracia representativa<sup>289</sup>. Noutra vertente, do ponto de vista administrativo, antepõe-se como um dos mais vigorosos fatores de burocratização da máquina administrativa, eis que propicia a banalização do ideal de Administração Pública Gerencial – propugnado, como já dito alhures, pela Reforma Administrativa veiculada pela EC nº 19/98. Inserido nesta perspectiva, o agente administrativo resta desqualificado como executor de programas e tomador de decisões.

Enfatize-se que a peça orçamentária brasileira, ainda com a chegada da LRF, não oferece quaisquer limitações à atuação discricionária do Poder Executivo em termos de remanejamento de dotações orçamentárias, extinção de programas ou não-efetivação de

---

<sup>289</sup> Paulo Bonavides, de fato, não economiza críticas ao denunciar que as formas representativas, aqui no Brasil, perderam de todo a legitimidade por obra da depravação que ora assola o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo, como no legislativo. Conseqüência direta disto, emenda o autor, é o esfacelamento e o aniquilamento da legalidade e autoridade representativas. Daí apresentar a democracia participativa como antídoto aos males ocasionados em virtude da deturpação das formas representativas. Segundo professa, não mais seria passível de ser restaurada a legitimidade perdida, e, faltando legitimidade, não se governa nem se legisla (BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 282).

despesas chanceladas pelo Poder Legislativo. Curial – e curioso – observar que o vasto poder que as Casas Legislativas federal, estaduais e municipais conferem ao Chefe do Executivo para, por intermédio de decreto, alterar a composição do Orçamento acaba por transmutá-lo numa figura retórica, quando não fraudulenta.

Com efeito, a norma plasmada no artigo 165, parágrafo 8º da CRFB/88 constitui uma das vias pelas quais a liberdade do Poder Executivo atinge sua mais escancarada potência. Convém explicar: imbuída do prudente e elogioso escopo de evitar maiores burocracias, a Lei Maior de 1988, através do indigitado artigo 165, parágrafo 8º, autoriza a inclusão, na LOA, de dispositivo que permite ao Chefe do Poder Executivo abrir, por decreto, créditos suplementares até determinado limite<sup>290</sup> (tantas unidades monetárias ou um percentual sobre o total de recursos orçamentários – percentual este estatuído pela LDO). Então, excepcionalmente, o Poder Executivo tem competência para, através de decreto, abrir créditos suplementares<sup>291</sup>. Mas não se pode perder de vista que, nesse caso específico, a autorização do Poder Legislativo já lhe fora concedida por ocasião da aprovação da LOA, de sorte que, exaurido o limite fixado em lei, deverá o Poder Executivo pedir nova autorização ao Poder Legislativo, conforme dispõe o artigo 7º, inciso I da Lei nº 4.320/64.

Todavia, em que pese ter passado pelo crivo do Poder Legislativo, é comum que esta margem de manobra conferida ao Executivo seja dilargada à custa da sub-reptícia subestimação das receitas ou superestimação das despesas. Faz-se necessário atentar, porém, para o fato de que o aumento da margem de disponibilidade não se dá em termos nominais, mas sim em termos reais, mais especificamente por intermédio da manipulação dos números constantes da peça orçamentária. Por óbvio, a liberdade de se manipular, por exemplo, 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários será tanto maior conforme a base sobre a qual se

---

<sup>290</sup> Como se vê, está-se diante de exceção ao princípio da exclusividade em matéria orçamentária.

<sup>291</sup> Frise-se, por sua vez, que a autorização para a abertura de créditos adicionais especiais sempre será levada a efeito por lei própria.

deita a previsão consubstanciada no Orçamento. Neste sentido é que os 30% (trinta por cento) podem se transformar em quase 100% (cem por cento), dependendo do cenário contábil em que tais números são levados em conta.

Ademais, é oportuno acentuar que, através de remanejamento do previsto na Lei Orçamentária por força do expediente ora sob análise, são freqüentes os descumprimentos das emendas – já aprovadas – dos parlamentares.

Pois bem, há que se ter em mente que o permissivo veiculado pelo artigo 165, parágrafo 8º, responsável por deflagrar inegável incremento da discricionariedade do Poder Executivo, consta das respectivas Leis Orçamentárias da quase totalidade das entidades da Federação. Portanto, ainda que haja expressa vedação constitucional de transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, ou de um órgão para outro, sem a anuência do Poder Legislativo (artigo 167, VI, da CRFB/88), tal exigência é flexibilizada por esta autorização genérica aposta na LOA.

A deturpação da tramitação parlamentar do Orçamento – a resvalar na função própria que tal instrumento deveria ostentar – inicia-se pela equivocada concepção da LDO, a qual, a par de não conseguir imprimir a dinâmica que lhe é inerente no regime presidencialista, goza do mesmíssimo *status* hierárquico da LOA, transformando ambas as votações num “esplendoroso” jogo de faz-de-conta<sup>292</sup>. Destarte, em verdade, a LDO não esboça parâmetros para a elaboração e execução orçamentárias, nem a LOA se subordina a quaisquer limitações porventura impingidas pelo Poder Legislativo.

No cenário ora delineado, a quimérica aprovação de emendas pessoais de deputados representa a vala por meio da qual o Poder Legislativo recorrentemente “renuncia”

---

<sup>292</sup> À guisa de constatação, basta atentar-se ao fato de que, em 2006, a LOA restara ao Congresso Nacional encaminhada antes de ter sido aprovada a LDO, cuja função precípua é exatamente a de estabelecer orientações ao Poder Executivo quanto à elaboração da LOA. Daí, já se pode aferir acerca da completa desnecessidade da previsão atinente à LDO na Carta Constitucional brasileira.

a competências inscritas na CRFB/88, assegurando ao Poder Executivo, em contrapartida, a quase total possibilidade de remanejar as verbas orçamentárias.

Aliás, o processo orçamentário, tal como concebido pela Lei Maior, paradoxalmente alimenta a distância do Poder Legislativo com relação ao interesse público! É que o Legislativo, além de superestimar as receitas de molde a aumentar suas chances na luta por verbas, aloca aos variados programas rubricas em valores muito menores do que as quantias efetivamente necessárias. Sob enfoque diverso, isto equivale a afirmar que o regime presidencialista propicia ao Legislativo a prática de atos irresponsáveis, uma vez que os ônus oriundos de eventual discrepância na previsão serão suportados pelo Poder Executivo, competente – como o próprio nome denota – para executar, materializar os planos delineados no Orçamento.

De molde a colocar mais intensas luzes sobre a dinâmica que reveste o processo orçamentário, convém que se faça pequena digressão. Não é nova a informação de que, durante o regime militar, a função do Congresso Nacional em matéria de aprovação do Orçamento era nula, já que aos Deputados e Senadores não se permitia apresentar emendas à proposta orçamentária, cabendo-lhes, apenas, aprovar ou rejeitar na íntegra o PLO. O poder de emendar o Orçamento retornou ao Congresso Nacional com a promulgação da CRFB/88. Entretanto, tal poder resta vinculado à identificação de receitas que porventura supram os gastos oriundos das emendas, relevando notar que o Congresso Nacional se afigura proibido de remanejar para outras finalidades despesas que se destinariam ao pagamento de pessoal, juros, encargos e amortização da dívida. Constata-se, portanto, que os recursos passíveis de utilização pelo Poder Legislativo são os atinentes aos gastos com investimentos. Não obstante, a prerrogativa atribuída ao Poder Legislativo é tida como verdadeiro limite à atuação do Poder Executivo na alocação discricionária dos recursos orçamentários.

No dizer de Armando Cunha,

*[...] parlamentares interessados em assegurar a continuidade de suas carreiras políticas individuais atuam como ‘despachantes’ dos interesses de grupos de pressão e clientelas locais, de tal sorte que a participação do Legislativo no processo orçamentário resultaria inapelavelmente na pulverização de recursos públicos escassos para o atendimento de demandas pontuais.*<sup>293</sup>

Isso constitui inarredável óbice à implementação de políticas de caráter nacional e é acirrado pelo fato de que, desde 1995 (Resolução n.º 2 do Poder Legislativo), as regras internas que regulamentam a participação do Legislativo no processo orçamentário tornam dispensáveis as trocas de apoios para a aprovação de emendas. Assim, cada parlamentar pode propor, no máximo, 20 (vinte) emendas à proposta orçamentária, o que se alia ao fato de que os recursos disponíveis para as emendas individuais são distribuídos uniformemente, de modo que estas respondem por uma parcela fixa, e, portanto, limitada, dos recursos alocados pelo Congresso. Já quanto às emendas coletivas – a serem apresentadas pelas Comissões da Câmara e do Senado, bem como pelas bancadas regionais ou estaduais –, muito embora sobre estas pesem restrições quantitativas, não sofrem elas limites quanto aos valores, o que incentiva a aglutinação de interesses no processo orçamentário<sup>294</sup>.

Expediente de que, não raro, faz uso o Poder Legislativo diz respeito às emendas de caráter genérico – que não contam com definição precisa de seu objeto, bem como dos locais das ações orçamentárias nelas contempladas. Tais emendas, popularmente alcunhadas de “rachadinhas”, dão ensejo a que, por via oblíqua, uma ação orçamentária venha a se desdobrar em diversas outras, de valores infinitamente menores, de sorte a engendrar o atendimento de interesses paroquiais de cada um dos parlamentares componentes da

---

<sup>293</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da. **O Orçamento público e a transição do poder**, *cit.*, p. 56.

<sup>294</sup> Entrementes, as alterações na proposta orçamentária são coordenadas e decididas pelo relator-geral do Orçamento, auxiliado pelos relatores setoriais.

bancada<sup>295</sup>. Não é difícil antever a situação: emendas coletivas – voltadas a subsidiar projetos grandiosos – convolam-se em emendas individuais travestidas, acentuando a falta de transparência que reveste a tramitação parlamentar do Orçamento, o que dá azo a toda sorte de corrupções.

De parte isto, como já ressaltado, as emendas, a despeito de terem sido brindadas com parecer positivo da lavra da Comissão Mista de Orçamento, não dispõem de qualquer garantia quanto à sua efetiva execução, uma vez que podem até ser extintas por decreto do próprio Poder Executivo. As emendas aprovadas, na melhor das hipóteses, fazem as vezes de moeda de barganha no mercado eleitoral, não empunhando finalidade prática alguma caso contrárias aos desejos do Poder Executivo, ou se seus autores não se dirigirem ao Palácio do Planalto para negociá-las novamente.

E a já diminuta margem de manobra existente não constitui óbice à atitude do Congresso dirigida a ampliar sua influência no jogo de forças orçamentário. Imbuído do propósito em foco, o Poder Legislativo tem ao seu lado a lei, que, de maneira providencial, lhe faculta reavaliar as receitas projetadas, identificando eventuais fontes de recursos não tomadas em consideração pelo Poder Executivo por ocasião da elaboração da proposta orçamentária. A partir de expedientes desta monta, objetiva-se seja contemplado o maior número possível de emendas parlamentares, individuais ou de bancada, sem, no entanto, assumir o ônus de votar medidas impopulares, afetas, mormente, ao aumento de receitas ou ao corte de gastos. A toda evidência, a essa atitude do Congresso contrapõe-se o Poder Executivo, o qual, no rito orçamentário, detém o poder de dar a palavra final sobre os

---

<sup>295</sup> Relativamente à proposta orçamentária para 2007, curioso destacar que mais de 8,9 (oito vírgula nove) mil emendas, individuais e coletivas, foram apresentadas. Sem fugir dos padrões de anos anteriores, sua soma – que perfaz o valor de R\$ 79,4 (setenta e nove vírgula quatro) bilhões – ultrapassa a quantidade de recursos à disposição para atendê-las, vez que a receita, acrescida da reestimativa do Congresso e da reservada para as emendas – já contida no projeto original – somam tão-somente R\$ 12,6 (doze vírgula seis) bilhões – quantia, como se vê, infinitamente inferior (IZAGUIRRE, Mônica. Mudança nas regras de tramitação abre espaço à votação do Orçamento. **Valor Econômico**. São Paulo, 30 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-11).

números apostos na Lei Orçamentária<sup>296</sup>. E nessa “briga de foices”, o Poder Legislativo não exibe tanto poder quanto o Poder Executivo, isto porque o Congresso tão-somente se limita a autorizar a realização dos gastos consubstanciados na Lei Orçamentária, não podendo, porém, obrigar o Executivo a efetivamente concretizá-los. Por sua vez, o Poder Executivo não está autorizado a fazer mais do que o Congresso lhe permite – não podendo, portanto, gastar se não goza de autorização para tanto –, mas, em contrapartida, lhe é reservado fazer menos.

Em resumo: aprova-se o nada, já que tudo, ou quase tudo, pode ser objeto de modificações.

Isto, desconsiderando-se que a sistemática administrativa indica que as deliberadas subestimações de receitas e superestimações de despesas tornam o Orçamento, em razão do eterno jogo do remanejamento, ainda mais maleável aos interesses circunstanciais do Governo.

Numa alusão à corriqueira prática orçamentária, imperioso trazer à colação as pertinentes considerações de Fernando Filgueiras, doutorando em Ciência Política pelo IUPERJ. Constate-se:

*[...] O Orçamento ditava a gandaia generalizada. Cada edil parlamentar lutava por seu naco na distribuição das benesses. Não podemos esquecer que o presidente controla o Orçamento. Cada naco distribuído equivalia a votos no Congresso. É a cooptação que fazia parte do passado e continua como mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo, no presente. Trocava-se o voto em projetos de interesse do Executivo pelas emendas individuais, que alimentaram o descalabro que se tornou a administração pública. Trocou-se, àquela época, a moralidade pública pela ajuda às fundações particulares de deputados e senadores.*

*E eis que o escândalo do Orçamento da União estourou. Naquele instante, naquele passado nem tão pretérito assim, o Orçamento da União, no contexto da centralização de autoridade institucional no Executivo, tornou-se moeda de troca entre o presidente, os parlamentares, os governadores, os prefeitos, os burocratas e os empreiteiros. E o escândalo de 1993 varreu a República nos mesmos moldes. [...] E qual foi o escândalo? Foi a maneira como parlamentares destinavam verbas a fundações suas, ou de parentes, ou de laranjas.[...]*

---

<sup>296</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, cit., p. 61.

*O Congresso aprovou, agora, no presente, as emendas individuais para o Orçamento de 2007, mediante as quais os edis parlamentares destinarão recursos públicos para ONG's e fundações de parentes e cupinchas. Tacada de mestre do presente de 1993, que insistiu em permanecer.*<sup>297</sup>

Cambiando de assunto, é de se frisar que, nos regimes parlamentaristas, a não-remessa da proposta orçamentária ao Parlamento em tempo hábil pode acarretar a derrubada do Gabinete e a conseqüente substituição do Governo. Esmiuçando-se o raciocínio: de fato, em virtude mesmo das características que lhe são iminentes, o sistema parlamentarista de governo tem se mostrado o mais adequado a resguardar a hegemonia da sociedade, cristalizada no Parlamento. Daí o Poder Executivo prostrar-se como depositário dos anseios da sociedade no exercício do poder – poder, aqui, verdadeiramente consentido, eis que legitimado por vigorosa base de opinião, responsável pela sustentação dos Ministérios em função das maiorias parlamentares, sem as quais não existe Governo que se conserve de pé. O mecanismo se fundamenta sobre o que se denomina “responsabilidade ministerial”, de modo que a moção de confiança alça-se a instrumento capaz de recusar ou renovar o apoio parlamentar do qual depende a conservação do Gabinete e, por conseguinte, do Primeiro-Ministro<sup>298</sup>.

Assim é que o sistema parlamentarista, na qualidade de regime político monista, tem no Parlamento a sua única fonte de legitimidade democrática, sendo certo que o Gabinete é órgão derivado do Poder Legislativo, porquanto depende do voto de confiança dos representantes do povo<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> FILGUEIRAS, Fernando. Quando não se quer aprender com a história: a cooptação do passado continua como mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo. **Valor Econômico**. São Paulo, 29 dez. 2006, Primeiro Caderno, p. A-14.

<sup>298</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 213.

<sup>299</sup> AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). **Poder de agenda na democracia brasileira: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 317.



Salta aos olhos que, no parlamentarismo, a autoridade do Governo finca raízes na confiança do Parlamento, imbuído este, por seu turno, da legitimidade que dá cores à democracia.

No presidencialismo, ao revés, o Presidente da República não é dependente do voto de confiança do povo no Parlamento, avocando para si próprio uma legitimidade deveras superior à do Parlamento<sup>300</sup>. Decerto, esta, dentre as principais características do presidencialismo, é exatamente aquela que, incorporando os ecos de outra – relativa à outorga constitucional de poderes legislativos ao Presidente –, amplifica desmesuradamente o espaço decisional do Executivo.

Os efeitos oriundos da conjunção de ambos os fatores podem ser nitidamente percebidos na seara do Orçamento Público, conforme adiante se vai especular<sup>301</sup>.

Aliás, as alterações na peça orçamentária são de tão forma significativas que o Orçamento executado – se comparado ao Orçamento de fato aprovado pelo Poder Legislativo – nem de caricatura merece ser acoimado.

Tanto assim é que, em 1994, as receitas foram auferidas e os gastos realizados sem que se dispusesse sequer de uma peça orçamentária, o que traduz o quão inócua era – ou ainda é – a concepção de Orçamento no Brasil.

---

<sup>300</sup> AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo, *cit.*, p. 318.

<sup>301</sup> À parte as ponderações a que se fez menção, nos Estados Unidos, berço do presidencialismo, não se pode alterar um centavo sequer das dotações orçamentárias sem expressa autorização do Congresso. O Orçamento, desta feita, é verdadeira tradução financeira daquilo que o Governo pretende fazer, bem como da definição das fontes de custeio com as quais conta para financiar investimentos e concretizar despesas. Naquele País, desde meados da década de 1970, é adotada a versão intermediária da sistemática de Orçamento impositivo, de modo que para a não-execução de parte da programação, exige-se a anuência do Congresso. Os Estados Unidos constituem exemplo de País onde o Parlamento exerce o principal papel no processo de destinação das despesas públicas. É o mais forte Parlamento do mundo em matéria orçamentária (OCDE, 1996). LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas – PPP**. Brasília / Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 26, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2006.

Ante a dura realidade que invade o cotidiano orçamentário, não seria exagero afirmar-se que, sob a perspectiva endógena do Poder Executivo, o Orçamento nada mais é do que um instrumento medidor de poder, apto a transformar o Secretário ou Ministro responsável por sua elaboração num “Primeiro-Ministro” do Governo.

Convém atentar para o fato de que os dirigentes públicos, ao longo do exercício financeiro, dedicam-se mais a emitir notas de empenho, a obter autorização para os necessários remanejamentos de dotações orçamentárias ou a tentar aprovar créditos suplementares do que propriamente a realizar as atividades que originalmente lhes competem. De parte isto, se o dirigente público porventura não gasta até o final do exercício financeiro os recursos orçamentários que lhe foram destinados, ele “perde” o dinheiro poupado, correndo o risco de receber no ano vindouro menor quantidade de recursos. Aí reside a explicação para a ganância desenfreada de fim de exercício. Os dirigentes públicos mais “astutos” gastam todas as dotações orçamentárias que lhes foram carregadas, pelo que fica fácil entender-se o porquê de as entidades públicas estarem sempre à mingua, precisando de dinheiro. É “óbvio e ululante”: o sistema orçamentário brasileiro premia o desperdício e a “esperteza”, encorajando a mentalidade irresponsável – posto que completamente desapegada daquilo que se devia entender por interesse público – e leviana no manejo dos recursos públicos.

Seguindo essa dinâmica, por óbvio que, ao agente público, a postura a ser adotada é a de pedir mais em todas as dotações, já que imbuídos da certeza de que o Órgão Central de Orçamento efetivará cortes à luz de seus exclusivos critérios. A negociação interna do Orçamento – e é impossível que isso passe em branco – caracteriza-se como um jogo de forças, de pressão e de prestígio, em que não existe necessariamente correspondência com o interesse público. A questão é de politicagem, e das mais baratas.

Neste diapasão, revela-se conveniente aos políticos fazer uso do Orçamento como instrumento destinado a promover transferências de renda que beneficiem a si próprios

e a grupos de interesses privados. Dessume-se disto que as negociações instauradas com os grupos detentores de força envolvem o volume dos recursos sobre os quais recai o repasse, bem como levam em consideração o veículo materializador das indigitadas transferências – subsídios, isenções, dentre outros benefícios de índole fiscal<sup>302</sup>.

O já mencionado decreto de contingenciamento constitui outro exemplo da maneira pela qual o Poder Executivo, ao seu alvedrio, “remexe” a alocação de gastos orçamentários: no dia 19 de janeiro de 2004, o Presidente sancionava, sem vetos, o Orçamento – que, por seu turno, consubstanciava um limite de 60% (sessenta por cento) para os gastos com custeio e investimentos. Contudo, editou, em 18 de fevereiro, o Decreto nº 4.992/04, através do qual impunha o contingenciamento de R\$ 6.000.000.000 (seis bilhões de reais) de molde a possibilitar o cumprimento da meta de superávit primário convencionada – 2,45% (dois vírgula quarenta e cinco por cento) ao ano. Oportuno asseverar que, à época, a

---

<sup>302</sup> Inúmeros privilégios podem ser concedidos na vertente da receita pública, genericamente apelidados de renúncias de receita, gastos tributários ou despesas. As renúncias de receita são os mecanismos financeiros empregados na vertente da receita pública, tais como a isenção fiscal, a anistia, a remissão, o crédito fiscal (diminuição do imposto devido, a título de incentivo, da importância prevista em lei; são os chamados créditos presumidos) e a dedução (isenção parcial). As renúncias de receita produzem o mesmo resultado econômico da despesa pública, razão por que também sofrem controle, com o fito de se promover o equilíbrio orçamentário (artigos 70 e 165, parágrafo 6º da CRFB/88). Além disso, há privilégios financeiros que aparecem na vertente da despesa pública e podem se converter em renúncias de receita. Dentre esses privilégios, figuram as subvenções econômicas e sociais – artigo 12, parágrafo 3º c/c o artigo 16 da Lei nº 4.320/64 – (incentivos financeiros desvinculados de qualquer tributo e utilizados com certa discricionariedade pelo Poder Público), os subsídios (transferências de recursos do governo para os particulares independentemente do fornecimento de bens ou serviços, e condicionadas a uma boa performance econômica do beneficiário) e as restituições de tributo a título de incentivo. Importante destacar, neste ponto, o princípio da transparência – também chamado de abertura, clareza ou visibilidade –, que recomenda que o Orçamento organize as entradas e as despesas com transparência e fidelidade. A transparência resta concretizada na CRFB/88 pelo artigo 150, parágrafo 6º, o qual preconiza que qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, só poderá ser concedido mediante lei específica (TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*, *cit.*, p. 258-267 e 334-335). Igualmente, a CRFB/88 privilegia a transparência no seu artigo 165, parágrafo 6º, de modo que o equilíbrio orçamentário dependerá em grande parte do respeito à clareza. Atualmente, já não há dúvidas acerca da necessidade de previsão das renúncias de receita no Orçamento Fiscal, tendo se tornado mais difícil a manipulação política dos incentivos através de sua exclusão do Orçamento. Ricardo Lobo Torres alerta para o fato de que, no Brasil, durante as últimas décadas, foi adotada a política de isenções e subsídios indiscriminados, que, por não constarem do Orçamento, dificultavam o controle, permitindo a canalização de recursos públicos para os setores mais atrasados e improdutivos da economia, cujos nomes eram ocultados (TORRES, Ricardo Lobo. *O Orçamento na Constituição*, *cit.*, p. 257-258). De fato, o artigo 150, parágrafo 6º da CRFB/88 busca evitar os improvisos e oportunismos por meio dos quais, sub-repticiamente, determinados grupos parlamentares introduziam favores em leis que nada tinham a ver com o tema tributário, aprovadas em razão do silêncio ou à custa do desconhecimento da maioria. Com isso, impede-se que certas renúncias de receita sejam aprovadas no bojo de leis que cuidam dos mais variados assuntos, mas embutem preceitos tributários que correm o risco de ser aprovados sem que o legislador lhes dedique a devida atenção.

ousadia do corte deixou a todos boquiabertos, uma vez que a receita administrada pela Secretaria da Receita Federal (SRF) já havia ultrapassado em 4% (quatro por cento) a previsão realizada para aquele mês. De sorte a justificar a violência do corte, o Governo, de novo, “sacava da manga” a mais pueril das escusas: a de que a avaliação do cenário macroeconômico para 2004 apontava no sentido de que, por prudência, fosse estancado aquele volume, além do que – aduzira o Governo – o Congresso havia superestimado as forças do crescimento, ao considerar uma expansão de 4% (quatro por cento) do PIB, tendo, por isso mesmo, superestimado as receitas pela inclusão de R\$ 4.400.000.000 (quatro bilhões, quatrocentos milhões de reais) em receitas atípicas<sup>303</sup>.

Por derradeiro, impõe-se seja o processo orçamentário brasileiro alterado tanto em termos conceituais quanto em termos operativos – o que, por certo, contribuirá para a revitalização da Administração Pública.

Seguem, destarte, algumas sugestões a serem implantadas no Brasil de molde a possibilitar a racionalização do processo orçamentário. Veja-se:

- a) a simplificação do Orçamento, tornando-o objetivo e realmente transparente, nos exatos termos em que propugna a LRF;
- b) a implantação de um sistema de gestão eficaz, através da qual o bom desempenho do administrador seja contemplado com prêmios, o que estimularia a criatividade e a inovação gerencial dos agentes públicos responsáveis pela lida com o dinheiro público;
- c) a economia obtida pela não-elaboração de avaliações inteiramente inócuas, eis que destituídas de interesse para a consecução dos objetivos centrados na gestão fiscal responsável;

---

<sup>303</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 40-41.

- d) o encurtamento da *via crucis* burocrática, com ênfase nos resultados efetivamente atingidos, mesmo que o *iter* prescrito não tenha sido rigorosamente cumprido;
- e) o incentivo aos agentes públicos no que concerne à economia de recursos, o que pavimentaria o terreno para a racionalização das despesas e investimentos.

Problema a ser enfrentado agora diz respeito à excessiva vinculação das receitas tributárias, que acomete e descaracteriza por inteiro a peça orçamentária como um instrumento não só de programação, como de gestão dos gastos públicos.

Na metade do século XX, o foco da vinculação recaía sobre o financiamento da infra-estrutura. Hodiernamente, as vinculações continuam a ocupar o centro do debate, porém as áreas preponderantemente brindadas com esse instrumento são a de saúde e de educação.

Dentre as vantagens desse mecanismo de vinculação, cumpre atinar para a previsibilidade das receitas, possibilitando que sejam estendidos os horizontes, evitando interrupções nem sempre bem-vindas no fluxo de recursos<sup>304</sup>. Soma-se a isto a não desprezível constatação de que tais vinculações, principalmente as condizentes à saúde e à educação, garantiram os avanços sociais que o Brasil logrou experimentar ao longo da década passada (década de 90 do século XX).

No que tange às desvantagens – já realçadas linhas atrás –, o rol é incomensuravelmente maior<sup>305</sup>. São elas:

- a) permitir que uma geração imponha às seguintes o caminho que o gasto público deve trilhar;
- b) eximir certas atividades da necessidade de comprovar seus benefícios, já que os recursos adentram ainda que os resultados não sejam produzidos;

---

<sup>304</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, *cit.*, p. 164.

<sup>305</sup> *Loc. cit.*

- c) dificultar a reação a choques;
- d) engessar a máquina administrativa, isto porque, quando analisadas separadamente, nada representam a título de impacto orçamentário, sendo certo que, somadas todas elas, podem representar solução de continuidade da Administração Pública, impedindo a alocação de recursos em áreas primordiais para o desenvolvimento do País.

Dentre as conseqüências produzidas pelo engessamento dos recursos orçamentários, duas merecem destaque proporcional ao peso do golpe desferido nas contas públicas. Assim é que o estreitamento da capacidade do Governo de aplicar recursos em investimentos em infra-estrutura econômica tem sido aniquilado pela necessidade de garantir o cumprimento da meta fiscal a que se comprometeu o próprio Governo. E não é só: o crescimento dos chamados gastos obrigatórios, principalmente após a promulgação da CRFB/88, também impõe limites à possibilidade de se fazer escolhas no que tange à destinação dos recursos.

Tema assaz recorrente é o crescimento incontido dos gastos correntes primários da União. Com efeito, em abril de 2005, o plano anunciado pelo Governo Federal – sob as rédeas do ex-Ministro da Fazenda Antonio Palocci – previa que tais gastos subiriam a um patamar equivalente a no máximo 17% (dezessete por cento) do PIB, mas, como recentemente se pôde constatar, na peça orçamentária de 2007, as dotações para esse tipo de despesas perfizeram R\$ 428.562.000.000 (quatrocentos e vinte e oito bilhões, quinhentos e sessenta e dois milhões de reais), ou seja, 18,98% (dezoito vírgula noventa e oito por cento) do PIB estimado, relevando notar que esse percentual não considera as transferências por repartição de receitas a Estados e Municípios, bem como a correção complementar retroativa paga a trabalhadores optantes pelo regime do FGTS no início dos anos 1990. Deste modo, o montante de gastos previsto para 2007 transcende em 2,55 (dois vírgula cinqüenta e cinco) pontos percentuais os gastos atinentes a 2003, em que o volume de despesas correntes atingiu

16,4% (dezesseis vírgula quatro por cento) do PIB. E, uma vez mais, insiste-se em salientar: opções políticas – representadas pelo aumento do salário mínimo, que, como se sabe, produz indefectíveis reflexos nos gastos com benefícios previdenciários – contribuíram para o vertiginoso recrudescimento dos gastos, sem contar com as conseqüências advindas da política de reajuste de vencimentos adotada para os servidores públicos federais<sup>306</sup>.

Tudo isto vem tomando corpo – impende realçar – na contramão do que às claras dispõe a LDO de 2006 – Lei nº 11.439/06 –, a qual propugna pela redução dos gastos correntes em 0,1% (zero vírgula um por cento) do PIB em relação ao nível computado em 2006. Ocorre que a referida lei posterga a limitação em tela para a fase de execução orçamentária, eximindo, destarte, o Congresso Nacional de qualquer responsabilidade quanto à compatibilização do Orçamento com a redução ora sob comento.

Outra questão é a falta de espaço para manejar tais despesas como variável de ajuste, requerido este toda vez que se exija esforço extra no sentido de assegurar a elevação da meta referida – sem contar o fato de que os Orçamentos futuros se vêem comprometidos ante os elevados níveis de “restos a pagar” a eles transferidos a título de subterfúgio, como forma, mormente, de amoldar-se à pouca liberdade resultante do compromisso voltado à geração de superávit primário<sup>307</sup>.

As margens de manobras orçamentárias mantêm-se reduzidas exatamente diante do alto grau de comprometimento de substanciais parcelas dos recursos públicos com a produção da meta de superávit, o que, em última análise, garante o pagamento de parte dos encargos financeiros assumidos pelo Governo.

---

<sup>306</sup> IZAGUIRE, Mônica. Gastos correntes do Orçamento de 2007 ultrapassam teto definido pelo governo. **Valor Econômico**. São Paulo, 28 dez. 2006, Primeiro Caderno, p. A-2.

<sup>307</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 31.

Com efeito, no Brasil, talvez por receio de que aos recursos não fosse dada a adequada destinação, empreendeu-se absurda batalha pela vinculação dos recursos orçamentários; uma vez tendo eles atingido o seu ápice, tal vinculação passou a ceder lugar a outra desenfreada corrida, a da desvinculação das receitas. Neste diapasão é que, consoante destaca Ricardo Lobo Torres, a Emenda Constitucional de Revisão nº 1 enfraqueceu o princípio da não-vinculação dos impostos a fundo, órgão ou despesa (artigo 167, inciso IV da CRFB/88), ao criar, nos exercícios de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, que contava com recursos oriundos da arrecadação do IOF, do IR, da CSLL, bem como de 20% (vinte por cento) da arrecadação de todos os tributos da União. Tal Fundo fora prorrogado pela EC nº 10/96 e pela EC nº 17/97, passando a ser denominado Fundo de Estabilização Fiscal. Pela EC nº 27/00, seu nome fora alterado para Desvinculação de Receitas da União (DRU), que desvinculou de órgão, fundo ou despesa, no período de 2000 a 2003, 20% (vinte por cento) da arrecadação de impostos e contribuições da União. Registre-se que, com a promulgação da EC nº 42/03 – responsável pela Reforma Tributária –, houve nova prorrogação, nos termos do artigo 76 do ADCT<sup>308</sup>.

É mais do que patente, portanto, que o mecanismo de desvinculação exsurge no cenário político brasileiro como reflexo direto do engessamento orçamentário. Trata-se de clara e contundente reação do Poder Executivo aos excessos perpetrados pelo Poder Legislativo no que toca à pré-alocação de verbas orçamentárias por meio de “excepcionais” vinculações, evidenciando que o Orçamento, em verdade, não só espelha, mas também absorve as crises do sistema político vigente.

Contudo, a questão é que o indigitado instrumento de desvinculação se faz acompanhar de indubitável insegurança jurídica, uma vez que a impostergável necessidade de sua prorrogação de quatro em quatro anos incute dúvidas no que concerne à situação das

---

<sup>308</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 276.



contas fiscais no médio prazo<sup>309</sup>. Corroborando a afronta ao valor segurança jurídica, vale a pena transcrever interessante trecho da exposição de motivos afeta à DRU, levada a cabo pelos à época Ministros Antonio Palocci e José Dirceu e destacada por Eugênio Rosa. Ateste-se: *Embora os indicadores da economia nacional estejam, hoje, bem melhores do que no passado, a cautela exige que se mantenha vigente tal comando até que as condições macroeconômicas e as incertezas do cenário internacional desapareçam.*<sup>310</sup>

Ocorre que a justificativa, respaldada nas “certíssimas” – aí sim – incertezas, não outorgam legitimidade ao desvio do patrimônio do contribuinte para fins de possibilitar a geração de superávit primário, mesmo porque o quadro macroeconômico internacional nunca gozou de homogeneidade<sup>311</sup>.

As mazelas trazidas pelo mecanismo em debate não se esgotam nos argumentos supra-esposados. Definitivamente, não! O artigo 76 do ADCT, ademais de vilipendiar o comando inserto no artigo 165 da CRFB/88 – especificamente quanto à proibição de se vincular as receitas auferidas a título de impostos –, transforma, “num passe de mágica”, todas as contribuições sociais e de intervenção no domínio em contribuições inexigíveis, ante a ululante inexistência de finalidade de grandioso montante da arrecadação tributária, o que, por certo, deturpa a concepção sobre a qual se fundam as contribuições. Isto sem mencionar a gritante violação ao princípio da legalidade orçamentária, *por criar um verdadeiro caixa-dois ou cheque em branco para bilhões em gastos com objetivos não previstos em lei*<sup>312</sup>.

Cheque em branco, porque o vertente mecanismo tão-somente promove a desvinculação, sem, no entanto, atribuir ao dinheiro daí advindo qualquer finalidade específica. Ademais, consoante pondera Fernando Facury Scaff, a prática de desvincular

---

<sup>309</sup> PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo**, cit., p. 164.

<sup>310</sup> ROSA, Eugênio. Violações da Constituição Financeira e seus reflexos no Direito Tributário..., cit., p. 43.

<sup>311</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>312</sup> *Ibid.*, p. 43.

logrou reduzir sobremaneira o volume de recursos disponibilizado pela CRFB/88 para as finalidades a seguir arroladas: manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da CRFB/88), financiamento de programas de desenvolvimento econômico (artigo 239 da CRFB/88), financiamento de programas vinculados ao Fundo de Amparo ao Trabalhador (artigo 239 da CRFB/88), financiamento da Seguridade Social (artigo 195 da CRFB/88), financiamento das ações na área da saúde (excetuando-se os percentuais dirigidos ao Fundo de Combate e Erradicação à Pobreza – ECs n<sup>os</sup> 21/99 e 31/00), e, por derradeiro, financiamento de projetos ambientais, de infra-estrutura de transportes e de subsídios ao transporte de combustível (EC n.º 33/01)<sup>313</sup>.

A esta altura, impõe-se tecer algumas considerações.

Não se deve deixar escapar à percepção que o espírito do princípio da não-vinculação – destinado não só a preservar a disponibilidade dos meios financeiros para programar gastos de acordo com a realidade conjuntural, mas também a garantir o sentido democrático e redistributivo da receita de impostos<sup>314</sup> – fora deturpado, às escâncaras, pelo Parlamento à custa da gradual introdução de inúmeras exceções à regra. Destarte, importante tomar nota que a prática condizente à vinculação é figura de exceção – exceção que acabou por se convolar em regra. De fácil ilação que o exacerbado dilargamento do princípio da não-afetação conduziu à sintomática desvinculação, que, por seu turno, confere ao Poder Executivo a absurda possibilidade de gastar sem que exista a correlata previsão legal e orçamentária.

De feito, procurou-se combater uma distorção alçando-se a respiradouro do Governo Federal mecanismo que viola, de forma frontal e grosseira, o princípio da separação de Poderes, núcleo intangível da Constituição da República.

---

<sup>313</sup> SCAFF, Fernando; MAUÉS, Antonio G. Moreira. **Justiça constitucional e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 104-105.

<sup>314</sup> DERZI, Misabel Abreu Machado *In*: NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**, cit., p. 282.

E as confusões não cessam por aí. A reação do Poder Legislativo – vilipendiado em sua função de autorizar os gastos orçamentários – tardou, mas não falhou, de modo que, atualmente, está em discussão, no âmbito do Congresso Nacional, a modificação do processo orçamentário – mais especificamente, a transmutação do Orçamento em instrumento impositivo.

Eis a solução que, na visão de muitos parlamentares, melhor se amoldaria à problemática em tela.

Por certo, num exame açodado – ressalte-se –, haveria incontáveis ganhos em termos de segurança jurídica, não só por parte do Governo, como por parte da população, proporcionando real arrefecimento dos riscos a que se encontra sujeita a aprovação da peça orçamentária. Sob o enfoque especificamente governista, não mais teria o Executivo de render-se a acordos providenciais voltados a “estimular” os parlamentares a votarem favoravelmente à manutenção do essencial mecanismo de desvinculação de receitas. De outra parte, a população seria beneficiada ante a maior dose de legitimidade a perpassar a discussão e a aprovação da proposta orçamentária. Sem mencionar que o Poder Executivo perderia sua nunca entendível “majestade”, incompatível com as nodais características do regime presidencialista.

Nota-se, portanto, que a concepção de Orçamento impositivo é conseqüência da exagerada liberdade de que dispõe o Chefe do Poder Executivo na condução do Orçamento. Surge, sobretudo, como freio ao renitente irrealismo da previsão orçamentária.

Nesta ordem de idéias, insta acentuar – e com tons bastante fortes – que o Chefe do Poder Executivo tudo pode quando o assunto entende com a modificação das alocações de recursos orçamentários já devidamente aprovados pelo Poder Legislativo.

De molde a demonstrar o quão acertada é a afirmação acima lançada, convém descortinar algumas das mazelas que azedam o relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Não é de hoje que se presencia o Poder Executivo levar a cabo substanciais modificações orçamentárias fazendo uso, principalmente, da espécie normativa medida provisória, em que pese a Carta Magna de 1988 albergar dispositivo – artigo 62, parágrafo 1º, inciso I, alínea *d* – coibindo tal prática.

Contudo, consoante se pode aferir da leitura do dispositivo em debate, a apontada proibição não abarca a autorização para a abertura de créditos adicionais extraordinários, os quais comportam abertura via medida provisória, *ex vi* do que dispõe o artigo 167, parágrafo 3º do texto constitucional. Desta feita, de forma recorrente é que, por via oblíqua, o Chefe do Poder Executivo Federal se vale do instrumento em questão para empreender mudanças orçamentárias circunstanciais que, em virtude disto, vão de encontro ao permissivo constitucional. Assim, por via transversa, consegue-se driblar a proibição direta da Constituição. Incrementando o enredo, sublinhe-se a renitente e vacilante atitude do Poder Judiciário em apor obstáculos à análise daquilo que é concebido como o mérito de decisão administrativa, ou seja, os requisitos de relevância e urgência indispensáveis à edição de medidas provisórias.

A prática na qual ora se procura colocar luzes não deixa de ter lugar no âmbito dos Estados. No entanto, diante da inexistência de previsão nas Constituições Estaduais da possibilidade de o Chefe do Poder Executivo editar medidas provisórias, os Governadores, cada vez mais freqüentemente, vêm lançando mão das leis delegadas<sup>315</sup>, de sorte a, por caminho transversal, alterar a destinação das verbas orçamentárias, muito embora a Carta

---

<sup>315</sup> As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República sobre matérias específicas, objeto de delegação por ato (resolução) do Congresso Nacional (artigo 68 da CRFB/88). Ocorre que não se precisa de delegação quando se tem competência originária para editar medida provisória, razão pela qual tal figura tem deixado no esquecimento a lei delegada.

Magna, em seu artigo 68, parágrafo 1º, inciso III, obstaculize o manejo de lei delegada com semelhante desiderato.

Corroborando a afirmação, convém atentar para a situação do atual Governo Estadual de Minas Gerais. Com efeito, o Governo de Minas Gerais é altamente generoso no que tange à aprovação de leis delegadas, chegando mesmo a empunhar o bastão de campeão histórico do Brasil nesse quesito, em período no qual restam incluídos o Império e a República. As primeiras 63 (sessenta e três) leis delegadas do Governo Aécio Neves advieram logo em janeiro de 2003, sob o astuto mote da grave herança do antecessor. Em dezembro de 2006, proveio a 112ª (centésima décima segunda) lei delegada no atual Governo. A 112ª lei delegada, por exemplo, outorga ao Executivo o poder de fazer o que quiser com a Administração Pública, criando ou suprimindo cargos e órgãos, além de conceder-lhe a prerrogativa de criar ou diminuir despesas, em qualquer nível da Administração Pública direta ou indireta, excepcionando o específico caso da CEMIG.

Não se olvide, sob igual perspectiva, que o ativismo do Poder Executivo na criação de leis, mormente leis que envolvem a temática econômica, vem sendo incrementado ao longo dos últimos dez anos – fator, aliás, gerador de instabilidades para o ordenamento jurídico.

De fato, conforme realçam Fernando Rezende e Armando Cunha, *as escolhas orçamentárias refletem a fragilidade da Constituição como mecanismo capaz de coordenar as expectativas dos participantes do jogo estratégico que é o processo orçamentário*<sup>316</sup>.

No mesmo diapasão, três caminhos podem ser apontados quando o assunto versa sobre modificações constitucionais. São eles: a) interpretação levada a efeito pelo STF,

---

<sup>316</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, cit., p. 73.

Guardião da Constituição; b) proposta de emenda constitucional; c) elaboração e execução de políticas públicas, amparadas, por óbvio, em legislação aprovada pelo Congresso Nacional<sup>317</sup>.

As duas primeiras categorias abarcam as regras constitucionais propriamente ditas. Todavia, na terceira categoria as modificações são engendradas sob influência da política ordinária, dentro da qual o Presidente da República e o Congresso Nacional imprimem conteúdo ao ambiente constitucional, o que sói ocorrer no propício ambiente afeto ao trâmite de aprovação do Orçamento da União. É exatamente nesse cenário que o Poder Executivo, como que redefinindo a tradicional separação de Poderes, consegue suplantar o Poder Legislativo – em termos não só de qualidade, como de quantidade – na tarefa, correlata a este último, de legislar.

A título de corroborar o sobredito, convém relembrar o período de julho de 1994 a setembro de 2001, a concentrar 91% (noventa e um por cento) do total de medidas provisórias editadas, desde a sua concepção, em outubro de 1988. Isto quer significar que o mecanismo atinente à referida espécie normativa apenas tomou vulto como ingrediente fundamental no quesito “escolhas públicas” com o início da implementação do programa de estabilização de preços<sup>318</sup>.

O processo orçamentário, por integrar fundamentalmente a engrenagem da estratégia macroeconômica, repercutiu essa sensível perda de poder do Congresso Nacional. Por todos, citem-se os descaminhos sofridos pela LDO: a de 1994 fora alterada por vinte e nove medidas provisórias, a de 2000 foi modificada por quatorze, a de 2001 foi alterada por nove, e a de 2002 o foi por uma. Com efeito, a brusca diminuição no número de medidas provisórias reflete as mudanças oriundas da promulgação da EC nº 32/02, que proibiu expressamente a sua edição no que concerne à aprovação de Planos Plurianuais, Diretrizes

---

<sup>317</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, *cit.*, p. 74.

<sup>318</sup> *Ibid.*, p. 77.

Orçamentárias, Orçamentos e créditos adicionais suplementares e especiais, o que determinou o arrefecimento do predomínio do Poder Executivo nas decisões correlatas ao programa de ajuste fiscal e, por conseguinte, a necessidade de implementar sua habilidade e capacidade de negociação junto ao Congresso Nacional, imprimindo maior abertura no que concerne às decisões envolvendo a temática orçamentária<sup>319</sup>.

O pior é que, caso não referendadas pelo Congresso Nacional as medidas provisórias, não são passíveis de modificação os efeitos das despesas já levadas a cabo.

A legalidade<sup>320</sup> estrita, que, por determinação constitucional, deve encapar a peça orçamentária, é constantemente vilipendiada.

Entretantes, nada obstante as alterações empreendidas na CRFB/88, o Poder Executivo ainda promove considerável ingerência sobre a tramitação parlamentar do Orçamento, já que a EC nº 32/02 não logrou impedir que o Governo legisle sobre o IR e sobre a CSLL.

Ademais, na mecânica orçamentária, deve-se tomar em conta que as emendas parlamentares representam as vozes dos políticos no que diz respeito à transferência de recursos para setores específicos, de molde a suprir os mais variegados segmentos organizados da sociedade. E, como não se poderia deixar de supor, os eventuais beneficiários

---

<sup>319</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, *cit.*, p. 78-79.

<sup>320</sup> Pelo princípio da legalidade orçamentária, a Administração só pode agir na forma autorizada na lei (artigos 5º, inciso II e 37 da CRFB/88). O princípio da legalidade se expressa através de três subprincípios: o da superlegalidade, o da reserva da lei e o do primado da lei. O subprincípio da superlegalidade tem a ver com a idéia de supremacia da Constituição, significando que todo direito orçamentário se subordina às normas constitucionais, tornando-se suscetível de controle jurisdicional a discrepância entre as regras orçamentárias e as do texto fundamental. Já o subprincípio da reserva da lei sugere que apenas a lei formal pode aprovar os Orçamentos e os créditos especiais e suplementares, guardando como objetivo a segurança dos direitos fundamentais e o controle político da Administração. Finalmente, o subprincípio do primado da Lei Orçamentária dispõe no sentido de que o poder regulamentar da Administração tão-somente se manifesta nos espaços deixados pelo legislador na aprovação dos Orçamentos e dos créditos especiais e suplementares. Com efeito, o artigo 167 da Carta Magna autoriza o Poder Executivo a realizar despesas, a assumir obrigações e a remanejar recursos, desde que nos termos da autorização da lei formal.

Não se perca de vista, ainda, que a criação do Estado de Direito promoveu a bifurcação entre a legalidade tributária e a legalidade orçamentária, uma vez que, anteriormente, o Orçamento se prestava à criação e à renovação da autorização anual para a cobrança de tributos (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 245-258).

desses recursos não medem esforços no sentido não só de obter esta reserva de verbas, como de aumentar a probabilidade de tais benefícios efetivamente se concretizarem. E os políticos, nesse jogo, não se pautam por regras tendentes a garantir o atendimento das prioridades consubstanciadas na vontade da população, mas, sim, por interesses imediatistas.

Malgrado tal argumentação, algumas comissões específicas passaram a ter papel mais ativo na legislação fiscal e orçamentária, de sorte que as decisões afetas a esses temas se cingem à esfera de análise de menor número de Deputados e Senadores, propiciando que o Parlamento se quede mais vulnerável às pressões exercidas por aqueles grupos de interesses especiais, mais conhecidos como *lobbystas* – sem contar que a lógica desse procedimento só faz deturpar as escolhas orçamentárias, uma vez que o corte de gastos necessariamente se abate sobre as áreas nas quais o *lobbying* não se afigura presente<sup>321</sup>.

Nesta hipótese pontual, o veto presidencial exerce irrefutável influência sobre as escolhas orçamentárias de melhor qualidade, posto que desloca para o Presidente da República decisões relevantes, demonstrando a debilidade dos sedutores indícios que apontam para a defesa da centralização do processo decisório. O veto, sem dúvida, desempenha a função de contrapeso à referida tendência do Congresso em encampar opções que não se coadunem com o ideal de equilíbrio das contas públicas, principalmente através do direcionamento de recursos para setores comandados por poderosos *lobbystas*.

É de se notar que, após o advento da EC nº 32/02, a dinâmica caracterizadora do jogo orçamentário sofrera mudanças significativas, as quais, contudo, não primaram por amainar a tendência de centralização de poderes nas mãos do Executivo, consoante doravante se procurará demonstrar.

---

<sup>321</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, *cit.*, p. 83.



Na linha de argumentação alhures desvelada, já se comprovou que o Chefe do Poder Executivo promove no Orçamento acertos ao seu bel-prazer, de modo que aquilo que fora chancelado pelo Congresso Nacional deve ainda percorrer tempestuoso périplo para que, enfim, possa sair do papel e ganhar o mundo concreto.

Exemplo corriqueiro, a acusar não apenas a exacerbada flexibilidade que perpassa a peça orçamentária, mas também a total ausência de caráter vinculativo da mesma com relação às ações do Chefe do Poder Executivo, é prodigamente representado pela votação da Lei Orçamentária de 2007, concluída em 22 de dezembro de 2006. Explica-se: a votação da Lei Orçamentária, pela primeira vez em dez anos, aconteceu dentro do lapso temporal previsto no artigo 32, parágrafo 2º, inciso III do corpo transitório da CRFB/88, o que tão-só denota que o Presidente da República, na prática, não remanesce obrigado a ater-se às balizas orçamentárias, devidamente chanceladas pelo Poder Legislativo.

## **7 ORÇAMENTO IMPOSITIVO: SOLUÇÃO OU INGERÊNCIA INDEVIDA DO PODER LEGISLATIVO?**

Muito embora o desencontro doutrinário acerca do enquadramento do Orçamento como lei formal ou como lei material se afigure vetusto – e, na mesma proporção, latente –, alguns autores se mantêm na posição de que a problemática afeta à natureza jurídica do Orçamento continua relevante, mesmo porque dela derivam outras questões, tais como a da obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas, a da criação de direitos subjetivos para terceiros e a da revogação das leis financeiras materiais<sup>322</sup>.

Desta feita, procurar-se-á colocar luzes sobre a temática em questão, de molde, sobretudo, a demonstrar que o Poder Executivo não deveria dispor de tamanha liberdade a ponto de deturpar o processo de execução orçamentária, manejando o Orçamento a seu bel prazer, como se dispusesse de verdadeiro “cheque em branco” passado pelo Poder Legislativo.

Assim é que se reveste de certa polêmica o tema acerca da natureza jurídica do Orçamento. Veja-se.

Há os que se posicionam no sentido de que a natureza jurídica do Orçamento é a de lei em sentido formal e a de ato-condição em sentido material.

Neste sentido, o Orçamento não seria lei em sentido material porque não é ato normativo, impossível de promover alterações no ordenamento jurídico, não se revelando

---

<sup>322</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 74.

apto, por conseguinte, a gerar direitos subjetivos. Estar-se-ia diante de verdadeiro ato administrativo, exatamente por ostentar características de mero instrumento arrecadatório, voltado a possibilitar ao Estado o cumprimento de seus misteres constitucionais<sup>323</sup>. A posição ora exposta é sustentada por Trobatas.

A teoria de que o Orçamento é lei formal fora desenvolvida inicialmente na Alemanha. Neste sentido, o Orçamento antepunha-se como simples autorização do Parlamento para a prática de atos de natureza administrativa<sup>324</sup>.

Sob perspectiva diversa, Gaston Jèze defende a opinião de que o Orçamento detém verve de genuína lei formal, a tão-somente prever as receitas públicas e a autorizar os gastos, sem criar direitos subjetivos e sem modificar as leis tributárias e financeiras. O Orçamento, nesta esteira, colocar-se-ia como simples ato-condição, que só do ponto de vista formal revestiria as características de lei<sup>325</sup>. O ato-condição em nada dilarga o conteúdo da lei, mas, sim, a faz eficaz para certas situações, já que preenche a condição exigida pelo Direito positivo para o exercício da competência dos agentes administrativos. Porém, nos países que abandonaram a regra da anualidade tributária, a tese do ato-condição não tem significação jurídica.

Há ainda os que, como Léon Duguit, sustentam erigir-se o Orçamento como lei formal no que toca às despesas, e como lei material relativamente às receitas. Na concepção em tela, o Orçamento, na vertente da despesa, é mera operação administrativa, ao passo que, na seara da receita, é lei<sup>326</sup>.

No entanto, imperioso não se perder de vista que a Lei Orçamentária apresenta peculiaridades que a transformam numa lei anômala. Assim é que a Lei Orçamentária

---

<sup>323</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, *cit.*, p. 309.

<sup>324</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 74.

<sup>325</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**, *cit.*, p. 311.

<sup>326</sup> *Ibid.*, p. 311.

subsume-se a prazo de remessa ao Poder Legislativo, nos termos do que preconiza o artigo 35, parágrafo 2º do corpo transitório da Lei Maior de 1988, bem como sujeita o Presidente da República a crime de responsabilidade caso descumpridos os enunciados lá apostos, *ex vi* do que proclama o artigo 85, inciso VI da CRFB/88<sup>327</sup>.

Diante de tais perspectivas – e a despeito das posições acima esposadas –, impossível também não se conceber o Orçamento como lei em sentido material no que tange especificamente às receitas, uma vez que, na previsão dos recursos tributários e das receitas ditas originárias, está presente a inegável possibilidade de cobrança. Isso quer significar que a previsão legal não se exaure numa única previsão, já que sua ação-tipo é repetida, de sorte que daí exsurge o seu caráter de generalidade – alcançando determinada classe de pessoas – e abstração – representada pela repetição, sem que se esgote a previsão legal –, inovando, via de consequência, no ordenamento jurídico. No contexto ora analisado, o Orçamento produz alterações na realidade jurídica, pelo que, publicada a Lei Orçamentária, deve a Administração exigir seus respectivos créditos, na medida em que ocorrerem. O que se quer dizer é que, a par de se ver a Administração na contingência de desempenhar funções de molde a realizar os seus créditos, remanesce a mesma jungida a alocar os respectivos recursos naqueles débitos originalmente previstos na Lei Orçamentária<sup>328</sup>.

Regis Fernandes não deixa espaço para dúvidas: a nova concepção da Lei Orçamentária não pode ser outra, senão a vinculativa da ação do Estado<sup>329</sup>, sendo certo que este, por intermédio de seus representantes, tem o dever de planificar a peça orçamentária, uma vez que apenas dessa forma se afigurará possível aferir a intenção dos governantes no sentido de cumprir os ditames lá apostos.

---

<sup>327</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*, *cit.*, p. 310.

<sup>328</sup> *Ibid.*, p. 312.

<sup>329</sup> *Loc. cit.*

Perfilhando a mesma linha de pensamento, porém há mais tempo, encontra-se José Afonso da Silva, a observar que os funcionários administrativos cingem-se ao cumprimento daquilo que fora delineado na peça orçamentária, e nos lindes nesta consubstanciados, porquanto não podem se escoimar de seguir os parâmetros fixados no Orçamento sem razão justificativa para tanto, ou com a simples justificativa de que não se viam obrigados a executar as despesas por este autorizadas<sup>330</sup>.

Extremamente valiosa ainda é a contribuição do Professor José Marcos Domingues, para quem o trato da matéria financeira não comporta discricionariedade, pelo que não se afigura admissível que, sob o mote da não-afetação, a Administração a coloque em prática em detrimento da prerrogativa do Poder Legislativo de garantir os meios de satisfação dos valores constitucionais. É que, segundo sustenta o renomado autor, a não-afetação briga com o princípio da proporcionalidade<sup>331</sup>.

O espanhol Fernando Sainz de Bujanda é outro abalizado autor que reconhece o caráter vinculativo da peça orçamentária, a qual se presta a controlar a escorreita aplicação dos ingressos públicos aos gastos eleitos na peça orçamentária<sup>332</sup>. Chega ele até mesmo a destacar a boa-fé que o administrado deposita na Administração Pública – isto porque, caso os recursos não se voltem ao atendimento das prioridades da população tal como coligidas na peça orçamentária, lhe é franqueada a via judiciária de molde a compelir a Administração a empregar os recursos aos fins colimados pelo Orçamento. É que a autorização orçamentária afeta os direitos subjetivos dos particulares, haja vista constituir requisito essencial do *iter* do procedimento administrativo do gasto público<sup>333</sup>.

---

<sup>330</sup> SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 272.

<sup>331</sup> OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta e afetação da receita**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 128.

<sup>332</sup> SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda y Derecho**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962, p. 78.

<sup>333</sup> *Id.* **Lecciones de Derecho Financiero**. 9 ed. Madrid: Facultad de Derecho – Universidad Complutense / Instituto de Estudios Políticos, 1991, p. 473-475.

E pelo mesmo percurso segue o italiano Dino Jarach, para quem o Orçamento não constitui mera justaposição de uma série de gastos, mas um plano de metas tendentes a atingir certo fim com a indicação dos recursos correspondentes. Daí seu caráter obrigatório para todos os poderes públicos, que o devem cumprir. É que, na qualidade de plano econômico, constitui lei de eficácia obrigatória para os diferentes Poderes aos quais se dirige sua execução. O conteúdo normativo é diferente, mas sua essência é um marco legal dentro do qual deve se desenvolver a ação do Governo. De parte isto, não se olvide que a natureza político-econômica do Orçamento se projeta para o âmbito jurídico<sup>334</sup>.

Entre os portugueses, José Joaquim Teixeira Ribeiro também referenda a natureza impositiva do Orçamento, ao discorrer acerca de suas funções. Averbem-se as palavras por esse autor entoadas:

*[...] Ora, o total das despesas é a soma das despesas de todos os serviços do Estado. De modo que, se as despesas de cada um dos serviços estiverem fixadas, estará fixado o total das despesas. Mas é precisamente através do Orçamento que se realiza o desiderato. A cada um dos serviços são atribuídas verbas de despesas, que representam autorizações de gastar e que, por isso mesmo, se chamam créditos. O Orçamento das despesas é, assim, uma série de aberturas de créditos aos serviços. E como estes têm de confinar as suas despesas aos créditos que lhes foram assinados, o total das despesas é dado pela soma dos créditos orçamentais. Eis a segunda função do Orçamento: fixação das despesas.*

*Isso nos mostra que o Orçamento das despesas não tem o mesmo significado, a mesma natureza, que o das receitas.*

*Pois o Orçamento das receitas é, e tem que ser, simples cálculo ou estimativa: as cobranças são sempre incertas, e não é o facto de o Estado ter previsto 50 milhões de contos de determinado imposto que faz com que essa importância venha a ser efectivamente arrecadada. [...]*

*Mas, quanto ao Orçamento das despesas, já não é, nem pode ser, assim. As verbas nele inscritas correspondem às importâncias que se prevê os serviços precisam de gastar. Por conseguinte, nunca os serviços poderão fazer despesas de montante superior ao dos créditos orçamentais. Supõe-se evidentemente que as farão de montante igual, mas isso não impede que, vindo a verificar-se excesso nas previsões, as façam de montante inferior.*

---

<sup>334</sup> JARACH, Dino. **Finanzas públicas y Derecho Tributario**. 2 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996, p. 79-80.

*Quer dizer: enquanto o Orçamento das receitas é pura previsão de cobranças, o Orçamento das despesas é previsão de gastos que os serviços não poderão ultrapassar.*<sup>335</sup>

António L. de Souza Franco, também de Portugal, discorrendo acerca da força jurídica do Orçamento, realça a sua faceta de instrumento destinado a impor limitação jurídica à Administração – mais fortemente do que o próprio Direito Administrativo. O Orçamento, sob este aspecto, precisa os limites concretos da ação financeira, que, por sua vez, é limitada por sua eficácia jurídica<sup>336</sup>.

Curial sublinhar que o planejamento, na qualidade de diretriz emanada da Constituição, não pode comportar deturpações, sob pena de se aniquilar a força residente nos mandamentos constitucionais, fato que legitimaria a atuação do Poder Judiciário de molde a corrigir os desvios verificados<sup>337</sup>.

Reforçando o caráter impositivo de que se deve revestir a peça orçamentária, ninguém melhor do que Ives Gandra Martins, o qual se posiciona no sentido de que o PPA não se presta somente a albergar meras sugestões desenvolvimentistas, porquanto impõe limites à atuação intervencionista do Governo, bem como parâmetros à programação que implique despesas e receitas vinculadas a mais de um exercício. E tais planos, em virtude de sua maior amplitude, prevalecem sobre as LOAs naquilo em que cuidarem da mesma matéria. Impende sobrelevar, por isso mesmo, que é a partir do PPA que a sociedade sabe o comportamento que se pode esperar do Governo no concernente aos projetos de longo alcance, colocando-se os Orçamentos como meros reflexos daquela parte do planejamento que se esgota no exercício. Aliás – continua a sustentar o aludido autor –, parece ter sido esta

---

<sup>335</sup> RIBEIRO, Joaquim José Teixeira. **Lições de finanças públicas**. 5 ed. Coimbra: Coimbra, 1997, p. 57-58.

<sup>336</sup> FRANCO, António L. de Souza. **Finanças públicas e Direito Financeiro**. 4 ed. Coimbra: Almedina, V. I, 1998, p. 340-341.

<sup>337</sup> GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991, p. 285.

a grande inovação com relação ao texto constitucional anterior, que, a rigor, os limitava a meras sugestões sobre o desenvolvimento nacional<sup>338</sup>.

Examinando a questão sob enfoque mitigado, está Celso Ribeiro Bastos, professando que o artigo 174 da Carta de 1988 – segundo o qual o planejamento se dará na forma da lei – elide quaisquer dúvidas ainda porventura existentes quanto à força jurídica do planejamento, ao dispor que ele será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado – denotando que, no âmbito público, o planejamento se dá com força legal. Porém, ressalva que, mesmo com relação ao setor público, o planejamento não pode ser tão determinante a ponto de frustrar o regime de livre empresa de que desfrutam os entes estatais voltados ao desempenho de atividade econômica<sup>339</sup>.

Por derradeiro, Lúcia Valle Figueiredo arremata, de uma vez por todas, a questão referente à força jurídica do planejamento indicativo, como é o caso daquele previsto no artigo 174 da CRFB/88. Salienta a autora que o Estado, muito embora possa, e até deva, modificar seus planos econômicos em função de novos interesses, deve se ater a algumas limitações, por ocasião dessas mudanças, pelo que não são justificáveis as alterações descriteriosas sob o por vezes perverso mote do interesse público. Desta feita, o particular se vê legitimado a pleitear indenização sempre que afetado pela modificação de planos econômicos ao resguardo dos quais havia feito os seus prognósticos e, com isso, deflagrado situações não passíveis de reversão<sup>340</sup>.

Todos esses autores desvelam a concepção do Orçamento como peça dotada de força impositiva, e não como repositório de meras autorizações. Entretanto, parte considerável

---

<sup>338</sup> BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 184.

<sup>339</sup> BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 83-84.

<sup>340</sup> FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 56, 2002, p. 190-193.



da Doutrina pátria exorta a natureza formal do Orçamento, o que acaba por legitimar sua manietação a cargo do Poder Executivo.

Outros intérpretes advogam que, com o advento da LRF, a não-execução de determinada despesa apenas seria admitida caso colocasse em risco o atingimento da meta fiscal, o que demandaria o correlato controle do Legislativo, exigindo que fossem explicitadas as razões por detrás do contingenciamento orçamentário. Por este motivo, há os que defendem ter a LRF introduzido no Brasil o Orçamento impositivo. Deve-se notar, no entanto, que o presente entendimento não é o que domina o quadro jurídico, já que, na prática, não foram identificadas mudanças, desde o advento da LRF, no modo de proceder do Poder Executivo no que concerne à implementação ou não de determinados créditos orçamentários. Prevalece a interpretação de que o Orçamento é meramente autorizativo, sendo certo que determinado crédito orçamentário pode não ser executado por discricionariedade do Poder Executivo<sup>341</sup>.

Na toada da problemática recém abordada, discutem-se deveras, nos dias atuais, as melhoras que adviriam de eventual mudança no Orçamento Público, que, de autorizativo, transmutar-se-ia em impositivo. Trata-se, portanto, de tema cujo debate vem se tornando por demais instigante, sobretudo diante dos recentíssimos acontecimentos ligados à execução orçamentária, ocorrências estas responsáveis por conclamar os atores políticos a procederem a revisão acerca da condução do processo orçamentário.

A corroborar a afirmação acima lançada, insta colocar luzes sobre a PEC nº 565/2006, do Senador Antônio Carlos Magalhães, cuja tramitação ora se desenrola no âmbito do Congresso Nacional, tendo como premissa básica o estabelecimento de condicionantes ao Presidente da República no que toca ao cumprimento das Leis Orçamentárias<sup>342</sup>. Trata-se,

---

<sup>341</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento impositivo no Brasil, cit.

<sup>342</sup> EMENDA CONSTITUCIONAL Nº\_, DE 2006: Altera os arts. 57, 165, 166, e acrescenta art. 165-A, todos da Constituição Federal, tornando de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

destarte, da proposição de um modelo intermediário entre o que vigora atualmente no Brasil e

Art. 1º Os arts. 57, 165 e 166 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 57. [...]

§ 2º A sessão legislativa não será encerrada sem a deliberação sobre o projeto de lei orçamentária anual.

[...]" (NR)

"Art. 165 [...].

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e III deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, ressalvadas as dotações para atender ao serviço da dívida pública, terão a programação dos gastos detalhada, no mínimo, por Estado e Distrito Federal, com o objetivo de reduzir as desigualdades inter-regionais.

[...]

§ 9º Cabe à lei complementar:

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

[...]

§ 10. A lei orçamentária anual somente incluirá novas categorias de programação se tiverem sido adequadamente contempladas com dotações aquelas em andamento." (NR)

"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 dos respectivos regimentos.

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado).

[...]

§ 6º No âmbito da União, os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional nos seguintes prazos:

I - do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, até oito meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

II - das diretrizes orçamentárias, até 20 de fevereiro e devolvido para sanção até 30 de abril, aplicando-se as disposições do art. 64, § 2º, in fine, na hipótese de não haver deliberação sobre a matéria na data indicada;

III - do orçamento anual, até sete meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

[...]" (NR)

Art. 2º A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte art. 165-A:

"Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação.

§ 1º A solicitação de que trata o caput deste artigo somente poderá ser formulada até cento e vinte dias antes do encerramento da sessão legislativa e será acompanhada de pormenorizada justificativa das razões de natureza técnica, econômico-financeira, operacional ou jurídica, que impossibilitem a execução.

§ 2º A solicitação poderá, ainda, ser formulada a qualquer tempo, nas situações que afetem negativamente a arrecadação da receita, de calamidade pública de grandes proporções, ou ainda nas previstas no art. 137, inc. II.

§ 3º Em qualquer das hipóteses, as solicitações tramitarão no Congresso Nacional em regime de urgência.

§ 4º Não havendo deliberação do Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, a solicitação será considerada aprovada.

§ 5º A não execução de programação orçamentária, nas condições previstas neste artigo, implica crime de responsabilidade.

§ 6º Do projeto de lei orçamentária anual, bem como do autógrafo encaminhado para sanção do Presidente da República, não constarão receitas cujas leis que as autorizem tenham o início de vigência posterior à data prevista no inciso III do § 6º do art. 166."

Art. 3º As normas estabelecidas no § 2º do art. 57 e na Seção II do Capítulo II do Título VI aplicam-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

Art. 4º O disposto no art. 165-A será cumprido nas condições fixadas em lei complementar a ser editada no prazo de 120 (cento e vinte) dias contados da promulgação desta Emenda.

Art. 5º Esta Emenda Constitucional entra em vigor no primeiro dia útil do segundo ano subsequente ao de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se os §§ 1º e 2º do art. 166 da Constituição Federal (BRASIL. Senado Federal. Redação final da **Proposta de Emenda à Constituição n.º 22**, de 2000, encaminhada à Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.senadofederal.gov.br/>>. Acessos em: maio 2003 / dez. 2006).

um modelo extremo, no qual os créditos orçamentários teriam de ser executados em qualquer situação.

Nos estritos termos da proposta – já aprovada no Senado Federal –, o Governo, num primeiro instante, ver-se-á obrigado a realizar todas as despesas fixadas na LOA da União. Sublinhe-se que, hoje em dia, o Orçamento tão-somente se limita a autorizar as despesas tidas por discricionárias, não vinculando o Poder Executivo ao seu fiel cumprimento.

Os lindes da questão ora em debate delineiam-se na medida em que se considera a importância política do Orçamento da União. Nesta esteira, releva notar que o montante de recursos mobilizados pelo Orçamento perfaz o equivalente a 40% (quarenta por cento) do PIB, a par de apresentar-se como o instrumento que mais outorga ao cidadão um panorama objetivo sobre as prioridades e os custos da ação governamental. A essas variáveis, agrega-se o fato de que o processo orçamentário se erige como a mira das estratégias não só dos diversos níveis de Governo, mas também dos grupos privados, os quais se locupletam das regras disciplinadoras do processo orçamentário<sup>343</sup>.

Transformar o Orçamento em mandatário significa desvincular a execução das emendas dos parlamentares da negociação de praxe com o Poder Executivo.

A providência em cogitação – não é demais salientar – carrearia ao Poder Executivo dificuldades no que tange à aprovação de medidas provisórias ou de projetos nos quais tivesse interesse, ao passo que, no mesmo diapasão, restaria reduzido o poder de barganha do Governo traduzido pelo uso estratégico das emendas de parlamentares de molde a ampliar sua base de sustentação.

---

<sup>343</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Contribuintes e cidadãos**, *cit.*, p. 65.

De feito, encaixam-se aqui, como uma luva, os argumentos expendidos pelo economista Sérgio Werlang, na tentativa de demonstrar o quão suscetível de deturpação é a concepção de Orçamento autorizativo. Confira-se:

*[...] Por algum motivo, deu-se no nosso país a interpretação que o Orçamento é uma autorização para gastos. Não uma obrigatoriedade. Assim, quando os acordos para a votação do Orçamento chegam à conclusão que uma obra deve ser feita em uma cidade e que outro tanto deve ser despendido com pesquisa agrícola, e outro tanto ainda com Bolsa Família, não é isso que o governo executará ao longo do ano. Ou seja, a obra poderá não ser feita, ou a pesquisa não financiada, e poderia haver menos recursos para o Bolsa Família. Isto porque o executivo pode cortar gastos aprovados no Orçamento a seu bel prazer. O procedimento adotado é o de contingenciamento das despesas.<sup>344</sup>*

A problemática envolvendo o nível de efetivação das previsões orçamentárias perpassa diversas questões pendentes de solução para que o Brasil possa gozar do *status* de país desenvolvido, tais como a política econômica – abarcando temas afetos à inflação, ao crescimento e à situação fiscal –, políticas sociais – envolvendo a temática das redes de proteção social e desigualdade, saúde e educação – e a eficácia do Estado.

No contexto em apreço, fora elaborado pela equipe de técnicos da Fundação Getúlio Vargas (FGV), a pedido da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, o documento “Temas para o Desenvolvimento com Equidade”, o qual se prestará a municiar as discussões travadas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)<sup>345</sup>. Assim é que, num dos capítulos, o documento discorre acerca da interdependência entre uma eventual reforma política e a mudança no processo orçamentário, uma vez que, segundo lá resta aduzido, a interdependência entre as duas reformas se afigura essencial. Isto porque, caso transformado o Orçamento em impositivo, todas as emendas

<sup>344</sup> WERLANG, Sérgio. Democracia representativa e Orçamento impositivo. **Valor Econômico**. São Paulo, 07 ago. 2006, Primeiro Caderno, p. A-13.

<sup>345</sup> GÓES, Francisco. Orçamento impositivo requer reforma política. **Valor Econômico**. São Paulo, 18 out. 2006, Primeiro Caderno, p. A-7.

aprovadas no texto final do Orçamento deverão necessariamente ser executadas, mesmo que o Poder Executivo não concorra com qualquer manifestação de vontade.

Não constitui novidade a nefasta prática de o Orçamento, desde há muito, ser utilizado como verdadeira moeda de troca na seara do Congresso Nacional. Basta pensar na situação em que a ausência de maioria estável no Congresso naturalmente impele ao Poder Executivo, no afã de angariar apoio parlamentar, uma de duas convenientes alternativas: nomeações para cargos, ou a famigerada – porque, muitas das vezes, contrária ao interesse público – execução das emendas à LOA.

De outra parte, sob o ponto de vista do Congresso Nacional – responsável por aprovar o PLO – desenvolveu-se a tendência em superestimar o valor das emendas<sup>346</sup>. Noutras palavras: o parlamentar, ciente de que na peça orçamentária será franqueado ao projeto que defende apenas um teto, “joga para cima” o valor do referido projeto, de molde a gozar de um teto maior. A mecânica que caracteriza a confecção de emendas, a par de mostrar-se danosa ao princípio do equilíbrio orçamentário, atenta à razoabilidade, tendo em vista que ignora os ideais de economicidade e eficiência. É uma ode ao desperdício.

Como se nota, o Congresso é bastante pródigo no que tange às previsões de receitas, levando, por conseguinte, o Poder Executivo, na sua tarefa de elaborar a proposta de Lei Orçamentária, a estimar as receitas de forma assaz conservadora<sup>347</sup>.

Ademais, já que facultativos os gastos, o Executivo reúne todas as condições de dosar não apenas o ritmo em que os recursos serão liberados, como também quais dos parlamentares irá convenientemente atender, podendo dar primazia às emendas de

---

<sup>346</sup> De acordo com o Deputado Valdir Raupp, relator do Orçamento de 2007, tem-se como certo que os parlamentares vão aumentar a estimativa de receita em pelo menos R\$ 5 bilhões, de molde a possibilitar-lhes a criação de despesas novas, atendendo, destarte, às demandas da própria Casa, como são as emendas coletivas (VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Sinais trocados com o pacote do governo, *cit.*).

<sup>347</sup> WERLANG, Sérgio. Democracia representativa e Orçamento impositivo, *cit.*

parlamentares amigos. Sob o espectro enfocado, o ato de liberar verbas é alçado à posição de poderosa ferramenta de convencimento e cooptação.

Em suma, o Poder Executivo raramente cumpre o que fora objeto de aprovação pelo Congresso Nacional, mesmo que tal aprovação represente mera chancela daquilo que por ele tinha sido originalmente proposto – fato que, indubitavelmente, macula o princípio democrático, posto que a decisão do povo, levada a efeito por meio de seus legítimos representantes, é constantemente desobedecida.

O quadro adquire tons mais trágicos quando se toma em conta o elevado grau de incerteza e instabilidade na dinâmica orçamentária federal, incrementada esta pela inscrição não só de receitas condicionadas, mas também de receitas incertas, aumentando o já duvidoso espaço quanto à realização da receita estimada<sup>348</sup>.

Além disso, impossível não atentar às estatísticas levantadas pela FGV com base na execução orçamentária de recursos de “Investimentos do Orçamento Geral da União”. Pois bem, entre 1999 e 2003, a considerável parcela dessas execuções foi objeto de pagamento em dezembro de cada ano. Só em 2003, 76% (setenta e seis por cento) dos investimentos restaram executados em dezembro, o que tão-só denota evidente descompasso entre o planejamento da arrecadação, a arrecadação efetiva e a disponibilidade de recursos para a execução<sup>349</sup>.

Depreende-se do esposado que a execução orçamentária se antepõe como o instrumento de maior valia do Poder Executivo para levar a efeito as negociações com os parlamentares, a jogar por terra a legitimidade de que deveria se revestir a peça orçamentária.

É nítido que a tramitação parlamentar do Orçamento sofre flagrantes distorções, impondo sejam trazidas à tona salutares discussões tendentes a, pelo menos,

---

<sup>348</sup> SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público**, *cit.*, p. 18.

<sup>349</sup> WERLANG, Sérgio. Democracia representativa e Orçamento impositivo, *cit.*

pavimentar o caminho para que se possa empreender algumas singelas modificações no relacionamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

A solução apresentada pelos técnicos da FGV à discrepância acima apontada – representada pelo alto custo político da manutenção da maioria no Congresso – passa exatamente pela modificação do mecanismo de execução orçamentária.

É certo que o Orçamento impositivo implicaria maior democratização do processo orçamentário, além do que é comum a qualquer sociedade atribuir valor positivo para o aumento da democracia na alocação de recursos públicos – o que, num enfoque diverso, privilegiaria o ideal de transparência. Afinal, o Congresso Nacional, ao contrário do Poder Executivo, está representando todo o povo, de sorte que não apenas a maioria deteria influência de peso sobre a destinação dos recursos públicos<sup>350</sup>.

No entanto, às vantagens ora enumeradas somam-se algumas nuances às quais se pode alcinhar de retrocessos, já que representariam genuínas reminiscências do período autoritário da história brasileira. Isso leva a se questionar se a solução a ser envidada à problemática sob análise deveria passar pelo aumento do poder do Congresso Nacional em alocar os recursos públicos.

Inicialmente, há de se sublinhar que o Orçamento impositivo tende a conduzir a significativo aumento no déficit público, eis que haveria excesso de emendas parlamentares sem que se pudesse contar com o correlato poder de veto do Executivo.

E as emendas – não há como negar – são expressões do não-planejamento, eis que apresentadas ao sabor dos interesses particulares de cada um dos parlamentares, geralmente preocupados não com o atendimento das necessidades públicas, mas sim com a satisfação de sua respectiva horda eleitoral.

---

<sup>350</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento impositivo no Brasil, cit.

De igual forma, o Poder Executivo não poderia valer-se, nos mesmos moldes de hoje, da faculdade de contingenciar os gastos para depois liberá-los de acordo com a efetiva materialização da receita – fato que carrega dificuldades à obtenção de superávits primários, tão necessários à saúde das contas públicas.

Seria impensável, por exemplo, que, por prudência, as receitas fossem subestimadas de molde a se possibilitar ajustar os gastos às receitas de fato arrecadadas.

Adicione-se a tais ilações o fato de que, no atual sistema político-eleitoral brasileiro – assolado por problemas afetos à ausência de fidelidade partidária e ao excesso de partidos políticos –, o Orçamento impositivo erigir-se-ia como um fator de imobilismo para a implementação de uma agenda inteligente para o País. Isto porque a composição gradual do Orçamento acaba por se tornar relevante instrumento de governabilidade.

De pronto, a encampação da concepção de Orçamento impositivo fortaleceria o Poder Legislativo, uma vez que uma decisão, hoje tomada unilateralmente, passaria a depender de autorização de outro Poder. Sob diferente prisma, o Poder Executivo não mais poderia se valer do Orçamento como um instrumento de cooptação e barganha, não se lhe afigurando possível decidir acerca da implementação de uma obra de acordo com o apoio ou não de determinado parlamentar. Os parlamentares de apoio e os de oposição, pois, passariam a gozar do mesmíssimo *status*.

Impossível não se agregar a tais ponderações o fato de que, no Brasil, quase 90% (noventa por cento) dos recursos orçamentários têm destinação obrigatória, sendo certo



que a programação financeira do Governo é engessada, restando diminuto espaço para que o Poder Público invista em políticas econômicas<sup>351</sup>.

A despeito de a aprovação do Orçamento impositivo implicar substancial aumento do poder do Congresso Nacional, tal poder não recairá sobre a totalidade do Orçamento – ou mesmo sobre a maior parte dele –, haja vista que, pelo Orçamento autorizativo hoje em vigor, o Poder Executivo também se vê podado em alocar recursos públicos, ante a enorme rigidez orçamentária.

Ao se tomar em conta o Orçamento em termos absolutos, a alteração resultante do Orçamento impositivo seria diminuta. Todavia, numericamente, a mudança é significativa, atingindo uma cifra de cerca de R\$ 20 bilhões por ano<sup>352</sup>.

Assim é que as desvantagens supra-abordadas são potencializadas pelo implacável engessamento da peça orçamentária, razão por que a adoção do Orçamento impositivo, mantido o atual cenário de irresponsabilidades, primará por agravar a já lamentável situação, carreando extremadas dificuldades à manutenção da harmonia e independência dos Poderes constituídos.

Entretanto, o ponto nodal da questão orçamentária reside na definição da programação dos gastos, que, aqui no Brasil, é efetivada pelo Executivo, o qual, após a devida autorização parlamentar, a implementa. O Poder Legislativo, desta feita, não define onde ou quanto se gastar, mas tão-somente autoriza seja concretizada a programação. Daí pode ser depreendido o papel secundário do Congresso Nacional em matéria orçamentária, motivo pelo qual, em se adotando o Orçamento impositivo, se fará necessária profunda mudança de

---

<sup>351</sup> Grande parte do Orçamento Público já é de execução obrigatória. Isso ocorre, por exemplo, com relação às despesas com pessoal, aos benefícios previdenciários, às transferências de receita a Estados e Municípios, ao pagamento dos juros da dívida pública. E no que concerne às despesas de custeio, a sua maior parcela é composta por gastos de execução obrigatória, já que a máquina administrativa não pode sofrer solução de continuidade. Sobram, desta feita, parte das despesas de custeio e do investimento público, onde se pode identificar uma relativa discricionariedade, dès que se torna extremamente difícil interromper alguns projetos nos quais aportes de dinheiro vêm sendo realizados ao longo de anos.

<sup>352</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento impositivo no Brasil, cit.

enfoque. Seria risível, no mínimo, pensar em Orçamento impositivo sem transferir a maior responsabilidade pela definição da programação ao Congresso Nacional. Fácil entender: um Parlamento que não delineou a programação não tende a ter grande interesse em obrigar o seu integral cumprimento<sup>353</sup>.

Diante da pujança destas inarredáveis constatações, a transmutação do Orçamento de autorizativo para impositivo de maneira alguma poderia prescindir de ampla e profunda reforma política – abarcando os sistemas partidário e eleitoral<sup>354</sup> –, por intermédio da qual se concebesse o regime parlamentarista como o que melhor se amolda aos problemas evidenciados aqui no Brasil.

Conforme alhures ressaltado, no sistema de governo parlamentarista, a autoridade do Governo deita bases na confiança do Poder Legislativo. O Chefe de Governo – selecionado pelo corpo legislativo – depende da confiança do Parlamento, podendo ser alijado do poder mediante voto de desconfiança. Do apoio do Parlamento, portanto, deriva a conservação do Executivo, integrado pelo Gabinete e pelo Primeiro-Ministro. Na moldura parlamentarista, o Poder Executivo erige-se como o portador dos pleitos da sociedade.

Noutra vertente, no presidencialismo, o Chefe do Poder Executivo não é dependente do voto de confiança do povo no Parlamento, porquanto chama para si uma legitimidade bem superior à do Parlamento – fator agravado pela outorga constitucional de poderes legislativos ao Presidente, majorando a esfera de atuação do Executivo. E as conseqüências daí advindas, como se viu, são desastrosas se transpostas para a seara do Orçamento Público. Não à toa, Raul Pilla sustentava ser o parlamentarismo o governo da

---

<sup>353</sup> LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento impositivo no Brasil, cit.

<sup>354</sup> Somente assim, apoios que porventura formassem maioria no Congresso Nacional poderiam ser obtidos independentemente de execução maior ou menor de emendas dos parlamentares (*Ibid.*).

responsabilidade a prazo incerto, ao passo que o presidencialismo é o governo da irresponsabilidade a prazo certo<sup>355</sup>.

O que se está querendo colocar é que a transformação do Orçamento em peça de imposição de nada adiantará, se tal mudança não for levada a efeito no bojo de um contexto mais amplo de reforma político-partidária. Por óbvio que, a persistirem os vícios que assolam nossas instituições, qualquer proposta de modificação orçamentária será inócua. Haverá, isto sim, mero deslocamento do foco problemático. De feito, se hoje o grande vilão é o Poder Executivo, ao tempo do Orçamento impositivo o bastão será passado às mãos do Poder Legislativo, sabidamente pródigo na atribuição de valores às emendas que apresenta ao PLO.

A saída para o imbróglio não pode deixar de considerar também a questão da qualidade de gestão, pelo que se faz primordial concentrar esforços na reforma da legislação. Impossível ignorar que, no Brasil, o elevado índice de desperdício de dinheiro público impôs significativas mudanças na legislação afeta à máquina administrativa, tendo-lhe imprimido caráter muito mais rígido<sup>356</sup>. Desta feita, algumas experiências inovadoras, quando adotadas no País, produzem pífios resultados, em função, sobretudo, do arcabouço institucional altamente burocrático, aliado à crença de que as benesses advirão pelo simples fato de se cumprir estritamente o que reza a legislação, relegando reduzidíssima atenção aos resultados – de novo na contramão da concepção de eficiência. Nesta linha de pensamento, imperioso destacar a sempre certa visão do mestre Diogo de Figueiredo, ao realçar que, no atual contexto do Direito – ampliado por uma juridicidade de três dimensões –, fundamental inculcar, na clássica característica jurídica de eficácia dos atos do Poder Público, a apreciação quanto ao resultado concreto da ação, de modo que, ao se adotar esse proceder, torna-se essencial aditar à análise da ação estatal respectiva a característica finalística da eficiência. A

---

<sup>355</sup> BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**, cit., p. 213.

<sup>356</sup> PEREIRA, Merval. O velho e o novo. **O Globo**. Rio de Janeiro, 16 abr. 2006, Primeiro Caderno, p. 04.

preocupação, então, não se deve deitar apenas sobre o processo decisório, mas sobre o resultado do que fora decidido. Destarte, de parte os habituais controles da existência, validade, eficácia e eficiência dos atos públicos, acrescentou-se um quinto: o de efetividade, voltado a verificar se a disposição dos fatos é, realmente, conseqüência do comando inserto na ordem jurídica. De se destacar, ainda, que a efetividade erige-se como o principal instrumento de controle da valorização da cidadania, mesmo porque é por seu intermédio que a legitimidade ganha plena visibilidade na ação do Estado<sup>357</sup>.

No ensejo de tais ponderações, a questão dos cortes lineares no Orçamento – principalmente no que concerne às rubricas atinentes aos investimentos – trilha a mesma trajetória daquelas ações centradas apenas no processo de decisão, em que não há qualquer preocupação com o efetivo atingimento de resultados. Nesse sentido, colocam-se luzes sobre a inafastável necessidade de se introduzir mudanças gerenciais voltadas ao aumento da eficiência dos gastos<sup>358</sup>.

De fato, a LRF não falhou ao albergar previsão referente à criação de um Conselho de Gestão Fiscal, o qual, nada obstante a grande valia, nunca saíra do papel. Contudo, segundo estudo levado à frente pela BOVESPA, a modificação a ser empreendida não pode prescindir de contratos de gestão através dos quais os agentes públicos responsáveis por gastos fixem metas de performance, cuja fiscalização restaria a cargo de uma espécie de agência reguladora desprovida de poder punitivo, mas detentora da capacidade de apontar as falhas, o que envolveria a possibilidade de se responsabilizar civilmente os gestores públicos na hipótese de os contratos não restarem cumpridos sem que tenha havido motivação plausível<sup>359</sup>. Tudo isso num cenário em que os resultados favoráveis sejam explicitamente

---

<sup>357</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**, *cit.*, p. 37-38.

<sup>358</sup> PEREIRA, Merval. O velho e o novo, *cit.*

<sup>359</sup> *Ibid.*

enaltecidos, conforme sugere a OCDE, em recente estudo em que fora acentuada a importância das avaliações de desempenho<sup>360</sup>.

E é exatamente por dentro da conjectura ora esboçada que exsurge a discussão acerca da desvinculação das receitas orçamentárias, de forma a propiciar maior agilidade à política econômica. Contudo – conforme já se teve oportunidade de alinhar –, tal prática, pseudo-desafogadora dos males financeiros dos quais a União padece, corresponde a uma indisfarçável patologia, eis que não só o princípio da legalidade orçamentária (artigo 167, inciso II da CRFB/88) estaria sofrendo violação, mas também o princípio da separação dos Poderes (artigo 2º da CRFB/88).

---

<sup>360</sup> PEREIRA, Merval. O velho e o novo, *cit.*

## **8 DEMOCRACIA DELIBERATIVA: UM ANTÍDOTO EFICAZ NO COMBATE AOS RISCOS**

Na qualidade de antídoto à ambivalência, impõe-se a busca moderna do consenso, cujas bases se deitam na tolerância da divergência, a qual, por sua vez, apenas é eficaz em sua tarefa de evitar agressões quando se transforma em solidariedade, isto é, disposição para entrar na luta em prol da diferença e da necessidade alheia<sup>361</sup>.

A par da ambivalência e da insegurança típicas da sociedade de risco, outra característica ganha destaque quando se faz menção ao Estado Subsidiário: a remodelação das atribuições do Estado e das tarefas cometidas à sociedade<sup>362</sup>.

Neste turbilhão, a noção do que seja público vem passando por irreversíveis releituras, de forma que não mais se toma o conceito de público como algo imanente à concepção de Estado. A tendência que ora vem se firmando representa, no dizer de Diogo de Figueiredo, verdadeira desmonopolização do poder<sup>363</sup>, engendrando a retomada de um espaço próprio da sociedade, anteriormente absorvido pelo Estado ante a postura de inércia adotada por essa mesma sociedade.

O veículo dessas mudanças é a subsidiariedade, que, à custa de reposicionar o Estado no cenário pós-moderno, vem debelando a vetusta idéia de que o poder deve concentrar-se nas mãos do Governo. Indubitavelmente, a palavra de ordem é eficiência –

---

<sup>361</sup> BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade e ambivalência**, *cit.*, p. 270-271.

<sup>362</sup> TORRES, Ricardo Lobo. Normas gerais antielisivas, *cit.*, p. 270.

<sup>363</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o Direito Administrativo, *cit.*, p. 553.

traduzida objetivamente pela idéia de economicidade –, sendo certo que, nos dias atuais, pouco importa aos olhos da sociedade se os seus interesses serão atendidos pelo aparato governamental ou por qualquer entidade de natureza privada. Está em andamento uma nova doutrina de repartição de poderes, com sucessivos níveis de concentração do poder e das descrições de competência<sup>364</sup>, de sorte que tudo o que a sociedade puder resolver não deverá ser repassado às organizações locais e, por sua vez, tudo aquilo que puder ser satisfeito pelas organizações locais não deverá ser alçado às organizações regionais, do mesmo modo que o que tais organizações puderem resolver não deve ser transferido à análise do Estado.

Por tais razões, é intuitiva a ilação de acordo com a qual, no Estado Subsidiário, a sociedade teve aumento no espectro de temas subsumidos ao seu talante decisional, o que, no entender de Raffaele De Giorgi, redundou na ampliação da consciência do risco<sup>365</sup>.

Nos termos ora descritos, a fundamentação das decisões emanadas das autoridades estatais deita bases no debate público, de modo que a judicialização pela qual vem passando a Política tem como esteio as expectativas normativas que exurgem do espaço público por intermédio de procedimentos aptos a abrir flancos à inteiração discursiva<sup>366</sup>.

No entender de Habermas, o âmago da política deliberativa fulcra-se *numa rede de discursos e negociações, a qual deve possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, morais e éticas – que são precisamente os problemas acumulados de uma fracassada integração funcional, moral e ética da sociedade*<sup>367</sup>. E o pano de fundo da política deliberativa é exatamente a cooperação entre indivíduos e a coletividade.

---

<sup>364</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A globalização e o Direito Administrativo, *cit.*, p. 556.

<sup>365</sup> GIORGI, Raffaele de. **Direito, democracia e risco**, *cit.*, p. 193.

<sup>366</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 301.

<sup>367</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, V. II, 2003, p. 47.

Todavia, a autonomia moral dos indivíduos tão-somente adquirirá concretude através da autonomia política dos cidadãos<sup>368</sup>, a qual será pavimentada pelo Direito, instrumento garantidor da participação de todos no processo de formação da opinião coletiva.

Neste sentido, ao Judiciário competirá restringir o poder da maioria, o que – repise-se – garantirá que todos os indivíduos tenham iguais possibilidades de influenciar a formação da opinião coletiva. Destarte, o público não mais é tido como monopólio estatal, reconhecendo-se ao homem a capacidade de materializar seus interesses privados, pautando-se, para tanto, em sua própria concepção de bem, sempre lastreado pela via do discurso – tornado possível pela função jurisdicional.

No entanto, até que ponto pode o Judiciário restringir o poder da maioria sem macular o princípio da separação dos Poderes?

Parece-nos que o limite da atuação jurisdicional é exatamente a existência de uma norma – expressa por regra ou princípio – que porventura fixe parâmetros à atuação da Administração Pública, sendo certo que, inexistindo norma neste sentido, não se afigurará legítimo que o Poder Judiciário se imiscua no mérito de decisão levada a efeito pelo Poder Executivo. Esse controle exercido em face da Administração Pública é consectário do ideal de legitimidade que deve permear o Estado Democrático de Direito, pelo que o controle da legalidade transmuta-se em controle de conformidade na tutela dos direitos fundamentais<sup>369</sup> – tudo com respaldo no princípio da razoabilidade, interna e externa, a imprimir caráter objetivo ao ideal de economicidade, representada pela busca do melhor resultado à custa de menos gastos – e de eficiência.

Destarte, a escassez orçamentária determina que a utilização de recursos seja pautada pelo inarredável respeito à razoabilidade. Em resumo: a preservação da razoabilidade

---

<sup>368</sup> HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**, *cit.* p. 53.

<sup>369</sup> PALU, Luiz Oswaldo. **Controle dos atos de Governo pela jurisdição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 339.



na concretização das políticas públicas invalidará a ingerência do Poder Judiciário no mérito de decisão administrativa.

Ademais, a busca do atendimento daquilo que fora erigido como prioridade pelo consenso empresta legitimidade à atuação administrativa, de sorte que qualquer invalidação de decisão administrativa vinculada pela lei resvalará no Poder Legislativo, que, ao elaborar a lei, não teria se lastreado pelo respeito ao consenso oriundo da participação de todos os indivíduos na formação da vontade coletiva.

Noutro giro, como dito alhures, a flagrante prevalência da vontade do Poder Executivo na alocação dos recursos públicos – em detrimento da soberania de que deveria gozar o Poder Legislativo em matéria orçamentária – demanda a tomada de algumas providências que perpassam pela busca do consenso, cujo esteio só pode lançar luzes sobre o ideal de democracia deliberativa.

Cláudio Pereira de Souza Neto, em posição deveras inovadora, enxerga a democracia deliberativa como um meio de conciliação das duas principais matrizes da teoria política moderna: a matriz político-liberal e a matriz democrática. Isto porque, nos dias correntes, a liberdade de expressão e de pensamento, agregada ao pluralismo político, volta-se para a busca do consenso<sup>370</sup>.

A matriz político-liberal guarda como escopo principal garantir a liberdade individual contra os abusos eventuais das autoridades estatais. É o liberalismo político, o qual de maneira alguma se confunde com o liberalismo econômico, representado pela não-intervenção do Estado na economia. Já a matriz democrática centra-se na necessidade de participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões políticas, valendo frisar que o seu âmago segue fulcrado na liberdade sob a forma de autonomia política, nos termos da qual

---

<sup>370</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**, cit., p. 19-20.

as normas tão-somente revestem-se de legitimidade quando os próprios destinatários têm participação na sua elaboração<sup>371</sup>.

Defende, por tais motivos, que a proposta de democracia deliberativa merece preponderar, em virtude mesmo de ser a que mais se coaduna com a idéia de harmonia, coerência e integração entre os princípios constitucionais.

Validando a posição acima explanada, Paulo Bonavides é claro ao afirmar que não existe teoria constitucional de democracia deliberativa que, de forma concomitante, não seja uma teoria material da Constituição, uma vez que a materialidade da teoria concentra os limites jurídicos de eficácia e aplicabilidade delineados por um controle no qual restam combinados a autoridade e a judicatura dos tribunais constitucionais e a autoridade da cidadania popular e soberana exercida em flancos de decisão de instância última<sup>372</sup>.

Bonavides, mais à frente, denuncia ter a democracia participativa superado a democracia representativa e, com isso, toda a sua noção irreal, abstrata e obscura de povo. E não é só: restaram suplantados os horizontes jurídicos da clássica separação de Poderes, haja vista que, hodiernamente, o axioma da separação reside numa distinção funcional e orgânica de poderes, representada pela democracia participativa firmada com verdade e legitimidade sobre pontos cardeais de valoração, que, por seu turno, convergirão no princípio de unidade da Constituição, garantidor da segurança jurídica e da estabilidade do ordenamento<sup>373</sup>.

Nesta esteira é que se pode afirmar que as políticas de Governo vilipendiadoras da soberania popular, caso não freadas através da via judicial de controle – o que, no entender de Bonavides<sup>374</sup>, só se revela possível numa democracia participativa –, legitimam o direito de resistência.

---

<sup>371</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**, cit., p. 21 e 40.

<sup>372</sup> BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa**, cit., p. 25.

<sup>373</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>374</sup> *Ibid.*, p. 28.

Sob perspectiva diversa, Sonia Fleury acentua que a democracia representativa vem percorrendo uma espiral de descrédito, posto que se revelou ineficaz como mecanismo de agregação de interesses e resolução de conflitos – a par dos problemas de governabilidade, devidos, em parte, à latente desconfiança nas autoridades governamentais e nos processos decisórios afetos ao rumo das políticas públicas. Citando Claus Offe, a cientista política arrola os responsáveis pelo baixo potencial de criação de unidade política por intermédio da democracia representativa: o crescente poder de veto do capital, a progressiva complexidade, a burocratização e tecnicização do processo de planejamento governamental e as negociações informais entre grupos de interesse e burocratas<sup>375</sup>.

A toda evidência, continua a cientista, desta feita recorrendo a Paul Hirst, o fracasso da democracia representativa se deve à inexistência de mecanismos assecuratórios da participação popular, sem mencionar a questão da falta de instrumentos voltados a garantir a prestação de contas<sup>376</sup>.

A corroborar os argumentos supra-expendidos, convém franquear-se espaço às bem traçadas linhas lavradas por Cláudio Pereira de Souza Neto:

*[...] As democracias contemporâneas se caracterizam, na realidade, pelo desinteresse generalizado pela política; pela grande influência do poder econômico sobre os processos eleitorais; pela manipulação da opinião pública pelos meios de comunicação; pela corrupção generalizada dos governos; **pela ausência de fidelidade dos governantes aos princípios de seu partido e às propostas de campanha** etc.<sup>377</sup>.*

No modelo de democracia representativa, os participantes subsumem-se a normas previamente aceitas de modo a eleger alternativas – fato a lastrear as deturpações retroexpostas –, enquanto na democracia deliberativa as próprias normas antepõem-se como

<sup>375</sup> FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: MARTINS, Paulo Emilio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública**, cit., p. 84.

<sup>376</sup> *Loc. cit.*

<sup>377</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**, cit., p. 168 (grifo nosso).

substrato da deliberação, sendo correto afirmar que a única norma previamente aceita é que preconiza que o processo decisório – pontilhado de argumentos ofertados pelos participantes – deve considerar a participação de todos aqueles que serão afetados pela decisão, sempre apta a gerar novas alternativas, propiciadoras de maior justiça redistributiva<sup>378</sup>.

De feito, a concepção de democracia deliberativa se deita sobre escolhas coletivas referendadas num ambiente de livre argumentação entre cidadãos iguais, sobre os quais recairão as decisões oriundas das opções porventura eleitas. Trata-se de democracia concertada ao sabor de consensos.

A democracia deliberativa, destarte, a par de privilegiar a concepção procedimental de democracia, enaltece-lhe a concepção substancial, ao erigir como moles os valores da igualdade e da liberdade.

Neste diapasão, Diogo de Figueiredo, uma vez mais, demonstra seu usual brilhantismo:

*[...] a teoria da democracia inclina-se hoje a distinguir com nitidez a **democracia como processo de seleção de agentes políticos**, ordinariamente por via de sufrágio, da **democracia como processo decisório de políticas públicas**. Embora muito se possa inovar para o aperfeiçoamento da primeira vertente, reconhecidamente, na segunda é que se abrem as mais significativas perspectivas de participação.*<sup>379</sup>

No cenário em tela, não há como a democracia deliberativa prescindir do ideal de igualdade de possibilidades de participação política<sup>380</sup>, da mesma forma que não lhe é dado abdicar da liberdade, verdadeira condição procedimental da democracia, uma vez que a legitimação das decisões políticas depende de uma troca livre e igualitária de argumentos e contra-argumentos<sup>381</sup>.

<sup>378</sup> FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula, *cit.*, p. 87.

<sup>379</sup> MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Público**, *cit.*, p. 87 (grifos no original).

<sup>380</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**, *cit.*, p. 168.

<sup>381</sup> *Ibid.*, p. 162.

Por óbvio que, ausentes as condições materializadoras da democracia deliberativa, a deliberação se quedará frustrada no que respeita à realização de seu potencial racionalizador, razão por que ao Poder Judiciário competirá exercer a função extremamente relevante de envidar os meios – seguidos das correlatas justificativas – para concretizar as indigitadas precondições, ainda que contra as decisões majoritárias<sup>382</sup>.

Ressalve-se que tão-somente pelo caminho da justificativa o Judiciário logrará desempenhar o seu mister sem que, para tanto, necessite usurpar a soberania popular, condição *sine qua non* para o fortalecimento da cooperação num cenário de pluralismo.

No entanto, faz-se necessário salientar que o pluralismo não se cinge à diversidade das concepções individuais sobre o bem, mas detém, sim, outra dimensão, associada à existência de uma pluralidade de identidades sociais<sup>383</sup>. Trata-se de uma dimensão social, fundada no seio da comunidade política, a partir da qual o sujeito divide valores e memórias.

Não se pode esquecer que tais concepções remontam à teoria de John Rawls, a qual pressupunha o respeito ao pluralismo típico do pós-positivismo, conclamando os indivíduos ao engajamento em genuíno processo de cooperação<sup>384</sup>.

---

<sup>382</sup> SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa**, *cit.*, p. 178-186.

<sup>383</sup> Aliás, o ataque do comunitarismo à doutrina liberal fulcra-se exatamente nesta outra faceta do pluralismo, associada à multiplicidade de identidades sociais e de culturas étnicas e religiosas que se fazem presentes em qualquer sociedade moderna. A escola comunitarista – cuja doutrina tomou corpo no final da década de 70 e início da década de 80 – reconhece, como o próprio nome indica, prioridade à comunidade em contraponto ao indivíduo, eis que é a comunidade a responsável, em última análise, por conferir a identidade de cada um. Uma das críticas mais ferrenhas envidadas pela escola comunitarista ao liberalismo aponta para o fato de que o relacionamento mais relevante do homem, segundo a concepção liberal, não se dá com os demais membros da comunidade onde vive, mas, sim, com o Estado assistencialista, o que levou os comunitaristas a propor uma redução do papel do Estado, o qual, a partir de então, interviria na ordem econômica através de mero fomento, sendo certo que a resolução dos problemas dos indivíduos ficaria a cargo da sociedade local (CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, Direito e justiça distributiva**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 85; BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 131).

<sup>384</sup> A teoria rawlsiana encampa a idéia basilar de que a condição humana se reputa indissolúvelmente atada à justiça na qualidade de virtude absoluta, vez que, não fosse assim, restaria aniquilada e deturpada a humanidade, já que, destruída, se quedaria a capacidade do livre exercício da autonomia (BOLONHA, Carlos. **Dois propostas de justiça: Rawls e Walzer**. In: MAIA, Antonio Cavalcanti (Org.). **Perspectivas atuais da Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 92).

Seguindo tal linha de pensamento, a concepção de Orçamento impositivo, elaborado com lastro nas proposições oferecidas pela população por ocasião da adoção de um modelo de Orçamento participativo, emerge, sob o ponto de vista esposado neste trabalho, como o embrião a impelir respeito às prioridades da população.

No Brasil, a experiência atinente ao Orçamento participativo – a despeito dos inconvenientes, afetos não só à sua pequena margem de ação, como também à falta de representatividade das entidades participantes – encarna a chama da proposição de democracia substancial guiada pela concertação. E tudo isto, segundo sustenta Ricardo Lobo Torres, catapultado pelo ressurgimento da cidadania ativa – presente na *polis* grega –, impulsionada pelo trabalho dos comunitaristas<sup>385</sup>.

A cidadania ativa ou participativa encontra guarida na CRFB/88, que foi pródiga ao levar a efeito uma nova *institucionalidade democrática*<sup>386</sup>.

Imperioso, por oportuno, sobrelevar que a democracia deliberativa – amalgamada na cidadania participativa – encontra no Orçamento participativo a sua fonte de concretização, momento em que a participação popular se transforma em participação política, encetando por influir no processo normativo – aqui entendido como processo legislativo, administrativo e judicial<sup>387</sup>. Mesmo porque, como já se demonstrou, o processo tradicional de elaboração das peças orçamentárias – não apenas em razão de ser orientado por critérios técnicos, mas por cristalizar não desprezível distância entre governantes e governados – é inacessível à cidadania<sup>388</sup>, a merecer o sepultamento nos Governos que primam pela ética e pelo zelo à democracia em sua vertente substancial.

---

<sup>385</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 99.

<sup>386</sup> FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula, *cit.*, p. 88.

<sup>387</sup> TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 101.

<sup>388</sup> ANANIAS, Patrus. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte? *In*: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento participativo; construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revam, 2005, p. 33.

Averbe-se que a própria concepção atual de Orçamento fora reforçada com a idéia de Orçamento participativo. Nesta esteira, os projetos de Leis Orçamentárias, coroando o processo de transparência<sup>389</sup> da gestão fiscal, serão objeto de debates, em audiências públicas, com segmentos representativos da população, em respeito ao pugnado pelo parágrafo único do artigo 48 da LC nº 101/00 – LRF. E não poderia ser diferente, uma vez que, no Estado Democrático de Direito, não poderia haver melhor solução do que estreitar o liame entre a vontade popular – manifestada pelo voto em um partido político – e o planejamento econômico plasmado no Orçamento – sem se considerar que a adoção da sistemática em tela possibilita mais ampla fiscalização das contas públicas pela própria sociedade, desembocando em maior legitimidade.

No entender de Gilmar Ferreira Mendes, uma democracia efetiva, impulsionando o surgimento de uma cidadania participante, não apenas se vincula à noção de *accountability* como subordina a sua própria existência. Emenda esse autor – citando Anna Maria Campos –, que o exercício de *accountability* é delineado pela qualidade das relações entre Governo e cidadão, entre burocracia e clientela, mesmo porque o comportamento dos servidores públicos é reflexo do comportamento das próprias clientelas, o que leva a crer, segundo aduz o autor, que o amadurecimento da sociedade e a emergência de uma cidadania mais ativa fazem naturalmente emergir em seu seio o conceito de *accountability*, razão por que a LRF aparece como instrumento de suma relevância dirigido ao fortalecimento das relações entre os gestores públicos e os cidadãos<sup>390</sup>.

Tudo isto é laureado pela participação popular na elaboração do Orçamento através da realização de audiências públicas, posto que permite que as decisões do Governo

---

<sup>389</sup> A transparência exsurge como princípio da gestão orçamentária responsável ou como subprincípio da responsabilidade (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 260).

<sup>390</sup> Para o autor, o conceito de *accountability* parece identificar-se com a idéia de responsabilidade fiscal, muito embora com ela não se confunda. Ressalva ele ser o termo de difícil tradução, de modo que uns consideram não haver tradução para o português, ao passo que outros – não sem certo desconforto – o definem como “responsabilidade pela prestação de contas” ou “responsabilidade pela eficiente gerência de recursos públicos” (MENDES, Gilmar Ferreira, *op. cit.*, p. 335-337).

não se distanciem dos anseios da população, legitimando a atuação do Estado. Neste ponto, a Internet antepõe-se como ferramenta fundamental, haja vista que, a um só tempo, proporciona acesso à população no que concerne ao oferecimento de sugestões, como propicia a fiscalização.

Desta feita, a encampação do ideal de Orçamento participativo vem se demonstrando essencial no desiderato de outorgar voz à população no que tange à alocação dos já poucos recursos públicos, sempre limitados em relação às demandas da coletividade, reforçando sobremaneira a prática da participação cidadã, ademais de despertar o interesse pelas questões públicas. Além disso, o Orçamento participativo, a par de ampliar o controle democrático sobre os recursos, promove significativo aumento do grau de envolvimento da população com a Administração Pública, passando esta a identificar as relações entre as decisões políticas dos governantes e as condições de vida cotidianas, o que, decerto, resvalará no comportamento eleitoral<sup>391</sup>.

Entretantes, a despeito de o Orçamento participativo deitar raízes na necessidade de se respeitar o princípio da visibilidade, a ausência de expressa previsão constitucional<sup>392</sup> constitui barreira impeditiva à sistematização nas Leis Orçamentárias da vontade esboçada nas urnas. Isto porque – deve-se salientar – o Poder Executivo não se encontra adstrito às limitações impostas em audiências públicas para a formulação da proposta orçamentária, de sorte que estas somente podem oferecer subsídios para eventual decisão, sem qualquer efeito vinculante para o administrador. Desta feita, muito embora a CRFB/88 preconize o respeito aos princípios do planejamento e da transparência, não há direito adquirido à participação popular, nem o Poder Executivo está obrigado a acolher as

---

<sup>391</sup> SOMARRIBA, Mercês. Orçamento participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. *In*: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento participativo**, *cit.*, p. 90.

<sup>392</sup> Segundo Ricardo Lobo Torres, a participação popular no Orçamento só parcialmente encontra guarida na CRFB/88, de modo que vem sendo disciplinada por leis ordinárias dos entes políticos, surgindo daí a possibilidade de conflito entre a disciplina constitucional do processo orçamentário e a regulação editada pelo ente respectivo (TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição, *cit.*, p. 103).



propostas apresentadas ou decididas em audiências públicas, o que imprimiria constitucionalidade à proposta de instituição do Orçamento participativo.

Contudo, não se deve perder de vista que a solução respaldada na idéia da participação e do discurso não se revelará eficaz caso não implementadas significativas e profundas reformas no processo de elaboração e execução orçamentárias, bem como nos sistemas partidário e eleitoral, o que significa dizer que a concepção de democracia deliberativa afigura-se inócua se a proposta de Lei Orçamentária – subsidiada na participação da sociedade –, devidamente chancelada pelo Legislativo, for estraçalhada pelas infundáveis negociações congressuais.

Ao admitir-se a possibilidade de o Poder Executivo, às expensas dos expedientes fartamente denunciados, manipular à sua conta – mas não risco – os recursos orçamentários, as prioridades da população se esvairão como poeira ao vento, emprestando à democracia deliberativa, destarte, o triste *status* de “letra morta”.

O mesmo ocorrerá se a introdução da proposta de Orçamento impositivo vier desacompanhada da necessária transferência de maior responsabilidade ao Congresso Nacional pela definição da programação dos gastos, maneira lógica de despertar-lhe o interesse pelo controle do fiel e integral cumprimento das metas consubstanciadas no Orçamento.

## **9 CONCLUSÃO**

O capítulo ora iniciado destina-se a coligir, num breve escorço, as idéias aqui defendidas, por intermédio das quais será respondida a indagação cuja investigação serviu de objeto à vertente exposição. Assim é que serão reproduzidas as conclusões a que se chegou no final de cada um dos capítulos, de modo a franquear ao leitor uma visão global e mais abrangente deste estudo.

1. Hodiernamente, no Brasil, na inexistência de um capítulo constitucional atinente à discriminação das despesas públicas, resta relegada ao Orçamento a incumbência de controlar os gastos públicos, redirecionando os recursos respectivos ao implemento de políticas sociais. Até porque, como se sabe, o princípio da redistribuição de rendas ostenta natureza orçamentária, tomando em conta as vertentes da receita e da despesa, de molde a transferir renda dos mais ricos para os pobres.

2. O desafio atual das nações soberanas está centrado na persecução da maneira mais eficaz de se domar os gastos públicos, redirecionando-os, como dito, às políticas sociais. Neste contexto, sobressai a temática da justiça distributiva, envolvendo intrincados critérios atinentes à alocação dos recursos disponíveis, já que a escassez é imanente aos recursos necessários à satisfação das necessidades públicas.

3. A globalização, ante seu evidente caráter excludente, vem acarretando a flexibilização dos direitos sociais. De fato, a luta para não ficar alijado do cenário econômico tem impingido ao Brasil qualificação pífia no ranking da desigualdade social, transformando-

o num dos países mais iníquos do mundo em termos de exclusão socioeconômica. Não é difícil enxergar que a faceta ambivalente do Estado da Sociedade de Risco aqui também dá mostras de seus efeitos, uma vez que, a despeito de o crescimento da demanda por prestações sociais afigurar-se evidente, o Estado não mais se revela capaz de atendê-las. Com efeito, depara-se com o mais intrincado dos dilemas, representado pela flagrante impossibilidade de manutenção das conquistas sociais diante do caráter de subsidiariedade que atualmente reveste o Estado Democrático de Direito.

4. Diante de semelhante constatação, pode-se extrair a conclusão segundo a qual a elaboração e a execução da peça orçamentária não passarão incólumes pelas muitas vezes nefastas conseqüências produzidas por tais mudanças de paradigma.

5. As receitas governamentais para o pagamento de pessoal e a manutenção da máquina governamental, além do custeio dos benefícios previdenciários, respondem por nada menos do que 70% dos gastos alocados, de sorte que os recursos destinados a investimentos quase nunca ultrapassam 10% (dez por cento) do total. De parte isto, cerca de 90% (noventa por cento) dos gastos incluídos nas *categorias pessoal e outras despesas correntes* restam comprometidos com o pagamento do funcionalismo público e o custeio de benefícios das previdências dos setores público e privado, sem contar as transferências para os Estados e os Municípios. Deste modo, tão-somente 10% (dez por cento) dos recursos direcionados às categorias acima aludidas podem constituir objeto de decisão política a respeito de sua destinação. Entretanto, na prática, a margem de manobra é bem menor do que os 10% (dez por cento), de vez que uma parcela desse montante já está comprometida com determinadas políticas públicas. Então, exsurge a constatação de que, no Brasil, a peça orçamentária há muito se despiu do viés de planejamento desenvolvimentista. A crença de que a programação contida no Orçamento passa a vincular as ações do Poder Público dissipa-se, em parte, frente à flagrante impossibilidade de o Chefe do Poder Executivo delinear com razoável liberdade as

metas que, no seu entender, seriam indispensáveis ao atingimento do desenvolvimento econômico.

6. Além das vinculações de receitas, conta-se com a impostergável necessidade de geração de elevados superávits primários – à custa, sempre, da elevação da carga tributária –, de molde a coartar o crescimento da relação dívida pública/PIB. E não se pode perder de vista que gastos fundamentais ao incremento da economia estão sendo sacrificados em prol de ambos os compromissos.

7. A incerteza perpassa todo o processo orçamentário, erigindo-se como ingrediente imanente à tramitação parlamentar do Orçamento, mesmo porque não são poucas as dúvidas relativas ao comportamento da arrecadação, pelo que a revisão dessas metas passou a efetivar-se corriqueiramente, apondo sérias restrições à capacidade do Estado de investir e de implementar políticas que se afiguram essenciais ao desenvolvimento econômico. O Orçamento deixou de brandir o rótulo de orientador da iniciativa privada. Resta patente que o empresariado não mais enxerga as metas apostas no Orçamento como variável a ser considerada em seus planos de investimentos no País. Por certo, nos dias atuais, os riscos e as incertezas são imanentes à execução orçamentária, porquanto a iniciativa privada, há muito, não concebe o Orçamento como um indicador destinado a municiá-la de subsídios aptos a guiar seus passos na direção do empreendedorismo econômico.

8. O engessamento da Administração Pública perpetrado pela excessiva rigidez orçamentária vem imprimindo pesadas restrições aos gastos públicos, o que, a toda evidência, deixa a impressão de que a alternância do poder político é inócua para fins de implementar as programações de governo canceladas nas urnas.

9. O implacável aumento de gastos sociais ditado pela promulgação da CRFB/88, impulsionado pelo lugar de destaque ocupado pelas denominadas receitas vinculadas – cuja implementação se dera à custa do sacrifício do princípio da não-vinculação

de impostos a fundo, órgão ou despesa –, fez com que minguasse a parcela de recursos de livre disponibilidade do Governo Federal. Destarte, na esfera federal, o conjunto das despesas obrigatórias – abarcando os gastos sob proteção da Lei Maior ou de legislação infraconstitucional, as transferências a Estados e Municípios, as despesas com pessoal e os compromissos com o pagamento da dívida pública – já beira os 90% (noventa por cento) do total das despesas não-financeiras do Orçamento Federal, de modo que a exacerbada rjeza orçamentária não somente se ergue como barreira à capacidade de investimento do Estado brasileiro, como também constitui fator preponderante à insegurança jurídica que se espalha por todo o processo orçamentário.

10. A judicialização da Política – processo caracterizado pelo avanço do Direito sobre as arenas políticas – faz com que, de um lado, os operadores do Direito – sobretudo os juízes – se mobilizem para ingerir na luta política e, de outro, os agentes políticos – nomeadamente os administradores e parlamentares – adotem procedimentos análogos aos judiciais no desempenho de seus respectivos misteres.

11. As forças impulsionadoras da judicialização da Política se acentuaram exacerbadamente, terminando por conduzir a situação atual ao paroxismo, de maneira que as tendências que despontaram na etapa inicial do processo acima descrito deram lugar a forças de retroação negativas, que ali se apuseram com vistas a corrigir as distorções emanadas dos exageros, atitudes desveladoras de um novo fenômeno: o da politização do Judiciário.

12. Não é de hoje que se avista o Guardião da Constituição exarar decisões que se contrapõem magistralmente à Lei Maior, com o evidente escopo de evitar supostas deflagrações daquilo que se convencionou chamar de “crise de governabilidade”. Assim é que a invasão da Política pelo Direito, mesmo que perpetrada em nome da igualdade, conduz à inevitável perda não só da liberdade, mas também da segurança jurídica.

13. O princípio da não-vinculação de impostos a fundo, órgão ou despesa – destinado não só a preservar a disponibilidade dos meios financeiros para programar gastos de acordo com a realidade conjuntural, mas também a garantir o sentido democrático e redistributivo da receita de impostos – foi deturpado pelo Parlamento à custa da gradual introdução de inúmeras exceções à regra. O exacerbado dilargamento do princípio da não-afetação conduziu à sintomática desvinculação, que, por seu turno, confere ao Poder Executivo a absurda possibilidade de gastar sem que exista a correlata previsão legal e orçamentária. O mecanismo de DRU – mola propulsora de insegurança jurídica – nada mais é do que uma orquestrada reação do Poder Executivo ao engessamento orçamentário produzido ao longo dos anos pelo Poder Legislativo. De feito, procurou-se combater uma distorção alçando-se a respiradouro do Governo Federal mecanismo que viola, de forma frontal e grosseira, o princípio da separação de Poderes, núcleo intangível da Constituição da República.

14. Discutem-se, nos dias atuais, as melhoras que adviriam de eventual mudança no Orçamento Público, que, de autorizativo, transmutar-se-ia em impositivo. Trata-se de tema cujo debate vem se tornando por demais instigante, sobretudo diante dos recentíssimos acontecimentos ligados à execução orçamentária, ocorrências estas responsáveis por conclamar os atores políticos a procederem à revisão da condução do processo orçamentário. No enalço desta afirmação, insta colocar luzes sobre a PEC nº 565/2006, do Senador Antônio Carlos Magalhães, cuja tramitação ora se desenrola no Congresso Nacional, tendo como premissa básica o estabelecimento de condicionantes ao Presidente da República no que toca ao cumprimento das leis orçamentárias. Nos estritos termos da proposta, o Governo, num primeiro instante, ver-se-á obrigado a realizar todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual da União.

15. Os lindes da questão delineiam-se na medida em que se considera a importância política do Orçamento da União, cujo montante de recursos mobilizados perfaz o equivalente a 40% (quarenta por cento) do PIB, a par de apresentar-se como o instrumento que mais outorga ao cidadão um panorama objetivo sobre as prioridades e os custos da ação governamental. A essas variáveis, agrega-se o fato de que o processo orçamentário se erige como a mira das estratégias não só dos diversos níveis de Governo, mas também dos grupos privados, os quais se locupletam das regras disciplinadoras do processo orçamentário.

16. No Brasil, a experiência atinente ao Orçamento participativo encarna a chama da proposição de democracia substancial guiada pela concertação. Contudo, não se deve perder de vista que a solução respaldada na idéia da participação e do discurso – democracia deliberativa – não se revelará eficaz caso não sejam implementadas significativas e profundas reformas no processo de elaboração e execução orçamentárias, bem como nos sistemas partidário e eleitoral, o que significa dizer que a concepção de democracia deliberativa se afigura inócua se a proposta de lei orçamentária – subsidiada na participação da sociedade –, devidamente chancelada pelo Legislativo, for estraçalhada pelas infundáveis negociações congressuais.

17. Ao se admitir a possibilidade de o Poder Executivo, às expensas dos expedientes fartamente denunciados, manipular à sua conta – mas não sob seu risco – os recursos orçamentários, as prioridades da população se esvairão, emprestando à democracia deliberativa o triste *status* de “letra morta”.

18. O mesmo ocorrerá se a introdução da proposta de Orçamento impositivo vier desacompanhada da necessária transferência de maior responsabilidade ao Congresso Nacional pela definição da programação dos gastos, maneira lógica de despertar-lhe o interesse pelo controle do fiel e integral cumprimento das metas consubstanciadas no Orçamento.

## REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Responsabilidade fiscal: primeiros e próximos passos**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 09 set. 2006.

\_\_\_\_\_. **Responsabilidade fiscal não é só gerar superávit primário**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 09 set. 2006.

\_\_\_\_\_; TAVARES, Martus Antonio Rodrigues; MANOEL, Álvaro; NUNES, Selene Peres. **Princípios e regras em finanças públicas: a proposta da Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil**. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.ecn.br/>>. Acesso em: 09 set. 2006.

\_\_\_\_\_; BARROSO, Rafael. Novos passos na construção do arcabouço institucional fiscal no Brasil: a premência da reforma da Lei 4.320/64. **Revista de Controle e Administração**. Rio de Janeiro: Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, V. II, n. 2, p. 153-169, jul./dez. 2006.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. A reforma do sistema de governo: rumo ao parlamentarismo ou ao semipresidencialismo? *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org.). **Poder de agenda na democracia brasileira: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 316-344.

ANANIAS, Patrus. Orçamento participativo: por que o implantamos em Belo Horizonte? *In*: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento participativo: construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revam, 2005, p. 34-47.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. Rio de Janeiro: Saraiva, 2004.

BARCELLOS, Ana Paula de. **A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de Direito Constitucional**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

\_\_\_\_\_. Dez anos da Constituição de 1988: foi bom pra você também? **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n.º 52, p. 36-65, 1999.



BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1991.

\_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1991.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade: a busca por segurança no mundo atual**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. **Modernidade e ambivalência**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

\_\_\_\_\_. **Globalização: as conseqüências humanas**. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização**. Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.

BINENBOJM, Gustavo. **A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumentos de realização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BINENBOJM, Gustavo. Direitos humanos e justiça social: as idéias de liberdade e igualdade no final do século XX. In: TORRES, Ricardo Lobo. **Legitimação dos direitos humanos**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 223-250.

BOLONHA, Carlos. Duas propostas de justiça: Rawls e Walzer. In: MAIA, Antonio Cavalcanti (Org.). **Perspectivas atuais da Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 91-116.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria constitucional da democracia participativa (Por um Direito Constitucional de luta e resistência. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade)**. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_; ANDRADE, Paes de. **História constitucional do Brasil**. 5 ed. Brasília: Ordem dos Advogados do Brasil, 2004.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. In: SOUZA, Alfredo José de *et al.* **O novo Tribunal de Contas: órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 59-75.

BRASIL. Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social. **Informativo do BNDES**. Informe-se – Área de Planejamento – Departamento Econômico n. 54 – abr. 2003. Tributação. Carga Tributária Global: estimativa para 2002. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>. Acesso em: 17 maio 2003.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Site**. Disponível em: <<http://www.senadofederal.gov.br/>>. Acessos em: maio 2003 / dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Site**. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/>>. Acessos em: maio 2003 / dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Informativos do STF**. Disponíveis em: <<http://www.stf.gov.br/>>. Acessos em: maio 2003 / dez. 2006.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e a teoria da Constituição**. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2004.

CITTADINO, Gisele. **Pluralismo, direito e justiça distributiva**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COUTO E SILVA, Almiro do. Princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no Estado de Direito contemporâneo. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, n. 46, p. 11-29, 1998.

DERZI, Misabel Abreu Machado. *In*: NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 247-333.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. *In*: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Orgs.). **Reforma Política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 249-280.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal: o resgate do planejamento governamental. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 25-41.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. O devido processo legal e a responsabilidade do Estado por dano decorrente do planejamento. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 56, p. 180-200, 2002.

FILGUEIRAS, Fernando. Quando não se quer aprender com a história: a cooptação do passado continua como mecanismo de troca entre Executivo e Legislativo. **Valor Econômico**. São Paulo, 29 dez. 2006, Primeiro Caderno, p. A-14.

FLEURY, Sonia. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. *In*: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 79-105.

FRANCO, António L. de Souza. **Finanças públicas e Direito Financeiro**. 4 ed. Coimbra: Almedina, V. I, 1998.

FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Rocco, 2005.

FURTADO, Celso. **Em busca de novo modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GALDINO, Flávio. **Introdução à teoria dos custos dos direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia Duarte de. **Finanças públicas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

\_\_\_\_\_. Mantega terá que dar um basta no crescimento do gasto. **Valor Econômico**. São Paulo, 03 abr. 2006, Primeiro Caderno, p. A-13.

\_\_\_\_\_; CASTRO, Lavínia Barros de. Previdência Social: diagnóstico e propostas de reforma. **Revista do BNDES**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, V. 10, n. 19, p. 265-292, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/>>. Acesso em: 22 jul. 2006.

GIANETTI, Eduardo. **Vícios públicos, benefícios privados?: a ética na riqueza das nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

GIORGI, Raffaele de. **Direito, democracia e risco: vínculos com o futuro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1998.

GÓES, Francisco. Orçamento impositivo requer reforma política. **Valor Econômico**. São Paulo, 18 out. 2006, Primeiro Caderno, p. A-7.

GOUVÊA, Marcos Maselli. **O controle judicial das omissões legislativas**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

\_\_\_\_\_. Balizamentos da discricionariedade administrativa na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. *In*: GARCIA, Emerson (Org.). **Discricionariedade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 309-386.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

GUIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade**. Trad. Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

GUTIERREZ, Miguel Delgado. Repartição de receitas tributárias: a repartição de fontes de receita. Receitas originárias e derivadas. A distribuição da competência tributária. *In*: CONTI, José Maurício (Org.). **Federalismo fiscal**. São Paulo: Manole, 2004, p. 33-66.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre faticidade e validade**. Trad. Flávio Beno Siebeneichler. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, V. II, 2003.

IZAGUIRRE, Mônica. Mudança nas regras de tramitação abre espaço à votação do Orçamento. **Valor Econômico**. São Paulo, 30 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-11.

\_\_\_\_\_. Gastos correntes do Orçamento de 2007 ultrapassam teto definido pelo governo. **Valor Econômico**. São Paulo, 28 dez. de 2006, Primeiro Caderno, p. A-2.

JARACH, Dino. **Finanzas públicas y Derecho Tributario**. 2 ed. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1996.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Algumas observações sobre Orçamento impositivo no Brasil. **Planejamento e políticas públicas – PPP**. Brasília / Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 26, jun./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 22 jul. 2006.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o Governo**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

LOPES, Júlio Aurélio Vianna. **A invasão do Direito: a expansão jurídica sobre o Estado, o mercado e a moral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

LOYOLA, Gustavo. Gestão fiscal preocupa. **Valor Econômico**. São Paulo, 16 out. 2006, Primeiro Caderno, p. A-15.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Os fundamentos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal n.º 101/00. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 163-175.

MATIAS PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima. *In*: ÁVILA, Humberto (Org.). **Fundamentos do Estado de Direito. Estudos em homenagem ao Professor Almiro do Couto e Silva**. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 114-119.

MELLO, Marco Aurélio de. Respeito à toga [Entrevista de Rui Nogueira]. **Primeira Leitura**. São Paulo, n.º 49, p. 24-29, mar. 2006.

MENDES, Gilmar Ferreira. *In*: NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 334-354.

MENDONÇA, Marina (Coord.). **Globalização, crescimento e pobreza. A visão do Banco Mundial sobre os efeitos da globalização**. Relatório de pesquisa política do Banco Mundial. Tradução Melissa Kassner. São Paulo: Futura, 2003.

MOREIRA, Egon Bockman. O princípio da transparência e a responsabilidade fiscal. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 127-146.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O sistema judiciário brasileiro e a reforma do Estado**. São Paulo: Celso Bastos / Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1999.

\_\_\_\_\_. A globalização e o Direito Administrativo. *In*: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Uma avaliação das tendências contemporâneas do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 543-563.

\_\_\_\_\_. **Mutações do Direito Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. **Mutações do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

\_\_\_\_\_. Orçamentos e finanças públicas democráticas: um breve ensaio sobre legitimidade fiscal. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. VIII – Direito Financeiro, p. 01-07, 2001.

\_\_\_\_\_. Reforma administrativa: uma avaliação. **Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR, n. 52, p. 114-144, 1999.

\_\_\_\_\_. Seminário sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal. **Anais**. Rio de Janeiro: Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro / Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, 05 jul. 2000.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. *In*: \_\_\_\_\_; MARTINS, Ives Gandra da Silva (Orgs.) **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 09-127.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Repensando políticas públicas: por que frequentemente falhamos no planejamento? *In*: MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTI, Octavio Penna (Orgs.). **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 189-204.

OLIVEIRA, José Marcos Domingues de. **Direito Tributário e meio ambiente: proporcionalidade, tipicidade aberta e afetação da receita**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_; HORVATH, Estevão. **Manual de Direito Financeiro**. 6 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PALU, Luiz Oswaldo. **Controle dos atos de Governo pela jurisdição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

PAULSEN, Leandro. **Direito Tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 6 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado / ESMAFE, 2004.

PEREIRA, César A. Guimarães. O endividamento público na Lei de Responsabilidade Fiscal. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 43-104.

PEREIRA, Merval. O velho e o novo. **O Globo**. Rio de Janeiro, 16 abr. 2006, Primeiro Caderno, p. 04.

PINHEIRO, Armando Castelar; GIAMBIAGI, Fábio. **Rompendo o marasmo: a retomada do desenvolvimento no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2006.

PIOVESAN, Flávia; IKAWA, Daniela. Segurança jurídica e direitos humanos: o direito à segurança de direitos. *In*: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 47-83.

PRADO, Maria Clara R. M. do. A expansão dos gastos públicos. **Valor Econômico**. São Paulo, 26 out. 2006, Primeiro Caderno, p. A-17.

RIBEIRO, Joaquim José Teixeira. **Lições de finanças públicas**. 5 ed. Coimbra: Coimbra, 1997.

ROSA, Eugênio. Violações da Constituição Financeira e seus reflexos no Direito Tributário diante da Reforma Tributária instituída pela EC n.º 42/03. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **A Reforma Tributária da Emenda Constitucional n.º 42/03: aspectos polêmicos e controvertidos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 27-45.

SAINZ DE BUJANDA, Fernando. **Hacienda y Derecho**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1962.

\_\_\_\_\_. **Lecciones de Derecho Financiero**. 9 ed. Madrid: Facultad de Derecho – Universidad Complutense. Instituto de Estudios Políticos, 1991.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

\_\_\_\_\_. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no Direito Constitucional brasileiro. *In*: ROCHA, Cármen Lúcia Antunes (Coord.). **Constituição e segurança jurídica: direito adquirido, ato jurídico perfeito e coisa julgada. Estudos em homenagem a José Paulo Sepúlveda Pertence**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 85-129.

SARMENTO, Daniel. Constituição e globalização. *In*: ALBUQUERQUE MELLO, Celso de (Org.). **Anuário Direito e Globalização**. Rio de Janeiro: Renovar, V. 1 - A Soberania, 1999, p. 53-70.

SCAFF, Fernando; MAUÉS, Antonio G. Moreira. **Justiça constitucional e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. 1. ed., 4 reimp. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SERRA, José. **Orçamento no Brasil: as raízes da crise**. São Paulo: Atual, 1994.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da. **Finanças públicas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. Brasil: conflitos federativos e reforma tributária. *In*: \_\_\_\_\_ (Coord.). **Desafios do federalismo fiscal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006, p. 83-114.

\_\_\_\_\_; CUNHA, Armando Moreira da. **O Orçamento público e a transição do poder**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Coords.). **Contribuintes e cidadãos: compreendendo o Orçamento Federal**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_ (Coords.). **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público: fundamentos da Reforma Orçamentária**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 272.

\_\_\_\_\_. **Disciplina fiscal e a qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

SOMARRIBA, Mercês. Orçamento participativo e comportamento eleitoral da população de Belo Horizonte. *In*: AZEVEDO, Sergio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (Orgs.). **Orçamento participativo – construindo a democracia**. Rio de Janeiro: Revam, 2005, p. 89-106.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Teoria constitucional e democracia deliberativa: um estudo sobre o papel do direito na garantia das condições para a cooperação na deliberação democrática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. **Jurisdição constitucional, democracia e racionalidade prática**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SUNSTEIN, Cass. **Risk and reason: safety, law and the environment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. O constitucionalismo após o New Deal. Trad. Jean Paul Cabral Veiga da Rocha. *In*: MATTOS, Paulo (Coord.). **Regulação econômica e democracia: o debate norte-americano**. São Paulo: Ed. 34, 2004, p. 131-242.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. O processo orçamentário municipal à vista da Lei Responsabilidade de Fiscal. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar / Fundação Getúlio Vargas, n. 224, abr./jun. 2001, p. 169-182.

TORRES, Ricardo Lobo. O Orçamento na Constituição. *In*: \_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, V. V, 2000.

\_\_\_\_\_. Valores e princípios constitucionais tributários. *In*: \_\_\_\_\_. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, V. II, 2005.

\_\_\_\_\_. Normas gerais antielisivas. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Temas de interpretação do Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 261-330.

\_\_\_\_\_. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei Responsabilidade de Fiscal. *In*: ROCHA, Valdir de Oliveira (Org.). **Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Dialética, 2001, p. 279-289.

\_\_\_\_\_. O princípio da transparência no Direito Financeiro. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. VIII – Direito Financeiro, 2001, p. 133-156.

\_\_\_\_\_. Existe um princípio estrutural da solidariedade? *In*: GRECO, Marco Aurélio (Org.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005, p. 198-207.

WERLANG, Sérgio. Democracia representativa e Orçamento impositivo. **Valor Econômico**. São Paulo, 07 ago. 2006, Primeiro Caderno, p. A-13.

VALOR ECONÔMICO – CONSELHO EDITORIAL. Austeridade fiscal tem de valer para todos os poderes. **Valor Econômico**. São Paulo, 22 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-12.

\_\_\_\_\_. Equação do crescimento não fecha sem o corte de gastos. **Valor Econômico**. São Paulo, 20 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-8.

\_\_\_\_\_. Gastos correm atrás de receitas no Orçamento. **Valor Econômico**. São Paulo, 29 dez. 2006, Primeiro Caderno, p. A-14.

\_\_\_\_\_. PIB, taxa de investimento e o tamanho do Estado. **Valor Econômico**. São Paulo, 03 abr. 2006, Primeiro Caderno, p. A-12.

\_\_\_\_\_. Sinais trocados com o pacote do governo. **Valor Econômico**. São Paulo, 27 nov. 2006, Primeiro Caderno, p. A-14.

VIANNA, Luiz Werneck. **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VILLELA SOUTO, Marcos Juruena. Ordem econômica na Constituição. *In*: BARROSO, Luís Roberto (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. V – Direito Constitucional. 2000, p. 151-162.

\_\_\_\_\_. Planejamento e responsabilidade fiscal. *In*: TORRES, Ricardo Lobo (Org.). **Revista de Direito da Associação dos Procuradores do Novo Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, V. VIII – Direito Financeiro, 2001, p. 69-118.



\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo da Economia**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.