SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

José Mauricio Conti
(Coordenador)

O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

Denis Camargo Passerotti

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 1 11/09/2017 13:11:38

Blucher

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 2 11/09/2017 13:11:38

Denis Camargo Passerotti

O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 3 11/09/2017 13:11:38

Série direito financeiro
© 2017 José Mauricio Conti

O Orçamento como Instrumento de Intervenção no Domínio Econômico
© 2017 Denis Camargo Passerotti

Editora Edgard Blücher Ltda.

Blucher

Rua Pedroso Alvarenga, 1245, 4° andar
04531-934 – São Paulo – SP – Brasil
Tel 55 11 3078-5366
contato@blucher.com.br
www.blucher.com.br

Segundo Novo Acordo Ortográfico, conforme 5. ed. do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*, Academia Brasileira de Letras, março de 2009.

É proibida a reprodução total ou parcial por quaisquer meios sem autorização escrita da Editora.

Todos os direitos reservados pela Editora Edgard Blücher Ltda.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Angélica Ilacqua CRB-8/7057

Passerotti, Denis Camargo

O orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico / Denis Camargo Passerotti. -- São Paulo : Blucher, 2017.

198 p. (Série Direito Financeiro / coordenada por José Mauricio Conti)

Bibliografia
ISBN 978-85-8039-278-4 (e-book)
ISBN 978-85-8039-277-7 (impresso)
Open Access

1. Economia – Brasil 2. Orçamento 3. Dívida pública 4. Finanças públicas – Brasil 5. Direito financeiro I. Título II. Conti, José Mauricio

17-1309 CDD 352.480981

Índices para catálogo sistemático:
1. Finanças públicas : Orçamento : Brasil

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 4 11/09/2017 13:11:38

À minha esposa Francine, pela paciência,
apoio, incentivo e conselhos, determinantes
para a conclusão de mais esta etapa
em minha vida.

Às minhas meninas, Valentina e Sofia,
por tê-las privado de minha presença
e por existirem em minha vida.

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 5 11/09/2017 13:11:38

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 6 11/09/2017 13:11:38

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor e orientador Regis Fernandes de Oliveira, pelo tempo dedicado ao aprimoramento de meus estudos, sempre disposto a contribuir na elaboração deste trabalho.

Da mesma forma, agradeço aos professores José Maurício Conti e Fernando Facury Scaff, pelos ensinamentos e prazeroso convívio nas arcadas da Faculdade de Direito de São Paulo – USP.

Ao amigo e Professor Flávio Rubinstein, cujos conselhos e sugestões muito contribuíram na realização deste trabalho.

À minha amada e eterna esposa Francine, confidente e companheira de todos os momentos, e às minhas filhas, Valentina e Sofia, razões de meu viver e fontes de inspiração.

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 7 11/09/2017 13:11:38

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 8 11/09/2017 13:11:39

APRESENTAÇÃO

A Série Direito Financeiro dá mais um grande passo com a publicação deste livro, da autoria de Denis Camargo Passerotti, ao tratar do orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico.

Ao abordar os diversos aspectos e funções do orçamento, com destaque para sua ação planejadora, permite identificar a relevância que representa como instrumento de intervenção no domínio econômico, quer pelo aspecto das receitas, como também e principalmente das despesas, bem como do endividamento público. Mostra que a intervenção do Estado no domínio econômico tem nas leis orçamentárias ferramentas indispensáveis para atingir seus objetivos.

As qualidades da obra e de seu autor tornam esta mais uma importante contribuição para o Direito Financeiro.

José Mauricio Conti
Coordenador da Série Direito Financeiro.
Professor Associado III da Faculdade
de Direito da Universidade de São Paulo.

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 9 11/09/2017 13:11:39

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 10 11/09/2017 13:11:39

PREFÁCIO

O dr. Denis Passerotti deu-me a honrosa incumbência de produzir um texto prefaciando sua obra *Orçamento público como instrumento de intervenção no domínio econômico*. O conteúdo não poderia ser mais feliz. O tema encontrado é de absoluta atualidade para o direito financeiro.

O orçamento público tem sido, até agora, objeto de análise estritamente formal. Limitam-se os autores a cuidar da iniciativa das leis, da Comissão Mista do Congresso Nacional, das emendas, sanção, aprovação e veto. Cuidam, portanto, apenas de aspectos procedimentais e deixam de lado o que mais importa, isto é, o orçamento como instrumento de progresso, de disputas, de divisões políticas, de acertos partidários etc. O orçamento é um instrumento formal, mas é também muito mais que isso.

Eis a importância da obra de Denis: fugir da mesmice. Desbravar nossos territórios de conhecimento. Imiscuir-se no desconhecido e dar ao orçamento uma nova função: a função de planejar, de intervir, de compelir o Estado a disciplinar a vida social. De incentivar políticas públicas.

O miserável está afastado de toda pesquisa, de toda preocupação jurídica, de toda indagação legal. Serve apenas para compor o número de habitantes. É um ponto apenas, irrelevante em sua existência. É um voto em períodos eleitorais. Fora disso, nada significa. Ao contrário: é estorvo existencial.

A preocupação de Denis traz o direito para o campo social. Ao pensar no orçamento como instrumento de intervenção no domínio econômico, claro está que por detrás de tudo está a manipulação de seu conteúdo para a resolução dos graves problemas sociais por que passa o país. País de desencontros, de abandono das classes menos favorecidas, de limite na luta pela subsistência. Isso desagrega. Isso faz o girar de costas do Estado à grande massa. Faz da indiferença a regra.

Na medida em que se pensa o orçamento como um instrumento e não como um fim em si mesmo, serve ele de poderosa arma nas mãos do Estado para incluir os pobres nas preocupações da sociedade. Os marginais voltam a ter vez. Mesmo que não sejam resolvidos os problemas em uma década, recoloca-se o homem como centro das preocupações do Estado.

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 11 11/09/2017 13:11:39

É essencial que se rompam as barreiras do mero positivismo jurídico. O direito está além das cogitações escolásticas. Nem positivismo, nem teologia, nem transcendência. O direito está na vida. É aí que tem seu lugar privilegiado.

Claro que não se pode dispensar o teor da Constituição nem o das leis positivas que disciplinam a matéria. A preocupação legislativa advinda do Congresso é o que rege as relações jurídicas. Mas não termina aí a missão do direito.

Não é por outro motivo que, logo na introdução, o autor afirma que a atividade financeira do Estado busca "a satisfação do bem comum e a promoção da justiça social". A frase bastaria para apresentar a principal motivação do texto. É a preocupação com o outro, com o desvalido, com o abandonado, com o pobre, com o marginal.

Se não fosse para se preocupar com tais personagens que fazem parte de nosso cotidiano, para que serviria o direito? Mero feixe de normas?

De outro lado, a busca da segurança jurídica, para propiciar àqueles que lidam com o Estado e que com ele convivem no âmbito econômico a certeza de seus investimentos. O agente político tem de acreditar na solução das dificuldades e investir, abrir novos caminhos, despertar para o mundo da informática, da robotização, das novas criações. De tudo participa o Estado com incentivos, tal como determina a Constituição Federal.

Denis Passerotti vai fundo no desvendar tais problemas para o estudioso do direito. Analisa aspectos orçamentários, traduz a linguagem jurídica e facilita a compreensão dos diversos assuntos de que trata.

Daí o recomendar a leitura de seu texto. Vale a pena. Denis consegue traduzir o "juridiquês" em linguagem fácil. Pega pela mão o leitor e lhe mostra o deslumbramento da atuação do Estado. O orçamento se mostra, a partir de então, um instrumento de intervenção para circunscrever e delimitar a atividade econômica. Para quê? Para melhorar a atuação estatal em benefício da sociedade, por meio de políticas públicas.

É o conteúdo do livro. De fácil leitura e importante em seus ensinamentos.

Regis Fernandes de Oliveira

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 12 11/09/2017 13:11:39

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **17**

1. O ESTADO INTERVENCIONISTA **21**

1.1. Do "liberalismo" ao intervencionismo estatal e a ordem econômica 21

1.2. Campo de atuação privado e campo de atuação reservado à Administração Pública: principais distinções 28

1.3. Os objetivos da intervenção exercida pelo Estado sobre o domínio econômico 38

1.4. Modos de intervenção 41

1.4.1. Classificações propostas pela doutrina 42

1.4.2. Classificação adotada 46

1.5. Intervenção, ideologia e dominação 50

2. O ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E INTERVENÇÃO **59**

2.1. Concepção atual de orçamento público 59

2.2. A relevância, na atualidade, do debate da natureza jurídica da lei orçamentária 65

2.3. Planejamento e conteúdo da lei orçamentária 70

2.3.1. Conceito de planejamento 71

2.3.2. A lei orçamentária como instrumento de planejamento 72

2.3.2.1. O plano plurianual 78

2.3.2.2. As diretrizes orçamentárias 83

2.3.2.3. O orçamento anual 88

2.3.3. A periodicidade do orçamento (princípio da anualidade) e sua relevância para o domínio econômico 90

2.4. O orçamento na Constituição de 1988 e sua interação com o sistema econômico 94

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 13 11/09/2017 13:11:39

2.5. A elaboração da peça orçamentária e os interesses envolvidos: as *paixões* como fator preponderante 96

3. RECEITA TRIBUTÁRIA, EXTRAFISCALIDADE E INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO 103

3.1. Entradas e receitas – conceito, distinção e classificação 103

3.1.1. Receitas ordinárias e extraordinárias 105

3.1.2. Receita originária e derivada 106

3.1.2.1. Receitas originárias 106

3.1.2.2. Receitas derivadas 108

3.2. Extrafiscalidade e intervenção no domínio econômico: oneração e desoneração 109

3.2.1. Tributos: fiscalidade e extrafiscalidade 111

3.2.2. A extrafiscalidade como instrumento de intervenção 116

4. O GASTO PÚBLICO E O DOMÍNIO ECONÔMICO 125

4.1. O gasto público como mecanismo de intervenção no domínio econômico 125

4.1.1. Conceito e classificação das despesas públicas 125

4.1.2. A despesa pública e seu caráter vinculativo 128

4.1.3. A previsibilidade do gasto público como fator de indução e regulação da atividade econômica 134

4.2. As subvenções econômicas 137

4.2.1. Conceito, distinções e características 137

4.2.2. Relevância e importância das subvenções econômicas 138

4.2.3. Os problemas decorrentes de uma política subvencionista e a necessidade de se empreender maior controle e fiscalização 141

5. DÍVIDA PÚBLICA, CRÉDITO PÚBLICO, ORÇAMENTO E INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO 145

5.1. Breve intróito 145

5.2. Conceito e elementos constitutivos do crédito: confiança, capital e tempo 150

5.3. Os empréstimos públicos e as receitas ordinárias 153

5.4. Natureza jurídica 155

5.5. Classificações 162

5.5.1. Dívida federal, estadual e municipal 163

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 14 11/09/2017 13:11:39

5.5.2. Dívida pública externa e interna 163
5.5.3. Dívida flutuante e dívida fundada ou consolidada 166
5.5.4. Dívida mobiliária 168
5.6. Histórico da dívida pública brasileira e os limites de endividamento 170
5.6.1. Breve escorço histórico 170
5.6.2. Requisitos e limites do endividamento público federal 176
5.7. A dívida pública e o domínio econômico 178

CONCLUSÕES 183

REFERÊNCIAS 189

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 15 11/09/2017 13:11:39

PASSEROTTI_O orçamento como instrumento de intervenção.indd 16 11/09/2017 13:11:39