

SÉRIE DIREITO FINANCEIRO

JOSÉ MAURICIO CONTI

(Coordenador)

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL:
DA FICÇÃO À REALIDADE**

Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

Blucher

Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

**ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL:
DA FICÇÃO À REALIDADE**

São Paulo
2024

Orçamento impositivo no Brasil : da ficção à realidade

© 2024 Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira

Editora Edgard Blücher Ltda.

Série Direito Financeiro

Coordenador da série José Mauricio Conti

Publisher Edgard Blücher

Editores Eduardo Blücher e Jonatas Eliakim

Coordenação editorial Andressa Lira

Produção editorial Juliana Morais

Diagramação Joyce Rosa

Revisão de texto Samira Panini

Capa Laércio Flenic

Imagem da capa iStockphoto

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 6. ed.

do *Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa*,

Academia Brasileira de Letras, julho de 2021.

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

Ferreira, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho
Orçamento impositivo no Brasil : da ficção à realidade / Francisco Gilney Bezerra de Carvalho Ferreira. -- São Paulo : Blucher, 2024.

518 p. (Série Direito financeiro)

Bibliografia
ISBN 978-65-5550-364-7

1. Orçamento – Brasil 2. Finanças públicas 3. Direito I.
Título II. Série

23-6133

CDD 352.480981

Índices para catálogo sistemático:
1. Orçamento - Brasil

Viver é lutar; lutar é traçar e gizar, cumprir e realizar, sonhar e executar; um plano de amor e de patriotismo, uma rota de ideal e de sacrifício.

A Geraldo Lino Braga de Carvalho
e Maria Nocy Bezerra Braga
(*in memoriam*).

PREFÁCIO

O Direito Financeiro está cada dia mais presente na agenda nacional, sempre oferecendo oportunidade ao aprofundamento das discussões em muitos temas, fruto do desenvolvimento dessa que é uma área do Direito em rápida e forte expansão, e que tenho acompanhado há mais de vinte anos.

A natureza jurídica da lei orçamentária e seu caráter autorizativo ou impositivo é objeto de debate centenário entre os estudiosos, e certamente ainda continuará por mais tempo. O importante é que avançou muito em razão das recentes emendas constitucionais voltadas a implementar o “orçamento impositivo”, e estimularam o debate entre os estudiosos.

Um avanço que fica claro, especialmente pela obra que ora se apresenta.

Ao discorrer sobre o orçamento impositivo e o devido processo legal orçamentário no Brasil, Francisco Gilney só não esgota o tema por se tratar de assunto que sempre permeará os debates sobre o orçamento público. Mas deixa muito pouco por fazer, ao nos trazer um trabalho que é abrangente, detalhado e completo.

Todas as questões, autores e posições que analisam o orçamento e sua característica de impositividade estão neste livro, de forma sistematizada e didática, expostas com clareza, em texto fluido e de leitura agradável.

Estudar o orçamento público é se debruçar sobre aquela que é a lei mais importante para o país depois da Constituição, por ser a que mais influencia o destino da coletividade, como expôs com maestria o Ministro Carlos Britto na ADI 4048. E foi com essa responsabilidade que o autor tratou do tema, em um de seus mais controvertidos e relevantes aspectos: a impositividade da lei orçamentária, característica

fundamental para lhe conferir a eficácia necessária e fazer jus a essa importância que lhe deve ser reconhecida.

O orçamento, até os dias atuais, recebe críticas por ser verdadeira “peça de ficção”, expondo dados imprecisos e contemplando programas que não se viabilizam da forma como planejado, tirando-lhe sua credibilidade como lei capaz de conduzir a administração pública nos rumos desejados pela sociedade.

Isso está mudando. E tem de mudar. É justamente essa a linha traçada nesta obra de Francisco Gilney. Mostrar que o orçamento deixa de ser uma peça de ficção para se tornar realidade, como fez constar do título. Deixa claro que está superada a posição segundo a qual o orçamento é tão somente autorizativo, para reconhecer a prevalência da tese do orçamento impositivo.

Para isso, expõe o arcabouço teórico que sustenta as várias posições sobre a natureza do orçamento público, contextualiza as normas orçamentárias no ordenamento jurídico brasileiro e as questões que envolvem a impositividade da lei orçamentária nas fases de elaboração e execução. Analisa a prática do orçamento impositivo, desde a elaboração de uma lei orçamentária realista, para em seguida cuidar da sua execução de forma a concretizar um orçamento verdadeiramente impositivo e qualificado, fazendo-se cumprir a soberania popular na decisão alocativa das despesas e políticas públicas, com respeito aos princípios voltados à responsabilidade fiscal e qualidade do gasto público.

As disputas de poder entre o Executivo e o Legislativo no processo orçamentário e as alterações constitucionais recentes evidenciam a evolução pela qual passa o orçamento público em direção ao orçamento impositivo, como analisado pelo autor. A excelência e concatenação da argumentação desenvolvida conduz à conclusão de forma a convencer todos aqueles que têm a oportunidade de uma leitura atenta. Chamam a atenção para os aperfeiçoamentos que se fazem necessários, e indicam o caminho a seguir para que sejam alcançados.

Este livro se destaca também pela impecável organização, sistematização e didática, com seu texto cuidadosamente dividido em partes e capítulos bem construídos e delineados, escritos com clareza e simplicidade, sem prejuízo da profundidade analítica. Um exemplo a ser seguido, e seguramente uma das razões que levou esta obra, que tem como origem a tese de doutorado apresentada pelo autor no curso de pós-graduação em Direito Financeiro da Faculdade de Direito da USP, a ser aprovada por unanimidade pela banca, com reconhecimento da excelência do trabalho.

Uma qualidade que seguramente reflete a personalidade do autor, que, além de graduado em Direito, é também engenheiro de formação, exercendo atualmente

suas funções como Procurador Federal da Advocacia-Geral da União, além de docente, com um vasto currículo que espelha uma trajetória de sucesso construído pelo seu esforço e talento.

Competência que se evidencia desde o início, já visível quando tivemos os primeiros contatos, ao participar de sua banca de mestrado na Universidade Federal de Santa Catarina, estendendo-se pelo período em que disputou e venceu com sucesso o ingresso no curso de pós-graduação em Direito Financeiro, quando pude acompanhar a elaboração de sua tese de doutorado. Um trabalho que realizou com exemplar dedicação, planejamento e método, o que se reflete nesta obra, como o leitor poderá constatar. Um privilégio para qualquer professor e orientador de pós-graduação conhecer, ter amizade e colaborar para o sucesso de quem faz muito por merecê-lo.

O Direito Financeiro sai enriquecido com este trabalho primoroso, que compõe e valoriza a Série Direito Financeiro, trazendo uma excelente contribuição, por tornar indispensável sua leitura para todos aqueles que queiram conhecer o tema e nele se aprofundar.

José Mauricio Conti
Professor da Faculdade de Direito da USP
Doutor e Livre-docente em Direito Financeiro

AGRADECIMENTOS

A jornada de uma pesquisa acadêmica é uma descoberta fascinante, não só pelo conhecimento adquirido, mas, principalmente, pelas pessoas com quem se torna possível aprender, bem mais do que livros são capazes de ensinar. As renúncias que uma construção desse porte exige não são praticadas, é claro, sem o apoio daqueles que amamos e que nos dão a base para essa idealização. O ponto de partida deste trabalho é o reconhecimento àqueles sem os quais esta obra não se teria consumado.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus, minha razão de existir. Sem Ele não se teria certamente qualquer capacidade intelectual minimamente articulada. Em minha insignificância, rendo a Ele toda a honra e a glória na pessoa de Jesus Cristo, Verbo encarnado no seio de Maria Santíssima, a quem tenho por doce mãe e rainha.

Essa base a tenho pelo testemunho de vida daqueles que guiam meus passos desde tenra idade. José Ferreira Neto, meu pai, homem virtuoso e íntegro, dedicou-se a dar as condições necessárias para que seus filhos seguissem os mesmos passos que ele, no silêncio, nos ensinou. Maria Otelina Ferreira, minha mãe, é muito mais do que ela mesma possa imaginar que significa para mim. Sua doação de vida e sacrifício pela família são dádivas que ultrapassam os dons mais elevados. A vocês, meus pais amados, por todo o amor e a educação moral e cristã que me deram, muito obrigado!

Nada estaria completo sem a minha esposa, Nicolle Bezerra, que abraçou o meu ideal e esteve comigo ao longo de todo esse trilhar, antes mesmo de ele ter início. A bênção do matrimônio se fez inserida nesse itinerário. Companhia que me

preenche e que tantas vezes, no percurso de noites em claro, me consolou e me fez ir além. Ela foi a força na hora da exaustão e o equilíbrio quando estive com tantos afazeres. É uma conquista conjunta. A você, meu amor, que sonhou comigo, muito obrigado!

O meu irmão, Glinton José, luz que me instrui com sua sabedoria e prudência, meu melhor amigo, é também absolutamente fundamental na minha vida e em meu crescimento pessoal e profissional. A sua humildade é a maior de suas virtudes e seu visível brilho interior ilumina a todos por onde passa, seja pela hombridade em seu proceder, seja pelo zelo e competência em tudo o que faz. Muito obrigado, meu irmão.

Aos familiares em geral, meus sobrinhos, cunhadas e cunhados, sogros, tios e primos, são todos também presentes que trago em minha vida. Agradeço a cada um pelo carinho e incentivo sempre constantes. É uma alegria tê-los ao meu lado. Faço menção especial, ainda, aos meus avós, Joaquim José de Araújo e Maria José dos Santos, por pai, e Geraldo Lino Braga de Carvalho e Maria Nely Bezerra Braga, por mãe, cuja memória e a doutrina incorruptível permanecem vivas. Estarão sempre em minha lembrança. A todos vocês, queridos familiares, o meu registro afetuoso.

Cabe, por fim, o reconhecimento aos que alicerçaram no plano acadêmico o presente estudo, concebido em tese de doutorado desenvolvida no Programa de pós-graduação em Direito da Universidade de São Paulo, obtendo-se como resultado final a aprovação por unanimidade e menção honrosa por excelência do trabalho.

Ao meu orientador, José Mauricio Conti, agradeço pela confiança que em mim foi depositada. A sua competência nessa condução, aliada ao conhecimento de quem é referência e entusiasta do direito financeiro no país, abrilhanta esta obra. Agradeço, também, aos professores João Ricardo Catarino, Marcus Abraham, Estevão Horvath, Gabriel Lochagin e Andressa Torquato, que formaram a ilustre banca examinadora.

Nessa caminhada, ainda, foi essencial buscar maior domínio do tema junto a agentes públicos atuantes em pastas do Poder Executivo, além de membros do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas da União, que no cotidiano de suas funções lidam com o orçamento federal. O equilíbrio que se tentou dar à obra adveio do diálogo com integrantes de setores técnicos, nominalmente, dentre outros, Bruno Grossi, Virgínia de Ângelis, Lucieni Pereira, Odilon Cavallari, Eugenio Greggianin, Ricardo Volpe, além de outras destacadas figuras a quem tive acesso durante esse trajeto.

Resta consignar agradecimento à Advocacia-Geral da União, instituição onde exerço minhas atribuições, com licença concedida na fase conclusiva desta obra. Aos amigos de trabalho em atuação na Procuradoria-Geral Federal, a estima e lembrança

nas pessoas dos colegas Helton Heládio, na chefia da Procuradoria-Geral Federal no Estado do Ceará, e Carlos Herlano, na Procuradoria Federal Seccional em Sobral/CE. Ainda em sede profissional, cabe registrar os colegas de magistério e alunos que nos polos universitários me desafiam a aprimorar o conhecimento jurídico.

Após essas linhas preliminares, lança-se a obra ao percurso do leitor, a quem já agradeço por dignificar este autor com o interesse em sua apreciação.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
- ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
- ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
- BGU – Balanço Geral da União
- CCJC – Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
- CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
- CFMP – Cenário Fiscal de Médio Prazo
- CIDE-combustíveis – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- CN – Congresso Nacional
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
- DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
- DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral
- dep. – deputado(a)
- DJ – Diário da Justiça
- DJe – Diário da Justiça Eletrônico
- DRU – Desvinculação das Receitas da União
- EC – Emenda Constitucional

•• *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*

EFD – Estratégia Federal de Desenvolvimento
Endes – Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSE – Fundo Social de Emergência
Gpama – GRPA-*Modernization Act* de 2010
GPRA – *Government Performance and Results Act*
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IFI – Instituição Fiscal Independente
j. – julgado em
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LEOE – Lei de Enquadramento Orçamental do Estado
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOLF – Lei Orgânica das Leis de Finanças
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MBO – *Management by Objectives*
Min. – Ministro(a)
MTEF – *Medium-term Expenditure Framework*
MTO – Manual Técnico de Orçamento
OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PART – *Program Assessment Rating Tool*
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PIB – Produto Interno Bruto
PLC – Projeto de Lei Complementar
PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual
PLP – Planejamento Estratégico de Longo Prazo
PPA – Plano Plurianual
PNC – Plano Nacional de Cultura
PNE – Plano Nacional de Educação

QDMP – Quadro de Despesas de Médio Prazo
PPBS – *Planning, Programming, and Budgeting System*
RBB – *Results-Based Budgeting*
RE – Recurso Extraordinário
Rel. – Relator(a)
RePP – Relatório de Políticas Públicas e Programas de Governo
RP – Resultado Primário
sen. – senador(a)
STA – Suspensão de Tutela Antecipada
STF – Supremo Tribunal Federal
TBB – *Target-Based Budgeting*
TCU – Tribunal de Contas da União
UPC – Unidade Prestadora de Contas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
PARTE I: A TEORIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO – DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS	
DA NATUREZA IMPOSITIVA DO ORÇAMENTO.....	33
1 O PODER FINANCEIRO E AS ORIGENS DO DEBATE SOBRE A NATUREZA DO	
ORÇAMENTO: DESCORTINANDO SUAS RAÍZES.....	35
1.1 O orçamento público: dos antecedentes à sua atual consolidação.....	36
1.2 Orçamento e poder: a atividade financeira no centro da ordenação estatal.....	47
1.3 Revisitando o debate sobre a natureza jurídica do orçamento público.....	58
1.4 A afirmação do orçamento impositivo: superando uma antiga discussão.....	73
2 O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DAS	
BASES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA.....	97
2.1 A constitucionalização das finanças públicas no Estado contemporâneo.....	98
2.2 A separação de poderes nos meandros do orçamento impositivo.....	110
2.3 O orçamento impositivo na perspectiva da estabilização democrática	123
2.4 O diálogo entre orçamento impositivo e direitos fundamentais	135
PARTE II: O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL – DOS FUNDAMENTOS DA IMPOSITIVIDADE	
ORÇAMENTÁRIA NO DIREITO PÁTRIO.....	153

•• *Orçamento impositivo no Brasil: da ficção à realidade*

3 O LEGADO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO NO BRASIL E O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO PARA O ORÇAMENTO IMPOSITIVO.....	155
3.1 A repartição de competências no processo orçamentário brasileiro.....	156
3.2 Orçamento autorizativo e as manobras de flexibilização na sua gestão.....	172
3.3 O esvaziamento da função parlamentar no viés orçamentário autorizativo.....	187
3.4 Motivações jurídico-políticas à impositividade do orçamento no Brasil.....	203
4 O ORÇAMENTO NO BRASIL: DAS EMENDAS IMPOSITIVAS AO DEVER DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	217
4.1 As raízes da impositividade orçamentária na ordem jurídica nacional.....	218
4.2 A previsão das emendas parlamentares impositivas no sistema pátrio.....	232
4.3 O dever explícito de execução das programações orçamentárias.....	245
4.4 À guisa de conclusão: o panorama do orçamento impositivo no Brasil.....	256
PARTE III: ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA ELABORAÇÃO – A ESPERADA RENOVAÇÃO NA CULTURA DE ORÇAMENTAÇÃO NO BRASIL.....	267
5 PLANEJAMENTO, REALISMO E SINCERIDADE: O ORÇAMENTO COMO ELO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO E AÇÃO ESTATAL.....	269
5.1 O orçamento público como instrumento de planejamento estatal.....	270
5.2 Realismo e sinceridade: uma renovação da orçamentação no Brasil.....	288
5.3 Vinculações e despesas obrigatórias: há espaço para planejar?.....	297
5.4 Impositividade para quê? A qualidade da programação orçamentária.....	313
6 O ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA ELABORAÇÃO: ALOCAÇÃO EFICIENTE E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS.....	325
6.1 <i>Performance</i> orçamentária: dos programas aos resultados.....	326
6.2 O inadiável refinamento da atuação parlamentar em sede orçamentária.....	345
6.3 Plurianualidade e orçamento impositivo: caminho de adequação.....	359
6.4 Um reforço à democratização no âmbito das finanças públicas.....	370
PARTE IV: ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA EXECUÇÃO – O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E O DESAFIO DE SUA IMPLANTAÇÃO.....	385

7 ENTRE FLEXIBILIDADE E IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: O DESEJÁVEL EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO.....	387
7.1 Legalidade orçamentária e o poder-dever de execução do orçamento.....	388
7.2 Afinal, o que é o orçamento impositivo? Delimitando o seu alcance.....	397
7.3 Diferentes graduações no horizonte da impositividade orçamentária.....	411
7.4 O convívio entre impositividade e flexibilidade na gestão do orçamento.....	426
8 ORÇAMENTO E CREDIBILIDADE: A IMPOSITIVIDADE LEVADA A SÉRIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL.....	439
8.1 Programas, ações, resultados: em que nível se viabiliza a impositividade?.....	440
8.2 O controle no orçamento impositivo e a responsabilização do gestor.....	453
8.3 A execução do orçamento impositivo no Brasil e seus percalços.....	466
8.4 Uma rota de consolidação: o orçamento impositivo levado a sério.....	477
CONCLUSÃO.....	487
REFERÊNCIAS.....	495

ESTRUTURA GERAL							
PROBLEMA DE PESQUISA				PROBLEMA DE PESQUISA			
<p>A) Em que medida a impositividade orçamentária encontra amparo jurídico e substrato normativo para sua aplicação no processo orçamentário brasileiro? Sob qual justificativa se torna possível reconhecer a atual natureza jurídica impositiva ao orçamento público no ordenamento brasileiro?</p>				<p>B) Até que ponto se mostra adequada a implementação do orçamento impositivo no sistema constitucional orçamentário brasileiro? Em que grau se torna viável o orçamento impositivo no Brasil e de que modo se pode conformar a elaboração e a execução orçamentárias para a sua efetivação?</p>			
A TEORIA				A APLICAÇÃO			
PARTE I		PARTE II		PARTE III		PARTE IV	
<p>A TEORIA DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO</p> <p><i>DOS PRESSUPOSTOS JURÍDICOS DA NATUREZA IMPOSITIVA DO ORÇAMENTO</i></p>		<p>O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL</p> <p><i>DOS FUNDAMENTOS DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO DIREITO PÁTRIO</i></p>		<p>ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA ELABORAÇÃO</p> <p><i>A ESPERADA RENOVAÇÃO NA CULTURA DE ORÇAMENTAÇÃO NO BRASIL</i></p>		<p>ORÇAMENTO IMPOSITIVO: DA EXECUÇÃO</p> <p><i>O ORÇAMENTO IMPOSITIVO NO BRASIL E O DESAFIO DE SUA IMPLANTAÇÃO</i></p>	
CAP. 1	CAP. 2	CAP. 3	CAP. 4	CAP. 5	CAP. 6	CAP. 7	CAP. 8
Teoria Clássica	Teoria Moderna	Contexto Fático	Contexto Normativo	Planejam. Orçament.	Elaboração Orçament.	Parâmetros de Exequib.	Execução e Aperfeiçoam.
O PODER FINANCEIRO E AS ORIGENS DO DEBATE SOBRE A NATUREZA DO ORÇAMENTO: DESCORTINANDO SUAS RAÍZES		O LEGADO DO ORÇAMENTO AUTORIZATIVO NO BRASIL E O CONTEXTO DE TRANSIÇÃO PARA O ORÇAMENTO IMPOSITIVO		PLANEJAMENTO, REALISMO E SINCERIDADE: O ORÇAMENTO COMO EIO DE INTEGRAÇÃO ENTRE PLANO E AÇÃO ESTATAL		ENTRE FLEXIBILIDADE E IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL: O DESEJAVEL EQUILÍBRIO NA EXECUÇÃO	
O ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO CONSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DAS BASES DA IMPOSITIVIDADE ORÇAMENTÁRIA		O ORÇAMENTO NO BRASIL: DAS EMENDAS IMPOSITIVAS AO DEVER DE EXECUÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ORÇAMENTÁRIA		ORÇAMENTO IMPOSITIVO E SUA ELABORAÇÃO: ALOCAÇÃO EFICIENTE E DEMOCRÁTICA DOS RECURSOS PÚBLICOS		ORÇAMENTO E CREDIBILIDADE: A IMPOSITIVIDADE LEVADA A SÉRIO NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO BRASIL	

