



# CADERNO DE DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Editores-Chefes:

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura

ISSN a Obter

<http://www.seer.unirio.br/index.php/cdpp/>

## UM ESTUDO DO ORÇAMENTO PÚBLICO IMPOSITIVO NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### A STUDY OF THE IMPOSITIVE PUBLIC BUDGET UNDER PUBLIC POLICIES

Fernanda Santos Brumana<sup>1</sup>

**Resumo:** Este ensaio propõe uma reflexão sobre a atuação do “Orçamento Público” na seara das medidas administrativas com finalidade de se alcançar direitos fundamentais, as chamadas “Políticas Públicas”. Ora, no âmbito do Estado Democrático de Direito faz-se fundamental o estudo e discussão de Políticas Públicas, de seus instrumentos e objetivos. Deste modo, discorrer-se-á sobre a natureza jurídica de orçamento público, suas implicações e o posicionamento doutrinário acerca do conceito. Abordar-se-á a PEC do orçamento impositivo e suas implicações para o atual cenário nacional das políticas públicas e desenvolvimento, mostrando possíveis benefícios e resultados esperados.

**Palavras-chave:** Finanças Públicas. Orçamento. Orçamento Público. Políticas Públicas.

**Abstract:** This report is a reflection on the action of the Public Budget on Public Policies. In the context of the Democratic State, it is fundamental to study and discuss public policies, instruments and objectives. In this way, it discusses the legal nature of public debt, its implications and the name of action on the concept. It will address a PEC of the tax budget and its implications for the current national scenario of public policies and development, showing as possible benefits and expected results.

**Keywords:** Public finances. Budget. Public budget. Public policy.

### Introdução

Como já é cediço, a Constituição Federal que se apresenta nos dias atuais é fruto de demasiado avanço social-democrático da política brasileira, com nítida influência da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU. Por assim o ser, a nova Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, passou a ser também conhecida como “a Constituição Cidadã”, refletindo o novo viés social democrático trazido no bojo de seu texto.

Existe uma evidente a relação entre Políticas Públicas e inclusão. Isso porque, a Constituição Federal de 1988 consolida no ordenamento jurídico brasileiro, com força constitucional, a obrigatoriedade de atendimento dos chamados princípios e garantias

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Afiliação: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/67542662253633750> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4997-2631> E-mail: [fernandasbrumana@gmail.com](mailto:fernandasbrumana@gmail.com)

fundamentais inerentes a toda sociedade. Dentro desse rol exemplificativo, destacam-se a saúde, a segurança pública, a educação, livre iniciativa, liberdade de expressão e outros.

Diante de um modelo federativo e democrático de Estado, pressupõe-se o exercício dos direitos sociais e individuais (máxima abarcada, inclusive, no preâmbulo da Magna Carta<sup>2</sup>). Destarte, com vias de garantir a concretização desses ideais republicanos, é reservada verba pública cuja aprovação é feita por órgão competente e na qual serão discriminadas as suas destinações. Essa verba, a título de esclarecimento, é o orçamento público. Vê-se que o orçamento público é, portanto, um instrumento dentro do Direito Financeiro com vistas a proporcionar o planejamento e a execução das finanças públicas.

Se tratando de tema cuja aplicação tem inquestionável relevância na sociedade, no âmbito deste projeto de pesquisa, foi realizada pesquisa na seara da mais refinada doutrina nacional e internacional acerca do tema, bem como coleta de dados em sítios oficiais dos órgãos que porventura pudessem esclarecer o papel do orçamento público na execução das políticas públicas.

No intento de traçar um perfil da correlação semântica entre os conceitos jurídicos de orçamento público e políticas públicas, no âmbito do Direito, o presente trabalho priorizou destrinchar bem os conceitos e correlacioná-los com políticas públicas em vigor.

Analisar-se-á o orçamento, a transferência voluntária e sua importância na concretude de Políticas Públicas no Brasil. Insta salientar que o material foi obtido por meio de artigos publicados em revistas especializadas, livros, papers publicados em revistas online, sendo que todas as fontes foram incluídas com as devidas referências e créditos ao final do presente.

Sob esse prisma, passará a ser analisada a sua origem, natureza jurídica desse instituto e seu impacto nas Políticas Públicas. Em um primeiro momento, serão examinadas as premissas teóricas que fundamentam o instituto jurídico do orçamento público dentro do contemporâneo contexto do Estado Constitucional Democrático, ao dissecar o conceito e natureza jurídica deste instituto.

Após, e aprofundando o estudo, passará a ser analisado o orçamento impositivo, seus aspectos e diferenças em relação ao orçamento autorizativo. Diante do atual cenário brasileiro, em que foi aprovada pela Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda

---

<sup>2</sup>**PREÂMBULO:** 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.

Constitucional que obriga o Governo Federal a executar todos os investimentos previstos no orçamento público, a chamada “PEC do Orçamento”, compreender a estrutura desse conceito é essencial para entender seus desdobramentos no tocante ao tema de Políticas Públicas. Ver-se-á que a forma de aprovação do orçamento é por meio das leis orçamentárias, analisar-se-á seu conteúdo e forma para, por fim, ser possível reiterar o posicionamento no tocante à natureza jurídica do orçamento, apontada no item 1a seguir.

Finalmente, feitas as referidas explanações, passar-se-á à análise final do presente estudo, cujo objeto de trabalho cinge-se ao orçamento público. No tema, abordar-se-á o instituto da transferência voluntária e serão discutidas suas implicações para a efetivação da democracia e participação popular, como exercício da cidadania.

## **Resultados à discussão**

### **1 - Natureza Jurídica de Orçamento Público**

O Estado, no intento de custear as despesas Públicas, necessita angariar recursos financeiros. Esses recursos, por sua vez, dentro do Direito Financeiro recebem o nome de “receitas públicas”. As receitas públicas são classificadas, em rol meramente exemplificativo, segundo sua origem (como é o caso das receitas patrimoniais, advindas de patrimônio público), orçamentárias (cuja previsão advenha de lei orçamentária) e extra orçamentárias (como é o caso das fianças, cauções e depósitos<sup>3</sup>). Seja como for, a receita pública consiste em todos os ingressos disponíveis ao patrimônio público com a finalidade de custear gastos públicos.

Marcus Abraham elenca que o mais adequado conceito de orçamento público seria como um “instrumento de planejamento do Estado que permite estabelecer a previsão das suas receitas e a fixação das suas despesas para um determinado período de tempo”. (ABRAHAM, 2017). É no orçamento, portanto, que os cidadãos conseguem mapear a destinação dos impostos pagos e fiscalizar a concretização de políticas públicas. Abraham, ainda, menciona a clássica conceituação dada por Aliomar Baleeiro acerca do assunto, assim dizendo:

Clássica conceituação dada ao instituto é a de Aliomar Baleeiro, para quem o orçamento público é o ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder

---

<sup>3</sup>Segundo Marcus Abraham, essas receitas extra orçamentárias são receitas pertencentes a terceiros e arrecadadas pelo ente público exclusivamente para fazer face às exigências contratuais pactuadas para posterior devolução. Esses ingressos são denominados recursos de terceiros. (ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro Brasileiro. 4.Ed. GEN:2017.p. 89-90).

Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.<sup>4</sup>

Pela leitura do acima transcrito, percebe-se que o conceito de orçamento, quando atrelado ao ramo do direito, possui aspecto mais dinâmico que o usual, sendo o responsável por relacionar o dinheiro arrecadado pelo Estado e as finalidades almejadas pelos cidadãos, para a satisfação de seus direitos e garantias fundamentais. Nessa toada, é justo dizer que o orçamento público guarda relação simbiótica com a consecução de políticas para assegurar direitos e garantias fundamentais. Essas políticas, recordemos, possuem o nome de Políticas Públicas.

Ainda sobre o aspecto dinâmico do orçamento público, vale aqui colacionar memorável mensagem ao Congresso americano, feita pelo presidente dos EUA na época, Franklin Delano Roosevelt, em 1942: “O Orçamento dos Estados Unidos representa nosso programa nacional. (...) Ele traça o curso da nação”.

O orçamento possui, sem dúvidas, não só um viés técnico - haja vista a enumeração de metas e outras atribuições procedimentais em seu texto - mas também um viés jurídico, ao passo que materializado através de lei. Assim, haja vista sua forte relevância no campo jurídico e político, intelectuais de todo o mundo passaram a discorrer acerca de sua natureza jurídica.

No tocante à natureza jurídica de orçamento, as divergências doutrinárias são inúmeras. Há quem diga que o orçamento é uma lei material, outros, por outro lado, debatem pela possibilidade de ser lei formal; alguns, ainda, retiram a importância jurídica do orçamento e o classificam como mero ato administrativo. Finalmente, é possível chegar a um posicionamento intermediário, no sentido de atribuir ao orçamento público uma natureza jurídica mista: alegam tratar-se de lei formal em sua criação e de ato administrativo em seu conteúdo.

Isso porque, o orçamento público é de competência do Poder Executivo, com a participação dos demais poderes, sendo encaminhado ao Poder Legislativo, após sua elaboração, para votação e aprovação como lei orçamentária, nos moldes do rito legislativo padrão. Em continuidade, fazendo uma retrospectiva ao Estado Liberal, pode-se perceber que

---

<sup>4</sup>ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro / Marcus Abraham. – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 190.

o orçamento, ainda que anualmente publicado, consistia tão somente na atividade regulatória do Estado para controle político. Tratava-se apenas de documento de cunho financeiro.

A visão de orçamento como mero ato administrativo, inclusive, tem origem na Prússia (atual Alemanha) em fins do século XIX. A história desse Estado Soberano retrata que essa concepção foi inaugurada por Paul Laband, durante o comando do chanceler Otto von Bismarck, com finalidade de legitimar a preponderância do poder Executivo sobre o Parlamento, cuja palavra seria apenas uma formalidade. Nessa lógica, uma vez que era o Parlamento quem autorizava o orçamento público, a intenção era de fazer com que o descumprimento do orçamento não fosse encarado como uma infração jurídica.

Entretanto, com a difusão do sufrágio universal, preponderância preservação da dignidade da pessoa humana e a consequente evolução para o Estado do Bem-Estar Social (o “*WelfareState*”), os gastos com direitos fundamentais dos cidadãos passaram a ser pauta política e jurídica, não meramente remanejamento administrativo dos recursos arrecadados pelo Estado. Em outras palavras, atribuiu-se ao orçamento novas funções. Revela-se, então, que a visão alemã sobre o orçamento passa a ficar ultrapassada diante de tamanha mudança no contexto social e político pela qual sofreu o Brasil.

Ricardo Lobo Torres<sup>5</sup> brilhantemente pontua que o orçamento do Estado de Direito sempre constituiu forma de controle da Administração, que por intermédio desta (da Administração Pública) fica adstrita à execução das despesas no período e nos limites do planejamento. Não se estava mais diante de um governo autoritário ou monárquico. Toda a conjuntura antes vista na visão Labandiana, que afirmava um governo monárquico onde poder Executivo se sobressaia em relação ao Legislativo, portanto, não era reproduzida na estrutura da administração política do Brasil. Sendo assim, não poderia ter um conteúdo meramente autorizativo e administrativo, mas sim traria com sigio uma série de limitações e direcionamentos à verba pública.

Todavia, embora formalmente classificado como lei (arts. 59 a 69 da CF/1988), o orçamento é eivado de conteúdo legislativo, ou seja, não possui a cogência necessária e sem o poder de criação de direitos subjetivos. Por este motivo, o orçamento público seria considerado mero instrumento de arrecadação (arts. 165 a 169, da CF/1988), relacionando-se com as leis infraconstitucionais orçamentárias.

Por outro lado, é possível verificar certo afastamento entre os ritos legislativos para a criação de lei ordinária e os do orçamento público, posto que, primeiramente, existe prazo

---

<sup>5</sup> (TORRES, 2008: p.66).

próprio para o projeto orçamentário ser encaminhado ao poder Legislativo (art. 35, parágrafo 2º, ADCT).

Para aqueles que defendem o orçamento público como lei especial, também são justificativas o fato de haver uma limitação em seu conteúdo (não pode dispor sobre matéria outra que não a orçamentária, nos moldes do artigo 165, parágrafo 8º, da CF/1988.), o fato de não poder ser objeto de Lei Delegada ou Medida Provisória (art. 62, parágrafo 1º, CF/1988). Em complementação a esse rito especial, destacam-se: a limitação da possibilidade de emendas a seu texto (nos moldes do art. 166, parágrafo 3º, da CF/1988) e o fato de haver prazo expresso de um ano, exaurindo-se com o seu decurso e de forma automática, como justificativas plausíveis à especialidade da lei orçamentária. Em linhas gerais, o orçamento público materializa-se em forma de lei.

A controvérsia agora passa para a determinação de orçamento quanto lei material ou formal. Essa discussão, insta salientar, é em demasiado relevante para a verificação dos efeitos práticos da lei orçamentária. Ora, uma vez que seja considerado como lei material, o orçamento deverá criar direitos subjetivos para os cidadãos, os quais poderão ser por eles postulados e cobrados à Administração Pública. Ademais, haverá a possibilidade de controle de sua constitucionalidade, e seus programas e provisões deverão ser de cumprimento obrigatório.

Como já explanado, existem inúmeros posicionamentos na doutrina sobre essas considerações. Nessa esteira, pode-se constatar que os doutrinadores mais clássicos classificam o orçamento como lei material, pois se basearam no ordenamento jurídico à época, com a imposição do princípio da anualidade para a arrecadação de receitas. Dessa maneira, o orçamento poderia ser visto como lei material, posto que revestido de cogência.

Contudo, em não havendo a imposição da anualidade sobre as receitas, estar-se-á diante de uma lei formal, ou seja, ato administrativo revestido de formalidades próprias da técnica de criação legislativa. Sob o prisma da despesa, se esta dependesse de simples autorização orçamentária, seria o orçamento público mero ato-condição, com viés de lei formal. Por outro lado, caso a realização das despesas públicas estivesse vinculada aos termos estabelecidos no orçamento, este seria considerado uma lei material.

Marcus Abraham, em sua obra “Curso de Direito Financeiro Brasileiro”, destaca juristas ao redor do mundo, como o italiano Gustavo Ingresso, que consideram o orçamento lei em caráter formal e, em contraponto, menciona que outros renomados doutrinadores

franceses tais como Léon Duguit e Gaston Jéze, que consideram o orçamento como mero ato administrativo.

A doutrina brasileira possui sua própria posição, resumida nas palavras de Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup>. O jurista resolve a discussão dizendo que “não importa que, impropriamente, se apelide o orçamento anual de lei orçamentária ou de lei de meios, porque sempre lhe faltará a força normativa e criadora de lei propriamente dita”.

Nesse diapasão, vale destacar, ainda, a postura do Supremo Tribunal Federal (STF) que, embora considere o orçamento público uma lei, rejeita com frequência a análise de ações diretas de inconstitucionalidade (ADI's) em face das leis orçamentárias por considerá-las leis meramente formais e de efeitos concretos. Afasta-se, portanto, a mera materialidade da lei orçamentária na jurisprudência pátria.

## 2 - O Orçamento Público Impositivo

Outro tema que merece destaque é a impositividade ou não do orçamento público. Como já assentado no tópico anterior, a discussão acerca da obrigatoriedade de cumprimento da lei orçamentária interfere direta e significativamente na sociedade. A título de esclarecimento inaugural deste tópico, cumpre informar que existem dois momentos distintos dentro do ciclo orçamentário, quais sejam, a elaboração e a execução.

O primeiro momento, de elaboração, é vinculado à potestade legislativa e decidido por meio de deliberações políticas. No caso da execução, no entanto, o orçamento pode ser meramente autorizativo (autorizando o agente público a destinar verba de acordo com a oportunidade e conveniência), ou impositivo (quando há limitações no texto da lei que vinculam diretamente os gastos a uma ou mais contrapartidas do Poder Público).

Atualmente, no Brasil, pode-se dizer que o orçamento possui caráter híbrido, em parte impositivo e, em outra parte autorizativo. Isso se explica em razão de a atual Constituição Federal brasileira prever despesas obrigatórias, não contingenciáveis. Sobretudo com o advento da “PEC do orçamento impositivo”, Emenda Constitucional nº 86/2015.

Antes dessa PEC, a doutrina pátria, em sua grande maioria, postulava a natureza exclusivamente *autorizativa* do orçamento, haja vista que este não obrigava a Administração Pública a cumprir as previsões orçamentárias. É o que Marcus Abraham simplifica chamando

---

<sup>6</sup>ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro brasileiro – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017. P. 194.



de “autorização de gastar”, e não “obrigação de gastar”. (ABRAHAM. 2017: p. 218). Veja-se que essa interpretação meramente autorizativa não só confirma, mas também reforça a teoria de que o orçamento é lei formal, na medida em que não cria direitos subjetivos e deveres. Essa é exatamente a linha de raciocínio de Kiyoshi Harada e Ricardo Lobo Torres, ao defenderem a ausência de conteúdo normativo e cogente nas leis orçamentárias.

Frise-se, ainda, que o tratamento autorizativo pode ser justificado no próprio texto constitucional, decorrendo da interpretação do § 8º do art. 165 da CF/1988<sup>7</sup>, que dita que “a lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”. Sem embargo, a tese de que o orçamento é meramente autorizativo abre espaço para a discricionariedade do Poder Executivo para realocar verbas e destinar esforços. Desse modo, as chances de haver inércia e/ou ineficiência da atuação pública aumentam exponencialmente.

O orçamento, no intento de buscar a melhor otimização da receita pública, deve ser impositivo, ou seja, vinculante em alguma medida. Em consequência, a interpretação do STF sobre o tema sofreu alterações, no sentido de conferir, agora, impositividade à lei orçamentária.

Essa decisão foi oriunda da análise, em caráter liminar, da ADI nº 4.663, de relatoria do Ministro Luiz Fux, que estabelece o convívio simultâneo e harmonioso entre a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária e o plano plurianual, objetivando vinculação mínima do Poder Executivo. Abaixo, transcreve-se trecho do voto do Il. Ministro relator:

Adotou-se como premissa a ideia de **vinculação mínima** do Poder Executivo ao orçamento anual como um todo. Segundo essa tese, caberia ao **Poder Executivo** ao menos **motivar o descumprimento da despesa prevista no orçamento aprovado pelo Poder Legislativo**, de forma a proporcionar o **controle social dos atos do Poder Executivo na execução orçamentária**. Sendo assim, não seria permitido ao legislador ordinário traçar qualquer distinção, quanto ao aspecto da vinculação, entre as normas oriundas de emendas parlamentares e aquelas remanescentes do projeto encaminhado pelo Poder Executivo.

{Grifos não constam do original}.

STF– ADI: 4.663, DF. Relator: Min. LUIZ FUX. Data de Julgamento: 15/10/2014. Tribunal pleno. Data de Publicação: 16/12/2014.

---

<sup>7</sup>**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. [...] § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Em um primeiro momento, a doutrina majoritária considerava o orçamento público híbrido: em parte impositivo (despesas constitucionais e legais obrigatórias) e, em outra, autorizativo (despesas discricionárias). Contudo, a partir do julgado acima em destaque, verifica-se que com o posicionamento do STF no sentido de conferir vinculação mínima ao orçamento público, e com a posterior “PEC do orçamento impositivo”, a tendência é que o orçamento público brasileiro seja considerado, quanto à execução de seu conteúdo, impositivo.

### 3 - O Orçamento Público e as Políticas Públicas

#### 3.1 – As leis orçamentárias

O orçamento público é materializado conforme os moldes que extraímos do art. 165 da Constituição Federal de 1988<sup>8</sup>. Nesse sentido, tem-se: a) a **Lei do Plano Plurianual** (estabelecendo diretrizes e metas da Administração Pública regional para as despesas); b) a **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (que compreende as prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento); c) a **Lei Orçamentária Anual** (que contempla o orçamento fiscal, de investimentos e de seguridade social).

As três leis acima em comento norteiam o orçamento público e, conforme indicado pelo próprio Sítio Oficial da Câmara dos Deputados, são elaboradas pelo Executivo, sujeitas à aprovação do Congresso Nacional, e se distinguem quanto ao objeto de análise.

O Plano Plurianual (PPA) é um planejamento de médio prazo, com vigência de 4 anos, e que deve ser realizado por meio de lei. Nele são identificadas as prioridades e traçadas as metas para o final desse período de quatro anos. Seu projeto de Lei, a saber, deve ser encaminhado pelo Chefe do Executivo ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada governo, mas ele só começa a valer no ano seguinte. O Congresso, por sua vez, deve aprová-lo até o final do ano.

Insta ressaltar que, por ser desta forma, a vigência do Plano Plurianual se estende até o final do primeiro ano do governo seguinte, no intuito de promover a continuidade administrativa, o aproveitamento de medidas e, até mesmo, partes desse plano já

---

<sup>8</sup>**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais.

implementado. Uma das justificativas para o caráter impositivo do plano plurianual (PPA) é fundamentada no parágrafo 1º, do artigo 167 da CF/1988<sup>9</sup>. Nele, é estabelecido que nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro (um ano) poderá ser iniciado sem ser incluído antes no PPA, sob pena de crime de responsabilidade.

Da mesma forma, acerca da Lei Orçamentária Anual (LOA), a Constituição Federal dispõe no mesmo artigo 167, em seu inciso I<sup>10</sup>, que é vedado iniciar qualquer programa ou projeto que não tenha previsão no documento. Essa Lei é dividida por temas e é responsável por estabelecer o orçamento atribuído à União, de modo que esse orçamento seja capaz de estimar as receitas (arrecadação) e fixar futuros gastos (despesas).

A arrecadação da Lei Orçamentária Anual se dá por meio dos tributos (impostos, taxas e contribuições). Se bem feita, a LOA estará em harmonia com os grandes objetivos e metas estabelecidos pelo PPA. É o orçamento anual propriamente dito e também compete ao poder executivo, sob aprovação pelo Congresso.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem a atribuição de fixar o montante de recursos que o governo pretende economizar, dentro de um prazo de um ano, tal como é o prazo da Lei Orçamentária Anual. Para tal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estipula limites às despesas dos Poderes; autoriza o aumento das despesas com pessoal; regulamenta as transferências a entes públicos e privados; disciplina o equilíbrio entre as receitas e as despesas; indica prioridades para os financiamentos pelos bancos públicos.

Vale mencionar que, no Brasil, o orçamento vem sendo utilizado como um instrumento de transparência e controle dos atos do gestor público, uma vez que permite a fiscalização da correta alocação de recursos por qualquer cidadão brasileiro. Assim, as leis orçamentárias se apresentam como verdadeiros instrumentos de controle de legalidade, de modo a restringir o gozo irrestrito da discricionariedade e também de fiscalizar os gastos públicos.

### **3.2 - Financiamento de Políticas públicas no Brasil: A relação entre Orçamento Público e Políticas Públicas**

A relação entre Orçamento Público e Políticas Públicas se resume no conceito da palavra “financiamento”. A gestão das políticas públicas, a partir de Constituição de 1988,

---

<sup>9</sup>**Art. 167.** São vedados: § 1º Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

<sup>10</sup>**Art. 167.** São vedados: I - o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual;

institucionalizou os fundos públicos como espaços primordiais de financiamento das políticas públicas no Brasil. O dinheiro arrecadado no fundo, por sua vez, possui natureza jurídica de orçamento público, e é destinado à concretização de direitos e garantias fundamentais.

Nessa toada, o orçamento público é visto como espaço de disputa política e de efetivação de direitos. No tocante a essa discussão, destaca-se o conceito de orçamento participativo. Analisando a história, pode-se perceber que o orçamento participativo surgiu na cidade de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão de Olívio Dutra (PT), no ano de 1989, como resultado da promulgação da chamada “Constituição Cidadã” de 1988 e a pressão de movimentos populares por participar das decisões governamentais. Sua existência pressupõe a aplicação do princípio da subsidiariedade municipal, segundo o qual o município, no papel de unidade federativa de menor âmbito, estaria mais próximo dos cidadãos e por assim o ser, permitiria sua maior participação em questões políticas e a ampliação do exercício da própria cidadania.

Esse modelo de gestão, a partir do qual a população participa efetivamente das destinações da verba pública, exemplifica como o orçamento público atua na concretização de direitos e garantias fundamentais no Brasil. A relação entre Orçamento Público e Políticas Públicas é, então, uma relação de causa e consequência, ao passo que sem orçamento público não se pode programar e custear políticas públicas. De mesma análise, a relação entre Orçamento Participativo e direitos fundamentais é, também, uma relação consequential.

### **3.3 - Transferência voluntária**

A transferência voluntária tem origem em 2001, quando, por meio de uma iniciativa da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), foi instituído o Cadastro Único de Convênios (CAUC), através da Instrução Normativa nº 01, de 04 de maio de 2001. Após, houve alterações de seu conteúdo com a criação da Instrução Normativa nº 01, de 17 de outubro de 2005. É um sistema desenvolvido em uma plataforma digital (site) para a verificação das exigências estabelecidas pela Constituição Federal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aos entes federativos beneficiários de transferência voluntária de recursos da União.

Diferentemente da competência obrigatória (cujo responsável é o Tesouro Nacional, em cumprimento aos dispositivos constitucionais), a transferência voluntária compreende a entrega de recursos ou capital entre os entes da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira. Importante lembrar que essa entrega, para ser considerada voluntária,

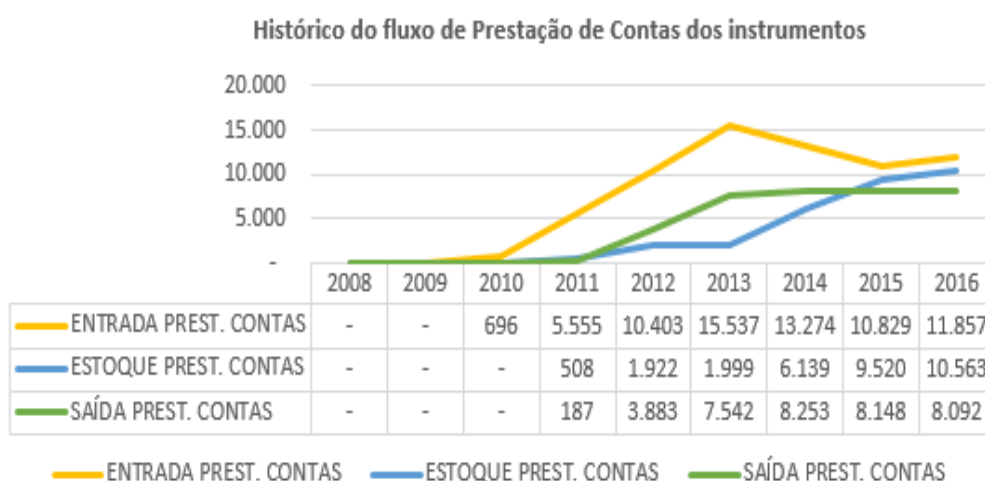
não deve advir de determinação constitucional ou legal ou se destine ao Sistema Único de Saúde. A transferência voluntária ocorre mediante convênio.

É o que dispõe o art. 25 da LRF:

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.).

Constata-se, portanto, que essas transferências voluntárias são recursos financeiros que a União repassa aos outros entes da federação para que estes realizem obras e executem programas governamentais. Todavia, como são repasses sem previsão legal entre o Município e o governo federal, utilizam-se dos convênios para estabelecer prazos de duração (que é limitada) e para prever contrapartidas.

Em 2018, uma auditoria realizada no âmbito da Controladoria Geral da União (CGU) avaliou a gestão do processo de transferências voluntárias da união. Esse estudo<sup>11</sup>, que considerou quase 150 mil instrumentos celebrados, verificou que as transferências somam cerca de R\$ 90 bilhões de reais. Abaixo, colaciona-se gráfico exemplificativo da prestação de contas das transferências voluntárias ao longo do tempo.



**Fluxo da relação entre a entrada, a saída e o estoque relativo à fase de prestação de contas das transferências voluntárias, acumulados desde 2008.**

<sup>11</sup> Fonte: SICONV. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/07/auditoria-avalia-gestao-do-processo-de-transferencias-voluntarias-da-uniao>

As transferências constitucionais, por sua vez, não exigem nenhum condicionante, isso significa que o município não precisa de nenhuma contrapartida para receber este recurso financeiro. Um exemplo é o caso do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), maneira através da qual a União repassa verbas para os municípios, de acordo com seu número de habitantes, anualmente atualizado pelo IBGE.

Em 2006, por exemplo, as transferências governamentais somaram 8% do PIB, representando 73% das receitas correntes dos municípios e 26% das receitas correntes dos estados. No tocante às transferências obrigatórias, importante mencionar o ICMS, em que 25% da receita que é arrecadada por cada estado deve ser transferida aos municípios. Do volume total transferido,  $\frac{3}{4}$  devem ser destinados ao município onde se originou a arrecadação e  $\frac{1}{4}$  deve ser partilhado de acordo com legislação do próprio estado. Transferência incondicional, obrigatória, sem contrapartida, em que  $\frac{3}{4}$  do total é devolutiva e  $\frac{1}{4}$  segue um sistema de redistribuição desvinculado do local onde houve a arrecadação.

Na transferência voluntária, quando o município envia uma proposta ao governo federal para realizar uma obra por meio de convênio, ele tem a contrapartida de se comprometer a de alguma forma, já que o repasse vindo da União não cobre todos os custos das obras. É ele quem sempre arca, a título de exemplo, com as despesas de pagamento de pessoal, manutenção e administração do projeto.

Ora, como já foi levantado no presente estudo, as transferências voluntárias, ao contrário daquelas constitucionalmente previstas (leia-se: transferências obrigatórias), exigem que os municípios beneficiados apresentem uma série de contrapartidas, dentre elas, a prestação de contas. Assim, no gráfico acima, vê-se que as prestações de contas ocorrem ao final de cada 5 anos.

A auditoria verificou que o tempo médio total entre a celebração dos instrumentos e sua conclusão é de cinco anos, o que se mostra extremamente elevado tendo em vista que a maioria dos projetos é de pequeno vulto, com valores abaixo de R\$ 750 mil. Ressalte-se, também, que segundo a auditoria realizada, há deficiência na transparência dos recursos aplicados por estados e municípios – apenas 8% dos recursos transferidos são licitados por pregão eletrônico.

Entre os 150 mil instrumentos celebrados, no período de 2008 a 2016, a auditoria apontou 4.280 pendentes de envio da prestação de contas há mais de 120 dias, portanto, irregulares quanto ao dever de comprovar a boa e regular aplicação. O valor de desembolso é da ordem de R\$ 1,2 bilhão. Há também desequilíbrio entre a capacidade operacional dos

órgãos concedentes e o volume de trabalho requerido para analisar a prestação de contas, o que gerou um passivo de quase 11 mil instrumentos pendentes de análise.

Ademais, conforme já mencionado, o município beneficiado deve estar de acordo com os moldes estabelecidos no CAUC, atendendo aos requisitos da legislação pertinente. Em ilustração, destaca-se a intenção de um município em promover uma obra para fundar uma nova escola. O município deve apresentar com o projeto de construção da escola, uma quantidade de documentos, comprovando sua situação fiscal junto à Fazenda e à Previdência (Certidão Negativa de Débitos - CND). Se o Município não estiver regularizado perante algum desses órgãos, estará impedido de construir sua escola com essa verba complementar do governo federal.

Por fim, assume-se que transferências voluntárias constituem mecanismos de cooperação entre União e um ou mais município que, mediante convênio, estipulam deveres e direitos recíprocos em prol da execução de obras e políticas públicas. O problema que se enfrenta, e que não será analisado no seu mérito neste artigo, é em que ponto essas transferências não se apresentam como formas de dependência financeira dos Municípios em relação aos demais entes federativos. Quanto aos convênios, levanta-se o quanto não estão dependentes da União Federal, enquanto que no tocante à transferência obrigatória de repasse de impostos, sugere-se uma dependência dos Municípios para com o governo de seus respectivos Estados.

### **Perguntas e questionamentos esperados**

- Qual a relação entre Estado Democrático de Direito, Orçamento e Políticas Públicas?
- Como é o tramite de elaboração, aprovação e publicação de uma lei orçamentária?
- Como a natureza jurídica de orçamento pode influenciar na eficiência da concretização de políticas públicas?
- O que é e como ocorre a transferência voluntária de verba?

### **Conclusão**

A experiência democrática advinda com a instauração de um Estado de Bem-Estar, paternalista e garantidor dos direitos e prerrogativas de cada cidadão, se revela extremamente relevante para a atual discussão acerca do tema de Políticas Públicas. Viu-se que, em razão da interdisciplinaridade entre as áreas da economia, do direito e da política, assentar um

entendimento sobre o tema não é tarefa fácil e pressupõe o conhecimento geral dessas áreas de conhecimento e a capacidade de conjugá-las.

Assim, e somente através dessa interação, o gestor público poderá dar efetivo cumprimento às garantias fundamentais trazidas no escopo do texto constitucional. E não só ele: viu-se que, com a modalidade de orçamento participativo, é atribuída também aos cidadãos a responsabilidade de garantir fiel execução desses direitos fundamentais, com a fiscalização do gasto público e da alocação das despesas cada vez mais em políticas públicas.

No cerne da problematização sobre o cumprimento dessas medidas assecuratórias de direitos fundamentais, não há dúvidas de que o orçamento público possui latente relevância. Como demonstrado no presente ensaio, é por meio de arrecadação de impostos que o poder público é capaz de se programar financeiramente e elaborar as leis orçamentárias, estabelecendo suas diretrizes e estipulando futuros gastos.

Nesse contexto, a discussão acerca da natureza jurídica da lei orçamentária se mostra atual e sujeita a novas interpretações, pois é do orçamento que os países se valem para realizar seus objetivos, os quais estão sujeitos a mudanças ideológicas. No tocante à experiência brasileira, com a aprovação da chamada “PEC do orçamento impositivo”, torna-se cada vez mais evidente a roupagem cogente e vinculante da lei orçamentária, de modo a estabelecer um padrão de condutas a serem seguidas pelo gestor público, na finalidade de dar cumprimento ao cronograma orçamentário.

Deste modo, será capaz de se afirmar posicionamento já levantado por alguns doutrinadores e, recentemente, pelo próprio STF (que reconheceu um nível mínimo de vinculação do orçamento em relação ao gestor público), no sentido de defender que o orçamento público não se trata apenas de ato administrativo. Afastando-se, então, da tradicional visão alemã de que o orçamento seria mera lei formal com conteúdo de ato e carente de vinculação, o Brasil se aproxima cada vez mais de um orçamento como lei material, impositivo, e cujos gastos e diretrizes sejam encarados como obrigações do poder público para com a sociedade.

Os impactos de um orçamento impositivo, nos moldes do que foi exposto, significariam aumento de gastos com políticas públicas, pela obrigatoriedade de seguir o texto orçamentário a risca, e diminuição do poder de decisão dos gestores públicos e consequente ampliação dos direitos constitucionalmente defendidos pelo Estado Democrático de Direito em que se insere o Brasil, desde os indícios de uma nacional constituinte em 1988.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro** – 4. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FILHO, Aurélio Pitanga Seixas. *Interpretação e Integração da Norma Tributária*. In: *consultaremuneracao.rj.gov.br/ConsultaRemuneracao/resultado*
- GOMES, Marcus Lívio. ; RIBEIRO, Ricardo Lodi. ; BORJA, C. *A Consulta como Instrumento da Interpretação Administrativa Aplicada*. In: RIBEIRO, Ricardo Lodi; BORJA, Célio. (Org.). *Temas de Direito Público. Estudos em Homenagem ao Professor Flávio Bauer Novelli*. v. 2. **Tributação e Desenvolvimento**. 1.ed, Rio de Janeiro: Multifoco, 2015. v. 2.
- PASSEROTTI, Denis Camargo. *O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico*. - São Paulo: Blucher, 2017.
- ROCHA, Sergio André. *O que é formalismo tributário?* In: QUEIROZ, Luís Cesar Souza de et. al. (Orgs.). *Tributação Constitucional, Justiça Fiscal e Segurança Jurídica*. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2014. p. 45-60.
- ROCHA, Sergio André. *Da Lei à Decisão: A Segurança Jurídica Possível na Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- SILVA, Priscilla Teresinha Pyrrho de Souza (2012). **O orçamento público como ferramenta de análise de políticas públicas** [manuscrito]. In: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. <http://bd.camara.gov.br/bd>
- STIGLITZ, Joseph. *O Preço da Desigualdade*. Trad. Dinis Pires. Lisboa: Bertrand, 2014
- TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional, financeiro e tributário: o orçamento na Constituição**, Vol. V. 3ª Ed. Rio de Janeiro: 2008.

## OUTRAS REFERÊNCIAS:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)

<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa>

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp101.htm)

<http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/07/auditoria-avalia-gestao-do-processo-de-transferencias-voluntarias-da-uniao>