

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

FERNANDA CRISTINA DE SOUZA COLLA

**ESCOLHAS POLÍTICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA LEITURA DA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS FINANÇAS
PÚBLICAS**

CURITIBA

2016

FERNANDA CRISTINA DE SOUZA COLLA

**ESCOLHAS POLÍTICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA LEITURA DA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS FINANÇAS
PÚBLICAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Economia, do curso de Ciências Econômicas, Setor de Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná – UFPR.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Motta Correia.

Curitiba

2016

FERNANDA CRISTINA DE SOUZA COLLA

**ESCOLHAS POLÍTICAS E ORÇAMENTO PÚBLICO: UMA LEITURA DA
CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA E SEUS REFLEXOS SOBRE AS FINANÇAS
PÚBLICAS**

Monografia aprovada como requisito parcial à obtenção do título de bacharel no curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Aplicadas, Universidade Federal do Paraná e aprovado na sua forma final pela Banca Examinadora:

Professor Dr. Fernando Motta Correia
Orientador: Departamento de Economia, UFPR

Professor Dr. José Guilherme Vieira Silva

Professora Dra. Dayani Cris de Aquino

Curitiba, 14 de dezembro de 2016

“As palavras mudam tão rapidamente quanto às coisas, embora a mudança das palavras faça crer que as coisas é que mudaram”.
(Autor desconhecido).

RESUMO

Este trabalho pretende fazer uma análise do orçamento público, tendo por base a Constituição Federal de 1988. Fruto de pesquisas bibliográficas e consultas à legislação, o presente tema abrange uma questão muito importante e presente nos dias atuais. A Constituição de 1988, a pedidos das demandas da sociedade, estabeleceu uma série de direitos aos cidadãos. Isto acaba por refletir na atuação do Estado em prover todas as demandas presentes. Com regras presentes na Constituição, a análise das normas constitucionais que regem o orçamento público se faz necessária para chegar até a conclusão.

Palavras-chave: Orçamento público. Constituição cidadã. Escolhas políticas.

LISTA DE SIGLAS

- CF - Constituição Federal
- ART - Artigo
- INC - Inciso
- PPA - Plano Plurianual
- LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA - Lei Orçamentária Anual
- LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
- PAEG - Programa de Ação Econômica do Governo

SUMÁRIO

| | |
|----------------------------------------------------------|----|
| 1 INTRODUÇÃO | 8 |
| 2 ORIGENS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988 | 10 |
| 2.1 O Estado de bem-estar | 17 |
| 3 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 | 20 |
| 3.1 Análise financeira do Estado | 21 |
| 3.1.1 Plano Plurianual | 22 |
| 3.1.2 Lei de Diretrizes orçamentárias | 23 |
| 3.1.3 Lei de Orçamento Anual | 25 |
| 3.2 Receitas e despesas públicas | 26 |
| 4 ESCOLHAS POLÍTICAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO | 28 |
| 5 CONCLUSÃO | 32 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 34 |

1 INTRODUÇÃO

O Estado é o agente essencial na sociedade atual, uma vez que é quem regulamenta toda vida social, política e econômica do país. Sendo assim, cabe ao Estado promover o bem-estar, bem como regular as atividades econômicas. Na economia, há presença de fatores que não são ajustáveis sozinhos e, portanto, necessitam de uma intervenção. Logo, a atuação do Estado na economia se faz necessária, em virtude de existirem falhas de mercado.

As falhas de mercado são representadas por três categorias: bens públicos, externalidades e erros de decisão. Primeiro, há falhas de mercado pela existência de bens públicos, de forma que qualquer mercadoria ou serviço ao ser utilizado por uma pessoa não poderá reduzir o consumo da mesma mercadoria ou serviço por outras pessoas. As externalidades representam ações que afetam direta ou indiretamente agentes do sistema econômico. Por fim, há de falhas de mercado decorrente de erros de decisão. As falhas de mercado existentes dão margem para a atuação do Estado na vida econômica, a fim de que possa promover o bem-estar de seu povo.

No Brasil, a Constituição Federal é tida como o mais importante documento de um Estado Democrático de direito. A Constituição de 1988, vigente até os dias atuais, é um marco na história da proteção aos direitos dos cidadãos. Foi elaborada após o fim do regime militar, período em que uma série de direitos foram extintos, que gerou diversos movimentos populares em busca de um Estado com mais participação popular. Isto impactou significativamente na promulgação de diversos direitos que reforçassem os objetivos do Estado de acabar com a concentração de renda e promover o bem-estar. É por meio da Constituição que o Estado passa a ter o dever de promover políticas sociais, que possam minimizar as falhas de mercado.

Destarte, o presente trabalho visa fazer uma análise do orçamento público, tendo por base a Constituição Federal de 1988. Uma vez que as regras para o orçamento público são oriundas do que foi estabelecido na Constituição de 1988 é de extrema relevância analisar o momento histórico em que a Carta Magna foi elaborada.

O presente trabalho pretende-se esclarecer a pergunta: “de acordo com o que foi instituído na Constituição Federal de 1988, há uma incompatibilidade entre as despesas a serem atendidas e as receitas que a mesma CF garante?”.

Para chegar a tal objetivo, o trabalho está dividido em três partes. A primeira busca examinar o momento histórico em que a Constituição de 1988 foi elaborada e promulgada, de modo que retrata as principais demandas sociais e políticas que influenciaram a Assembleia Constituinte.

Após ter observado a parte histórica em que foi elaborada a Constituição de 1988, a segunda parte irá analisar dos elementos norteadores da elaboração do orçamento. Ou seja, ponderar as normas constitucionais que regem a proposição do orçamento, bem como os principais elementos que dele fazem parte: a receita e a despesa.

Por fim, reserva-se para o último capítulo a reflexão central desta monografia, qual seja, analisar as escolhas políticas na elaboração do orçamento público, tendo por base a Constituição Federal de 1988.

2 ORIGENS DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ DE 1988

É somente a partir da vinda do rei D. João VI para o Brasil que começou o processo de organização das finanças públicas no país. Com o fim do regime colonial em 1808, e em virtude da abertura dos portos houve uma necessidade de um controle e uma disciplina na cobrança de tributos, principalmente, os aduaneiros.¹

Sem dúvida a vinda da Corte portuguesa ao Brasil durante tal período foi definitivo para que ocorressem transformações de cunho econômico no país. A doutrina acredita que o primeiro orçamento brasileiro, que fixava a despesa e orçava antigas receitas dos anos de 1831 e 1832, teria sido aprovado pelo Decreto Legislativo em 1930.²

Com a Constituição de 1891, que se seguiu à proclamação da república, houve uma mudança importante: a elaboração do orçamento passou a ser função privativa do Congresso Nacional, assim como a tomada de contas do Executivo. Houve a criação de um Tribunal de contas com o objetivo de auxiliar o controle do Congresso.³

A Constituição de 1934 teve uma forte influência pela Constituição de Weimar, da Alemanha, de 1919. Contém, pela primeira vez, uma parte de seu texto destinado à ordem econômica e social, guiando a economia nos princípios de justiça social e dignidade da pessoa humana, o que é visto como um marco constitucional importante para o Brasil. Com esta Carta, passou a adotar uma postura de estado intervencionista social.⁴

Ao observar a história, é possível notar que o Estado tentava criar meios para que haja normas e regulamentos para o orçamento público, porém até o século XX não tiveram grandes mudanças em termos de organização das finanças públicas. Isso por que a economia brasileira era caracterizada por ser agroexportadora e a industrialização e urbanização ainda estavam no início.

¹ GIACOMONI. James. **Orçamento Público**. 16 Edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009. P. 40

² GIACOMONI. James. **Orçamento Público**. 16 Edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009. P. 41

³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>.

⁴ FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico**. 9 Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011. P. 51

Como o governo de Jânio Quadros em 1961, a política econômica aplicada foi bastante conservadora, lançou um pacote de medidas de desvalorização cambial e de unificação do mercado de câmbio, além de utilizar de uma política monetária contracionista e reduzir os subsídios concedidos às importações, principalmente de petróleo e trigo. Seu mandato como presidente dura pouco tempo, e em setembro 1961 renuncia. Quem assumiria a presidência seria o vice, João Goulart.⁵

Logo surgiu uma forte oposição de militares e civis à João Goulart. O Congresso conseguiu mudar o sistema de governo de presidencialista para parlamentarista, o que fez com que Goulart assumisse com poderes reduzidos. Diversos conflitos ocorreram, a desestabilização política do governo aumentou, a inflação disparava cada vez mais e a oposição ao governo foi ficando mais forte. Até que, em 1964, ocorre um golpe civil-militar no então presidente João Goulart.

A tomada do poder pelos militares pôs fim ao populismo⁶ no Brasil. Inicialmente, a prioridade do governo militar foi normalizar as relações com os organismos financeiros internacionais e, o resultado foi uma subordinação do capital estrangeiro.⁷

Logo no início do novo governo foi criado o PAEG (1964-66), programa de ação econômica do governo. O plano surge em uma tentativa de estabilização da inflação, tinha como principais objetivos a “retomada do desenvolvimento, via aumentos dos investimentos; estabilidade de preços; atenuação dos desequilíbrios regionais; e correção dos déficits do balanço de pagamentos, que periodicamente ameaçavam a continuidade de todo o processo”.⁸

Houve, inclusive, uma reforma tributária em 1967, que criou o sistema tributário, ainda vigente no Brasil. O sistema tributário foi produzido com a intenção de aumentar a arrecadação e centraliza-la no governo federal.

Logo depois, dá início ao período que ficou conhecido como “milagre econômico”, em que constituiu em um intenso crescimento econômico em prazo

⁵ GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 - 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P. 40

⁶ “Denominaram-se populistas os regimes políticos latino-americanos que incorporaram amplas massas urbanas em um processo político do qual haviam sido excluídas secularmente (...)” LACERDA, Antônio Côrrea de; et al. **Economia Brasileira**. 4 Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. Livro virtual.

⁷ LACERDA, Antônio Côrrea de; et al. **Economia Brasileira**. 4 Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. Livro virtual.

⁸ LACERDA, Antônio Côrrea de; et al. **Economia Brasileira**. 4 Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. Livro virtual.

curto (por meados de 1968 a 1973). Durante tal período, a economia brasileira aproveitou o grande crescimento do comércio mundial e optou por uma maior abertura comercial com relação ao exterior. De fato, o Brasil teve muitos investimentos diretos de capital de estrangeiro e um intenso crescimento do PIB e da produção industrial, principalmente de bens de consumo duráveis e de bens de capital.

Com o intenso crescimento econômico, agravaram as questões sociais, aumentou a concentração de renda e deteriorou os indicadores sociais. Assim, “o milagre, no fim das contas, aprofundou as contradições estruturais da economia e os problemas decorrentes de sua enorme dependência em relação ao capital internacional.”⁹

O período pós “milagre econômico” acarretou um abismo social muito grande, de modo que as desigualdades sociais aumentaram ainda mais no país. Após o rápido crescimento obtido nos anos do milagre econômico era hora de pagar e acertar a conta pelo crescimento obtido. Crescimento este que era acelerado à custa de déficits públicos internos e externos, juntamente com a emissão sem limites de papel moeda, não poderia trazer um desenvolvimento equilibrado.¹⁰

Em termos gerais, o advento do regime militar trouxe à população muita repressão e violência, que impedia todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. Antes de o autoritarismo militar, por exemplo, a carteira de trabalho era um símbolo de conquista social da sociedade brasileira, de modo que somente era reconhecido como cidadão quem era trabalhador e possuísse carteira de trabalho.¹¹ Porém, com a vinda da ditadura surgiu um novo padrão de políticas sociais, de forma que a União centralizava a execução de todos os programas sociais e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados, ou seja, manifestação e diálogo foram cortados.

A década de 80 chega para ficar marcada pela sociedade brasileira por uma série de demandas. Os movimentos populares nasceram e se desenvolveram no

⁹ LACERDA, Antônio Côrrea de; et al. **Economia Brasileira**. 4 Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. Livro virtual.

¹⁰ AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 3 Edição. São Paulo: Atlas, 2012. P. 162

¹¹ ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20c idad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

período militar, pois traziam à tona a politização de questões privadas, tais como: mulheres, idosos, crianças e adolescentes. Além disso, demandas como custo de vida, moradia, desemprego, saúde, que antes eram apenas questionadas e levantadas por partidos políticos e sindicatos e passavam a ser questionadas por grupos e movimentos populares.¹²

O povo desejava resgatar as liberdades individuais que foram sacrificadas durante o período de ditadura militar. A esperança da população pela democracia era de obter novamente liberdades individuais e políticas, bem como o fim da inflação e uma melhor redistribuição de renda. Assim, os anos 80 foram marcados por muitas pressões no campo político, principalmente, pelo longo regime autoritário. A crise econômica foi agravando ainda mais nos anos de 1982-1983, o que enfraquecia ainda mais a base política do governo.

Em 1984, o Brasil vivia um momento de movimento popular intenso. Após praticamente 20 anos de ditadura, a população se unia para obter o direito de eleger o presidente da República, ficou conhecido como o movimento por eleições “Diretas já”.¹³

O clamor popular para que ocorresse uma redemocratização do país e que culminasse com a convocação de uma nova Assembleia Constituinte pretendia não só reformar a Constituição de 1969, mas também escrever uma nova Carta Política, que houvesse a participação dos movimentos populares.¹⁴

A luta dos brasileiros pela normalização democrática e por um Estado democrático de direito pode se afirmar que iniciou assim que foi determinado o AI 5, logo após o golpe de 1964. A partir da eleição dos Governadores, em 1982, intensificaram os movimentos em prol das eleições diretas do Presidente da República. O que toda sociedade brasileira queria era um reequilíbrio da vida nacional, conseqüentemente uma nova ordem constitucional que refizesse o pacto político-social.¹⁵

¹² GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 - 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P. 97

¹³ GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 - 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P. 98

¹⁴ GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 - 2010**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. P. 99

¹⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 39 Edição. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 90.

Com o regime militar, surgiu um novo padrão de políticas sociais, em que a União centralizava o cumprimento de todos os programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados.¹⁶

O período que compreende a chamada “Nova República”, de 1985 à 1989, ficou guardado na memória dos brasileiros por ter sido um momento com diversas experiências mal sucedidas em relação à estabilização da inflação.

As forças democráticas lançaram a candidatura de Tancredo Neves para a Presidência, e ganharam. O povo brasileiro escolheu Tancredo para executar o seu programa de construção da Nova República.¹⁷ Porém, não assume, a morte do futuro presidente, Tancredo, prestes a assumir a presidência abalou o Brasil. Quem assumiu foi o vice do presidente eleito, José Sarney e, deu sequências as promessas de Tancredo Neves. Convocou os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se reunirem em uma Assembleia Nacional Constituinte.

Até chegar na Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 o país já havia passado por seis Constituições. Cumpre aqui ressaltar que a Constituição, apesar de ter sido refeita diversas vezes, é, em um sistema democrático, o fundamento do Direito, erguendo-se perante a sociedade e o Estado. A Constituição pode se igualar ao povo cuja soberania a Constituição institucionaliza de modo inviolável.¹⁸

Importante notar que, conforme relatado na época, durante as discussões o tema orçamentário sempre esteve em destaque, uma vez que foi um dos símbolos de direitos parlamentares perdidos durante o regime militar. A novidade do texto constitucional foi a instituição do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias que compõe, juntamente com o orçamento anual, o sistema orçamentário.¹⁹

Desde o início das discussões, os Constituintes entenderam que a divisão vertical dos recursos envolveria uma descentralização da federação, em favor dos

¹⁶ ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20c idad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

¹⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 Edição. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 90.

¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 7 Edição. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 321.

¹⁹ GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16 Edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009. P. 45

estados e municípios. Assim, a União seria a perdedora na divisão federativa de recursos públicos.²⁰

A constituição de 1988 se inspirou em ideias e objetivos distintos daqueles que levaram a construção das demais constituições, isto porque, cada época em que as constituições foram elaboradas, havia prioridades e objetivos diferentes. Tal fato é notável desde o preâmbulo da Constituição em que retrata anseios da população brasileira na época em questão.²¹

O preâmbulo refere-se a um Estado democrático que abrange os valores supremos de uma sociedade pluralista e isenta de preconceitos. Além de referir-se a um Estado no qual sintetizam todos os valores substanciais constitutivos de todas as gerações de direitos fundamentais, e que fizeram parte do contexto da democracia participativa no Brasil.²²

A constituição, vigente até os dias atuais, acabou por absorver parte das reivindicações dos movimentos populares, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado.²³ Conforme discurso na sessão solene de promulgação da Constituição de 1988, Ulysses Guimarães destacou que:

“É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos

²⁰ AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988.** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

²¹ “*Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.*”. Preâmbulo: BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

²² BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 7 Edição. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 68.

²³ ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria.”²⁴

De fato, a Constituição de 1988 deu uma abertura maior de participação da sociedade nas políticas sociais brasileira. Tanto isso é verdade que, até hoje, quase que todas as políticas sociais no país (saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, meio ambiente, turismo, entre outros) dispõem de espaços institucionalizados de participação social e, que atuam como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público.²⁵

Apesar disso, a Constituição de 1988 constitui, hoje, um documento de grande importância para o constitucionalismo em geral, pela época foi produzido um texto avançado e com inovações de grande importância. A Carta magna trouxe um Direito constitucional contemporâneo amplo e baseado sobre a juridicidade dos direitos fundamentais.

Cerca de 80 princípios explícitos e implícitos da CF abrangem, de acordo com a sua normatividade, todas as relações sociais, econômicas, políticas, educacionais e culturais vinculadas a direitos fundamentais.²⁶

Ulysses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, proferiu que é a “constituição cidadã”, tendo em vista que, em sua elaboração, teve participação popular e se volta para a plena realização da cidadania.²⁷

As novas correntes de pensamento foram surgindo e norteando o direito de tal forma que deixasse de se preocupar somente com o indivíduo e passando a defender o social e o coletivo, com o intuito de assegurar respeito à valores e dignidade da pessoa humana.²⁸ Dessa forma, o Estado tem o dever de proporcionar

²⁴ Trecho extraído do discurso de Ulysses Guimarrães em 05 de outubro de 1988 à respeito da elaboração da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRADO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRADO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

²⁵ ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidadad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado.** 7 Edição. São Paulo: Malheiros, 2008. P. 68.

²⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 Edição. São Paulo: Malheiros, 2016. P. 92

²⁸ Figueiredo, Leonardo vizeu. **Lições de direito econômico.** Edição. Rio de janeiro: Forense, 2011. P. 52

todos direitos estabelecidos na Constituição Federal, bem como estabelecer meios para que os objetivos da República sejam implementados.²⁹

2.1 O Estado de bem-estar

Há de convir que não há como falar sobre a Constituição, sem ao menos citar sobre o modelo de Estado de bem-estar, uma vez que teve forte influência sobre a Constituição brasileira vigente até os dias atuais.

Criado pelo chanceler alemão Otto Von Bismarck, e, implantado no final do século XIX, contou com o apoio efetivo da elite da Alemanha. O Welfare State surgiu, inicialmente, para atender a demanda por serviços de segurança socioeconômica.³⁰

Na Alemanha, a ideia era basicamente de atender os operários da indústria, associado á ideia de seguridade social. A ideia de seguridade social tinha o objetivo de pacificar a classe operária, além de promover organização e garantir a paz social. Há quem acredite que o Welfare State pode ser visto como uma transformação do Estado a partir de suas funções, estrutura e legitimidade.³¹

Segundo Matias-Pereira (2009), o surgimento do estado de bem-estar se deve há algumas características:

“O surgimento estado de bem-estar está relacionado a três elementos essenciais: a existência de excedentes econômicos passíveis de serem realocados pelo estado para atender às necessidades sociais; o pensamento keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e a experiência de centralização governamental durante a segunda guerra mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado.”³²

²⁹ Conforme artigo 3º da CF 88: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

³⁰ MATIAS- PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4 Edição. São Paulo: Atlas, 2009. P. 72

³¹ BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?**. 98f. Dissertação (pós-graduação em Economia) – Setor de sociais aplicadas, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

³² MATIAS- PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4 Edição. São Paulo: Atlas, 2009. P. 72

Segundo Arretche³³, os serviços sociais surgem como resposta às dificuldades individuais, pretendendo garantir a sobrevivência das sociedades. Para Briggs³⁴, o estado de bem estar social é um Estado que usa deliberadamente o poder organizado para alterar o jogo das forças de mercado.

Para Giambiagi (2008), ninguém consegue alocar recursos de modo a melhorar a situação de alguém, sem causar algum prejuízo a outro(s):

“Segundo a teoria tradicional do bem-estar social (welfare economics), sob certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos que se caracteriza pelo fato de que é impossível promover uma realocação de recursos de tal forma que o indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que, ao mesmo tempo, isso esteja associado a uma piora da situação de algum outro indivíduo.”³⁵

O estado de bem-estar social pressupõe que o Estado reconheça o seu papel em busca do bem-estar dos indivíduos, tomando por base os direitos sociais a eles inerentes. A implementação do estado de bem-estar social nos diversos países correspondeu às especificidades históricas de cada um, tendo, portanto, características diversas entre diferentes países.

Em virtude da abrangência do Estado no século XX, em decorrência da prevalência do público e da primazia da política, criou-se uma sobrecarga de demanda da sociedade sobre o poder público. Com o aumento dessas demandas adicionais, além daquelas já prestadas pelo poder público, o Estado não teve outra alternativa senão aumentar os impostos para aumentar a receita.³⁶

Em suma, à medida que a sociedade foi evoluindo e crescendo, o Estado foi sofrendo uma sobrecarga. Até o final do século XIX, as principais formas de intervenção do Estado para a proteção em relação aos riscos sociais eram de forma assistencialista. Porém, começa uma reação contra a concepção liberal e o Estado mínimo, se baseando na tese da necessidade de subordinação do interesse pessoal ao público.

³³ ARRETCHÉ, M. T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. BIB, n.39, 1995.

³⁴ BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective**. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

³⁵ GIAMBIAGI, Fábio. **Finanças públicas**. 3 Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. P. 4

³⁶ MATIAS- PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4 Edição. São Paulo: Atlas, 2009. P. 74

O crescimento da presença do Estado no século atual é a prova da prevalência do público sobre o privado. A primazia do público sobre o privado é visto como sendo a chefia do interesse coletivo em respeito ao poder Estado, conforme entende Matias-Pereira:

“A primazia do público sobre o privado significa o comando do interesse coletivo, o poder do Estado, ou seja, a prevalência política. A política deve ser entendida como um complexo jogo de interação de interesses, em que ativos e o poder em geral são alocados numa sociedade.”³⁷

Essa crescente intervenção do Estado na economia com a finalidade de corrigir as grandes desigualdades sociais geradas foi a saída que as democracias ocidentais encontraram e utilizaram por meio do Welfare State.

³⁷ MATIAS- PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 4 Edição. São Paulo: Atlas, 2009. P. 76

3 ORÇAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Após ter analisado o momento histórico e as influências, que foram levadas em consideração para a elaboração da Constituição de 1988, é de grande relevância analisar as regras que foram estabelecidas na Carta magna para o orçamento público.

A gestão pública tem objetivo de planejar, organizar, coordenar e comandar assuntos de interesse coletivo através da mobilização de estruturas e de recursos do Estado. Dessa forma, pretende garantir o bem estar da população, zelar pela manutenção dos bens e serviços públicos, e possibilitar uma melhor distribuição de renda.

O orçamento público é o instrumento pelo qual devem estar previstas todas as receitas e despesas que irão conferir materialidade ao cumprimento das necessidades do Estado. A política orçamentária possui três objetivos principais, quais sejam: garantir ajustamento na alocação de recursos, conseguir promover uma melhor distribuição de renda e, garantir a estabilização econômica.³⁸

O orçamento se reveste de um aspecto econômico, na forma com que compatibiliza as necessidades da população com as receitas estimadas provenientes do ingresso de recursos. Assim, faz-se necessário analisar as regras para a construção de um orçamento, pois é através do orçamento público que se objetiva a fixar receita tributária, proporcionar o desenvolvimento econômico, promover a redistribuição de renda e prestar serviços de saúde, educação e transporte.³⁹

A Constituição Federal de 1988 estabelece a disciplina básica do orçamento público, que trata dos princípios e das regras da receita e da despesa, desde a autorização para cobrança de impostos até a previsão de gastos.

Para isso, fala-se em uma Constituição Orçamentária, que é um dos subsistemas da Constituição Financeira. A Constituição Orçamentária brasileira não engloba apenas o contido na seção II do cap. II da Constituição Federal, abrange

³⁸ MUSGRAVE, Richard A. "Excess Bias and the Nature of Budget Growth". *Journal of Public Economics* 28: 287-308, 1985. p 306. *Apud.* TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 65.

³⁹ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 19. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. p. 172.

também as normas sobre o controle da execução orçamentária, orçamento do Poder Judiciário e a fiscalização orçamentária dos Municípios.⁴⁰

3.1 Análise financeira do Estado

É dever do Estado garantir serviços essenciais para toda a população, com o objetivo de satisfazer as necessidades públicas e promover o bem comum. Entretanto, para que tais objetivos sejam alcançados, o Estado necessita de recursos financeiros suficientes, caso contrário tais finalidades, que são deveres inerentes à Constituição Federal, jamais serão cumpridas.

Assim, faz-se necessário uma estrutura técnico-jurídica para garantir a entrada de recursos financeiros ao Estado, uma vez que os fins e os objetivos políticos e econômicos do Estado necessitam do ingresso de receitas. Segundo Ricardo Lobo, a “atividade financeira é o conjunto de ações do Estado para a obtenção da receita e a realização dos gastos para o atendimento das necessidades públicas”. É por meio de tal atuação que o Estado irá obter, gerir e despender o dinheiro responsável para o cumprimento de suas obrigações.

A arrecadação de tributos (impostos, taxas, contribuições) compõe o principal item da receita. Mas é importante também, o ingresso de recursos provenientes da exploração do patrimônio estatal, mais especificamente as compensações financeiras e ingressos comerciais. Com os recursos obtidos, o Estado suporta a despesa necessária para cumprir com seus objetivos.⁴¹

É de extrema relevância destacar o quanto a atividade financeira do Estado é importante, uma vez que se configura como garantidora de condições necessárias para a realização dos direitos constitucionalmente previstos.

Cumprе ressaltar uma característica essencial: a atividade financeira é considerada como puramente instrumental, ou seja, a obtenção de recursos e a realização dos gastos não é um fim em si mesmo. O Estado não possui a finalidade

⁴⁰ TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 171.

⁴¹ TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 3.

de lucrar, enriquecer ou aumentar seu patrimônio, apenas arrecada para atingir objetivos de natureza política, econômica ou administrativa.⁴²

O artigo 165, da Constituição Federal, estabelece três planejamentos orçamentários: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Todos os planejamentos orçamentários devem ser coerentes entre si de forma que nenhum ultrapasse o outro. Assim, a lei orçamentária anual deve respeitar as diretrizes orçamentárias, e ambas devem estar de acordo com o orçamento plurianual.

3.1.1 Plano Plurianual

Em razão de toda atividade econômica do Estado, faz-se necessário um planejamento conjuntural mais detalhado e assertivo com relação à promoção do desenvolvimento econômico, da estabilidade econômica e do equilíbrio entre as diversas regiões do país. Tal planejamento se concretiza por meio do Plano Plurianual (PPA), que tem por finalidade estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo.⁴³

Conforme artigo 165, § 1º, da Constituição, por meio do plano plurianual que deverá estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”⁴⁴

Cumpra destacar que as despesas de capital são aquelas relacionadas a investimentos, inversões financeiras e transferência de capital. Ademais, no Plano Plurianual igualmente devem ser inclusas as despesas decorrentes das despesas de capital e despesas relativas aos programas de duração continuada. Não é do interesse do PPA disciplinar despesas com o custeio da máquina pública, conhecido como despesas correntes.⁴⁵

O plano plurianual é feito a cada quatro anos, aprovado por lei quadrienal, tendo a sua vigência do segundo ano do mandato até o final do primeiro ano do

⁴² TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 5.

⁴³ TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 172.

⁴⁴ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁴⁵ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14 Edição. São Paulo: Atlas, 2005. P. 100.

mandato seguinte. O projeto deve ser enviado pelo chefe do poder executivo ao Chefe do poder legislativo até o dia 30/31 de agosto do primeiro ano de seu mandato (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). Também prevê a atuação do Governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo.

Em virtude de seu caráter conjuntural, o orçamento contido no plano Plurianual deverá estar em consonância com os planos de programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (art. 165, §4, CF).

Dessa forma, pode se entender, resumidamente, que o plano plurianual objetiva:

“a) balizar a ação governamental de modo a alcançar o desenvolvimento econômico possibilitado de efetiva promoção do bem estar social; b) orientar o planejamento sincronizado com a programação e o orçamento do Poder Executivo, obedecendo aos princípios da regionalização da economia; c) estabelecer diretrizes que deverão nortear a elaboração do orçamento fiscal e de investimentos, que possibilitem a redução das desigualdades regionais e sociais; d) disciplinar a execução de despesas com investimentos que redundarão em benefício para a sociedade”⁴⁶

Demonstrada a real importância do plano plurianual, vale apenas salientar que se trata de lei formal, motivo pelo qual depende do orçamento anual para que tenha eficácia na concretização das despesas.

3.1.2 Lei de Diretrizes orçamentárias

A Lei fundamental, a CF, estabelece que as três leis de iniciativa do poder executivo para a elaboração do orçamento público, conferindo-lhes um encadeamento lógico, no qual subsistem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Conforme artigo 165, §2º da Constituição Federal, a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá:

“(...) as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital, para o exercício subsequente, orientará a elaboração de lei orçamentária anual,

⁴⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. p. 77.

disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”⁴⁷

A lei de diretrizes orçamentárias (LDO) tem caráter anual, de forma a incluir despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, portanto, a lei de diretrizes deve anteceder à lei orçamentária anual. A lei de diretrizes orçamentárias deve garantir a concretização do PPA, além de conferir as metas fixadas e a possibilidade de realização.

A lei de diretrizes orçamentárias possui natureza formal, de modo que apenas orienta ou sinaliza para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre. Conforme Ricardo Lobo (2013), “a lei de diretrizes é, em suma, um plano prévio, fundado em considerações econômicas e sociais, para a ulterior elaboração da proposta orçamentária do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público”.

Outra finalidade importante da LDO é a de dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, bem como delinear critérios e formas de limitação de empenho a ser efetivada sempre que houver perigo de não alcançar as metas fiscais que acompanham essa Lei em forma de Anexo (por meio dos chamados “Anexos de Metas Fiscais”).⁴⁸

Nos Anexos de metas fiscais, deverá se estabelecer as “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes”,⁴⁹ tudo tendo em vista a preservação do princípio do equilíbrio orçamentário.

Sendo assim, nota-se que é por meio dos anexos da LDO que se definem as condições nas quais se dará a programação e a execução orçamentária para o exercício seguinte e, por consequência, quanto das metas do PPA poderão ser efetivamente implementadas. Portanto, tanto os anexos de metas fiscais quanto a

⁴⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

⁴⁸ HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário**. 14 Edição. São Paulo: Atlas, 2005. P. 101.

⁴⁹ BRASIL. **Anexos de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária**. Manual de Elaboração – aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 4 Edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-geral de contabilidade, 2004. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO4.pdf>>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

própria lei de diretrizes orçamentárias possuem uma enorme contribuição para o orçamento e para o Estado cumprir com seus objetivos.

3.1.3 Lei de Orçamento Anual

Além do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, a Constituição Federal dispõe, também, sobre a lei orçamentária anual. Esta irá regular sobre o orçamento fiscal, o de investimentos das empresas estatais e da seguridade social.

A principal finalidade da lei orçamentária anual é determinar as receitas que o governo espera dispor no próximo ano e estabelecer as despesas que utilizarão de tais recursos. Cumpre notar que o orçamento estabelecido na lei orçamentária anual é autorizativo, e, não impositivo. Ou seja, é um orçamento que prevê uma autorização dos gastos, mas não é uma obrigação de gastos.

Os três orçamentos pertencentes à LOA relacionam-se com o plano plurianual, de modo que não pode ultrapassar um exercício financeiro, sem que haja previsão no PPA ou sem lei que autorize.

O orçamento fiscal deve conter todas as receitas e despesas da União. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) traz em seu artigo 5º, § 1º, que “todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual”. Ou seja, trata das despesas dos poderes, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. Abrange os três Poderes (legislativo, executivo e judiciário), bem como fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive aquelas mantidas pelo Poder público.⁵⁰

O orçamento de investimento é composto por despesas de capital das empresas em que o governo detenha maioria do capital social com direito a voto e sejam dependentes de repasses do Tesouro para sua operação.

E, por fim, o orçamento de seguridade social engloba todas as despesas destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, previdência e assistência social, garantidos pela União. Abrange todas as entidades e órgãos vinculados à

⁵⁰ TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 175.

seguridade social, da administração direta ou indireta e fundos/ fundações mantidos pelo Poder Público.⁵¹

3.2 Receitas e despesas públicas

Despesas e receitas são vertentes do mesmo orçamento. Isso implica em que, mutuamente, deveram se equilibrar. A Constituição Federal traz, no capítulo de orçamento público, diversos dispositivos para que haja transparência e controle de despesa pública, apesar de criar, contraditoriamente, despesas sem controle na área social e econômica.

Receita pode ser vista como a entrada de dinheiro para o Estado, afim de que possa promover a realização dos gastos públicos. Ou seja, para ser possível a realização das despesas públicas, com o objetivo de satisfazer as necessidades públicas, é necessário que ocorra ingresso de dinheiro aos cofres públicos. A respeito de tal entendimento, Aliomar Baleeiro (1981) afirma:

Para auferir dinheiro necessário à despesa pública, os governos, pelo tempo afora, socorrem-se de uns poucos meios universais: a) realizam extorsões sobre outros povos ou deles recebem doações voluntárias; b) recolhem as rendas produzidas pelos bens e empresas do Estado; c) exigem coativamente tributos ou penalidades; d) tomam ou forçam empréstimos; e) fabricam dinheiro metálico ou papel.⁵²

As receitas, segundo a doutrina, podem se dividir em originárias e derivadas. Receitas originárias são aquelas que decorrem da exploração do patrimônio estatal, abrangendo as compensações financeiras e os ingressos comerciais. Já as receitas derivadas seriam aquelas oriundas da economia privada, por meio de constrangimento legal para a sua efetiva arrecadação, compreendendo os tributos, ingressos parafiscais e multas.⁵³

As despesas são tidas como a somatória de todos os gastos realizados pelo Estado para a concretização de obras e para a prestação de serviços públicos. Pode

⁵¹ TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.. P. 176.

⁵² BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13 Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981. P. 116

⁵³ TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 186.

se entender que as despesas públicas tratam de gastos que envolvem necessariamente dinheiro, e as obras e serviços públicos devem ser realizados para cumprir as finalidades do Estado, ou seja, os dispêndios realizados pelo Poder Público.⁵⁴

Assim, a despesa pública “em primeiro lugar, designa o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos”.⁵⁵

⁵⁴ TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013. P. 194.

⁵⁵ BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13 Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981. P. 65.

4 ESCOLHAS POLÍTICAS E O ORÇAMENTO PÚBLICO

O governo, de forma expressa ou indireta, ao elaborar suas prioridades, possui a função de decidir sobre o papel que deverá desempenhar nos anos de mandato. Dessa forma, ao elaborar o orçamento federal o governo deve organizar de forma cuidadosa, pois se caracteriza por ser um processo muito controverso, com diversas questões em jogo e muitos interesses sendo afetados pelas decisões orçamentárias.⁵⁶

Não existe uma exata definição sobre o que seria política pública. Há teorias que acreditam que política pública é o total das atividades do governo, em que agem e influenciam a vida dos cidadãos. Outros autores acreditam que é um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos.⁵⁷ De modo geral pode-se considerar políticas públicas como:

“... metas, programas, princípios e objetivos da ação governamental definida a partir dos processos decisórios politicamente mediados com vistas a orientar, articular e coordenar a atuação de agentes públicos e privados e a alocação de recursos públicos e privados para atingir interesses públicos considerados relevantes num dado momento histórico.”⁵⁸

Da mesma forma que não existe uma definição exata do que seria política pública, não há um consenso sobre o porquê ocorrem falhas nos resultados de políticas públicas. Isso ocorre, principalmente, por haver dissociação entre o que se faz na elaboração e na implementação do processo de planejamento.

Existem diversas opiniões sobre qual seria a melhor forma de se elaborar um planejamento orçamentário e que seja eficaz. Em uma determinada visão, observa-se o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades

⁵⁶ CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O plano plurianual: resultados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil.** Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/168>>. Acesso em 03 de setembro de 2016.

⁵⁷ SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 20 de novembro de 2016.

⁵⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas.** São Paulo: Saraiva, 2002. P. 264.

de elaboração de planos, incluindo a tomada de decisão, reuniões para discussão, mapas de detalhamento, criação de legislação, distribuição de responsabilidades e todas as atividades de planejamento até chegar em um plano. Ao final de todas as etapas, assume-se que as ações contidas no plano serão implementadas. Dessa maneira, tal visão enfatiza a elaboração de um planejamento. Outra perspectiva, tenta acrescentar mecanismos de gestão da implementação dos planos, a fim de garantir que o estabelecido no plano vai ser colocado em prática.⁵⁹

O planejamento elaborado no Brasil deve seguir as regras estabelecidas na Constituição de 1988, conforme retratado em capítulos anteriores, de modo que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual estejam conexas e coerentes, uma com as outras.

A partir Constituição de 1988, ficou determinado que haveria uma descentralização da federação em favor de Estados e Municípios. Porém, o que ocorre nos dias atuais é uma arrecadação de tributos feita de forma desigual entre os governos subnacionais. O que ocorreu foi que não houve uma redefinição das responsabilidades e dos encargos de cada esfera do governo.

O quadro a seguir mostra a evolução da divisão federativa das receitas tributárias do Brasil, seja arrecadada, seja a disponibilidade efetiva após a repartição compulsória.

Tabela 1 – Composição Federativa da Receita

| COMPOSIÇÃO FEDERATIVA DA RECEITA TRIBUTÁRIA | | | | | |
|----------------------------------------------------|-------|-------------------------|----------|-------|-------|
| Conceito | Carga | Central | Estadual | Local | Total |
| | % PIB | Composição – % do Total | | | |
| ARRECADAÇÃO DIRETA | | | | | |
| 1960 | 17,41 | 64,0 | 31,3 | 4,7 | 100,0 |
| 1980 | 24,52 | 74,7 | 21,6 | 3,7 | 100,0 |
| 1988 | 22,43 | 71,7 | 25,6 | 2,7 | 100,0 |
| 1994 | 29,75 | 67,8 | 27,1 | 5,1 | 100,0 |
| 2007 | 36,42 | 69,2 | 25,3 | 5,4 | 100,0 |
| RECEITA DISPONÍVEL | | | | | |
| 1960 | 17,41 | 59,5 | 34,1 | 6,4 | 100,0 |
| 1980 | 24,52 | 68,2 | 23,3 | 8,6 | 100,0 |
| 1988 | 22,43 | 60,1 | 26,6 | 13,3 | 100,0 |
| 1994 | 29,75 | 59,3 | 25,1 | 15,6 | 100,0 |

⁵⁹ OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06>>. Acesso em 25 de novembro de 2016.

| | | | | | |
|------|-------|------|------|------|-------|
| 2007 | 35,50 | 58,0 | 24,7 | 17,3 | 100,0 |
|------|-------|------|------|------|-------|

Fonte: STN, SRF, IBGE, Ministério da Previdência, CEF, Confaz e Balanços. Metodologia das contas nacionais inclui impostos, taxas e contribuições, inclusive FGTS, Sistema "S", juros da dívida ativa. Receita disponível compreende transferências obrigatórias concedidas/recebidas.⁶⁰

Assim, é possível notar que há uma disparidade entre a arrecadação e receita disponível. Tal desigualdade, definitivamente, limita a possibilidade de cumprir com as competências estabelecidas na Constituição. Os governos estaduais teve um grande aumento das competências, tanto de prestação de serviço quanto de formulação de política e controle de uma série de demandas, todas instituídas pela Constituição de 1988. Já os governos municipais houve um aumento na competência com relação a prestação de serviço.

O aumento na competência dos governos estaduais e municipais acompanhado foi muito superior ao aumento da arrecadação tributária elaborada na Constituição de 1988. Desse modo, boa parte dos governos locais não possui capacidade financeira e administrativa para promover as demandas estabelecidas na Constituição e que são essenciais à população.⁶¹ Assim, os governos estaduais e municipais necessitam das transferências feitas pela União, que detém a maior parcela da arrecadação tributária, verifica-se que não há uma efetiva repartição da arrecadação tributária.

Como explicado nos capítulos anteriores, houve uma série de demandas da sociedade civil que foram lutadas e conquistadas nos anos 80, pós regime militar. Dessa forma, o aumento acelerado da abrangência do Estado no século XX criou uma sobrecarga de demanda da sociedade civil sobre o poder público ocorrendo, assim, um crescimento desordenado das atividades do Estado.

Se a intervenção do Estado na economia se faz presente como uma tentativa de acabar com as falhas de mercado, e um dos objetivos primordiais da

⁶⁰ Retirado de: AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

⁶¹ AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

Constituição de 1988 é para uma melhor distribuição de renda e resolver os problemas sociais existentes no Brasil, a distribuição de receita e gastos deveria ser correspondente uma com a outra. Ou seja, a arrecadação bem como os gastos determinados na competência de cada ente deve ser de forma homogênea.

Ademais, há, ainda, uma impossibilidade de conciliar ideologias distintas, que se excluem, de um lado está a linha baseada na defesa do mercado e de outro esta o fundamento de que há uma falência de políticas sociais no mundo. Há uma crise do paradigma político decorrente do Welfare State, que mostrou insuficiência das concepções de que o Estado deveria prover direito do bem-estar, tendo como impasse as possibilidades orçamentárias e as finalidades principais do Estado.

5 CONCLUSÃO

A atividade financeira do Estado é uma tarefa de extrema importância e complexa, porquanto possui uma série de variáveis que devem estar de acordo no orçamento público. O orçamento está ligado diretamente com o desenvolvimento dos princípios democráticos de direito, à soberania popular e ao cumprimento do dever do Estado. Com a finalidade de apresentar o orçamento público de forma mais transparente, a Constituição de 1988 mudou a sistemática e estabeleceu a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei do Orçamento Anual.

O Plano plurianual é feito a cada quatro anos, a iniciar no final do primeiro exercício financeiro do mandato do futuro governo. Tem sua devida importância, uma vez que é com base no plano plurianual que o governo irá agir e direcionar programas e ações. Ou seja, é a referência básica para os demais instrumentos que integram o sistema orçamentário.

A lei de diretrizes orçamentárias compreende metas e prioridades da administração, traduzindo os objetivos estabelecidos no Plano plurianual. É através deste instrumento que serão determinados o equilíbrio da receita e despesa, os programas financeiros, controle de cursos e metas fiscais. Por fim, a lei orçamentária anual deve ser elaborada de acordo com o estabelecido no Plano plurianual e na Lei de diretrizes orçamentárias, e deverá corresponder ao orçamento fiscal, de investimentos e de seguridade social.

Os três instrumentos estabelecidos na Constituição são essenciais para a determinação do orçamento público. E isto reflete no principal objetivo do presente trabalho, o de analisar as escolhas políticas no orçamento público à luz da Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 é o reflexo da vivência da sociedade brasileira durante a época em que foi elaborada. Após anos de regime militar, sem direito algum em favor do povo brasileiro e depois de diversos planos falhos de controle de inflação, a sociedade organizou-se em vários movimentos populares a fim de conquistarem direitos de um Estado democrático.

Destarte, diversas demandas foram conquistadas e estabelecidas na Constituição de 1988. A Constituição cidadã teve, em sua elaboração, uma alta

participação popular, o que fez com que o Estado tivesse um aumento em seus deveres frente à sociedade. O crescimento da atuação do Estado têm o objetivo primordial de corrigir e conter as desigualdades sociais geradas pela competição posta pelo mercado.

Ora, é notável que o aumento das demandas de serviços adicionais impactariam diretamente na presença do Estado. A solução para o poder estatal de tentar cumprir com as demandas da sociedade foi gerar uma descentralização da federação em favor de Estados e Municípios. Porém, os governos, principalmente regionais, não possuem capacidade administrativa ou financeira para suprir com todas as demandas provenientes da sociedade.

O crescimento das demandas só tende a aumentar a intervenção do Estado na economia, porém há uma incapacidade de cumprir com os serviços que a sociedade necessita. Isto acontece de modo que aumente as falhas de mercado e o Estado se torne deficitário em cumprir com seus objetivos, principalmente, o de reprimir a concentração de renda.

Conclui-se, por fim, que o modelo federativo estabelecido no Brasil possui uma descentralização de responsabilidades desigual à distribuição de arrecadação de receitas o que faz com que boa parte dos governos municipais e locais não possui capacidade financeira, nem administrativa para promover as demandas determinadas na Constituição e que a sociedade necessita. Isto acaba refletindo na crença da sociedade no Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, José Roberto; JUNQUEIRA, Gabriel. **O federalismo fiscal na organização do Estado Brasileiro pela Constituição de 1988**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iv-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-estado-e-economia-em-vinte-anos-de-mudancas/do-sistema-tributario-nacional-o-federalismo-fiscal-na-organizacao-do-estado-brasileiro-pela-constituicao-de-1988>>. Acesso em 30 de outubro de 2016.

AGUILLAR, Fernando Herren. **Direito Econômico: do direito nacional ao direito supranacional**. 3 Edição. São Paulo: Atlas, 2012.

ARRETCHE, M. T. S. **Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas**. BIB, n.39, 1995.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 13 Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?**. 98f. Dissertação (pós graduação em Economia) – Setor de sociais aplicadas, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2011.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 7 Edição, revista e ampliada. São Paulo: Malheiros, 2008.

BORGES, José Souto Maior. **Introdução ao direito financeiro**. São Paulo: Max Limonad, 1998.

BRASIL. **Anexos de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária**. Manual de Elaboração – aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 4 Edição. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-geral de contabilidade, 2004. Disponível em: <<http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/ManualRREO4.pdf>>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

BRIGGS, A. **The Welfare State in Historical Perspective**. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Org.). *The Welfare State Reader*. 2. ed. Cambridge: Polity Press, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. **O plano plurianual: resustados da mais recente reforma do planejamento e orçamento no Brasil.** Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/168>>. Acesso em 03 de setembro de 2016.

Discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988 à respeito da elaboração da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277-INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,-DR.-ULYSSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em 08 de setembro de 2016.

FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de direito econômico.** 9 Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2011

GIACOMONI, James. **Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6528>>. Acesso em 03 de setembro de 2016.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16 Edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2009.

GIAMBIAGI, Fábio. **Economia Brasileira Contemporânea: 1945 - 2010.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas.** 3 Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 14 Edição. São Paulo: Atlas, 2005.

HARADA, Kiyoshi. **Leis orçamentárias.** Revista tributária e de finanças públicas. Setembro 2013

LACERDA, Antônio Côrrea de; REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria; BORGES, Maria Angélica; BOCCHI, José Ildebrando. **Economia Brasileira.** 4 Edição. São Paulo: Saraiva, 2010. Livro virtual.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil.** 4 Edição. São Paulo: Atlas, 2009.

MENDONÇA, Eduardo Bastos Furtado de. **A Constitucionalização das finanças públicas no Brasil: devido processo orçamentário e democracia.** Rio de Janeiro: Renovar, 2010.

MUSGRAVE, Richard A. "Excess Bias and the Nature of Budget Growth". *Journal of Public Economics* 28: 287-308, 1985. p 306. Apud. TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado**

de direito constitucional financeiro e tributário, volume V: o orçamento na Constituição. 3 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Curso de direito financeiro.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

ROCHA, Enid. **A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios.** Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 07 de setembro de 2016.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988.** Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8549>>. Acesso em 04 de setembro de 2016.

SERRA, José. **A crise fiscal e as diretrizes orçamentárias.** Disponível em: <http://www.rep.org.br/search_authors.asp?COD=446>. Acesso em 04 de setembro de 2016.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 39 Edição. São Paulo: Malheiros, 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>.

TORRES. Ricardo Lobo. **Curso de Direito Financeiro e Tributário.** 19 Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2013.