

JULIANO ANTONIO GIL PISTORELLO

**CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS
ORÇAMENTÁRIOS E SUA EFICÁCIA**

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Rogério Distéfano.

**CURITIBA
2002**

TERMO DE APROVAÇÃO

JULIANO ANTONIO GIL PISTORELLO

CONSIDERAÇÕES ACERCA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS E SUA EFICÁCIA

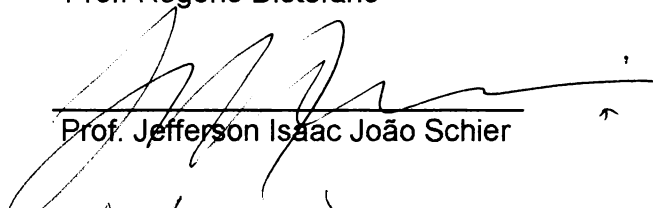
Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito pelo Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela banca examinadora formada pelos professores:

Orientador:



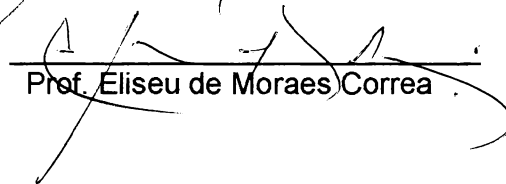
Prof. Rogério Distéfano

Membro:



Prof. Jefferson Isaac João Schier

Membro:



Prof. Eliseu de Moraes Correa

Curitiba, 05 de novembro de 2002.

*Dedico esta
monografia ao meu pai,
minha mãe,
meu irmão
e minha irmã,
meus ídolos,
pelo eterno amor
e, principalmente,
pelo suporte nos momentos em que o caminho parecia sombrio e sem saída.*

*Agradeço ao meu Orientador,
Professor Rogério Distéfano,
pela honestidade, solicitude e compreensão,
algumas das virtudes de um homem que se mostrou de princípios.*

SUMÁRIO

RESUMO	vi
1 INTRODUÇÃO	1
2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	3
2.1 NOÇÃO DE PRINCÍPIO JURÍDICO	3
2.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	5
2.3 CLASSIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	9
2.3.1 Classificação Clássica	10
2.3.1.1 Princípios jurídicos fundamentais	10
2.3.1.2 Princípios políticos constitucionalmente conformadores	10
2.3.1.3 Princípios constitucionais impositivos	10
2.3.1.4 Princípios-garantia	11
2.3.2 Classificação Contemporânea	12
2.3.2.1 Princípios estruturantes	12
2.3.2.2 Princípios constitucionais gerais.....	12
2.3.2.3 Princípios constitucionais especiais	12
3 ORÇAMENTO PÚBLICO	14
3.1 IDÉIA INICIAL E BREVE HISTÓRICO	14
3.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA	16
3.3 A TRIPARTIÇÃO DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL	18
3.3.1 O Plano Plurianual	18
3.3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias	19
3.3.3 A Lei Orçamentária Anual	19
4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS	21
4.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS	21
4.2 O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO	23
4.3 O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO	25
4.4 O PRINCÍPIO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA	27
4.5 O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE	29
4.6 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	31
4.7 O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE	33
4.8 O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE	34
4.9 OUTROS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS	35
5 EFICÁCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS	37
6 CONCLUSÃO	40
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	42

RESUMO

Trata-se de monografia jurídica de graduação, cujo método adotado para a elaboração foi a análise de material bibliográfico – obras e artigos – que versava ou apresentava afinidade com o tema do trabalho. Seguiu-se a redação do texto, na modalidade dissertativa, procurando explicar o assunto de forma concisa e objetiva. A pesquisa consistiu, a princípio, na caracterização de duas idéias: por um lado, o que vem a ser a noção de princípio constitucional e, por outro, o estudo do instituto do orçamento público. Daí, por um processo dialético de conhecimento, chegou-se à visualização do que sejam os princípios constitucionais orçamentários, bem como a sua localização na Constituição Federal de 1988. No último momento, pretendeu-se deduzir a eficácia desses princípios dentro da atividade financeira estatal. Para o desenvolvimento de tais idéias, então, analisou-se o direito financeiro à luz da Constituição.

1. INTRODUÇÃO

Consagrado pela doutrina como um ramo do direito de caráter instrumental ou processual, o direito orçamentário, por isso, não tem motivos para ficar imune a um exercício de valoração ética e principiológica. Ao contrário, as ações do Estado em matéria de orçamento público encerram (ou deveriam encerrar) princípios morais – que se consubstanciam em princípios jurídicos, objeto deste estudo – muito caros a toda a sociedade, pois são instrumentos-chave para a consecução da liberdade e da justiça democrática, bem como da garantia de direitos fundamentais (Estado Democrático de Direito), sendo este um dos aspectos que se pretenderá demonstrar.

Com efeito, princípios orçamentários são enunciados pela doutrina financeira desde o tempo dos economistas clássicos; a constitucionalização desses princípios (bem como a própria constitucionalização do orçamento público) ocorreu notadamente nas Cartas Maiores dos estados resultantes das revoluções liberais (séculos XVIII e XIX). Assim o fazem a Constituição dos Estados Unidos da América, a Declaração do Homem e do Cidadão, na França, a Constituição de 1791 deste mesmo país, a Constituição Brasileira de 1824.

Hodiernamente, o desafio dos sistemas constitucionais orçamentários é, ao enunciarem princípios jurídicos, instrumentalizar o orçamento como forma de controle democrático sobre a atividade financeira do Estado.

Desta maneira, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, vislumbra seus princípios orçamentários, embora às vezes de maneira implícita, mas não por isso menos importante; aliás, a nossa carta Magna é bastante generosa ao enunciar tais princípios, notadamente na Seção II do Capítulo II, Título IV. O presente e modesto trabalho se concentrará nesses princípios, debruçando-se também sobre a sua eficácia. Mas porque a sua eficácia?

Um momento peculiar (e importantíssimo) do sistema orçamentário público, tal seja o da elaboração normativa do orçamento, precisa, antes de sofrer a influência de decisões políticas, ser norteado pelos princípios constitucionais orçamentários. Aqui reside a importância do tema: a Constituição Federal, como afirmação jurídica de

preceitos consagrados pela população de nosso país (sociedade), enuncia, genericamente, princípios constitucionais – valores os quais a sociedade deseja serem respeitados pelo poder público. No caso do orçamento, a eficácia (entendida aqui como a possibilidade e grau de concretização na norma jurídica) dos princípios será avaliada na medida de sua observação na elaboração da lei orçamentária; esta eficácia poderá corroborar, entre outras coisas, a necessidade de o Estado atingir o tão almejado ponto de equilíbrio fiscal, como, simultaneamente, a transparência nas diversas operações financeiras, notadamente a arrecadação e despesa de verbas públicas.

2. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

2.1. NOÇÃO DE PRINCÍPIO JURÍDICO

Princípios, no significado lógico que a ciência lhes dá, são afirmações aceitas como pressupostos de validade dos demais enunciados de um determinado campo do conhecimento; assim o são porque são evidentes ou porque foram comprovados. Os princípios, portanto, são os alicerces sobre o qual se busca e se concretiza a verdade, objetivo de cada ciência.

Na ciência jurídica, vemos que, segundo SIMONIUS, “o Direito vigente está impregnado de princípios até as últimas ramificações”¹.

Assim, princípios jurídicos são enunciados normativos genéricos, que norteiam a aplicação do ordenamento jurídico vigente, ou mesmo a elaboração de novas normas.

Posto que é um sistema, o Direito apresenta, consoante CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, “mandamentos nucleares, disposições fundamentais que se irradiam sobre as suas diferentes normas”²; os princípios, então, fornecem a lógica e a racionalidade do sistema normativo – lhe fazem, pois, inteligente.

O direito apresenta os seus princípios de duas formas: ou eles não estão explícitos em textos legais, sendo produto de contextos doutrinários, posto que são modelos dogmáticos fundamentais; ou os princípios jurídicos são consagrados pela lei, e esta lhes dá força cogente, positivando-os. Mas, saliente-se, esta presença expressa em uma norma não altera a substância do princípio jurídico: tanto em uma quanto em outra forma de apresentação, o fim é o mesmo, tal seja o de condicionar a aplicação das leis vigentes.

Importante ressaltar que não cabe aqui discorrer sobre a polêmica discussão acerca da origem dos princípios de direito (se advêm da comunicação e integração de sistemas jurídicos distintos, sendo um produto do direito comparado; se advêm de uma ordem lógica anterior e superior, confundindo-os com os princípios de Direito Natural; ou se são extraídos diretamente da legislação positiva, por um processo de abstração –

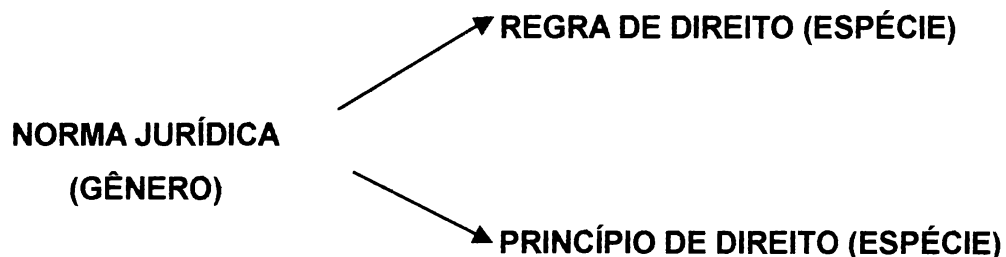
¹ *Apud* REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 300.

² *Apud* SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p.84.

dedução - de conhecimento), mas sim reconhecer-lhes a existência no direito Pátrio, por exemplo no plano constitucional orçamentário, tema do presente trabalho.

Lembremo-nos de que um determinado tipo de princípio jurídico, tal seja a espécie dos princípios gerais do direito, apresentam, verdadeiramente, um caráter coercitivo, aplicável diretamente ao caso concreto, abarcando todas as áreas da ciência jurídica; possuem, os princípios gerais do direito, natureza objetiva e concreta, sendo necessário aposentar-se a arcaica visão que lhes imputava uma mera função integrativa do direito (interpretação formalista do artigo 4º do Decreto-Lei 4.657, de 04 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro). Por conseguinte, extrai-se que os princípios jurídicos são forma de expressão do direito Positivo, estando “... o magistrado [e porque não todo operador do direito?], por força da própria natureza das coisas, autorizado expressamente pelo legislador a fazer uso desses princípios”³.

Atualmente, a cristalização da importância dos princípios de Direito tem levado ao entendimento de que se trata, em verdade, de normas jurídicas vinculantes, dotadas de efetiva juridicidade. Tem-se, portanto, a seguinte visualização: normas de direito como sendo um gênero, que apresenta como espécies jurídicas os princípios e as regras propriamente ditas.



FRANÇA, R. Limongi. **Princípios Gerais de Direito**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1971, p. 149.

2.2. CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Antes de adentrar-se diretamente no tema do presente capítulo, urge se faça uma breve explanação sobre o entendimento contemporâneo das reais dimensões que uma Constituição alcança dentro de um dado sistema normativo.

A idéia do que realmente seja e signifique uma Constituição vem transmudando-se, até de forma célere, ultimamente. Supera-se, inicialmente, o entendimento de que se trata somente da Carta Política de uma nação, ou seja, a lei-primeira que (re) instaura uma nova ordem política para um determinado Estado; também a Constituição não é mais o mero plano de governo a ser concretizado, ou apenas a definição geral dos órgãos e competências da *res pública* e suas três funções (executiva, legislativa e judiciária); ou ainda, tão somente a lei informadora de direitos e garantias individuais e coletivas a serem respeitadas tanto pelo poder público quanto pela sociedade civil.

A Constituição, numa visão pós-positivista, deve ser entendida, também, como norma de direito, de direito concreto aplicável e exigível aprioristicamente; como Carta que contém princípios e regras jurídicas com força de lei, a Constituição do século XXI tem uma função programadora da atividade do Estado e da Sociedade, atividade enquanto ação real e iminente; ressalte-se o aventuramento, nesta nova visão, em mares nunca dantes navegados, como, e principalmente, o Direito Privado, já que, agora, a Lei Maior vincula também os particulares na tarefa de persecução de seus ideais político-societários.

Agora, para ter, legitimamente, este *status* de norma jurídica a ser prontamente respeitada, a Constituição deve ser o espelho direto da vontade consensual da maioria dos cidadãos. Explica-se: as normas constitucionais expressam, via princípios e regras, os valores éticos, políticos e jurídicos perseguidos pela coletividade – democraticamente, então. Mas a democracia que elege quais serão, exatamente, os verdadeiros valores a serem consagrados não é qualquer uma, casuística,

momentânea, circunstancial. Ao contrário: é a democracia constitucional, aquela que convergiu e continua a convergir as aspirações de uma sociedade livre num especial momento histórico.

Desta forma, vislumbra-se pela primeira vez, ainda que esboçadamente, o assunto deste capítulo: princípios constitucionais. Isto porque a concretização máxima desta democracia tem no seu âmago a necessidade de realização e efetivação da prática principiológica constitucional, no dia-a-dia do direito, no dia-a-dia da vida; como se pretenderá demonstrar, até para a eficaz e plena aplicação das regras constitucionais exige-se a introdução dos princípios presentes na Carta Maior, dentro da realidade da metódica jurídica.

Em primeiro lugar, tenha-se em mente que os princípios constantes nas normas constitucionais – diga-se já, aqueles com força normativa – distinguem-se, ou melhor, especializam-se em face dos princípios próprios à interpretação dessas mesmas normas; por isso, além de sua tradicional função hermenêutica, surge uma nova e bem mais importante e incisiva qualidade atribuída aos princípios constitucionais: são verdadeiras diretrizes normativas.

Os princípios constitucionais têm, pois, natureza de norma, de lei, de preceito jurídico, embora sejam distintos das regras jurídicas propriamente ditas, mesmo as constitucionais; por outro lado, é claro, os princípios constitucionais consubstanciam a eleição (que aquela democracia constitucional de que se falou fez) de valores políticos, éticos e sociais a serem elevados na sociedade. Estas duas afirmativas desembocam na importantíssima conclusão de que os princípios constitucionais, encharcados de valores supremos de ordem política e mesmo ética, possuem uma normatividade predominante, sendo que a sua eficácia, na prática do Direito, deve ser incessantemente otimizada. Não por outro motivo que CARMEM LÚCIA ANTUNES ROCHA desfiou as seguintes palavras:

“Dotados de originalidade e superioridade material sobre todos os conteúdos que formam o ordenamento constitucional, os valores firmados pela sociedade são transformados pelo Direito em princípios; adotados pelo constituinte, sedimentam-se nas normas, tornando-se, então, pilares que informam e **conformam** o direito que rege as relações jurídicas no Estado”⁴ [grifo nosso].

Assim, os princípios constitucionais são elementos teórico-dogmáticos (lei escrita com eficácia jurídica) a partir dos quais pode-se averiguar o grau de realização – constitucional – das leis, dos atos administrativos, das sentenças, ou seja, dos atos que exprimem o poder estatal. É mister, então, para a boa compreensão e correta aplicação dos princípios constitucionais, que se reconheça a eficácia vinculante da Constituição sobre os órgãos políticos e administrativos dos Estado.

Característica que deve ser atribuída aos princípios constitucionais é o seu poder de invalidar as normas que a eles se contraponham, posto que têm, então, uma eficácia normativa superior às leis infraconstitucionais - poder diretivo dos princípios constitucionais. Isto porque, se são princípios postos na Carta Maior, estão no alto da escala normativa; como são entendidos e aplicados como norma (regra) jurídica, são, pois, as regras supremas do ordenamento, cada qual dentro do seu subsistema constitucional.

Tem-se, então, “... o reconhecimento da superioridade e hegemonia dos princípios constitucionais na pirâmide normativa, (...) apenas possível na medida em que os princípios são compreendidos e equiparados e até mesmo confundidos com os valores, sendo, na ordem constitucional do ordenamento jurídico, a expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder”⁵.

O descumprimento (ou mesmo a não atenção) de um princípio constitucional é muito mais maléfico ao ordenamento jurídico do que o desrespeito a uma simples norma (regra), isto porque não se está apenas ofendendo um específico comando normativo, mas sim toda uma gama de direitos ou mesmo o todo de um subsistema e seus valores.

⁴ *Apud* ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de Princípios Constitucionais**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 81.

⁵ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 259.

Como é reconhecido por toda a doutrina nacional, a Constituição Federal brasileira de 1988 apresenta rica e extensa diversidade de princípios, explícitos e implícitos.

Em verdade, os princípios constitucionais estão positivados, diretamente, ao longo do corpo da Carta Maior Brasileira, ou, ainda, podem ser deduzidos de certas passagens de texto da Constituição, através de uma concreta interpretação sistemático-principlista ; por isso fala-se em princípios constitucionais explícitos e princípios constitucionais implícitos. Reconhecida a existência desses princípios, reconhece-se, então, "... a Constituição como estrutura sistêmica aberta, composta por princípios e regras" ⁶.

De todo o exposto extrai-se uma consequência, a título exemplificativo, tal seja a de que cabe, sim, recurso extraordinário em processo que se verifique o desrespeito a princípio constitucional reconhecido como norma (dispositivo legal), já que este se insere no bloco normativo material da Constituição.

A partir deste momento, portanto, tenha-se em mente que princípio constitucional de que aqui tratar-se-á é (são, porque mais adiante serão analisados alguns deles, os ditos orçamentários) princípio normativo constitucional, ou seja, princípio constitucional que se pretende tenha eficácia normativa na ordem constitucional.

⁶ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel, *Op. Cit.*, p. 185. Este conceito, como bem explica o autor, é, na verdade, de autoria de José Joaquim Gomes Canotilho.

2.3. CLASSIFICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

No tocante ao tema deste capítulo, nenhum outro autor de língua portuguesa (e provavelmente de qualquer vernáculo do mundo ocidental) logrou o êxito que o jurista luso José Joaquim Gomes Canotilho alcançou. Praticamente todos os outros grandes autores constitucionalistas, tanto os portugueses como os brasileiros, reportam-se, quanto à classificação dos princípios constitucionais, aos ensinamentos do mestre de Coimbra. Por esta razão não há como evitar – o que seria uma heresia de proporções gigantescas – espelhar-se na classificação feita por Canotilho; mas, ressalte-se, não se pretende aqui ter a ousadia de repassar, suficientemente, a sistemática principiológica constitucionalista deste autor, tarefa impossível de ser realizada, dada a precisão teórico-dogmática que caracteriza a obra de Canotilho, nesta seara e em tantas outras do Direito Constitucional. Ao leitor que realmente deseja aprender e *apreender* os conceitos que ordenam e classificam os princípios constitucionais, é condição *sine qua non* a leitura do texto do próprio Canotilho⁷, exercício, aliás, dos mais prazerosos ao amante do direito público constitucionalista. O escopo do presente capítulo, de outra forma, situa-se propositadamente em face da idéia que adiante se desenvolverá - é necessário, pois, para a melhor compreensão da natureza jurídica dos princípios constitucionais orçamentários.

Há duas formas de classificar-se os princípios jurídicos existentes nas Constituições dos Estados ocidentais: uma clássica e outra que pode ser entendida como, com o perdão da palavra, mais moderna – diz-se, então, contemporânea.

⁷ Principalmente o seu **Direito constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993, p. 161 e ss.

2.3.1 Classificação Clássica

A classificação clássica sistematiza os princípios constitucionais em quatro categorias: (1) princípios jurídicos fundamentais, (2) princípios políticos constitucionalmente conformadores, (3) princípios constitucionais impositivos e (4) princípios-garantia.

2.3.1.1 Princípios jurídicos fundamentais

Os princípios jurídicos fundamentais são aqueles que, de antemão, pertencem, ou melhor, integram a consciência jurídica e são plasmados na Constituição como ordem positiva, funcionando principalmente na interpretação, integração e aplicação das próprias normas constitucionais e do sistema normativo (direito positivo); são, como a própria nomenclatura revela, fundamentais dentro do corpo constitucional, verdadeiros alicerces constitucionais de um Estado de direito.

2.3.1.2 Princípios políticos constitucionalmente conformadores

Os princípios políticos constitucionalmente conformadores revelam as valorações (opções) políticas que nortearam o legislador constituinte; por isso revelam, num exercício de indução, a própria ideologia inspiradora da Constituição, enquanto carta política maior de uma nação.

2.3.1.3 Princípios constitucionais impositivos

Os princípios constitucionais impositivos atuam ao nível da constituição dirigente, porque informam aos órgãos do Estado (administração pública, e principalmente o legislador infraconstitucional) os objetivos, fins e tarefas a serem concretizados; são chamados, também de “normas programáticas, definidoras de fins ou tarefas”⁸.

⁸ *Ibid*, p. 173.

2.3.1.4 Princípios-garantia

Os princípios-garantia são aqueles que apontam diretamente um direito, ou melhor, uma garantia aos indivíduos protegidos pela ordem jurídica. Têm caráter de verdadeira norma jurídica, de plena eficácia, sendo-lhes atribuído, no caso concreto, força de lei.

2.3.2 Classificação Contemporânea

Por seu turno, a classificação contemporânea dos princípios constitucionais procura desmontar essa estrutura um tanto quanto estanque da classificação clássica, pois procura explicar as suas três categorias aproximando-as e afastando-as apenas relativamente à sua densidade de concretização (a classificação clássica, como se observou, realmente estabelecia quatro distintas *espécies* de normas principiológicas constitucionais).

Desta forma, na classificação contemporânea dos princípios constitucionais vislumbram-se os (1) princípios estruturantes, os (2) princípios constitucionais gerais e os (3) princípios constitucionais especiais.

2.3.2.1 Princípios estruturantes

Os princípios estruturantes assentam e informam o ordenamento com os valores e fundamentos básicos de toda sistemática constitucional – princípio do Estado de direito, princípio republicano, etc.

2.3.2.2 Princípios constitucionais gerais

Os princípios constitucionais gerais aprimoram os princípios estruturantes, tornam claro o sentido jurídico destes, fazendo com que a Constituição se aperfeiçoe como sistema normativo; são princípios constitucionais gerais o princípio da legalidade da administração, o princípio da independência do Poder Judiciário, etc.

2.3.2.3 Princípios constitucionais especiais

Por último, os princípios constitucionais especiais (ou específicos) concretizam (densificam) os enunciados dos princípios estruturantes e dos princípios constitucionais gerais, fazendo com que a Constituição exerça inexcusavelmente a sua força

normativa, posto que esses princípios têm a capacidade de plena eficácia jurídica, até porque o seu grau de abstração é muito pequeno.

Esta idéia do conceito, importância e aplicação dos princípios constitucionais ditos *especiais* (específicos) será retomada, mais claramente, quando do início efetivo da temática dos princípios constitucionais orçamentários. Ao que parece, é nesta categoria de princípio constitucional que mais provavelmente podem-se encaixar os tão peculiares princípios que informam o sistema constitucional orçamentário.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO

3.1 IDÉIA INICIAL E BREVE HISTÓRICO

O ato de orçar, numa visão empírica, “... é prever receita e fixar despesa”⁹. É bastante elementar que todo indivíduo que ganha dinheiro e o despende tem o seu orçamento, isto é, o plano sobre o que entra como receita e o que sai como despesa.

Todavia, em ciência, o vocábulo orçamento é comumente associado a orçamento público, notadamente no Direito Financeiro. Por isso, a noção de orçamento que se tentará aqui explicar é aquela que, *a priori*, significa um ato contendo a aprovação das receitas e despesas do Estado. A título de curiosidade, orçamento é chamado, na França e países de língua inglesa, *budget*; na língua espanhola é *presupuesto*; os alemães o chamam *haushaltsplan* ou mesmo *budget*.

O orçamento é essencialmente, um plano de ação expresso em termos financeiros; assim concebido, torna-se claro que constitui uma etapa do planejamento. Deve ser, então, um conjunto bem integrado de decisões sobre os propósitos do Governo e os meios para lográ-los, incluindo a disposição de recursos materiais e humanos, as formas de organização, os métodos de trabalho e as medidas de tempo, quantidade e qualidade. Conseqüentemente, diz-se que o orçamento geral de um governo deve ser o programa diretor de toda a atividade governamental na função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo.

A característica essencial do orçamento é, pois, a que o define como um *programa*; esta idéia permite extrair o máximo de sua utilidade e dá sentido aos demais aspectos que se pretende realçar no seu conceito.

A idéia que deve ser, desde logo, afastada, é a de que o orçamento nada mais é do que uma lista de receitas e despesas; nesse caso, o processo de sua formulação consiste simplesmente em calcular as receitas e ajustar os gastos aos recursos disponíveis, sem se fazer esforço suficiente para convergir as ações do plano governamental, em sintonia com as aspirações da sociedade.

⁹ DEODATO, Alberto. **Manual de Ciência das Finanças**. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1983, p. 212.

A História mostra que a instituição do orçamento, ainda que com traços bastante rudimentares, se originou na Inglaterra há mais de sete séculos; naquele país, àquela época, vigorava o regime absolutista, onde todos os poderes se concentravam nas mãos do soberano que, entre outras coisas, criava e cobrava tributos e gastava o montante recolhido a seu bel prazer, sem qualquer participação do povo. Essa realidade começou a mudar, inicialmente, com o movimento da nobreza britânica (os barões queriam saber, de antemão, quais tributos iriam pagar ao rei), que, na esteira dos auspícios da maioria da população, objetivou reverter este quadro de concentração de poderes, notadamente quanto à fixação e destino da verba pública.

Como traço das primeiras vitórias deste novo jogo de forças, o povo começou a participar de modo democrático (via seus representantes) do processo dito, então, *orçamentário*. Assim dispôs a Carta Magna de 1215, assinada pelo então monarca João Sem Terra, confirmado pela Declaração de Direitos (*Bill Of Rights*) de 1689, da mesma Inglaterra.

Com a Revolução Francesa foi adotado o princípio do voto no tocante à receita, e mais tarde, também a votação e discriminação das despesas públicas.

No Brasil, desde 1824, a idéia de orçamento público foi se consolidando e aperfeiçoando ao longo do tempo; dessa época até os dias de hoje, todas as nossas Constituições deram uma considerável importância ao sistema orçamentário; a atual confere uma sessão específica à matéria, inserida no capítulo das Finanças Públicas, sendo regida pelos artigos 165 a 169.

3.2 CONCEITO E NATUREZA JURÍDICA

A Fazenda Pública, instituição reconhecida como unidade econômica do Governo, propõe-se a atingir seus objetivos por meio de uma série de decisões financeiras, algumas de cunho político, outras meramente técnicas. O conjunto das decisões é regido pelo desenvolvimento de um plano da atividade financeira; a Fazenda Pública o chama orçamento. Por isso, podemos dizer, ainda que muito sinteticamente, nas palavras de NAHARRO MORA, que o orçamento é "... la expresión contable del plan económico de la Hacienda para un período de tiempo determinado." ¹⁰.

Junto à idéia básica de que o orçamento é a peça de previsão de receitas e despesas do Estado, deve-se agregar alguns outros elementos, sobretudo políticos e jurídicos; agora, na seara das Finanças Públicas, a exata compreensão do programa de receitas e despesas públicas é brilhantemente enunciada por Antonio L. de Souza Franco, pelo que permite-se transcrever sua notória conceituação, bastante repetida na doutrina brasileira: "É (...) possível definir o Orçamento (...) como uma previsão (...) das despesas a realizar pelo Estado e dos processos de as cobrir, incorporando a autorização concedida à Administração Financeira para cobrar receitas e realizar despesas e limitando os poderes financeiros da Administração em cada ano" ¹¹.

Quanto à natureza jurídica do orçamento, para se compreender o porquê de afirmar-se se que o orçamento público é lei especial de conteúdo determinado e heterogêneo, deve-se atentar a alguns aspectos, ou mesmo funções, dos quais o orçamento se reveste.

Em primeiro lugar, ressalte-se o óbvio: o orçamento é norma jurídica - o artigo 165 da Constituição Federal diz que leis (...) estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

¹⁰ *Apud* LAPATZA, José Juan Ferreiro. **Curso de Derecho Financeiro Español**. 21ª ed. Volume I. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1999. p. 289.

¹¹ **Finanças Públicas e Direito Financeiro**. Coimbra: Livraria Almedina, 1986, p. 308.

Não se difere, formalmente, das demais leis, já que "... apresenta redação comum às leis, recebe o número de ordem na coleção destas, (...) é objeto de sanção e poderá ser vetado, como já aconteceu no Brasil" ¹².

Do ponto de vista político, o orçamento é um plano de governo apresentado ao Parlamento, analisado e aprovado por este, para que o Executivo fielmente o execute, sob a fiscalização daquele; é, talvez, a mais valiosa ferramenta de controle que a sociedade organizada exerce sobre o Estado-Administração – os representantes do povo autorizam a arrecadação de um determinado (e especificado) montante, e decide de que forma as divisas públicas serão gastas. Também é um dos objetivos da constituição orçamentária, haja vista que é um dos subsistemas da Constituição como um todo, reduzir desigualdades regionais e sociais, na medida do tipo de destinação a ser dada aos recursos orçamentários, sempre se evitando o desperdício e o desvio escuso.

Sob o aspecto eminentemente técnico, é no orçamento que a Administração Pública tem as informações de despesa da União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e também das autarquias e fundações por estes criadas e mantidas, além do raio-x das finanças das sociedades de economia mista e das empresas públicas. É um verdadeiro programa (ver item 4.2) da gestão governamental.

Tem-se, ainda, a função econômica do orçamento. O Estado, como um dos (o maior e mais importante) personagens atuantes na vida econômica da nação, pode, como de fato o faz, influenciar a tal ponto esta que se torna o verdadeiro agente regulador do fenômeno econômico. Dependendo do grau de impacto que a tributação (autorizada pelo orçamento) imponha à economia privada, dependendo dos setores que o Estado se proponha a arrefecer ou estimular financeiramente, o aspecto econômico da sociedade é transformado diretamente por decisões (opções) estampadas no orçamento público.

¹² BALEEIRO, Aliomar. **Uma Introdução à Ciência das Finanças**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 423.

3.3 A TRIPARTIÇÃO DO ORÇAMENTO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Brasileira de 1988 confere uma grande importância ao processo orçamentário, ao estipular um encadeamento lógico e sistemático ao planejamento da ação do Governo. Este planejamento se decompõe em três momentos (artigo 165, I, II e III, CF): o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, devendo então, por força de tal disposição lógico-sistemática, a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, andando ambas de acordo com o orçamento plurianual.

3.3.1 O Plano Plurianual

O Plano Plurianual evidencia as diretrizes, metas e objetivos que a administração pública deve perseguir com vistas ao desenvolvimento do país, a longo prazo; neste quadro incluem-se as despesas de investimento e inversões financeiras, além dos programas de duração continuada.

Além disso, tem-se que as emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias (adiante analisada) não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual; ao plano plurianual devem se compatibilizar, também, os planos e programas nacionais, regionais e setoriais (artigo 165, § 4º, CF).

Afirma a Carta Maior, no parágrafo 9º do artigo 165, que Lei Complementar disporá, especificadamente, sobre o plano plurianual; por enquanto vale a regra do artigo 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esta norma, um pouco confusa, enuncia que o projeto do plano plurianual (plano este a vigor até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente) será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro; cabe, pois, ao Presidente da República a tarefa de enviar o projeto de lei estabelecendo as normas básicas para o seu governo.

A natureza jurídica do plano plurianual é de uma lei formal abstrata, porque necessita do orçamento anual para que seja eficaz no tocante à realização da despesa:

é o plano plurianual uma orientação que norteia a administração pública no momento de execução da lei orçamentária anual.

3.3.2 A Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, mais específica do que o Plano Plurianual, é uma eficiente sinalização, de caráter anual, para a formulação do orçamento, sendo que é elaborada no primeiro semestre, conforme o artigo 35, II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Esta lei é um plano imediatamente prévio ao orçamento anual, baseado em análises e projeções econômicas e sociais, para a subsequente elaboração da proposta orçamentária pelo Executivo; funciona como um elo de ligação entre os planos de médio e longo prazo e o orçamento anual, na medida em que apresenta exigências e prioridades definidas para as ações governamentais.

3.3.3 A Lei Orçamentária Anual

Conhecida como lei das leis (ou lei de meios), a lei orçamentária anual é o instrumento que corporifica (concretiza) o orçamento público; é a verdadeira *conta* do Estado, já que prevê a receita e autoriza a despesa pública, seguindo vários princípios adiante analisados.

Majoritário é o entendimento de que se trata de lei formal, posto que tão somente antevê as receitas públicas e autoriza os gastos, não criando direitos subjetivos, nem modificando as leis tributárias e financeiras.

A lei orçamentária anual tem tríplice conteúdo:

O orçamento fiscal (artigo 165, § 5º, I, CF) é orçamento das despesas e receitas em sentido estrito. As receitas públicas podem ser correntes (receita tributária, receita de contribuições, receita patrimonial e transferências correntes) ou de capital (operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital). Por sua vez, as despesas públicas são classificadas em relação às

unidades orçamentárias, existindo, digamos, *grandes grupos* de despesas, que podem ser: despesas com pessoal, despesas com juros de dívida, investimentos, inversões financeiras e amortização de dívidas.

O orçamento de investimento das estatais (artigo 165, § 5º, II, CF), novidade na Carta Magna de 88, visa a programação e controle do envio até então desenfreado de recursos públicos às estatais; historicamente, estas são deficitárias, e se suas despesas não estivessem obrigatoriamente incluídas na conta anual do orçamento (controláveis, então, pelo Legislativo), restaria facilitada a prática de usurpação de dinheiro do Tesouro por empresas estatais incompetentes e até às vezes fraudulentas.

Por fim, o orçamento da seguridade social (artigo 165, § 5º, III, CF) compõe-se das prestações do Estado que garantem os direitos sociais, notadamente quanto aos riscos da atividade laboral (acidentes de trabalho) e as circunstâncias de idade avançada, maternidade e desemprego que vierem a afetar os cidadãos.

4. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS

4.1 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS

Como já se disse na introdução do presente trabalho, a história dos princípios orçamentários se confunde com a própria história do orçamento público; eles “... surgiram com a finalidade de disciplinar as funções de Governo”¹³, já que otimizavam o orçamento como forma de controle democrático do Parlamento sobre a função administrativa financeira do Estado, ou ainda, “... visam a resguardar a função política do orçamento como plano de governo que o Legislativo aprova para fiel execução pelo Executivo”¹⁴.

Importa ressaltar, antes de tudo, o fato de que os princípios orçamentários se mantêm em sintonia e equilíbrio com os demais princípios da Constituição; apesar do objeto distinto, é de suma importância ter-se em mente que eles devem estar em harmoniosa relação – a Constituição é um sistema de princípios e normas que exprimem uma inteligência una. Lógico é que a maior simbiose dos princípios orçamentários ocorre com os princípios constitucionais tributários (v. g. capacidade contributiva) e com os princípios constitucionais econômicos, como o próprio princípio do equilíbrio econômico, que tem quase um *clone* na seara orçamentária, o princípio do equilíbrio orçamentário.

Os princípios constitucionais orçamentários determinam e expressam, na linguagem própria da Carta Maior, valores morais que se transmudam em valores jurídicos gerais e abstratos. Num primeiro momento, pode-se dizer que os princípios do orçamento “... são os enunciados genéricos que informam a criação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas orçamentárias”¹⁵. Mas, como se verá no capítulo sobre a sua eficácia, eles são muito mais do que isso.

¹³ NASCIMENTO, Carlos Valder do **Finanças Públicas e Sistema Constitucional Orçamentário**. Rio de Janeiro: Forense, 1995, p. 55.

¹⁴ BALEEIRO, Aliomar, *Op. Cit.*, p. 420.

¹⁵ TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário, volume V: O Orçamento na Constituição**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 121.

Não há que confundir, obviamente, os princípios constitucionais orçamentários com as normas orçamentárias; estas, regras de direito, estão um passo à frente no processo de concretização do direito orçamentário, subordinando-se, irremediavelmente, àqueles. Os princípios orçamentários são dotados de uma maior generalidade e abstração, posto que não se desdobram em hipótese e consequência, além de não preverem nenhum tipo de sanção.

No plano concreto da Administração Pública, são princípios constitucionais, expressos e implícitos, que regulam a capacidade financeira das unidades políticas da Federação, e estabelecem a competência dos poderes na elaboração e aplicação das normas de direito financeiro em geral.

Pode-se dizer que os princípios constitucionais orçamentários, ao lado de outros princípios constitucionais, não enunciam diretamente direitos fruíveis, mas sua verdadeira importância reside na averiguação do juízo de constitucionalidade de certas leis e medidas administrativas, na medida em que a interpretação destas se faz com os parâmetros jurídicos e axiológicos de tais princípios constitucionais. Isto não quer dizer que os princípios constitucionais orçamentários sejam meras normas programáticas: ao contrário, sua normatividade é a máxima possível, pois sua aplicabilidade, bastante peculiar, é verdade, deve ser direta e imediata.

4.2 O PRINCÍPIO DO PLANEJAMENTO

O orçamento público, ao estabelecer a receita fiscal e patrimonial do Estado, autorizando as despesas nas diversas áreas de atuação da Administração Pública e promovendo o desenvolvimento econômico, é uma forma de planejamento estatal; a receita e a despesa pública se dão através de planos anuais e plurianuais.

O artigo 165 da Constituição Federal estabelece três planejamentos orçamentários: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; desta forma está enunciado o princípio do planejamento – também chamado de princípio da programação -, pelo qual o Estado antevê as suas possibilidades de arrecadação e despesa não apenas imediatamente, mas também a médio e longo prazo.

Portanto, um dos aspectos mais importantes a se ressaltar no orçamento público é a sua característica de ser o programa diretor de toda a atividade governamental, em sua função de orientar os processos sociais e servir aos interesses do povo; ele não é apenas uma lista de receitas e despesas, onde simplesmente se calculariam as primeiras e se ajustariam as últimas aos recursos disponíveis. É no orçamento que se entrelaçam as partes distintas do trabalho governamental, num conjunto equilibrado de decisões, em harmonia com as tendências da evolução social e os anseios populares.

Todavia, o princípio do planejamento não se esgota neste mero espectro técnico de programação da atividade financeira. Ele permite que o sistema orçamentário exerça uma função reguladora da sociedade através da Administração, o que não se confunde com dirigismo ou intervencionismo econômico; é apenas a regulação da economia e das relações sociais, posto que a Administração, desta forma, complementa a atividade privada e supre as insuficiências sociais. Detectada uma atividade ou espaço territorial que deve ser estimulado economicamente, um bom planejamento orçamentário pode vir a propiciar uma atuação estatal que preencha aquela lacuna sócio-econômica.

O conceito de planejamento (programação) passa pelo reconhecimento dos seus dois elementos básicos: os objetivos (ações a que se propõe a Administração Pública) e os meios (recursos econômicos para tanto).

Por objetivo entende-se "... cada bem ou serviço que as entidades públicas se propõem a colocar à disposição da comunidade no cumprimento de suas finalidades para satisfazer as necessidades coletivas" ¹⁶; por seu turno, meio "... é o serviço que a entidade presta a si mesma para servir de apoio à produção de bens ou serviços em favor da coletividade" ¹⁷.

¹⁶ SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973, p. 113.

¹⁷ *Id.*

4.3 O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

O princípio do equilíbrio orçamentário é um verdadeiro dogma dentro da Ciência Clássica das Finanças; a correspondência matemática entre a receita e a despesa do Estado era uma noção óbvia e básica para Adam Smith e seus contemporâneos.

Este princípio foi profundamente mitigado pela doutrina econômica de Keynes, que pregava os chamados orçamentos anticíclicos (que propiciavam orçamentos deficitários) em épocas de depressão econômica, o que possibilitaria o alavancamento da economia e o alcance do pleno emprego; a crise financeira mundial dos anos seguintes a 1970 veio a demonstrar as falhas desta teoria, em virtude do aumento de despesas públicas, do excesso de regulação por parte da Administração Pública, do crescimento geométrico do déficit público. Retorna à cena com toda a força (para alguns, como uma das faces do neoliberalismo) a necessidade do equilíbrio financeiro, para possibilitar o controle do déficit público, a contenção de despesas, exigindo, inexoravelmente, a volta do equilíbrio orçamentário público.

A Carta Magna brasileira de 1988 consagrou o princípio do equilíbrio orçamentário, que se viabilizará também via legislação ordinária. Só que o fez sob o prisma da reserva do possível, isto é, não atribuiu ao princípio do equilíbrio orçamentário eficácia vinculante plena, já que permitiu o endividamento limitado.

Várias são as normas constitucionais que exprimem a opção do legislador constitucional pela busca do equilíbrio orçamentário. Dentre elas deve-se destacar a exigência de lei complementar para dispor sobre dívida pública externa e interna (artigo 163, II); a exigência de transparência e projeção dos efeitos na concessão de incentivos e renúncia de receitas (artigo 165, § 6º); a vedação de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais (artigo 167, II); a vedação da abertura de crédito suplementar ou especial sem a indicação dos recursos correspondentes (artigo 167, V).

Contudo, importa uma maior atenção à, talvez, mais clara e incisiva norma constitucional que alude ao princípio do equilíbrio orçamentário, tal seja o disposto no artigo 167, VII, CF: a vedação de concessão ou utilização de créditos ilimitados.

Tal proibição "... realça a preocupação do constituinte em não permitir flexibilidade à execução da lei orçamentária" ¹⁸; estes créditos ilimitados não são programas ou projetos não previstos no orçamento: são os créditos destinados aos próprios programas orçamentários. O que o legislador constituinte quis especificar é que deve existir um teto que defina os limites de concessão ou utilização dos créditos concedidos a programas aprovados; não se entra no mérito do *quantum* deste limite (questão eminentemente política), mas apenas exige que exista este limite. Se desta forma não fosse, um único programa do orçamento poderia provocar uma sangria nos cofres públicos capaz de desequilibrar consideravelmente todo o sistema.

¹⁸ BASTOS, Celso & MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil, volume 6, tomo 2.** São Paulo: Saraiva, 1991, p. 355

4.4 O PRINCÍPIO DA UNIDADE ORÇAMENTÁRIA

O princípio da unidade orçamentária acentua a faceta de instrumento político inerente ao orçamento público; permite, pois um maior controle racional e direto do Poder Legislativo sobre as operações financeiras do Executivo, uma vez que exige a reunião de todas as receitas e de todas as despesas - do Governo e das empresas ligadas a ele - numa lei orçamentária (anual) única.

Decompondo-se analiticamente o princípio da unidade orçamentária, são identificadas, as seguintes exigências:

A inclusão **num só documento** de todas as receitas e despesas, em vez de permitir-se a existência de vários orçamentos separados; a apresentação de todas as receitas e despesas **numa só conta**, de modo que possam confrontar os totais para determinar a existência de equilíbrio, déficit ou superávit; a unidade de caixa, em virtude da qual todas as receitas e despesas convergem para **um fundo geral**, evitando-se as vinculações de certos fundos a fins específicos ¹⁹ [grifos nossos].

Para acentuar a utilidade de tal princípio orçamentário, afirma STEVAN MILATCHITCH que "... a inscrição em documento único (...) de todas as operações de receita e (...) de todas as operações de despesa, permite aos representantes da nação apreciar muito mais facilmente a utilidade e a necessidade das despesas, a possibilidade e a legitimidade das receitas" ²⁰.

Em verdade, estas regras de unidade de documento, conta e caixa referentes ao orçamento público não são suficientes para a integralização do conceito de unidade orçamentária; a unidade substantiva do programa orçamentário será atingida quando a totalidade dos ingressos de receita e das destinações de despesa formarem um conjunto que se traduza num plano (programa) integrado e direcionado a um fim único.

¹⁹ AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, Trad. Benedito Silva, 1958, p. 146.

²⁰ *Apud* NASCIMENTO, Carlos Valdeir de. **Curso de Direito Financeiro**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999, p. 70.

De fato, é normal que haja desdobramentos e ramificações em cada um dos sub-programas do orçamento uno, conquanto, como ensina ALFRADO NASSER: "... a unidade orçamentária não significa que a lei orçamentária não se subdivida em (...) orçamentos que nela se entrossem, e, sim, que dois orçamentos diferentes não podem coexistir em relação a um idêntico programa de trabalho" ²¹.

O que importa, então, é a integração finalística e sentido de harmonização entre os diversos segmentos do orçamento.

²¹ *Apud* SILVA, José Afonso da **Orçamento-programa no Brasil**, *Cit.*, p. 141.

4.5 O PRINCÍPIO DA UNIVERSALIDADE

Do princípio da universalidade se deduz que no orçamento público devem figurar todas as receitas e as despesas, ou seja, a lei das leis deve conter a totalidade das contas da União, incluindo-se os orçamentos dos três Poderes, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, empréstimos e subsídios.

A universalidade é princípio constitucional orçamentário extraído do artigo 165, § 5º, I, II e III, da Carta Magna; resumindo-se o disposto nesta norma, a lei orçamentária anual é constituída pelo orçamento fiscal, pelo orçamento de investimento das empresas da União e também pelo orçamento da seguridade social.

Vale destacar que, quanto ao rol contido no inciso I supracitado, entende-se que ele não é exaustivo: ele indica o que não pode faltar com relação ao orçamento fiscal da União, mas é plausível que a lei orçamentária anual contenha maiores especificações, o que até facilita o seu controle; contudo, parece bastante evidente que tamanha pormenorização (“fundos, órgãos e entidades da Administração direta e indireta”) visou incluir toda e qualquer forma de execução de programa governamental no âmbito do controle orçamentário, já que toda espécie de despesa ou de receita deve ser retratada na projeção futura do orçamento anual.

O princípio da universalidade exige também que o orçamento contenha claramente a exatidão dos cálculos, envolvendo as estimativas orçamentárias consistentes nos recursos financeiros e despesas, o que propicia a visualização, segundo SEBASTIÃO DE SANT’ ANNA E SILVA, “... de um quadro completo e fiel, capaz de demonstrar o vulto e a importância das transações efetuadas pelas diversas autoridades públicas”²².

A importância deste princípio orçamentário, assim como de vários de seus pares, está em instrumentalizar o orçamento como forma de controle do Poder Executivo pelo Poder Legislativo: a universalidade faculta a este analisar previamente todas as receitas e despesas do governo. antes de autorizar a respectiva arrecadação e realização; funciona também para impedir que o Poder Executivo execute alguma operação

²² *Apud* NASCIMENTO, Carlos Valério de **Curso de Direito Financeiro**, *Cit.*, p. 73.

financeira sem esta autorização do Parlamento; importa também na medida em que o Legislativo conhece o exato montante das despesas projetadas pelo Executivo, para que se autorize a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

Do ponto de vista econômico, a universalidade do orçamento ganha destaque porque permite uma análise que evidencie qual a magnitude da participação do Estado na formação da renda nacional (importância do setor público na economia), além de revelar o resultado final – positivo ou negativo – das transações correntes do governo, indicando *déficit* ou *superávit* das contas públicas.

Contudo, o princípio da universalidade não se resume nesta necessidade de que sejam incluídas, no orçamento nacional, todas as receitas e despesas, eliminando-se inflexivelmente os fundos e gastos anômalos; mais do que isso, “... o importante é reunir todos os elementos substantivos necessários à articulação do programa total do governo”²³. Então, além de ser sumamente minucioso em suas disposições quantitativas, o orçamento deve ser satisfativo no que tange aos aspectos qualitativos das funções governamentais, ou seja, deve conter explicações sobre os propósitos que o governo deseja lograr, os métodos de trabalho, a utilização do pessoal, etc.

²³ AMATO, Pedro Muñoz. *Op. Cit.*, p. 135

4.6 O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

Posto que é um corolário do próprio Estado Democrático de Direito (a nossa Constituição assevera, em seu artigo 5º, II, que *ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*), a legalidade por certo tem desdobramentos também no campo das finanças públicas. Como bem salienta SAINZ DE BUJANDA: "... A lei é a fonte primária e quase exclusiva do Direito Financeiro, e o princípio da legalidade fiscal aparece (...) como um dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico, e uma garantia contra o puro 'decisionismo administrativo'" ²⁴.

Portanto, também em matéria orçamentária a administração pública se subordina aos ditames da lei.

Certo que é na Constituição que a matéria orçamentária encontra as suas diretrizes, cabe, todavia, ao legislador infraconstitucional, através do devido processo legislativo, dar àquela a devida força *operativa executória* – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais devem ser estabelecidos por lei (artigo 165, *caput*, CF).

Além disso, apenas podem ser realizadas mediante autorização legislativa operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital (artigo 167, III, "in fine", CF); a transposição e o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro (artigo 167, VI, CF); a abertura de crédito suplementar ou especial (artigo 167, V, CF); e a instituição de fundos de qualquer natureza (artigo 167, IX, CF).

O princípio da legalidade orçamentária não se confunde com o princípio da legalidade tributária. Este diz que tributos apenas podem ser criados por lei; aquele, por sua vez, afirma que o orçamento (lei que é) não cria o tributo, mas apenas prevê e autoriza a sua cobrança.

Também o princípio da legalidade orçamentária não se confunde com o princípio da legalidade administrativa: as leis administrativas apenas realizam a despesa pública, conquanto é unicamente o orçamento que pode autorizá-las.

²⁴ *Apud* BORGES, José Souto MACHO **Introdução ao Direito Financeiro**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1998, p. 18.

4.7 O PRINCÍPIO DA ANUALIDADE

O princípio da anualidade orçamentária não deve ser confundido, apesar da semelhança, com o princípio da anualidade tributária; este, muito mitigado na ciência das finanças contemporânea, foi substituído pelo princípio da anterioridade tributária.

Segundo o princípio da anualidade orçamentária, "... o Legislativo deve exercer o controle político sobre o Executivo pela renovação **anual** da permissão para a cobrança de tributos e a realização dos gastos, sendo inconcebível a perpetuidade ou a permanência da autorização para a gestão financeira" ²⁵ [grifo nosso].

Ademais, este princípio estabelece que as receitas e despesas serão estimadas por um período de um ano, sem que haja a necessidade de coincidência com o ano civil. Mas, já que a lei orçamentária é anual, consolidou-se no Brasil a tradição de que o ano orçamentário corresponda exatamente ao ano calendário (o que, diga-se, facilita a programação da Administração Pública), porém nada impediria que se optasse por um outro período orçamentário anual.

Faz-se necessário aludir à inexistência de incompatibilidade entre o princípio da anualidade orçamentária e o reconhecimento da supra-anualidade tanto do plano plurianual (sic) como das diretrizes orçamentárias; ao contrário, ambas as situações convivem perfeitamente. Ora, o Poder Legislativo, ao se reunir anualmente para a discussão e aprovação do orçamento, tem uma grande oportunidade de avaliar a performance de execução, pela Administração, dos planos de média e longa duração, podendo, inclusive, objetar modificações e inserir as correções que entender necessárias.

²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. *Op. Cit.* p. 259

4.8 O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE

Sendo verdade que o orçamento deve incluir todo o material necessário para sua função de expressar o programa governamental (princípio da universalidade, já visto), não menos correta é a assertiva de que este mesmo orçamento deve excluir tudo o que seja incompatível com essa função. O princípio da exclusividade afirma, pois, que a lei do orçamento somente pode tratar de matéria de natureza financeira, afastando qualquer conteúdo que não verse sobre a receita e a despesa (v. g. o orçamento não pode instituir nem aumentar tributos).

A Constituição Federal é clara a respeito, em seu artigo 165, § 8º, primeira parte: a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa... . As exceções contidas na segunda parte desta norma veiculam assuntos concernentes à execução orçamentária, não se justificando, aqui, seu estudo, mormente porque não desfiguram o conceito de exclusividade orçamentária, tampouco sua importância.

Historicamente, o surgimento deste princípio orçamentário deu-se como forma de combater-se um vício muito comum na antiga prática constitucional brasileira: os chamados, na expressão de Rui Barbosa, “orçamentos rabilongos”. Por meio destes, o Legislativo recheava o orçamento com dispositivos de natureza diversa do seu conteúdo financeiro, estranhos à matéria orçamentária, o que resulta em uma legislação totalmente desconexa com os fins próprios do orçamento público.

A importância do princípio da exclusividade orçamentária é visível a olhos nus: não se justificam as disposições parasitárias que às vezes os legisladores tentam incorporar ao orçamento, verdadeiras medidas extravagantes que não teriam o mínimo de aceitação se fossem consideradas à parte – por isso, recorre-se à artimanha de tentar incluí-las dentro da aprovação geral do orçamento. Eis, pois, o princípio da exclusividade para brevar este contra-senso em matéria de elaboração orçamentária.

4.9 OUTROS PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

A dogmática jurídico-financeira tradicional também alude a outros princípios constitucionais orçamentários, que seriam melhor enquadrados, contudo, numa categoria de regras de técnica administrativa acerca do orçamento público – não têm a mesma importância dos princípios já analisados, estes sim corolários do direito constitucional orçamentário.

Fala-se, então, em publicidade, clareza, especificação e não-afetação.

A publicidade é requisito universal do próprio governo democrático, princípio básico da atividade do poder público. Deve se dar sempre a oportunidade de o povo conhecer (via Parlamento ou diretamente) e aquilatar as ações do governo, ainda mais quando o assunto é o manejo do dinheiro público. Exige-se a divulgação na imprensa oficial da íntegra da lei orçamentária; além disso, há as regras da publicação de relatórios da execução orçamentária (artigo 165, § 3º, CF) e a própria necessidade de regular publicação, segundo o processo legislativo, da lei orçamentária (artigo 166, § 7º, CF).

A clareza exige, inicialmente, que o orçamento seja de fácil compreensão pela população e fácil controle pelo Legislativo, organizando as entradas e as despesas com transparência e fidelidade, além da exigência contida no artigo 165, § 6º, CF; mas não é só isso. A clareza na elaboração e expressão do programa é fator decisivo para todas as fases da administração: a expressão de dados concretos e específicos aumenta a possibilidade de uma melhor execução das diversas etapas orçamentárias, além de potencializar o orçamento como recurso administrativo.

A especificação significa que se deve conceber o plano de trabalho anual (a lei orçamentária anual) em termos suficientemente específicos e concretos para reger a realização de suas próprias disposições. Deve ser mais pormenorizado que os planos a longo prazo – a lei do plano plurianual e a lei de diretrizes são leis de indicação normativa, mas a lei orçamentária é *de execução*, necessitando ser bastante discriminada.

A não-afetação proíbe o legislador da lei orçamentária vincular certas receitas públicas a certas despesas; encontra-se explícito em nossa Constituição, na norma do artigo 167, IV. Também significa que todos os recursos sejam recolhidos a uma conta única do tesouro, sem discriminação quanto à sua destinação, e sirvam a todos os serviços, ou seja, "... não devem estar 'afetados' a nenhum fundo especial ou serviço ou despesa predeterminada" ²⁶.

²⁶ SILVA, José Afonso da. ~~Orçamento-programa no Brasil~~. *Cit.*, p. 157.

5. EFICÁCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ORÇAMENTÁRIOS

A eficácia dos princípios constitucionais orçamentários deve ser avaliada como sendo a intensidade possível da concretização dessas normas jurídicas no processo de elaboração orçamentária – em outras palavras, é a normatividade de tais princípios inseridos em regras jurídicas específicas, tais sejam o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e, sobretudo, a lei orçamentária anual. Para melhor esclarecimento, recorde-se o exposto no item 2.1: princípios e regras são espécies (distintas) do gênero norma jurídica; os princípios constitucionais orçamentários são observados na medida em que se apresentam como normas dentro de normas – princípios dentro de regras. A força normativa dessa presença (dos princípios constitucionais orçamentários dentro da forma e conteúdo das regras jurídicas orçamentárias) é que indica a aludida eficácia.

Os princípios constitucionais orçamentários, nas palavras de HESSE, VOGEL e DWORKIN, “... têm eficácia *erga omnes*, (...) independem de regulamentação dos dispositivos constitucionais que os expressam e **obrigam** (...) o legislador” ²⁷ [grifo nosso]. São, pois, e de maneira bastante evidente, princípios constitucionais especiais, sendo que a sua eficácia deve ser maximizada em prol dos valores e garantias que o legislador constituinte neles esculpiu.

Em verdade, a fundamental, básica e proeminente função do Congresso é fazer leis, sem as quais é impossível o governo de uma nação. Todavia, no exercício soberano dessa função precípua, indeclinável, terá que se afeiçoar ao que estatui a própria Constituição; destarte, o sistema orçamentário, os princípios orçamentários que a constituem, os dogmas que se enunciam devem ser observados quando empenhada a legislatura na elaboração das leis ordinárias orçamentárias.

Como já se disse, o orçamento, no Brasil, é uma lei de meios, essencial à administração pública, à vida financeira do Estado, aos fins coletivos; a elaboração desta lei deve apontar no sentido de uma correta obtenção de recursos para uma satisfação máxima destes fins. No campo econômico e financeiro é vital e extensa a influência da lei orçamentária que deverá ter, anualmente, uma elaboração fundada

²⁷ *Apud* TORRES, Ricardo Leão. *op. cit.*, p. 142

nas realidades, nas previsões legítimas e numa concepção social mais ampla e justa dos serviços públicos e das necessidades coletivas, de modo a criar condições favoráveis de bem estar, sem possibilitar sacrifícios desnecessários ou demasiados. São os princípios orçamentários, por excelência, os parâmetros ideais e legítimos (constitucionais) para a feitura da lei orçamentária anual.

O Estado, ente público que exerce o *jus imperii* e a atividade financeira que lhe é indispensável e própria, o fez em via originária e direta (constituição financeira), como parte a integrar a atividade econômica, ponto de partida para atingir os seus fins. Portanto, a elaboração orçamentária não é fruto do arbítrio e da improvisação e, hodiernamente, o conceito de orçamento se tem ampliado, nem sempre se atendendo ao simples critério técnico de previsões rotineiras; prestigia-se agora a importância da constituição orçamentária no processo de elaboração orçamentária, fenômeno no qual se sobressaem a valoração principiológica e a eficácia normativa dos princípios inerentes a este subsistema constitucional.

Ora, se a elaboração orçamentária não se nortear pelas diretrizes expressas nos princípios orçamentários, restará que o Legislativo terá amplos poderes, quase ilimitados, em tema de orçamento (ainda que a proposta de lei caiba ao Poder Executivo), possibilitando que a apreciação e votação da respectiva lei gerem abusos e malversações do erário público.

Para uma melhor compreensão desta eficácia dos princípios constitucionais orçamentários, tomemos o caso do princípio da legalidade; já se disse que o orçamento é uma lei e invocamos a própria Constituição, em seu artigo 165. Agora, fortalecendo este argumento, afirma-se, com razão, que aplicam-se ao orçamento geral da União, no que não contrariem as outras normas orçamentárias, as demais regras constitucionais de elaboração normativa; isto equivale a uma remissão obrigatória ao disposto no artigo 166, § 7º, da Constituição Federal de 88.

Por isso, não é constitucionalmente possível mandar vigorar como lei, com caráter obrigatório e força coativa, um simples projeto, despido da devida tramitação, uma mensagem do Executivo, uma proposta formulada para crítica, exame, debate e aprovação, um "ensaio" mesmo. Tal idéia absurda já foi ventilada, em seara estadual,

pela antiga Constituição do Estado de Santa Catarina (anterior, é verdade, à Constituição Federal de 88, fato que não descaracteriza, entretanto, a teratologia da proposição), que em seu artigo 26, § 1º, dispunha: Se o orçamento não houver sido enviado à sanção até 15 de novembro, considerar-se-á aprovado o texto da proposta enviada pelo Governo.

Impõe-se como fundamental em uma lei, sobretudo da natureza e importância da lei orçamentária anual, respeitante à despesa e à receita pública, a tramitação regular, a sacralidade que lhe dá eficácia, a sujeição de um projeto ou proposta às fases de discussão, aprovação e sanção; a pretensão de transformar uma mera proposta, que não mereceu atenção específica do Poder Legislativo, em lei, equivale a uma delegação de poderes, que a Constituição expressamente veda, em seu artigo 68, § 1º, III.

6. CONCLUSÃO

Como palavras derradeiras do presente trabalho, cumpre ressaltar os aspectos que se entenderam como as mais importantes conclusões percebidas da redação desta monografia jurídica.

Em primeiro lugar, é de se reconhecer que o significado político-normativo contemporâneo de uma Constituição, dentro de um Estado Democrático de Direito, está de sobremaneira valorizado; a Carta Maior de uma nação corresponde, nos dias de hoje, ao instrumento de afirmação sócio-institucional de uma sociedade que se reinventa através dos ditames morais, éticos e jurídicos consagrados no texto constitucional. Todo cidadão que pretenda para si e para os seus afins um estado de emancipação e liberdade deve lutar bravamente em prol da defesa e devida observância da ideologia constitucional, seja pelo poder público estatal ou supra-estatal, seja pelas forças sociais de qualquer natureza.

Entendida a Constituição como um sistema aberto e heterodeterminante da vida em sociedade, sistema este que apresenta uma lógica racional e normativa composta de regras e princípios, vislumbra-se a vastidão quantitativa e qualitativa destes últimos; a Constituição Federal de 1988 é rica em sua expressão principiológica, o que facilita a sua interpretação e aplicação com força de lei. Os próprios princípios constitucionais, por seu turno, apresentam um grau de normatividade bastante acentuada, tanto informando as regras constitucionais propriamente ditas quanto, eles próprios, sendo aplicáveis ao muitos casos concretos.

O estudo, ainda que em breves pinceladas, do instituto do orçamento público revelou a importância desse instrumento normativo como forma eficiente de autorização, supervisão e avaliação das atividades – mormente as financeiras - da administração pública (aqui entendida como o Poder Executivo) pela sociedade, notadamente através dos seus representantes no Poder Legislativo.

As considerações feitas sobre os princípios constitucionais orçamentários, assertivas estas cuja compreensão desde cedo foi o escopo principal desta monografia, trouxeram à tona a identificação de um sistema orçamentário inteligente, racional e de

plena operatividade dentro da Constituição Federal de 88; o conseqüente surgimento de um conceito de constituição orçamentária em muito auxilia as tarefas de prever as receitas e autorizar as despesas públicas, dando-lhes um tom legitimamente constitucional, aferição esta otimizada pela prática do respeito e aplicação dos princípios orçamentários.

Por fim, asseverou-se que a eficácia dos princípios constitucionais orçamentários deve ser aquilatada como uma reconhecida normatividade, aliada a uma incidência plena, de efeitos concretos sobre o processo de elaboração das leis orçamentárias. As razões disto apontadas denotam uma racionalidade intrínseca ao melhor pensamento jurídico: são normas jurídicas postas na Constituição Federal, ou seja, estão no topo da hierarquia normativa e devem ser inexoravelmente respeitadas na lei ordinária; visam precipuamente o equilíbrio fiscal do Estado, o bom manejo do dinheiro público e a transparência das atividades de cunho financeiro praticadas pela administração pública; concorrem, *ultima ratio* – e aqui se dá por gratificado todo o esforço despendido neste trabalho acadêmico – para a afirmação da democracia constitucional brasileira, tão criança ainda, tão órfã de homens e leis que lhe dêem asas para que alce o vôo maior de construção de um país mais justo e mais livre.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 AMATO, Pedro Muñoz. **Introdução à Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, Tradução de: Benedito Silva, 1958.
- 2 BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- 3 BARROSO, Luís Roberto. **Princípios constitucionais brasileiros ou de como o papel aceita tudo**. [Rio de Janeiro]: Revista da Faculdade de Direito da UERJ 1 (1), 1993.
- 4 BASTOS, Celso.; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Comentários à constituição do Brasil**, v. 6, tomo 2. São Paulo: Saraiva, 1991.
- 5 BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito financeiro e de direito tributário**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- 6 BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- 7 BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. 2. ed. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1998.
- 8 CAMPOS, Francisco. **Direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1956.
- 9 _____. **Orçamento. Natureza Jurídica. Anualidade**. Revista de Direito Administrativo 71, 1963.

- 10 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. 6. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- 11 DEODATO, Alberto. **Manual de ciência das finanças**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- 12 ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **Conceito de princípios constitucionais**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- 13 FERREIRO LAPATZA, José Juan. **Curso de derecho financeiro espanõl**. 21. ed. v. 1. Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 1999.
- 14 FRANÇA, R. Limongi. **Princípios gerais de direito**. 2. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1971.
- 15 GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 1980.
- 16 GUERRA FILHO, Willis Santiago. **Sobre princípios constitucionais gerais: isonomia e proporcionalidade**. In: Revista dos Tribunais 719, setembro de 1995.
- 17 LONGO, Carlos Alberto. **O processo orçamentário: Tendências e Perspectivas**. Revista dos Tribunais - Cadernos de Direito Tributário e Finanças 3, 1993.
- 18 NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Finanças públicas e sistema constitucional orçamentário**. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- 19 _____. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1999.
- 20 NOVELLI, Flávio Bauer. **Anualidade e anterioridade na constituição de 1988**. Revista de Direito Administrativo 179-180, 1990.

- 21 REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1993.
- 22 RODRIGUES BEREIJO, Alvaro. **Orçamento**. Revista de Direito Público 94, 95, 96, 1990.
- 23 SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução**. Revista de Informação Legislativa 126, 1995.
- 24 SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.
- 25 _____. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.
- 26 SOUZA FRANCO, Antônio Luis de. **Finanças públicas e direito financeiro**. Coimbra: Livraria Almeida, 1986.
- 27 TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, v. 5: o orçamento na constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.
- 28 VIDIGAL, Geraldo de Camargo. **Fundamentos do direito financeiro**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1973.