

---

## CONCLUSÕES

Com base no estudo do texto constitucional e no exame dos pressupostos do Direito do Estado, Financeiro e Econômico realizados, e levando-se em conta que o objeto de análise proposto, inicialmente, consiste na relação estabelecida entre o Estado e a sociedade a partir da peça orçamentária, bem como sua utilização como instrumento de intervenção no domínio econômico, a presente dissertação pode ser sintetizada nas conclusões que se seguem, sem prejuízo de outras lançadas ao longo do texto.

Conforme apontado, tudo se inicia quando o Estado, com os propósitos de colocar em ordem a vida econômica e social, passa a intervir direta e indiretamente no domínio econômico ou, como se disse, passa a figurar como *agente normativo e regulador da atividade econômica* em detrimento de uma suposta *livre iniciativa*, que nunca fora absoluta.

Dotado de força e poder suficientes para impor a realização de determinados comportamentos, o Estado passa a participar diretamente da economia e a atuar de maneira a assegurar o exercício racional das liberdades individuais, alargando suas obrigações e, com isso, a necessidade de obter mais recursos financeiros para alcançar o bem social.

Daí por diante o orçamento público ganha relevância, cujos primeiros traços são marcados pelo surgimento do Estado e a necessidade de aferir recursos que, com o passar do tempo, deixaram de ser obtidos à força pelo soberano e começaram a ser extraídos do povo, com o seu consentimento.

Surge, assim, o consentimento à tributação e, logo após, a necessidade de autorização para se realizar o gasto público, cuja função fora originariamente atribuída ao Legislativo como forma de exercer controle sobre o Executivo.

Além da função de controle atribuída ao Legislativo, com o passar do tempo, verifica-se que novas e relevantes funções são incorporadas ao orçamento público, destacando-se, dentre elas, a instrumentalização administrativa ou gerencial – por meio da qual as técnicas modernas de administração e a busca dos resultados pretendidos pela ação governamental passam a ser aplicadas no orçamento – e a instrumentalização fiscal, com a qual se materializam determinados fins de política fiscal do Governo.

As funções mencionadas decorrem, assim, da própria redefinição do papel do Estado, e da adoção de uma teoria constitucional econômica e financeira compatível com seus atuais desígnios, em que a preocupação maior é o bem-estar social, consagrando a Constituição Federal de 1988, dentre seus fins, a atividade financeira do Estado, a gestão do patrimônio e o controle das contas públicas.

Com isso, o Estado tem de exercer, na qualidade de agente normativo e regulador da atividade econômica, as funções de *fiscalização, incentivo e planejamento*. Cabe ao planejamento prever comportamentos econômicos e sociais futuros, formular explicitamente objetivos e definir as ações que serão desencadeadas com o propósito de atingi-los.

Para tanto, o Estado passa a utilizar o orçamento público como instrumento de intervenção no domínio econômico, conformando, dirigindo, induzindo e fomentando a atividade desenvolvida pela iniciativa privada, já que sua principal característica constitui a realização de um programa, e o torna verdadeiro instrumento de planejamento, de direção e de controle da Administração Pública.

Composto por um conjunto de normas jurídicas, veiculadas por leis específicas e complementares, ou seja, as leis orçamentárias – Plano Plurianual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) –, o orçamento público tem por finalidade autorizar as despesas, segundo as estimativas de receitas, concretizar direitos fundamentais e, ainda, instituir e perseguir metas, diretrizes, objetivos, programas ou políticas públicas com função de planejamento, de modo a assegurar sua efetividade.

Neste contexto, afasta-se a tese de que o orçamento consista em um simples ato administrativo e passa a preponderar seu caráter de “ato-condição” como proposto por Gaston Jèze, pois vinculada está a Administração Pública à observância dos limites nele estabelecidos, tanto quanto à realização das diretrizes, objetivos e

metas estabelecidas no plano plurianual, decorrente do planejamento traçado na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual.

Corroborando essa assertiva, o fato de referidas leis serem compostas por uma série de comandos que se traduzem em autorizações, proibições e determinações, que não podem ser simplesmente desconsideradas pelos governantes do País.

O plano de atuação estabelecido pelo Estado possibilita a identificação dos propósitos econômicos e sociais a serem perseguidos, de que forma e onde os recursos públicos serão gastos, permitindo à iniciativa privada tomar conhecimento das diretrizes estatais e, com isso, também se programar e planejar suas atividades em consonância com os planos do Estado.

Assim, é possível identificar quais os propósitos do Estado, cujos objetivos traduzir-se-ão em atos de intervenção direta, que se destinam à direção e controle das atividades econômicas privadas, na qualidade de agente fiscalizador – função de polícia – e de intervenção indireta, em que o Estado age de maneira a estimular e fomentar o domínio econômico, devendo sempre, em qualquer modo de intervenção, respeitar a lei com o propósito de atender aos interesses públicos.

Para tanto, basta lembrar que o Estado, ao se propor a dirigir ou regular determinados comportamentos, dispõe das receitas extraordinárias e do caráter extrafiscal das receitas públicas tributárias. Afinal, no quadro das finanças públicas contemporâneas do dirigismo, o Estado pretende obter da sua atividade financeira fins de ordem socioeconômica e não apenas arrecadar receitas para intervir no domínio econômico.

Com a obtenção de receitas extraordinárias e, portanto, com a contração da dívida pública, o Estado promove a redistribuição do capital e da renda, realiza investimentos de curto e longo prazos em infraestrutura, saneamento básico, educação saúde etc., aplicando no desenvolvimento socioeconômico.

A extrafiscalidade torna possível manejar elementos jurídicos usados na configuração dos tributos e perseguir objetivos alheios aos meramente arrecadatórios. Verifica-se a possibilidade de o Estado prestigiar certas situações sociais, políticas ou econômicas em que, ao aumentar a carga tributária, inibe e até mesmo impede a prática de determinados atos pela iniciativa privada e, de outro modo, reduzindo-a, com a concessão de isenção, subvenção e até mesmo com a renúncia de receita, induz e incentiva todo o setor produtivo ou determinadas atividades, privilegiando-as.

Além disso, na intervenção por indução ou de fomento, o Estado, da mesma forma, e por meio do orçamento público, promove o desenvolvimento da economia, favorece a iniciativa privada criando estímulos ou incentivos que forcem os

agentes a adotar determinadas condutas impossíveis de serem implementadas, caso não existisse a intervenção estatal.

Com a realização do gasto público opera-se o incremento na renda nacional e, conseqüentemente, verifica-se o aumento do consumo e do investimento na economia; desse modo, o Estado intervém, quer estimulando, quer induzindo as empresas a melhorarem ou expandirem sua capacidade produtiva, a qual se verificará com a realização de investimentos em máquinas, instalações, equipamentos, ampliação de estoques, contratação de novos funcionários etc.

Cria-se, no empreendedor e em toda a iniciativa privada, no mínimo, uma expectativa de que as despesas eleitas serão realizadas e, conseqüentemente, a expectativa de disponibilização de recursos para investimentos, realização de obras de infraestrutura, concessão de benefícios a determinadas regiões e setores da economia etc., motivando-os a investir em determinadas atividades, projetos e inovações.

É imperioso, portanto, que as despesas sejam efetuadas de acordo com uma previsão orçamentária responsável, na medida em que representa os anseios da sociedade, garantindo àqueles que exercem qualquer atividade econômica em sentido estrito, diante do planejamento instituído pelo Estado, imunidade em relação às manobras, titubeios ou qualquer tergiversação do Governo, as quais estão sujeitas não apenas às oscilações do mercado, da macro e da microeconomia, mas, também, às paixões e à ideologia daqueles que dirigem o País.

A decisão de gastar é, pois, fundamentalmente política e, por conseqüência, está sujeita à vontade, aos desejos, à libido, enfim, às paixões dos administradores, não restando dúvidas de que as decisões tomadas em relação à peça orçamentária também sejam motivadas por interesses particulares, por crueldade ou por justiça, por sabedoria ou por temor.

Qualquer mudança na realização dos planos de ação do Estado, ao contrário do quanto se prega ao reconhecer que este não constitui mero ato administrativo, deveria dar-se de forma motivada, pois somente assim seria atribuído ao orçamento público o papel de verdadeiro instrumento de intervenção no domínio econômico, conferindo-lhe maior segurança jurídica e ética à elaboração e execução orçamentária.

Para tanto, impõe-se a construção de um processo orçamentário mais sério e responsável, capaz de afastar ou minimizar a influência das paixões e ideologias de determinados grupos ou pessoas, dotando-o de maior eficiência em busca de um empreendimento do dinheiro público mais eficiente, o qual deve estar comprometido com o propósito de melhor atender aos anseios da sociedade, ou seja, à satisfação das necessidades coletivas.

Afinal, e ainda que o Estado, ou aqueles que o representam, eleja qualquer das formas ou critérios de intervenção, seja pela absorção, participação, direção, fomento ou indução, a escolha estará sempre sujeita aos interesses pessoais daquele que detém referido *mister*.

Com base nessas pressuposições, o Estado intervém indiretamente no domínio econômico, conduzindo e conformando comportamentos, conforme restou demonstrado no texto, ao tratar das receitas, despesas públicas e do crédito público. De alguma maneira, todas as classificações doutrinárias inerentes ao modo de intervenção do Estado no domínio econômico se correlacionam com os pressupostos orçamentários e detêm o poder de impactar as atividades desenvolvidas pelos particulares de forma a restringi-las, incentivar, estimular ou fomentar.

Em outras palavras, pode-se afirmar que o Estado, representado pelo Poder Executivo se vale do orçamento público para intervir no domínio econômico com a finalidade de produzir resultados macro ou microeconômicos, diversos daqueles que adviriam caso não houvesse a intervenção, pois, ao praticá-la, persegue a alteração de parâmetros comportamentais originários do mercado no qual intervém, seja de forma promocional, restritiva ou repressiva.

