

A LEGITIMIDADE DO GASTO PÚBLICO NO BRASIL EM QUE CONSISTE?

Um bom governo pressupõe duas condições essenciais: primeiro, *fidelidade ao objetivo do governo*, que é a felicidade do povo; em seguida, o conhecimento dos *meios* pelos quais o objetivo possa ser atingido (MADISON, 1984, p. 482, grifo nosso).

Todos aqueles afetados por uma decisão devem ter a oportunidade de participar do processo que a originou, quer diretamente, quer através de representantes escolhidos [Sir William Arthur Lewis, Prêmio Nobel de Economia, 1979] (*apud* LIJPHART, 2003, p. 51).

Esta primeira parte do trabalho objetiva responder à questão: em que consiste a legitimidade do gasto público no Brasil? Sete pontos estruturam o percurso em direção à consecução da tarefa que, no conjunto, buscará elucidar o fenômeno da legitimidade em suas diversas vertentes. São eles: o gasto governamental como parte da atividade financeira do Estado; o princípio da legitimidade na Constituição Federal do Brasil de 1988; breve revisão conceitual do fenômeno da legitimidade; as tipologias da legitimidade do poder político; uma proposta de sistematização da legitimidade do gasto público para o Brasil; as evidências de responsividade e de efetividade como fatores preponderantes para a concretização da legitimidade e da legitimação do dispêndio governamental e; o desenho de um quadro de referências para analisar as possibilidades de controle externo

da legitimidade do gasto público. Os capítulos que compõem esse segmento da pesquisa têm, portanto, o propósito de demarcar os contornos normativos da legitimidade do gasto público.

O GASTO PÚBLICO NO CONTEXTO DA ATIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Esta seção apresenta os elementos que concorrem para a formação do gasto público no Brasil, tendo por base os instrumentos de planejamento e orçamento público da União relativos ao período de 1998 a 2017. A apresentação e discussão do marco institucional da experiência de planejamento e orçamento da União constituem referência necessária para entender e modelar a ordenação dos possíveis eixos do fenômeno da legitimidade do gasto público. Os aspectos examinados a seguir, em seu todo, explicitarão as noções fundamentais que serão utilizadas no decorrer da análise das questões estruturantes da racionalidade do princípio justificador dos dispêndios governamentais. Nesse sentido, serão destacadas: as funções da atividade financeira no funcionamento do Estado e os esperados impactos do gasto governamental na sociedade e no mercado; a estrutura e o processo orçamentário da União; a identificação e a forma de atuação dos atores políticos e sociais nos espaços onde ocorrem as escolhas públicas. O exame da configuração do gasto governamental, nesse encadeamento de ideias, será de índole conceitual e descritivo, portanto.

A *atividade financeira do Estado* se reveste de condição essencial para o pleno exercício e funcionamento dos Poderes Públicos. A República Federativa do Brasil – nome que se dá ao Estado brasileiro – tem a sua organização

político-administrativa integrada pela União, os Estados-membros, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos¹, nos termos da Constituição Federal. O Poder, em cada um desses entes federados, embora deva ser considerado uno, porque emana do povo, está funcionalmente desdobrado em Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário², tendo cada um deles funções preponderantes. A face visível do Estado está materializada na Administração Pública – *direta e indireta*³ – dos três Poderes, que é constituída pelos órgãos e entidades públicas. Para a consecução dos seus fins, tais órgãos e entidades necessitam de meios materiais. É a atividade financeira do Estado – *levada a cabo em cada uma das entidades federadas de forma autônoma* – que produz esses meios, condiciona as operações da Administração Pública e, com isso, viabiliza as operações dos Poderes Públicos. A atividade financeira do Estado abrange, de um lado, a captação de recursos pela via da tributação (receita pública) e, por outro, a programação e a execução do gasto público (despesa pública). Essa atividade financeira, enquanto função estatal, possui natureza própria e específica, sendo fundamental para assegurar a realização das tarefas governamentais em seu sentido amplo.

¹ Essa autonomia compreende a: (a) *autonomia política*, que diz respeito à competência para editar leis com validade em sua circunscrição, independentemente de qualquer outra instância; (b) *autonomia administrativa*, que corresponde à competência para formar sua própria administração, prestar os serviços públicos de sua atribuição e se autogerir e; (c) *autonomia financeira*, que autoriza a instituição dos tributos de sua competência e a realização dos dispêndios relacionados aos seus encargos.

² O Município no Brasil não possui Poder Judiciário próprio. O serviço jurisdicional nessas unidades federadas é prestado pela Justiça do Estado e pela Justiça da União, esta última em suas vertentes *comum e trabalhista*.

³ No Poder Executivo, a Administração Pública *direta* é constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Chefia do Poder (Presidência da República/Governadoria/Prefeitura) e na de seus auxiliares diretos (Ministérios e/ou Secretarias) e; a Administração Pública *indireta* compõe-se das Autarquias, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e das Fundações Públicas, atuando estas de forma descentralizada e com autonomia. Nos demais Poderes (Legislativo e Judiciário), a Administração *direta* corresponde à estrutura de serviços que dá suporte às atividades dos membros do Legislativo (parlamentares) e do Judiciário (magistrados). Não há impedimento legal quanto à possibilidade de existirem entidades da Administração *indireta* no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário. O Ministério Público (da União ou dos Estados) e os Tribunais de Contas (da União, dos Estados federados, do Distrito Federal ou dos Municípios), como órgãos constitucionais autônomos do Estado brasileiro, que não pertencem a nenhum dos três Poderes Públicos, possuem também a sua Administração *direta*, que é formada pela organização dos serviços de natureza técnico-administrativa de apoio à atividade-fim dos seus respectivos membros.

É intrínseca a relação entre Estado e atividade financeira. Franco (2015, p. 74) enfatiza que “a atividade financeira varia profundamente em função da sua componente política e da forma de organização do Estado em que se integra”. Assim, a atividade financeira aqui examinada leva em consideração que o Brasil adota a forma federativa de Estado, o modelo republicano de governo e o regime político democrático. A atividade financeira, nesses termos, está sob o domínio de um Estado Democrático de Direito.

Na visão clássica, a atividade financeira⁴ está centrada nas estruturas e processos de financiamento mediante os quais os encargos públicos serão, formal e materialmente, cumpridos. Os encargos públicos correspondem às necessidades coletivas a serem atendidas pelo Estado mediante os dispêndios governamentais. As estruturas e processos de financiamento referem-se aos meios e critérios para a repartição desses encargos estatais entre os membros da sociedade, sejam pessoas individuais ou coletivas.

Algumas disciplinas têm a atividade financeira como objeto de investigação, cada uma delas com objetivos e métodos específicos. A Ciência das Finanças (ou Finanças Públicas), baseada nos fatos, estuda as leis e os princípios que fundamentam e orientam a atividade financeira do Estado⁵. O Direito Financeiro ocupa-se das normas jurídicas que regulamentam a atividade financeira desenvolvida no âmbito dos órgãos e entidades estatais e relacionada à receita pública, à despesa pública, ao orçamento público, ao crédito público, às diversas formas de controle dessa atividade, assim como à responsabilização fiscal⁶. O Direito

⁴ Brito (2013, p. 45) considera redundante dizer-se *atividade financeira do Estado*, pois, para ele, “*atividade financeira*, tecnicamente, significa essa atividade legitimada à Administração Pública para a obtenção e aplicação dos referidos recursos, porque essa expressão já denota tratar-se de desempenho do Estado para manejo de dinheiro necessário ao custeio dos gastos públicos. Bastará, portanto, referir-se à *atividade financeira* para significar esse típico procedimento administrativo”. Doravante, segue-se esse raciocínio do autor.

⁵ É de Baleeiro (2015, p. 9) essa eloquente definição da Ciência das Finanças (ou Finanças Públicas): “disciplina que, pela investigação dos fatos, procura explicar os fenômenos ligados à obtenção e dispêndio do dinheiro necessário ao funcionamento dos serviços a cargo do Estado, ou de outras pessoas de Direito Público, assim como os efeitos outros resultantes dessa atividade governamental”. Nessa medida, arremata o autor, “é uma ciência ontológica, isto é, um julgamento de existência – ‘o que é’ e ‘por que’”.

⁶ O Direito Financeiro, como ramo autônomo do Direito Público, no magistério de Oliveira (2013, p. 16), possui um conceito analítico que corresponde ao “conjunto de princípios e regras que dispõe sobre a arrecadação de receitas não tributárias, coloca-as no orçamento, estabelece as despesas, realiza-as, controla-as por seus órgãos e instrumentos de controle, administra receitas e despesas, distribui-as entre os diversos entes federativos, exige responsabilidade na aplicação dos recursos e impõe sanções às infrações cometidas”.

Tributário trata particularmente das relações jurídicas entre o Estado (inclusive as entidades paraestatais) e o contribuinte, no processo de obtenção dos recursos de natureza tributária necessários ao custeamento dos encargos públicos⁷. A existência dessas matérias denota a complexidade do fenômeno financeiro, mas não se detecta nelas sobreposições ou mesmo contradições, ainda que estudem o mesmo objeto. Constituem, pois, disciplinas interdependentes, que se comunicam entre si, mas não se confundem.

Concepções doutrinárias procuram estabelecer conceitos, fins e alcance para a atividade financeira. Duas tendências são manifestadas nesse processo histórico: uma entende que a atividade financeira está voltada apenas para a obtenção dos meios indispensáveis à viabilização das necessidades públicas; a outra assimila a atividade financeira também como indutora de mudanças nos sistemas socioeconômicos da sociedade. A rigor, como se verá, as duas perspectivas se complementam no atual momento das ciências das finanças. Nesse sentido, é possível atribuir à atividade financeira duas funções básicas, quais sejam, a fiscal (ou puramente financeira) e a extrafiscal (ou extrafinanceira).

A função fiscal está relacionada ao processo de obtenção, gestão e aplicação dos recursos para a realização dos serviços afetos ao Estado e que visem diretamente à satisfação das necessidades dos membros da sociedade, tais como segurança, saúde, saneamento básico, educação, mobilidade urbana, assistência e previdência social, dentre outras. Borges (1998, p. 40) assinala que, sob essa ótica, “o ato financeiro é predominantemente o ato de financiamento da despesa pública”. Nessa mesma linha está a tradicional definição de Baleeiro (2015, p. 4) ao exprimir que a “atividade financeira consiste, portanto, em obter, criar, gerir e despender o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou cometeu àquelas outras pessoas de direito público”. Por fim, de maneira bem resumida, e também em consonância com os demais, Franco (2015, p. 13) explica que a atividade financeira corresponde à utilização de meios econômicos, por entidades públicas, a fim de satisfazer necessidades comuns e onde tais caracteres se verifiquem, haverá sempre finanças públicas.

A extrafiscalidade decorre do potencial que tem a atividade financeira, seja pelo processo da tributação seja pela execução do gasto público, de

⁷ Embora o elemento central predominante no conceito do Direito Tributário, na compreensão majoritária da doutrina, seja a *relação jurídica entre o Estado e o contribuinte*, Amaro (2017, p. 24) prefere dizer “que o direito tributário é a disciplina jurídica dos tributos”, porque com essa amplitude ele “abrange todo o conjunto de princípios e normas reguladoras da criação, fiscalização e arrecadação das prestações de natureza tributária”.

promover intervenções no emprego, na renda e na produção do País, além de outros efeitos na comunidade. Essa dimensão da atividade financeira tem forte significância nos estudos das ciências das finanças, em razão do seu papel ativo e dinamizador na estrutura e na conjuntura da economia, com impactos diretos no social e no político, diferentemente da outra abordagem que parece possuir função mais neutra. É o que dizem igualmente Baleeiro (2015), Borges (1998) e Franco (2015).

A contribuição mais relevante, todavia, nessa função da extrafiscalidade da atividade financeira, porque fez escola na teoria das finanças públicas, vem de Musgrave (1974) ao definir os três objetivos da política orçamentária⁸. Essa tradicional teoria desenvolvida no campo da Economia do Setor Público indica a existência de três grandes propósitos para a política orçamentária: (a) assegurar ajustamentos na alocação de recursos públicos, de modo a prover a sociedade dos bens e serviços públicos não fornecidos pelo sistema de mercado (função *alocativa*); (b) promover ajustes na distribuição da renda e da riqueza com a pretensão de obter justiça social (função *distributiva*) e; (c) garantir a estabilização econômica mediante a manutenção de elevado nível de emprego, razoável estabilização dos preços e a obtenção de taxa adequada de crescimento econômico (função *estabilizadora*). Esses objetivos expressam as potencialidades da participação do setor público⁹ na sociedade e na economia de um país (notadamente capitalista). Explicações mais detalhadas acerca das funções alocativa, distributiva e estabilizadoras, em contexto brasileiro, podem ser encontradas também em Giambiagi e Além (2011, p. 10-17) e Rezende (2007, p. 17-20).

A organização atual da atividade financeira do Estado brasileiro tem a sua base estruturante e procedimental assentada na Constituição Federal de 1988, com validade para todos os entes federados, indistintamente¹⁰. Estão estabelecidas as competências legislativas para a instituição de seus respectivos tributos, assim como definida a repartição dos encargos entre as entidades federativas. Em outros termos, a Constituição Política do País especificou de onde e como devem ser extraídos os recursos necessários à sustentação dos dispêndios públicos

⁸ No Brasil, em geral, são tratados como “atribuições econômicas do governo” (REZENDE, 2007, p. 17) ou “os objetivos da política fiscal e as funções do governo” (GIAMBIAGI e ALÉM, 2011, p. 10).

⁹ Tem aqui o sentido genérico de tudo quanto é produzido e entregue pelos órgãos e entidades estatais.

¹⁰ Significa que tais regras são de caráter nacional, sendo aplicadas de igual modo na União, nos Estados federados, no Distrito Federal e nos Municípios.

destinados ao atendimento das necessidades coletivas¹¹. Para tornar operativa essa ordenação, no que diz respeito ao gasto público, a Constituição estatui o sistema de planejamento e orçamento governamental que prevê a existência de três instrumentos legais designados pelos nomes de *plano plurianual*, *diretrizes orçamentárias* e de *orçamentos anuais*, conforme mencionado na introdução a este trabalho. O objetivo aqui é compreender a formação do gasto público, como parte da atividade financeira do Estado e no contexto da estrutura e do processo orçamentário da União, de sorte a identificar os principais elementos que concorrem para a definição das escolhas públicas em matéria orçamentária.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988 estabelece a estrutura (conteúdo) e o processo legislativo (procedimento) para a formação das três leis que configuram o sistema de planejamento e orçamento da União. A disciplina desses instrumentos legais encontra-se no Título VI (da Tributação e do Orçamento), Capítulo II (das Finanças Públicas), Seção II (dos Orçamentos) da Carta Magna, abrangendo o conjunto dos arts. 165 até 169 (BRASIL, 2018a). Assim, do ponto de vista estrutural, tem-se, (1) o *Plano Plurianual* (PPA), que estipula, para o período de quatro anos, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; (2) a *Lei de Diretrizes Orçamentárias* (LDO), que compreende as metas e 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 e; (3) a *Lei Orçamentária Anual* (LOA), que compreende o *orçamento fiscal* referente aos Poderes da entidade federada, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, o *orçamento de investimento das empresas estatais* e o *orçamento da seguridade social* (integrado pela previdência social, saúde e assistência social). Essas normas constitucionais são complementadas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, e a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que fixa as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

¹¹ Não está no âmbito dessa pesquisa examinar as especificidades da receita pública, seja esta tributária ou não, haja vista que a questão central do trabalho se situa do lado da despesa pública, particularmente a sua legitimidade.

O Quadro 1, a seguir, contém o calendário das vigências e dos prazos do processo legislativo atinentes à formação das leis orçamentárias (PPA, LDO, LOA) da União.

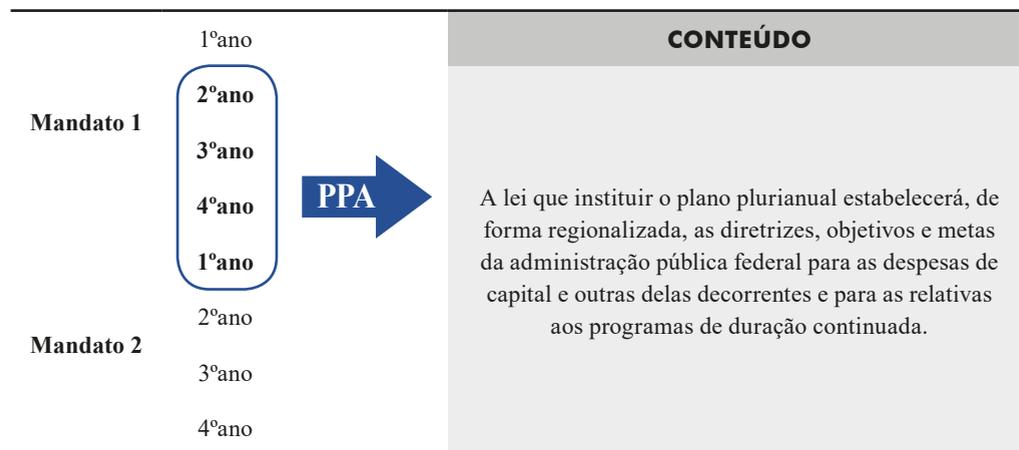
Quadro 1 - Prazos e vigências das leis orçamentárias da União

	PPA	LDO	LOA
Vigência	4 anos	1,5 ano	1 ano
Envio do Executivo para o Legislativo	até 31 de agosto	até 15 de abril	até 31 de agosto
Envio do Legislativo para o Executivo	até 22 de dezembro	até 17 de julho	até 22 de dezembro

Fonte: adaptado da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

Como se observa, a vigência do Plano Plurianual (PPA) se estende por quatro anos (ou exercícios financeiros), tendo o início no segundo ano de um determinado mandato presidencial e o término no primeiro ano do mandato presidencial seguinte, conforme demonstrado na Figura 1 abaixo. O ano inicial (1º ano) do mandato está reservado para a formulação e a aprovação do PPA que será implementado no próximo quadriênio.

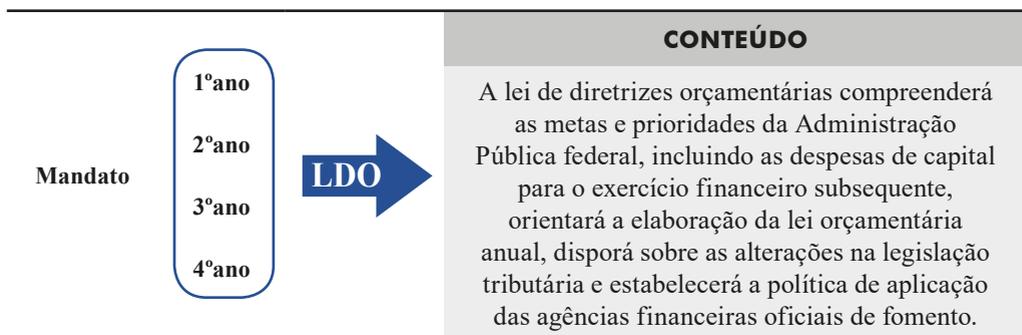
Figura 1 - Lei do Plano Plurianual (PPA): vigência e conteúdo



Fonte: adaptado da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por sua vez, tem a sua validade prevista de um ano e meio, que corresponde, desde que cumpridos rigorosamente os prazos do processo legislativo respectivo, ao início do segundo semestre do ano da sua sanção até 31 de dezembro do ano seguinte. A vigência peculiar dessa lei é assim em razão da sua finalidade precípua: fixar as diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária anual pelo Executivo, cujo envio ao Legislativo deve ocorrer até 31 de agosto do mesmo ano, assim como para a execução dos orçamentos no exercício seguinte. Quer dizer, o Executivo tem, em tese, pouco mais de trinta dias entre a entrada em vigor da LDO (final de julho) e o prazo final para encaminhamento da proposta da LOA ao Congresso Nacional (final de agosto) para dar cumprimento às diretrizes orçamentárias estabelecidas.

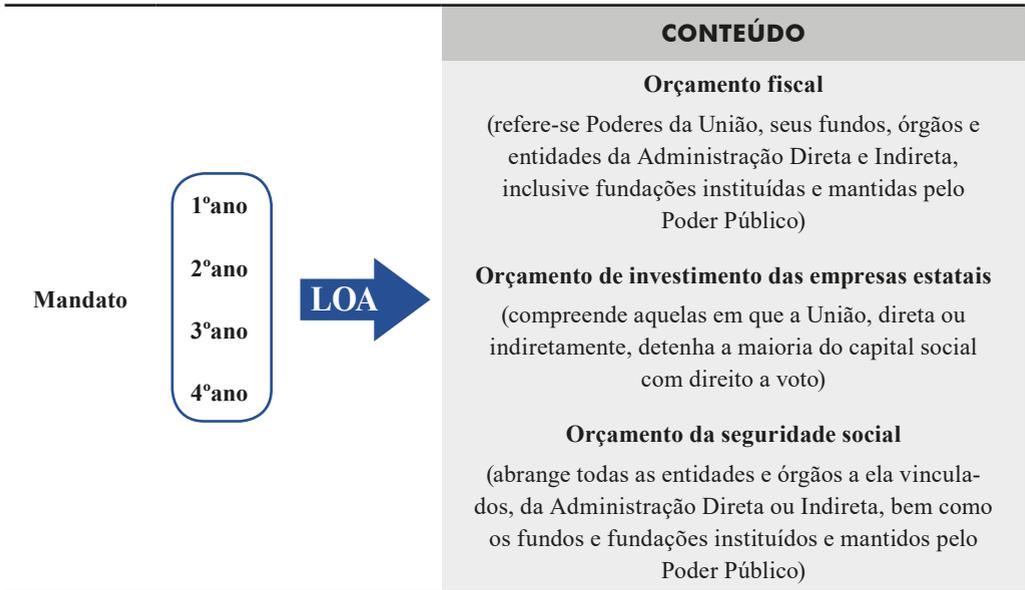
Figura 2 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO): vigência e conteúdo



Fonte: adaptado da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

A Lei Orçamentária Anual (LOA), que alberga os três orçamentos anuais – *orçamento fiscal*, *orçamento de investimento das empresas estatais* e o *orçamento da seguridade social* – deve ser sancionada até o final de dezembro para vigor durante o exercício financeiro seguinte (de 1º de janeiro até 31 de dezembro). Visto que o próprio título da norma sugere, a validade da LOA é de apenas um ano, não tendo, portanto, a possibilidade jurídica de extrapolar esse interstício em nenhuma hipótese.

Figura 3 - Lei Orçamentária Anual (LOA): vigência e conteúdo



Fonte: adaptado da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

A formação dessas leis orçamentárias, no âmbito da União, obedece ao calendário estabelecido no artigo 35, §2º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), nos seguintes termos:

o projeto do *plano plurianual*, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro¹² do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa¹³; o projeto de *lei de diretrizes orçamentárias* será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa; o projeto de *lei orçamentária* da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (BRASIL, 2018a, grifo nosso).

¹² Consoante o artigo 34 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o exercício financeiro coincidirá com o ano civil, que compreende o período entre 1º de janeiro a 31 de dezembro, e é utilizado como parâmetro para apuração anual dos resultados da gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das entidades públicas (BRASIL, 1964).

¹³ A *sessão legislativa* é reunião anual do Congresso Nacional, que vai de 2 de fevereiro a 17 de julho (primeiro período) e de 1º de agosto a 22 de dezembro (segundo período), conforme art. 57 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a). Esse calendário, por simetria, deve ser observado pelas Assembleias Legislativas, Câmara Distrital e Câmaras Municipais.

Para além desses aspectos normativos, convém deixar assentado, por ser útil aos argumentos da presente tese, que o sistema de planejamento e orçamento governamental está formalmente alicerçado na técnica do *orçamento-programa*. Trata-se de modelo de planificação e orçamentação que orienta, quanto ao seu conteúdo, a formulação das três leis orçamentárias da União e, pelo princípio da simetria, também das demais entidades federativas do País.

As bases teóricas do orçamento por programa estão estruturadas em trabalho elaborado por Romo, Makón e Arrieche (2014, p. 255-336), a pedido do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Nesse documento, os autores tornam firme a compreensão de que o orçamento-programa constitui, em síntese, “instrumento de consignação de recursos para produzir bens e serviços”. Acrescentam que o orçamento, nessa acepção de sistema de produção e de consignação de recursos, deve ter coerência interna e externa, sendo que esta última se expressa mediante a necessária “relação entre os produtos finais e os objetivos das políticas a que tais produtos contribuem”¹⁴.

Algumas contribuições doutrinárias apresentam igualmente o escopo da técnica do orçamento-programa. Burkhead (1971, p. 187), em sua obra clássica, ensina que orçamento-programa é aquele que apresenta os propósitos e objetivos para os quais os créditos se fazem necessários, os custos dos programas propostos para alcançar tais objetivos e os dados quantitativos que medem as realizações e o trabalho levado a efeito em cada programa. Nessa mesma linha, em Prefácio ao Manual de Orçamento por Programas e Realizações, produzido pela Organização das Nações Unidas, Machado Jr. (ONU, 1971, p. 9) pontua que o orçamento-programa exige que o planejador pense, raciocine, identifique e defina problemas, esquematize programas, subdivida-os em atividades e projetos, estabeleça prioridades, selecione alternativas, determine cursos de ação dentro da coordenada tempo, relacione necessidades e recursos disponíveis, efetue o controle das realizações em termos de custo e de unidades físicas de trabalho executado e dos benefícios advindos para a coletividade. Rezende (2007, p. 99), em síntese elucidativa, sustenta que o orçamento-programa constitui método de decisão orçamentária, tendo como característica particular, que o distingue dos denominados métodos tradicionais, a ênfase no objetivo do gasto, em vez da simples preocupação com a categoria do dispêndio.

¹⁴ Essa característica do *orçamento-programa* serve de referência para o argumento a ser desenvolvido no capítulo cinco acerca da *responsividade* como atributo da legitimidade do gasto público.

O processo de adequação do sistema brasileiro de planejamento e orçamento à técnica do orçamento-programa tem início, de modo embrionário, com a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), que estatui as normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal¹⁵. A Constituição Federal de 1988 introduz inovações profundas na disciplina das finanças públicas e projeta a necessidade de novos mecanismos de planejamento e orçamento. Essa reestruturação acontece com o Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998)¹⁶, assinado pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, e a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c)¹⁷, editada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento (hoje, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão). Essas mudanças posicionam o *programa* como categoria básica de organização de todo o sistema, fazendo dele o único módulo integrador entre o plano e o orçamento. Dessa conexão entre plano e orçamento resultam duas regras básicas: (1) o PPA termina no programa e a LOA começa no programa, o que confere a esses instrumentos legais integração desde a origem e; (2) a LDO conterà, para o exercício a que se refere e dentre os programas do PPA, as prioridades que deverão ser atendidas na LOA correspondente.

Desde a implantação dessas regras de planificação e orçamentação, por força do Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), e da Portaria MPO nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c), a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), órgão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, vem editando, ano a ano, o Manual Técnico de Orçamento (MTO) (BRASIL, 2018g) com a finalidade de orientar metodologicamente a elaboração do orçamento anual da União, valendo-se da *técnica do orçamento-programa*. Esse tempo transcorrido até agora serviu para, além de promover aperfeiçoamentos no método, sedimentar conceitos básicos tais como os seguintes, transcritos daqueles documentos oficiais.

O programa é o instrumento de organização da atuação governamental. Articula um conjunto de ações que concorrem para um objetivo comum preestabelecido, mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual, visando à solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. Toda a

¹⁵ Silva (1973) e Machado Júnior (1979; 2012) examinam com abrangência esse período.

¹⁶ Esse Decreto fixa as novas normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências nesse domínio.

¹⁷ Essa Portaria estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade e operações especiais, dentre outras providências de ordem orçamentária.

ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em programas, orientados para consecução dos objetivos estratégicos definidos, para o período, no PPA. A ação finalística é a que proporciona bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade. Os programas de ações não finalísticas são programas constituídos predominantemente de ações continuadas, devendo conter metas de qualidade e produtividade a serem atingidas em prazo definido [...] A organização das ações do Governo sob a forma de programas visa proporcionar maior racionalidade e eficiência na Administração Pública e ampliar a visibilidade dos resultados e benefícios gerados para a sociedade, bem como elevar a transparência na aplicação dos recursos públicos [...] Cada programa deverá conter objetivo, órgão responsável, valor global, prazo de conclusão, fonte de financiamento, *indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar*¹⁸, metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo, ações necessárias à consecução do objetivo, regionalização das metas por Estado [...] Os programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado (BRASIL, 1999c; 1998, grifo nosso).

A metodologia veiculada pelo Manual Técnico do Orçamento (MTO) (BRASIL, 2018g) traz a estrutura da programação orçamentária atualmente praticada pela União e que serve de modelo para as demais entidades do pacto federativo. Denominada de *programa de trabalho*¹⁹, essa estrutura se desdobra em *programação orçamentária qualitativa* e *programação orçamentária quantitativa*.

A *programação orçamentária qualitativa* procura dar resposta às questões básicas que expressam o ato de orçar, conforme especificado no Quadro seguinte:

¹⁸ Está implícito nesse componente estruturante do programa – *indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar* – a sua relação com a *efetividade*, na medida em que reflete o propósito de contribuir com a modificação de alguma situação (social e/ou econômica), ou melhor, de impactar a realidade com ações orçamentárias.

¹⁹ A expressão *programa de trabalho* consta do artigo 2º, *caput*, §2º, inciso III, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) como sendo o conjunto das ações do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços. Conti (2010, p. 97) atualiza a exegese da norma igualando-a ao conceito de programa: “instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos”.

Quadro 2 - Programação qualitativa da despesa pública

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Classificação por Esfera	Esfera Orçamentária	Em qual Orçamento?
Classificação Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é o responsável por fazer?
Classificação Funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesa a ação governamental será realizada?
Estrutura Programática	Programa	Qual o tema da Política Pública?
Informações Principais do Programa	Objetivo	O que se pretende alcançar com a implementação da Política Pública?
	Iniciativa	O que será entregue pela Política Pública?
Informações Principais da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de Medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	Onde é feito? Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2018 (BRASIL, 2018g, p. 33).

A *programação orçamentária quantitativa* incorpora duas perspectivas: a física e a financeira. A física, de um lado, indaga quanto se pretende entregar no exercício. A financeira, de outro, consigna a quantia estimada para a realização da ação orçamentária. Esta segunda perspectiva está no Quadro seguinte, de forma resumida:

Quadro 3 – Programação quantitativa da despesa pública

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Natureza da Despesa	
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
Fonte de Recursos	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
Dotação	Qual o montante alocado?

Fonte: Manual Técnico de Orçamento 2018 (BRASIL, 2018g, p. 34).

O método de programação adotado no MTO, especialmente na vertente qualitativa, acentua sua forte inspiração nas bases teóricas do orçamento-programa sistematizadas por Romo, Makón e Arrieche (2014, p. 255-336), consistente no *meio de consignar recursos para a produção de bens e serviços para a sociedade*. Esses bens e serviços, traduzidos como produtos finais decorrentes das ações programadas, destinam-se ao cumprimento dos objetivos das políticas públicas com os quais estejam conectados. É exatamente isso que se constata quando se indaga acerca do tema da política pública (necessidade pública), do que se pretende alcançar com a implementação da política pública (objetivo) ou o que será entregue por essa política pública (produto). De outro modo, as perguntas que são feitas expressam um modelo de orçamento público que possui, simultaneamente, dimensão política, econômica, social, técnica e jurídica²⁰.

A inclusão do item *categoria econômica da despesa* (que objetiva saber qual o efeito econômico da realização da despesa), na programação quantitativa do MTO, encontra justificativa no magistério de Burkhead (1971) quando pontua que o orçamento, como instrumento fundamental de expressão do programa governamental, reflete e molda, ao mesmo tempo, a atividade econômica do País; não possui caráter passivo, pois as receitas do setor público provocam efeitos nos níveis da renda e da atividade econômica do setor privado, e as despesas públicas exercem influência na atividade econômica realizada no setor privado e determinam, em parte, o nível da atividade econômica do País; as práticas e políticas orçamentárias devem ser flexíveis, de maneira que a receita e a despesa possam ser modificadas em resposta às flutuações econômicas; as ações de governo consignadas no orçamento refletem as necessidades nacionais mais importantes, que exigem atuação do Estado, e a distribuição relativa do poder econômico e político da sociedade²¹.

Tomando como ponto de partida a reordenação do sistema de planejamento e orçamento brasileiro, ocorrida com o advento do Decreto Federal nº 2.829, de 28 de outubro de 1998 (BRASIL, 1998), e da Portaria MPO nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c), cinco planos plurianuais foram editados desde então

²⁰ É Baleeiro (2015) quem melhor apresenta o significado de cada uma dessas perspectivas do orçamento público.

²¹ Essas observações acerca do papel do orçamento estão em consonância com a doutrina de Musgrave (1974), vista no início deste capítulo, ao especificar as funções econômicas da atividade financeira do Estado.

pela União: PPA 2000-2003; PPA 2004-2007; PPA 2008-2011; PPA 2012-2015; PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016a; 2016b)²².

O *PPA 2000-2003* envolveu a formulação de 353 *programas*, desdobrados em três temáticas: gestão de políticas públicas (33); programas finalísticos (307); programas de serviços do Estado (13). No *PPA 2004-2007*, houve a fixação de três orientações estratégicas em função das quais 358 *programas* foram concebidos. O *PPA 2008-2011* contemplou a elaboração de 300 *programas*, sendo 209 programas finalísticos e 91 programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais. O *PPA 2012-2015* albergou 108 *programas*, sendo 66 temáticos (finalísticos) e 42 destinados à gestão, manutenção e serviços ao Estado. Por último, o *PPA 2016-2019*, em vigor, abrangendo 98 *programas*, dos quais 54 são temáticos (finalísticos) e o restante 44 reservados para a gestão, manutenção e serviços ao Estado²³.

A trajetória desses planos mostra a redução drástica do número de programas, de 353 para 98, ao longo desse período. Isso não significou redução do papel do orçamento (e do Estado, por decorrência) em face da sociedade civil e do mercado. Com o aprimoramento da técnica de planejar e orçar, verificou-se que caberia mesmo aos programas que integram o Plano Plurianual a definição do tema da política pública, o que se pretende alcançar com a implementação dela e que será efetivamente entregue à sociedade, ficando as ações delas decorrentes incorporadas à Lei Orçamentária Anual de cada exercício, após as prioridades estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias correspondente. Esse aprendizado racionalizou o processo de elaboração dos programas, sem perder de vista o alcance das temáticas.

A forma de orçamentação adotada na metodologia do MTO tem como preocupação central identificar e solucionar problemas decorrentes das demandas da sociedade; por isso, a ênfase em alcançar objetivos, ou melhor, em atribuir finalidade ao gasto público, de tal modo que o montante alocado (e implementado) no orçamento consiga efetivamente atender às necessidades públicas, promovendo (ou contribuindo para tanto) as alterações sociais e econômicas pretendidas. Com isso, o orçamento deixa de ser entendido como mero instrumento contábil-legal

²² Os planos elaborados e aprovados no período entre a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 e o ano de 1999 ainda não se apresentavam metodologicamente condizentes com as boas práticas de planejamento e orçamentação exigidas pelo novo marco constitucional, razão pela qual deixa-se de incluí-los nessa análise.

²³ Os temas desses programas abrangem as vinte e oito *funções de governo* instituídas pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 (BRASIL, 1999c).

de classificação das receitas e despesas públicas e passa a corporificar, em sua dimensão substancial, o papel institucional de indutor das transformações da realidade do País, por meio de ações orçamentárias, materializadas em atividades, projetos e operações especiais, que resultam em bens ou serviços públicos destinados a atender ao objetivo de cada programa.

As despesas públicas consignadas nos três orçamentos que integram a Lei Orçamentária Anual (LOA) – *fiscal, investimento nas empresas estatais e seguridade social* [assistência social, previdência social e saúde] –, independentemente da estruturação programática obrigatória, podem também ser reorganizadas (ou redistribuídas) em dois grandes grupamentos: *despesas primárias* e *despesas financeiras*. As primárias são as que efetivamente geram produtos e serviços; as financeiras, são as decorrentes da dívida pública e seus respectivos encargos. No grupo das primárias, são destacados dois componentes: as *despesas obrigatórias* e as *despesas discricionárias*. As obrigatórias compreendem os gastos vinculados ao cumprimento de regras constitucionais programáticas²⁴ ou mesmo de legislação ordinária fixadora de dispêndios²⁵; as discricionárias constituem a parte dos recursos orçamentários que podem ser alocados dentro dos critérios da conveniência e da oportunidade. A tabela a seguir apresenta a estrutura de alocação desses gastos, nos três últimos exercícios financeiros, 2016, 2017 e 2018, de acordo com os dados do **Orçamento Cidadão**, que são divulgados pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), ao tempo do envio dos respectivos projetos de lei orçamentária anual ao Congresso Nacional²⁶.

²⁴ Estão incluídos nesse segmento os gastos com a saúde e a educação, por exemplo, em cumprimento aos artigos 198 e 212 da Constituição Federal (2018a), respectivamente.

²⁵ A despesa com pessoal e encargos constitui item preponderante desse componente.

²⁶ Registre-se que os dados do *Orçamento Cidadão* (BRASIL, 2017d) não refletem ainda despesas executadas (isto é, empenhadas, liquidadas ou pagas); são organizados em linguagem mais acessível aos não especialistas em matéria orçamentária, de modo a permitir que a população em geral tome conhecimento do projeto de lei do orçamento anual enviado ao Congresso Nacional.

Tabela 1 - Projeto da Lei Orçamentária Anual: componentes da despesa pública

PRINCIPAIS COMPONENTES	EXERCÍCIO FINANCEIRO					
	2016		2017		2018	
	R\$ bi	(%)	R\$ bi	(%)	R\$ bi	(%)
1 Despesas Primárias	1.429,3	49,2	1.549,2	45,6	1.615,5	45,9
Benefício da Previdência social	491,0	34,3	562,4	34,4	596,3	36,3
Pessoal e encargos	266,9	18,6	285,5	18,7	296,9	18,4
Transferências intergovernamentais	218,0	15,2	222,9	15,3	243,5	14,4
Outras Obrigatórias	202,9	14,3	229,0	14,2	366,2	14,8
Discricionárias	250,4	17,5	249,4	17,5	112,5	16,1
2 Despesas Financeiras	1.474,2	50,8	1.850,3	54,4	1.900,5	54,1
Refinanciamento da Dívida	885,0	60,0	946,4	51,1	1157,2	60,9
Juros e Amortização da Dívida	463,9	31,5	775,9	41,9	621,6	32,7
Demais	125,3	8,5	128,0	6,9	121,6	6,4
3 Total Geral (1+2)	2.903,5	100	3.399,5	100	3.516,0	100

Fonte: organizado pelo autor com base em Brasil (2017d).

A apresentação da estrutura da despesa pública com esses componentes, sem prejuízo de outras leituras que possam ser feitas do seu rico conteúdo informacional, tem especial utilidade para o estudo da legitimidade do gasto público, tal como será visto no capítulo sete da pesquisa em curso. As questões que emergem dessa configuração podem ser levantadas nos seguintes termos: somente as despesas enquadradas como discricionárias podem ser objeto de análise quanto a sua legitimidade, por estarem a critério dos deliberadores orçamentários a sua fixação? Existe margem para verificar a legitimidade dos denominados gastos vinculados, haja vista que a realização deles está associada ao cumprimento de comando constitucional ou legal e não diretamente de escolhas orçamentárias livres? As despesas financeiras (refinanciamento da dívida e seus encargos) estariam igualmente excluídas do controle de legitimidade, por decorrerem, em regra, de necessidades compulsórias de financiamento do déficit orçamentário e não de alocações programáticas finalísticas? Esses questionamentos serão levados em consideração no delineamento normativo das condições de possibilidade do controle de legitimidade do gasto público, mais lá adiante.

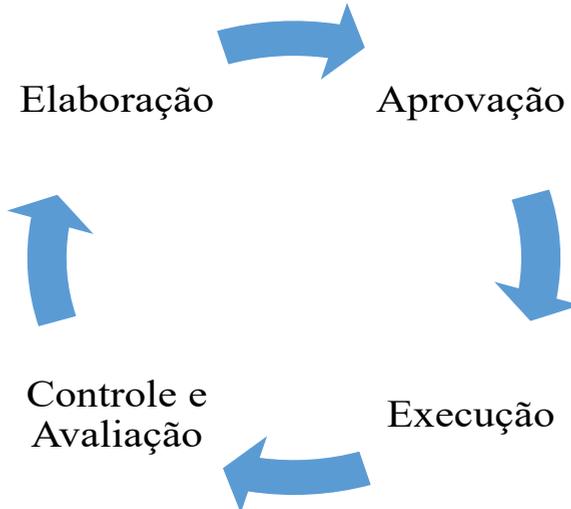
O enfoque processual da formação das leis orçamentárias, por seu turno, está associado ao conceito de *ciclo orçamentário*, que aponta ao mesmo tempo

para o caráter periódico e contínuo do sistema de planejamento e orçamentário. A continuidade, no entanto, deve ser distinguida por etapas específicas, que se desenvolvem de forma cíclica. Três aspectos, então, podem ser realçados no exame do ciclo orçamentário, quais sejam, os procedimentos de cada uma das fases, o calendário do processo orçamentário e a sua relação com a continuidade (ou descontinuidade) da gestão político-administrativa do Estado.

Em consonância com as fontes constitucionais e legais que regem o sistema de planejamento e orçamento pátrio, já citadas nessa seção, e observada a doutrina especializada²⁷, o processo orçamentário brasileiro compreende quatro etapas: formulação da proposta de lei orçamentária (*elaboração*); discussão, votação e deliberação do projeto de lei orçamentária (*aprovação*); implementação da lei orçamentária (*execução*) e; avaliação e controle da execução orçamentária (*controle e avaliação*). Essas etapas, ainda que distintas quanto aos seus fins específicos, são logicamente sequenciais e uma constitui condição de procedibilidade da outra.

O Fluxograma abaixo exprime o caráter cíclico.

Fluxograma 1 - Ciclo orçamentário no Brasil



Fonte: adaptado da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

A primeira fase (elaboração) acontece no âmbito do Poder Executivo, que possui a prerrogativa constitucional de preparar as três propostas de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), em articulação com os demais Poderes e órgãos

²⁷ Por todos, ver SANCHES (2006).

públicos autônomos, de acordo com as diretrizes e prazos orçamentários. É da competência privativa do Presidente da República o envio ao Congresso Nacional do plano plurianual (PPA), do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e da proposta de lei do orçamento anual (LOA), observado o calendário do processo orçamentário²⁸. A formulação do PPA, da LDO e da LOA, nessa fase inaugural do processo, se desenvolve conforme as regras do *Sistema de Planejamento e Orçamento Federal*, instituído pela Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001). Cada um desses três projetos de lei possui conteúdo, calendário e procedimentos específicos, como já mostrado antes. Em especial, o processo de elaboração do projeto da LOA constitui-se de maior relevo e inclui a realização articulada de tarefas complexas, mediante cronograma gerencial e operacional, rito próprio, especificação de produtos e a participação dos agentes dos Poderes Públicos e seus respectivos órgãos²⁹, em consonância com o Manual Técnico do Orçamento (BRASIL, 2018g). É nesse momento que se estima a receita pública, observando normas técnicas e legais³⁰, e se propõe a alocação dos gastos governamentais, com ênfase na sua finalidade, de sorte a tornarem efetivos os objetivos dos programas previstos no PPA e priorizados da LDO.

Com a atuação conjunta da Câmara Federal e do Senado Federal, a segunda fase (aprovação) se desenvolve no Congresso Nacional sob a égide de processo legislativo especificamente delineado para a tramitação dessa matéria. O rito procedimental que rege a apreciação e a deliberação dos projetos de lei relativos ao PPA, à LDO e à LOA (assim como dos créditos adicionais), pelas duas Casas do Congresso Nacional, está no artigo 166 da Constituição Federal (BRASIL, 2018a) e na Resolução nº 1 do Congresso Nacional, de 22 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), que dispõe sobre a Comissão Mista de

²⁸ A iniciativa legislativa em matéria financeira, à luz do princípio constitucional da separação dos Poderes, mereceu estudo aprofundado realizado por Conti (2011, p. 283-307). Essas atribuições e competências privativas estão nos artigos 84, inciso XXIII, e 165, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

²⁹ O processo de elaboração da proposta orçamentária para os Poderes Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público da União e Defensoria Pública da União apresenta algumas peculiaridades definidas na LDO para o respectivo exercício financeiro (BRASIL, 2018g).

³⁰ O art. 12, *caput*, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000), preceitua que “as previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas”.

Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) do Congresso Nacional. Nessa segunda etapa do ciclo orçamentário, no caso específico da LOA, os membros da CMO e o Plenário do Congresso Nacional têm a prerrogativa de, dentre outros atos, respeitados os limites do processo legislativo para as leis orçamentárias, rever as estimativas da receita pública, caso seja necessário corrigir erros e omissões, e promover adequações e/ou modificações nos programas de trabalho, e em suas respectivas ações, mediante a apresentação de emendas ao projeto de lei enviado pelo Presidente da República. O ato legislativo final dessa segunda fase corresponde à sanção do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional³¹.

O rito processual dessas duas primeiras fases do ciclo orçamentário – *elaboração e aprovação* - mereceu atenção especial do legislador quando da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³². O art. 48, §1º, inciso I, da LRF, estabelece que a transparência na gestão fiscal será assegurada, dentre outros expedientes, mediante o *incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas*, durante os processos de elaboração e de discussão do PPA, da LDO e da LOA. Com isso, torna-se obrigatória a participação da sociedade civil no processo de elaboração, no âmbito do Poder Executivo, e de aprovação, na instância do Congresso Nacional, dos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, sob pena de macular o princípio do devido processo legal, mas sem prejuízo das competências e prerrogativas constitucionais dos Poderes na deliberação final das propostas.

O terceiro estágio do ciclo orçamento (execução) concerne aos atos de realização da receita pública e dos gastos autorizados na Lei Orçamentária Anual. Observada a classificação institucional da despesa pública, conforme estrutura orçamentária qualitativa (vide Quadro 2), cabe aos órgãos integrantes dos Poderes Públicos a responsabilidade pela execução da dotação (montante alocado) que lhes é reservada no Orçamento Geral da União do respectivo ano. A execução do orçamento público ocorre durante o exercício financeiro, ou melhor, no transcorrer do período de 1º de janeiro a 31 de dezembro do ano de vigência da LOA. Nesse interstício, alguns atos *devem* ser colocados em prática e outros *poderão* ser necessários, de acordo com o contexto da gestão orçamentária e

³¹ Não convém (embora não se ignore) explorar acerca dos outros possíveis desfechos para esse ato legislativo final, quais sejam, o veto parcial ou total ao projeto de lei pelo Presidente da República. Também não está no escopo do trabalho examinar a possibilidade, e as eventuais consequências, de o Congresso Nacional deixar de deliberar sobre o projeto de lei ou mesmo não o aprovar.

³² Trata-se da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000).

financeira. Estão no primeiro grupo os atos de fixação das metas de arrecadação (bimestral), da programação financeira (trimestral), do cronograma de desembolso (mensal), formalizados por meio de decreto do Chefe do Executivo, em decorrência dos quais são efetivados os procedimentos de realização da despesa pública (empenho/liquidação/pagamento³³). Na hipótese de a arrecadação de recursos não ser suficiente para sustentar o cronograma de desembolso, faz-se necessário estabelecer, também mediante decreto do Chefe do Executivo, a limitação de empenho e movimentação financeira, ou seja, o contingenciamento de parte dos dispêndios orçamentários, de modo a readequar a programação financeira em curso. No segundo grupo, encontram-se aqueles atos administrativos, autorizados pelo Legislativo (sempre), com força para alterar qualitativa e/ou quantitativamente a lei orçamentária anual. Cuida-se da abertura dos créditos adicionais (suplementares/especiais/extraordinários³⁴) e/ou da transposição, remanejamento e transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro³⁵. É possível, ainda, durante essa fase, ações de acompanhamento, monitoramento e avaliações parciais da execução do gasto público, por intermédio dos órgãos oficiais de controle interno e externo da Administração Pública.

O quarto passo do ciclo orçamentário (avaliação e controle), como o próprio título indica, contempla as atividades relacionadas ao processo de avaliação e controle dos resultados da implementação das ações orçamentárias, após o término do exercício financeiro. Nesse último estágio, valendo-se da técnica

³³ De acordo com os artigos 58, 63 e 64 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), respectivamente, o *empenho da despesa* é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a *liquidação da despesa* consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e; a *ordem de pagamento* é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga.

³⁴ Os artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964) estabelecem as definições legais dos *créditos adicionais*, que são as autorizações legislativas de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei Orçamentária Anual (LOA). Podem ser: *suplementares*, os destinados a reforço de dotação orçamentária; *especiais*, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; *extraordinários*, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública. O artigo 167, §3º, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a), preceitua que a abertura de crédito extraordinário deverá ser formalizada por meio Medida Provisória, com força de lei, para posterior deliberação do Congresso Nacional.

³⁵ Essa modalidade de alteração da Lei Orçamentária Anual (LOA) está prevista no artigo 167, inciso VI, da Constituição Federal (BRASIL, 2018a).

contábil, evidencia-se, perante os próprios mandatários e os demais administradores públicos e, sobretudo, o povo em geral, a situação que resultou da prática dos atos concernentes à arrecadação das receitas, à realização das despesas e à gestão dos bens públicos. É com base nos dados produzidos pelos diversos sistemas contábeis (orçamentário, financeiro, patrimonial, custos e gerencial) que se sucedem os mecanismos de avaliação e controle dos orçamentos públicos. Embora parte dessa atividade aconteça à medida que se desenvolve a execução orçamentária, é após o encerramento do exercício financeiro, quando ocorre a prestação de contas por parte dos responsáveis, que efetivamente tem lugar a atuação dos órgãos de controle, interno e externo, este último com poderes para julgamento e quitação dessas contas. Essa quarta etapa tem uma função especial (até pedagógica) de retroalimentação de todo o ciclo orçamentário. Se é exercida durante a execução do orçamento, pode promover mudanças (ou reorientação) no curso das ações. Ao ser processada após o encerramento do exercício financeiro, apontando os acertos e/ou os eventuais desacertos das ações programadas, pode ser útil na formulação (ou reformulação) dos novos programas e nas suas respectivas ações orçamentárias.

Conquanto esses estágios possam ser desdobrados e descritos de forma particularizada, cumpre assinalar que, na prática, em cada exercício financeiro, acontecem simultaneamente as quatro etapas do ciclo orçamentário. Quer dizer, elas se intercomunicam ao longo do período em um processo contínuo de trocas de informações entre si. É o imperativo da continuidade do ciclo orçamentário que promove o recomeço dele a cada ano. Assim, tomando o ciclo próprio da LOA como exemplo, tem-se que, ao tempo em que o orçamento de 2018 está agora em execução pelos diversos órgãos da Administração Pública, os resultados obtidos com a execução do orçamento de 2017 estão sendo avaliados e controlados pelos órgãos de controle; neste mesmo ano, a proposta orçamentária para 2019 está em preparação pelo Executivo a fim de ser enviada ao Legislativo para discussão e deliberação. Não é difícil inferir o potencial de influências de uma atividade sobre a outra. Burkhead (1971) percebe esse fenômeno como segue:

o exame dessas fases distintas serve para focalizar a atenção na dimensão tempo da técnica orçamentária. A influência do tempo é significativa, limitando as decisões que podem ser tomadas no processo orçamentário e, pelo menos parcialmente, controlando o escopo das atividades. Os atos do Legislativo com relação ao último orçamento determinam os programas que são agora conduzidos. A execução do orçamento do ano em curso molda e limita os programas que poderão ser recomendados no orçamento em elaboração. A dimensão tempo também afeta a inter-relação entre programação e elaboração orçamentária [...] A população, a tecnologia e a renda nacional variam

desigualmente. Mudanças repentinas em suas grandezas interrompem o curso normal do planejamento e da implementação dos programas governamentais. Os prazos previstos para as fases do ciclo orçamentário precisam ser alterados para se acomodarem a necessidades imediatas e importantes. A menos que haja alguma flexibilidade na dimensão tempo da elaboração orçamentária, as crises e os programas de emergência não poderão ser enfrentados³⁶ Burkhead (1971, p. 113).

A descrição do ciclo orçamentário, passo a passo, permite a compreensão da sua natureza como o *devido processo constitucional-legal* que dá consecução à formação das leis orçamentárias no País³⁷. Esse rito processual, sendo observado em todos os seus atos, assegura a continuidade administrativa e propicia espaços institucionalizados para as discussões e decisões em torno dos programas de governo. Em outros termos, é graças ao caráter cíclico e contínuo do sistema de planejamento e orçamentário que as ações e políticas públicas têm a possibilidade de seguir seu curso sem os eventuais problemas de descontinuidade administrativa, ainda que, na prática, por circunstâncias várias, eles aconteçam³⁸.

É no domínio desse *processo constitucional-legal*, esfera político-institucional onde acontecem as articulações e as deliberações com vistas às escolhas orçamentárias, que podem ser identificados os atores que nele atuam. Nesse ambiente, o Presidente da República, os Ministros de Estado, a burocracia governamental, o Parlamento, os partidos políticos, o Poder Judiciário e os representantes da sociedade civil, tais como as empresas, a imprensa, os sindicatos, os movimentos sociais e os detentores do conhecimento especializado, dentre outros, tendem a desempenhar papel de relevância na formação da agenda de governo e, conseqüentemente, na definição dos gastos públicos e

³⁶ A flexibilização na execução orçamentária, a que alude o autor, tem previsão específica em regras do Direito Financeiro no Brasil, conforme já visto nas notas 36 e 37 deste capítulo. Com efeito, os artigos 40 a 46 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 (BRASIL, 1964), e o artigo 167, inciso VI, §2º e §3º, da Constituição Federal, (BRASIL, 2018a), dispõem acerca dos mecanismos operacionais destinados a resolver as situações que demandem mudanças durante a execução do orçamento anual, podendo assim ensejar alteração qualitativa ou quantitativa no gasto público. Tais mecanismos são de duas ordens: (1) os denominados créditos adicionais, de natureza suplementar, especial ou extraordinário e; (2) a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, com prévia autorização legislativa.

³⁷ A *dimensão processual* do sistema de planejamento e orçamento brasileiro é objeto de exame em obra jurídica produzida por Mendonça (2010), ao explorar o tema do devido processo orçamentário na democracia.

³⁸ Essa questão da continuidade (ou descontinuidade) administrativa é tratada por Rezende e Cunha (2003) mediante o exame da função do orçamento público na transição de poder político.

suas aplicações. O modo como essas pessoas e entidades atuam nesse espaço sociopolítico, para viabilizar suas preferências na alocação dos recursos públicos, reveste-se de muita importância para a verificação de como se dá o processo de legitimação do gasto público³⁹. Com efeito, é até possível especular que a maior ou menor participação relativa desses atores na dinâmica da alocação dos recursos orçamentários poderá definir, em grande medida, o grau de legitimidade dos gastos governamentais.

De todo o exposto nessa seção, resta demonstrado que o sistema de planejamento e orçamento delineado na Constituição Federal de 1988, regulamentado em leis complementares e atos administrativos, pode ser distinguido sob duas perspectivas compatíveis entre si: a substancial e a processual. A perspectiva substancial (ou material) expressa o conteúdo veiculado pelas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), por meio das quais são programadas e orçadas as ações que, em alguma medida, contribuirão para a consecução das demandas da sociedade. A perspectiva processual (procedimental) exprime a forma como as escolhas orçamentárias são realizadas, demarcando os atos procedimentais mediante os quais os atores desse processo se articulam para a definição do que deve ser feito, por quanto e em que tempo. Essas duas perspectivas desvendam os principais elementos analíticos para a sistematização do modo de ser da legitimidade do gasto governamental.

³⁹ O relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), elaborado sob a coordenação de Stein (2007), resultado de investigação sobre o progresso econômico e social na América Latina, aí incluído o Brasil, contém importantes evidências sobre o desempenho dos atores político-institucionais e privados no processo de formulação de políticas públicas.