

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS
Programa de Pós-Graduação em Direito

ANA PAULA RIBEIRO FREIRE

**AS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO E EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE
RENDAS**

Belo Horizonte
2022

Ana Paula Ribeiro Freire

**AS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO E EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE
RENDAS**

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Direito da Pontifícia
Universidade Católica de Minas Gerais.

Área de concentração: Democracia,
Liberdade e Cidadania.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e
Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Flávio Couto
Bernardes.

Belo Horizonte
2022

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F866n	Freire, Ana Paula Ribeiro As normas orçamentárias como instrumento de planejamento e efetivação do princípio da redistribuição de rendas / Ana Paula Ribeiro Freire. Belo Horizonte, 2022. 112 f. Orientador: Flávio Couto Bernardes Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito 1. Renda - Distribuição. 2. Normas - Aspectos jurídicos. 3. Planejamento - Aspectos jurídicos. 4. Eficiência (Direito). 5. Orçamento - Brasil. 6. Desenvolvimento sustentável. 7. Desenvolvimento econômico. 8. Desigualdade social. I. Bernardes, Flávio Couto. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título. CDU: 339(81)
-------	--

Ficha catalográfica elaborada por Elizângela Ribeiro de Azevedo - CRB 6/3393

Ana Paula Ribeiro Freire

**AS NORMAS ORÇAMENTÁRIAS COMO INSTRUMENTO DE
PLANEJAMENTO E EFETIVAÇÃO DO PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE
RENDAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Democracia, Liberdade e Cidadania

Prof. Dr. Flávio Couto Bernardes - PUC Minas (Orientador)

Prof. Dr. Marciano Seabra de Godoi - PUC Minas (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Paulo Antônio Caliendo da Silveira - PUC RS (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Fernando Facury Scaff - USP (Banca Examinadora)

Prof. Dr. Giovani Clark - PUC Minas (Suplente)

Belo Horizonte, 21 de fevereiro de 2022

Dedico este trabalho aos meus pais, Evaristo e Marilda, pelo apoio incondicional durante este e em todos os desafios por mim enfrentados. Ao meu marido, Rafael, por ser equilíbrio e sensatez nos momentos de tempestade. E dedico a você, Lavínia, para quem espero ser exemplo de amor e justiça, hoje e sempre. O mundo é seu, filha!

AGRADECIMENTOS

Ao meu Professor orientador, Dr. Flávio Couto Bernardes, que desde a graduação encorajou em mim o espírito da pesquisa, contribuindo imensamente para meu desenvolvimento acadêmico.

Ao Professor Dr. Marciano Seabra de Godoi, que com sua singular dedicação e sensibilidade, me inspirou e apoiou ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Aos demais Professores e colaboradores do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas, pela contribuição fundamental nesta jornada acadêmica.

RESUMO

O presente trabalho investiga de que forma as normas orçamentárias podem contribuir, enquanto instrumento de planejamento e a partir do princípio constitucional da eficiência, para a efetivação do princípio da redistribuição de rendas. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica, utilizando como marco teórico central a Teoria da Constituição Financeira, de Heleno Taveira Torres, para definição conceitual do planejamento orçamentário, do princípio da eficiência e do princípio da redistribuição de rendas. Definidos estes conceitos, foi confirmada a necessidade de aprimoramento das normas orçamentárias, no plano normativo, para que seja possível um planejamento mais eficiente, sendo necessária a previsão mais específica de metas, a curto, médio e longo prazo, a fim de se alcançar a redistribuição de rendas. A presente hipótese pôde ser confirmada a partir do recorte metodológico proposto, por meio da análise das leis orçamentárias federais, das principais políticas públicas atualmente vigentes para a redistribuição de rendas e de algumas propostas legislativas em discussão, e que visam justamente o aprimoramento normativo.

Palavras-chave: Orçamento público. Norma orçamentária. Planejamento. Princípio da eficiência. Princípio da redistribuição de rendas.

ABSTRACT

This work investigates how the budgetary rules can contribute, as a planning instrument and from the constitutional principle of efficiency, to the realization of the principle of wealth redistribution. The methodology used was the literature review, and the main theoretical framework was the Theory of Financial Constitution, by Heleno Taveira Torres, for the conceptual definition of budget planning, the principle of efficiency and the principle of wealth redistribution. Having these concepts defined, it was confirmed the need to improve the budget rules, in the normative plan, so that a more efficient planning is possible, making it necessary a more specific forecast of short, medium and long term goals to reach the wealth redistribution. The current hypothesis was confirmed by the proposed methodological approach, through the analysis of federal budget laws, the main public policies currently in force for the redistribution of wealth and some legislative proposals under discussion, that aim precisely at normative improvement.

Keywords: Public budget. Budget rules. Planning. Efficiency principle. Principle of wealth redistribution.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A NORMA ORÇAMENTÁRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA E A IMPERATIVIDADE DO PLANEJAMENTO	13
2.1 A teoria da Constituição Financeira e a importância da autonomia do Direito Financeiro.....	13
2.2 Breve histórico do orçamento público no Brasil.....	17
2.3 O processo orçamentário na Constituição Federal de 1988.....	23
2.3.1 Plano Plurianual (PPA)	28
2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).....	30
2.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	32
2.4 Da imperatividade do planejamento orçamentário e sua relação com a natureza da norma orçamentária	33
2.5 O princípio da eficiência e a superação da natureza meramente formal da norma orçamentária	42
2.5.1. O princípio da eficiência em sua acepção ampla.....	42
2.5.2. O princípio da eficiência e sua aplicação à norma orçamentária.....	44
2.5.3. A finalidade constitucional da norma orçamentária e o controle pelo STF	47
3 O PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDAS: RECORTE METODOLÓGICO	54
3.1 O princípio da redistribuição de rendas e os objetivos constitucionais a ele relacionados	55
3.2 A necessidade de integração entre receita e despesa: planejar para redistribuir.....	59
3.3 Dirigismo constitucional e a redistribuição de rendas.....	62
4 O PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDAS E O APRIMORAMENTO DA NORMA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS E METAS	67
4.1 A redistribuição de rendas e o federalismo cooperativo	68

4.2. Políticas públicas de redistribuição de renda no âmbito federal.....	71
4.2.1. Políticas pública de redistribuição de renda via transferência de renda indireta	74
4.2.2. Políticas públicas de redistribuição de renda via transferência de renda direta	76
4.2.3. As leis orçamentárias federais vigentes: objetivos e metas.....	77
4.3. A instituição do Programa Auxílio Brasil e sua compatibilização com as normas federais	79
4.4. Propostas para a efetivação do princípio da redistribuição de rendas	91
4.4.1. A mensuração de uma “dívida social”	91
4.4.2. A “Agenda 2030” e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	92
4.4.3. Uma lei de responsabilidade social?	96
5 CONCLUSÕES	101
REFERÊNCIAS.....	104

1 INTRODUÇÃO

A atividade financeira do Estado compreende um processo relacionado a um complexo sistema de normas, constitucionais e infraconstitucionais, por meio das quais é realizado o planejamento orçamentário. Referido planejamento possui aspectos para além dos jurídicos (como econômicos e políticos), mas são as normas de direito financeiro que propiciam suas condições e delimitam os fins a serem alcançados pelas decisões políticas.

Neste sentido, a Teoria da Constituição Financeira e o método proposto por Heleno Torres (2014) fornecem subsídios teóricos ao estudo do planejamento orçamentário, conferindo ainda a autonomia necessária a esta análise, em relação às demais ciências. Nesta proposta de um “modelo sistêmico-constitucional”, a aplicação dos recursos públicos deve ser racionalizada segundo os critérios previstos nas normas constitucionais, condicionando a atividade financeira do Estado a um pressuposto teleológico.

As leis orçamentárias dos Entes federados, previstas no art. 165, CF/88, são importantes instrumentos para este planejamento e exercem papel fundamental no paradigma do Estado Democrático de Direito, por meio da atuação conjunta dos Poderes Executivo e Legislativo, conferindo maior concretude às normas constitucionais. Assim, por meio do orçamento é possível identificar “as políticas públicas adotadas pelo Estado ao procurar atender às necessidades e aos interesses da sociedade” (ABRAHAM, 2021).

Ao observar a evolução das normas orçamentárias, desde a promulgação da Lei n. 4.320/64 até a atualidade, verifica-se o amadurecimento do chamado “orçamento-programa”, que busca abandonar uma visão meramente contábil e formal, vinculando a atividade financeira às diretrizes e metas, as quais devem se coadunar aos fins constitucionais, em complexa coexistência de objetivos.

Dentre tais objetivos constitucionais, na presente pesquisa foi realizado o recorte metodológico para a análise do orçamento enquanto instrumento para a efetivação das políticas públicas relativas à redistribuição de riquezas, estando expresso na Constituição Federal de 1988 este propósito redistributivo, necessário na construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), na erradicação da

pobreza e da marginalização, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Segundo Ricardo Lobo Torres (2011, p. 99), a redistribuição de rendas é princípio fundamental do orçamento, atuando simultaneamente sobre as receitas e as despesas, “pelo qual se procura, genericamente e sem intuito personalista, tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos”. Assim, reconhece o orçamento enquanto instrumento para se alcançar uma distribuição justa, o que significa que os gastos do Estado devem ser prioritariamente direcionados para aqueles que não têm seus direitos sociais de fato garantidos. Para tarefa tão grandiosa, imprescindível o planejamento.

Necessário questionar, portanto, não é se a atividade financeira do Estado deve ter como objetivo a redistribuição de rendas em nossa sociedade, mas sim como esta determinação deve ser alcançada, e em que medida. Medida aqui não possui significado subjetivo ou axiológico; se traduz em metas concretas e que são necessárias a uma gestão eficiente.

Tais respostas devem ser obtidas a partir das normas, sendo utilizado como paradigma metodológico, no presente trabalho, para delimitação dos elementos conceituais apresentados, o positivismo jurídico metódico-axiológico, descrito como materialmente fechado e axiologicamente aberto, assegurando unidade e conexão das normas constitucionais e infraconstitucionais, e afastando as interferências das outras ciências, tais quais economia, contabilidade e política.

Sem se desconsiderar a necessidade e a urgência na modificação do sistema tributário brasileiro, de característica regressiva e, portanto, injusta, a análise isolada da arrecadação dos recursos não parece suficiente, sendo apenas uma das etapas da atividade financeira do Estado, merecendo atenção também as despesas públicas, como o outro lado desta mesma moeda.

Esta análise conjunta deve ser realizada no âmbito do orçamento público, enquanto instrumento de planejamento da atividade financeira, pois, conforme vem concluindo a doutrina (GODOI, 2013; SCAFF, 2019), a redução das desigualdades (e, por consequência, a observância do princípio da redistribuição de rendas) vem sendo possível, mas a passos lentos, em razão da realização dos gastos públicos. Assim, conforme observa Oliveira (2014, p. 206), “hoje, mais do que nunca, deve ser estudada, antes da receita, a despesa”.

O planejamento da atividade financeira para a consecução do princípio da redistribuição de rendas deve ser analisado à luz do princípio da eficiência, intimamente relacionado aos princípios da economicidade e do custo-benefício, buscando a otimização dos resultados por meio da avaliação e do acompanhamento.

Mas seriam as normas orçamentárias brasileiras atuais instrumentos eficientes para se realizar o planejamento e a concretização do princípio da redistribuição de rendas? Existem hoje metas e objetivos específicos, no plano normativo, para a redistribuição de riquezas? É possível, por meio de alterações normativas, aprimorar o planejamento orçamentário brasileiro, a fim de se concretizar o princípio? Já existem proposições legislativas neste tocante, em trâmite? Estes serão alguns dos objetivos específicos que o presente trabalho se propõe a investigar.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, serão analisados os questionamentos ora colocados. Para tanto, será realizado levantamento bibliográfico, para definição, no campo teórico, dos conceitos e princípios objeto do trabalho. Os aspectos essenciais serão o princípio da redistribuição de renda, o planejamento orçamentário e o princípio da eficiência.

A partir desta definição conceitual, serão analisadas as normas constitucionais e infraconstitucionais que regem o processo orçamentário, a fim de se verificar a existência de eventual incompatibilidade entre elas ou a existência de lacunas. Eventual incompatibilidade ou omissão poderá indicar o motivo pela atual ineficiência no planejamento orçamentário.

Posteriormente, delimitado o recorte metodológico, e a fim de comprovar a hipótese proposta, serão analisadas as leis orçamentárias federais, as principais políticas públicas atualmente vigentes para a redistribuição de rendas e ainda algumas propostas legislativas em discussão, e que visam justamente o aprimoramento normativo e do planejamento orçamentário, definindo metas e diretrizes mais concretas e que visam a efetiva concretização do princípio da redistribuição de rendas, a fim de que seja possível, ao final, apresentar uma conclusão propositiva.

2 A NORMA ORÇAMENTÁRIA À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FINANCEIRA E A IMPERATIVIDADE DO PLANEJAMENTO

2.1 A teoria da Constituição Financeira e a importância da autonomia do Direito Financeiro

Em que pese ainda bastante relegado pelos estudiosos da ciência do Direito no Brasil, percebe-se que nos últimos anos o direito financeiro vem retomando sua devida importância na seara acadêmica¹, o que se verifica não apenas pela produção e debates doutrinários, como também pelas crescentes discussões no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Estes debates, contudo, não se restringem à ciência do Direito, atraindo por vezes os holofotes em discussões políticas e econômicas.

Isso porque a atividade financeira do Estado, objeto central de estudo do direito financeiro, e que se traduz na gestão, arrecadação de receitas, realização de despesas e, por fim, ao seu controle e fiscalização, possui intrínseca relação com a decisão política a ser tomada, e também com os impactos econômicos porventura esperados. Enfim, a atividade financeira possui sim pertinência com diversos outros aspectos, para além dos jurídicos.

Neste sentido, porque se buscar a autonomia do direito financeiro?

Heleno Torres, em sua tese intitulada “Teoria da Constituição Financeira” (TORRES, 2014), propõe a análise do direito financeiro em um “modelo sistêmico-constitucional”, sugerindo que as escolhas públicas concernentes à atividade financeira do Estado devem partir do próprio texto constitucional. Assim, a autonomia do direito financeiro deve ser verificada no plano normativo, na própria estrutura do “dever ser”, sendo necessária uma sistematização a partir das normas constitucionais².

¹ Recente conquista foi verificada com a homologação do Parecer CNE/CES n. 757/2020, da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, do Ministério da Educação, publicado em 15/04/2021, o qual, alterando o artigo 5º da Resolução CNE/CES n. 5/2018, que institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito, incluiu a disciplina de Direito Financeiro no rol das disciplinas jurídicas de conteúdo essencial, tornando-a obrigatória para os cursos de graduação em Direito. Anteriormente, a disciplina era apenas facultativa.

² Já nas reflexões do Professor Ricardo Lobo Torres, apresentadas antes da teoria proposta por Heleno Torres, o direito financeiro admite e permite diversos métodos. Contudo, o entendimento é convergente ao afirmar que: “O sistema científico do Direito Financeiro é normativo. É sistema do dever-ser no sentido deontológico e axiológico. A recuperação do equilíbrio entre ser e dever-ser ou entre juízos de realidade e de valor só a produzirá ciência normativa, superando o neutralismo e a utopia científica”. (TORRES, 2011, p. 14).

Entende o autor que o direito financeiro passa por uma crise de método, que decorre da própria complexidade do Estado e da ampliação de suas competências. Busca então, com sua “Teoria da Constituição Financeira”, uma unificação de conteúdo e método, a partir da Constituição, e conforme os fundamentos da teoria dos sistemas, do teórico Niklas Luhmann.

Neste sentido, Torres (2014, p. 52) explica que a autonomia do direito financeiro está relacionada aos seus sistemas interno e externo. Quanto ao sistema **interno** do direito financeiro, concernente ao direito positivo, afirma que é possível identificar a autonomia técnica e a funcional. A autonomia técnica consiste na possibilidade de se separar ou diferenciar as regras jurídicas do ordenamento a partir do conteúdo das normas. Já a autonomia funcional está relacionada à aplicação prática das normas, que no caso do direito financeiro refere-se à própria atividade financeira do Estado.

Assim, no aspecto interno da autonomia do direito financeiro, a atividade financeira do Estado deve ser interpretada somente a partir de suas próprias normas jurídicas (direito positivo), independentemente das eventuais regras econômicas ou políticas, permitindo uma coerência metodológica.

Em relação ao sistema **externo**, relacionado à ciência do direito e ao aspecto descritivo da norma, tem-se a autonomia didática ou científica do direito financeiro, sendo delimitado conforme o próprio sistema interno, o qual, como visto, refere-se às normas do ordenamento que tratam da atividade financeira do Estado - dentre elas, as normas orçamentárias.

Claramente o que pretende Torres por meio do proposto método “positivista metódico-axiológico” é a apresentação de uma sistematização, no intuito de se afastar eventuais interferências porventura advindas das outras ciências que orbitam em torno da atividade financeira do Estado, e que por vezes acabam por conferir uma interpretação em total desconformidade com as normas constitucionais³.

A Teoria da Constituição Financeira, portanto, preza pela autonomia do direito financeiro como maneira de se concretizar os objetivos constitucionalmente previstos, dos quais claramente o Estado brasileiro tem se afastado ou, ao menos, não tem logrado êxito em alcança-los de forma eficiente.

³ É o que afirma em sua obra: “À inovação deste modelo concorre o emprego do nosso método do positivismo metódico-axiológico, pelo qual o direito financeiro deve ser estudado e aplicado como 'sistema' de normas jurídicas, a partir da Constituição, para assegurar unidade e conexão entre as competências e valores da atividade financeira do Estado, a afastar as miscelâneas metodológicas entre Economia (Finanças Públicas) e Direito. (TORRES, 2014, p. 26)

A fim de validar a pretendida autonomia do direito financeiro, Torres (2014) analisa os axiomas propostos na teoria dos sistemas, destacando como fundamentos do direito financeiro a necessária coerência, unidade e continuidade de suas normas, e ainda a dependência das demais normas que compõe o ordenamento jurídico.

Para cumprir a delimitação da unidade do direito financeiro, o sistema da Constituição Financeira atende a todos os demais axiomas da teoria dos sistemas. De plano, confirma-se o **axioma da coerência**, pois todas as normas são elaboradas conforme os mesmos critérios normativos de validade; os **axiomas da completude e da diferenciação sistêmica** encontram-se atendidos, dos quais decorrem sua formação e existência, porquanto todas as 'normas' e 'relações' veem-se unificadas pela conexão material com a atividade financeira do Estado; ao mais, o **axioma da continuidade**, por não se restringir (o sistema diferenciado de normas do direito financeiro) por alguma limitação temporal, estará preservado; e, por fim, o **axioma da dependência**, pois este subsistema sempre dependerá da complexidade do sistema total, do qual decorre a diferenciação sistêmica que o qualifica, i.e., do ordenamento jurídico, na sua totalidade. (TORRES, 2014, p. 36)

A autonomia, a partir deste sistema normativo específico e bem delineado, possui total pertinência com a Teoria da Constituição Financeira e possibilita ao intérprete das normas de direito financeiro uma análise da atividade financeira conforme parâmetros de validade constitucionais, contribuindo para seu aprimoramento.

Ao tratarem dos princípios que regem o direito financeiro, Ferraz, Godoi e Spagnol (2017, p. 47) afirmam que a Constituição de 1988 consagrou um novo panorama para o direito financeiro, conferindo densidade normativa suficiente e independente às regras e princípios constitucionais, e que tem o condão de vincular a atividade financeira do Estado, garantindo a autonomia da disciplina.

De igual modo, para Abraham (2021) o direito financeiro detém esta autonomia, uma vez que o sistema jurídico brasileiro lhe confere a unidade necessária, o que foi possível por meio da evolução da ciência⁴. Deixa claro o autor que compreender esta autonomia não significa desconsiderar os demais setores do conhecimento; trata-se

⁴ Para Abraham (2021), "Para determinar se uma ciência jurídica é dotada de autonomia, precisamos encontrar um conjunto de normas que permitam criar um regime jurídico específico, com características, elementos e institutos típicos, conferindo-lhe uma identidade comum e um objetivo próprio. Devemos, pois, perceber sua unicidade e homogeneidade, formando um sistema normativo ordenado, permitindo ao operador do Direito aplicar seus comandos de maneira coordenada. Esclareça-se, entretanto, que a autonomia de um ramo do Direito não significa vê-lo isoladamente ou desconsiderar a unidade do Direito, tal como adverte Estevão Horvath: 'o Direito é uno e os seus diversos 'ramos' coexistem, convivem simultaneamente'".

apenas de um método a garantir maior integridade e coesão na aplicação das normas que lhe são concernentes.

Conforme mencionado, a atividade financeira do Estado é o objeto central de estudo do direito financeiro, envolvendo a arrecadação, a gestão e a aplicação dos recursos públicos (Abraham, 2021). Didaticamente, Ricardo Lobo Torres (2011, p. 12) classifica o direito financeiro em três ramos principais: a receita pública, a despesa pública e o direito orçamentário.

No presente trabalho, optou-se, ao realizar o recorte metodológico, pelo estudo nas normas orçamentárias. Adverte-se, contudo, que se trata de ramo do direito financeiro desprovido de autonomia⁵, aplicando-se ao chamado direito orçamentário (e às normas orçamentárias, enquanto seu objeto) o mesmo conjunto de regras integralmente aplicadas à atividade financeira do Estado, sendo realizada tal classificação para fins meramente didáticos.

Interessante a observação de Scaff (2018, p. 267), que afirma que o orçamento “é uma espécie de síntese do direito financeiro, pois reúne diversos dos principais aspectos dessa disciplina jurídica, como a arrecadação (receita pública), o gasto (despesa pública) e o crédito (dívida pública)”.

A enorme relevância da norma orçamentária é destacada amplamente pelos estudiosos do direito financeiro.

Para Torres (2014, p. 346), o orçamento público, para além de uma mera lei, é, depois do voto, “ato constitucional dos mais representativos da democracia e da república, sem o qual o próprio Estado Constitucional restaria incompleto e desnaturado”. Por esta razão, preza por um conceito constitucional de orçamento público construído em sua Teoria da Constituição Financeira e a partir da busca da autonomia, por meio de elementos estritamente jurídicos, sem a influência de elementos contábeis e econômicos.

Em conclusão, define-se o orçamento público como aquela lei aprovada pelo poder legislativo, a cada exercício financeiro, que veicula as receitas estimadas e autoriza as despesas a realizar, segundo os limites quantitativos e materiais dos créditos orçamentários, vinculantes para todos os órgãos do Estado, e atendidas as funções de controle político e planejamento, conforme os fins de dirigismo ou intervencionismo econômico. (TORRES, 2014, p. 350)

⁵ Em sentido contrário, SCAFF (2020, p. 267) destaca a doutrina de Giuliani Fonrouge e do contemporâneo autor Elcio Fiori Henriques.

Compreende-se, portanto, que a autonomia que se pretende conferir ao direito financeiro e, por consequência, ao chamado direito orçamentário, não significa desconsiderar a interferência sofrida dos demais sistemas do conhecimento. Contudo, a estipulação do método a partir da Teoria da Constituição Financeira permite uma melhor investigação de suas funções constitucionais, dentre elas o planejamento, conforme será melhor examinado a seguir.

2.2 Breve histórico do orçamento público no Brasil

A análise da evolução histórica da norma orçamentária brasileira é de suma importância, pois demonstra que suas funções e seu conceito não são estáticos. Retornar à sua origem e entender como chegamos até o atual Estado Constitucional de Democrático, com nossa Constituição Financeira, contribui com relevantes reflexões, e talvez possa sugerir mudanças e aprimoramentos.

Afinal, conforme conclui Oliveira e Ferreira (2017, p. 189), o orçamento público é “ferramenta constitucional fundamental do Estado na concretização dos direitos fundamentais e na garantia do princípio democrático”. Todavia, tal visão ainda “permanece pouco difundida na comunidade jurídica e ainda não posta plenamente”.

Assim, por meio do histórico que será apresentado a seguir, pretende-se ressaltar a relevância instrumental conferida ao orçamento público e a compreensão de seu papel enquanto meio para se atingir os fins constitucionalmente previstos. Esta compreensão é relativamente recente, sendo que mesmo no atual paradigma da Constituição Financeira o orçamento público ainda é percebido por muitos estudiosos enquanto mero demonstrativo contábil de receitas e despesas.

Para Heleno Torres (2014), o exame histórico do orçamento público permite verificar não apenas as necessidades financeiras do Estado, como também as características concernentes à relação entre Estado e sociedade. Isso porque somente uma sociedade livre e soberana é capaz de conferir ao orçamento seu verdadeiro significado, enquanto instrumento de efetivação de direitos.

Com o orçamento público, os povos conquistaram o direito de dominar as finanças do Estado e, ao mesmo tempo, o de controlar as escolhas democráticas, ante às preferências reveladas no processo eleitoral, no que concerne à realização contínua dos fins do Estado, da efetividade dos direitos e da apuração do cumprimento dos programas dos governantes eleitos pelo voto popular.

Unicamente povos livres e soberanos conferem o verdadeiro significado ao orçamento e cumprem a Constituição, para sua máxima efetividade na atividade financeira do Estado. Sem democracia, o orçamento será mera peça protocolar, desprovida de qualquer significado para a sociedade ou de alguma utilidade funcional para as relações entre Estado e economia. (TORRES, 2014, p. 342)

Ensina Ricardo Lobo Torres (2011, p. 15) que o direito financeiro é ramo relativamente recente na ciência jurídica. Já o orçamento público, tratado a partir da chamada Constituição Orçamentária (subsistema da Constituição Financeira), é erigido do Estado Orçamentário. O Estado Orçamentário, ainda segundo Torres (2011, p. 171), surge com o Estado Moderno e com a superação do Estado Patrimonialista, diante da necessidade de autorização para se cobrar tributos e efetuar gastos. O Estado Orçamentário, neste sentido, coincide com o Estado Fiscal.

O Estado Orçamentário e a ideia do orçamento público enquanto “instrumento de planejamento, gestão e controle financeiro” ocorre primeiramente em relação às receitas arrecadadas, com a distinção entre o patrimônio do Estado e o patrimônio do governante (diferenciando da clara confusão patrimonial, característica do Estado Patrimonialista) (Abraham, 2021).

Em termos gerais, a origem do orçamento público “confunde-se com o surgimento dos Estados modernos, com a separação de poderes, com o papel do Legislativo no controle sobre os atos dos governantes” (Torres, 2014, p. 341).

Na Antiguidade Clássica, nenhum controle era verificado, nem na arrecadação, e tampouco nos gastos. Assim, é somente na Idade Moderna, por meio de uma lenta e constante tentativa de imposição de limites ao Estado, que vão sendo aos poucos impostas regras de controle para a arrecadação e dispêndio de recursos públicos (Abraham, 2021).

Especificamente no Brasil, Abraham (2021) chama a atenção para o fato de que no período Pré-Colonial “não havia um sistema financeiro e tributário organizado”, e também inexistiam normas específicas a tratar do orçamento. Contudo, a arrecadação de receitas, por meio da exploração econômica pela Coroa portuguesa, já acontecia largamente, sem qualquer controle por parte da população.

Com a Independência em 1822, relacionada inclusive às excessivas cobranças por parte de Portugal, o orçamento público é precariamente instituído, com a alternância de sua responsabilidade aos Poderes Executivo e Legislativo.

Na Constituição do Império, promulgada em 1824, aparece pela primeira vez a exigência de elaboração de um orçamento formal, devendo o Ministro de Estado da Fazenda apresentá-lo anualmente perante a Câmara, para aprovação (Brasil, 1824). A passos lentos, verifica-se uma certa sistematização. É na Carta de 1824 que também foi previsto, de forma inédita, a necessidade de observância do princípio da capacidade contributiva⁶.

Já na Constituição de 1891, após a Proclamação da República, foram positivados os primeiros princípios do orçamento. Em 1922, na vigência da Carta de 1891, com a promulgação do Decreto n. 4.536, passa a vigor o Código de Contabilidade da União, que traz normas gerais sobre as receitas, despesas, balanços e orçamento.

Segundo Dallari (2011, p. 311), o Código de Contabilidade da União somente estimava receitas e autorizava despesas, havendo apenas previsões de gastos para áreas genéricas, como saúde e educação, podendo o Poder Executivo realizar as despesas com ampla liberdade e sem qualquer planejamento. A norma, prestes a completar cem anos, permanece vigente (apesar de ter sido atualizada e aperfeiçoada em diversos pontos, com a revogação parcial de dispositivos).

Com a Constituição de 1934, tem-se a afirmação do princípio da exclusividade e do princípio da unidade formal, com a obrigação de estarem previstas todas as despesas e receitas no orçamento, ao contrário do que ocorria anteriormente, em que se separava um orçamento de receitas e outro de despesas (Torres, 2014, p. 344). Ainda segundo Torres, o modelo de orçamento que se verifica hoje formou-se especialmente a partir da Constituição de 1934.

Já na vigência da Constituição de 1937, durante o Estado Novo, a existência de um regime autoritário resultou em práticas arbitrárias por parte do Poder Executivo, inclusive na elaboração da norma orçamentária. Em que pese haver previsão de votação do orçamento por parte da Câmara dos Deputados, no prazo de 45 dias contados da data do recebimento da proposta do Governo, tal apreciação por parte do Poder Legislativo nunca ocorreu, pois as casas legislativas nunca chegaram a ser efetivamente instaladas, após o fechamento do Congresso. Assim, na prática, o

⁶ Prevê o art. 179, inciso XV, da Carta outorgada em 25 de março de 1824, que *“ninguém será exempto de contribuir para as despesas do Estado em proporção dos seus haveres”* (BRASIL, 1824), ou seja, cabia aos cidadãos contribuir com as despesas do Estado segundo a sua capacidade contributiva.

orçamento público federal fora elaborado e aprovado pelo Poder Executivo, que legislava por meio de decretos-leis.

Sobre a Constituição de 1946, Torres (2014, p. 345) chama a atenção para interessantes características: fora mantida a obrigatoriedade acerca dos princípios da exclusividade e da unidade; a respeito das despesas, criou-se uma divisão entre despesas fixas e variável, “que obedecerá a rigorosa especialização” (BRASIL, 1946).

Além disso, conforme destaca Ricardo Lobo Torres (2011, p. 93), foi na Constituição de 1946 que ressurgiu explicitamente o princípio da capacidade contributiva, o qual, segundo o autor, “mereceu considerações judiciosas por parte da doutrina liberal”. O art. 202 previa que os tributos deveriam ser “graduados conforme a capacidade econômica do contribuinte” (BRASIL, 1946).

Até a Constituição de 1946, portanto, diversos princípios orçamentários foram sendo delimitados e algumas regras procedimentais de discussão e aprovação foram sendo aprimoradas. Nota-se, ainda, que o texto constitucional tratava apenas de uma única lei orçamentária, não havendo qualquer previsão sobre a necessidade de planejamento para os exercícios seguintes, nem tampouco necessidade de fixação de metas ou diretrizes.

Em 1964, com a promulgação da Lei n. 4.320, foram estatuídas as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos de todos os entes da República, que também permanece vigente até hoje, sendo recepcionada pela CF/88 com *status* de lei complementar. Esta lei, conforme ensina Piscitelli (2018), “apresentou-se como um elemento central na delimitação do objeto do direito financeiro”, contribuindo para a sistematização da disciplina.

Além disso, a Lei n. 4.320/1964 trouxe relevante contribuição ao se exigir a elaboração de previsões plurianuais, deixando clara a vinculação entre o orçamento e o planejamento da atuação governamental, inclusive indicando a correlação entre os programas contidos no orçamento às metas objetivas, conceituadas enquanto “resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa” (art. 25, parágrafo único).

Neste sentido, confere-se especial destaque à Constituição de 1967 que, em consonância à Lei n. 4.320/1964, traz a previsão do orçamento plurianual de investimento. Deste modo, assim como se verifica no texto constitucional vigente, os projetos, programas, obras ou despesas de caráter continuado, de duração maior que

um exercício financeiro, somente poderiam estar consignados no orçamento anual se houver a devida previsão no orçamento plurianual de investimento, o que constitui importantíssima evolução do orçamento público.

Lado outro, na vigência das Constituições de 1967 e de 1969, e novamente sob regime autoritário, houve a redução das competências atribuídas ao Poder Legislativo. Após a elaboração da lei orçamentária pelo Poder Executivo, havia pouco espaço de atuação pelo Poder Legislativo para alterações, com previsão de aprovação tácita após o decurso do prazo previsto. Neste sentido, segundo Dallari (2011, p. 311), o Poder Legislativo não tinha muita participação no processo orçamentário, o que contribuía para a má aplicação dos recursos, baseada em interesses pessoais, econômicos ou políticos do chefe do Executivo.

Segundo Ricardo Lobo Torres (2011, p. 176), o chamado orçamento monetário, que vigia antes da CF/88 em paralelo ao orçamento fiscal, foi “um dos responsáveis pelos desacertos da atividade financeira no Brasil, eis que nele se incluíam as despesas com subsídios e serviço da dívida da União, financiadas com o confisco cambial e até com a emissão inflacionária”.

Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, inicia-se novo paradigma no âmbito do orçamento público no Brasil. Evidente que toda a evolução anterior acabou por contribuir positivamente para o processo orçamentário. Sem embargo, na atual Constituição Financeira foram claramente estruturadas e delimitadas as peças orçamentárias, além de ter sido garantido ao Poder Legislativo efetiva participação na aprovação do orçamento, o que, segundo Abraham (2021), garante “efetividade ao processo democrático nas finanças públicas brasileiras”.

Esta é justamente uma das importantes características da Constituição Financeira, que atribui ao Poder Legislativo a competência de apreciar, alterar e votar as leis orçamentárias, de iniciativa do Poder Executivo.

O orçamento plurianual de investimentos previsto no texto constitucional anterior, dá lugar, na vigência da atual Constituição Financeira, ao plano plurianual. Ademais, apresenta-se como novidade a lei de diretrizes orçamentárias, peça que até então não existia, ressaltando a importância da definição de metas e prioridades por parte da Administração Pública.

Marcus Abraham sintetiza muito bem as semelhanças e diferenças nesta evolução das normas orçamentárias:

Assim, percebemos que as peças orçamentárias brasileiras existentes antes da Constituição Federal de 1988 possuíam alguns traços de semelhança com nossas atuais leis orçamentárias, porém se distanciavam destas especialmente nas questões relativas à participação do Poder Legislativo, em relação à transparência, à integração entre planejamento e execução e quanto à noção de equilíbrio fiscal. (ABRAHAM, 2021)

Desta sucinta análise histórica, a conclusão sobre o longo caminho evolutivo do orçamento público no Brasil salta aos olhos: o planejamento, que não era exigido e tampouco esperado, agora é expresso nas normas constitucionais. Neste sentido, conforme observa Dallari (2011, p. 310), a visão do orçamento público enquanto “orçamento-programa” decorre de uma evolução e de longo caminho.

Este conceito de “orçamento-programa”, que vem sendo bastante utilizado pelos estudiosos de direito financeiro no Brasil, encontra sua maior referência nos estudos do constitucionalista José Afonso da Silva. Há muito o jurista vem alertando sobre esta relevante mudança de paradigma, contrapondo o chamado “orçamento-programa” ao orçamento tradicional.

Em linhas gerais, enquanto o orçamento tradicional configurava mero “ato de previsão e autorização das receitas e das despesas”, cujo objetivo era “assegurar o controle político das atividades governamentais” (SILVA, 2013, p. 103), o orçamento moderno é representado pelo “orçamento-programa”, “técnica orçamentária” que considera o orçamento enquanto instrumento de planejamento das atividades governamentais, para que sejam atingidas as metas previamente definidas nos programas e projetos.

Ainda na pretensão de se apresentar esta breve síntese histórica das normas orçamentárias no Brasil, tendo total pertinência com o atual paradigma do “orçamento-programa” e com a relevância concedida à função de planejamento, destaca-se a importância da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), que representou “verdadeira evolução conceitual” (OLIVEIRA, 2008, p. 399) na cultura da atividade pública no país, sobretudo na importância do equilíbrio das contas públicas, prevendo a LRF em seu art. 1º, § 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal, por meio da ação planejada e transparente, tem o papel de prevenir o desequilíbrio das contas.

O Brasil, portanto, nos termos da Constituição Financeira vigente, já abandonou a concepção clássica de orçamento público, pois as normas constitucionais atribuem

a ele a função de planejamento. Neste sentido, e conforme destaca Heleno Torres em sua Teoria da Constituição Financeira:

Função de planejamento - ao orçamento cabe harmonizar o planejamento público nacional com as medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, segundo os planos e programas destinados a reduzir desigualdades regionais, redistribuição de rendas e promover o desenvolvimento nacional. (TORRES, 2014, p. 349)

Apesar de ser evidente a mudança de paradigma e da inovação quanto ao plano plurianual, o desrespeito ao planejamento orçamentário ainda é característica marcante no país (CONTI, 2015). Destaca-se que, passados mais de trinta anos desde a promulgação da Carta Magna, não foram instituídas as normas gerais pertinentes ao plano plurianual, o que expressamente determina o art. 165, §9º, inciso I, CF/88, sendo tais normas essenciais para se tratar de diversos aspectos, tais quais o conteúdo do plano plurianual, fixação de conceitos, integração com as demais leis orçamentárias, dentre outros temas.

Tais imperfeições, existentes no sistema normativo, aliam-se à própria fragilidade verificada no direito financeiro. Conforme visto no tópico antecedente, ainda hoje a autonomia e imprescindibilidade da disciplina têm sido relegadas, acabando por prejudicar a concretização da função do planejamento orçamentário.

2.3 O processo orçamentário na Constituição Federal de 1988

A estrutura do processo orçamentário⁷ previsto na Constituição Federal de 1988 abrange três planos, trazidos em suas próprias e individualizadas normas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Esta tripartição orçamentária, conforme ensina Ricardo Lobo Torres (2011, p. 172), tem influência na Constituição Alemã, que também prevê a mesma estrutura normativa.

Assim, são três as leis orçamentárias previstas na Constituição Financeira (art. 165), todas de iniciativa do Poder Executivo (art. 84, XXIII, da CF), nas três esferas de governo. Apresentado o projeto de lei ao Poder Legislativo, somente é possível

⁷ O conceito de processo orçamentário é apresentado pelo economista James Giacomoni, estudioso do planejamento e orçamento governamental. Para ele, este processo compreende quatro sucessivas etapas tradicionais: elaboração, aprovação, execução e controle. Afirma que “o que realmente caracteriza o processo são as etapas e o ordenamento delas” (GIACOMONI, 2018).

que o chefe do Executivo proponha modificações enquanto não iniciada a votação da parte cuja alteração é proposta pela Comissão Mista (§5º, art. 166, CF/88). Ao receber a proposta de alteração, cabe ao Poder Legislativo acatar ou não a sugestão.

Como bem observa Heleno Torres (2014, p. 364), as leis orçamentárias submetem-se aos preceitos da Constituição Financeira e também da Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre eles os limites de gastos com pessoal, a observância dos percentuais dos gastos obrigatórios, além da obediência aos princípios orçamentários, como exclusividade, universalidade, unidade, dentre outros.

Para Dallari (2011, p. 312), foi por meio deste “sistema orçamentário” que o constituinte pretendeu “assegurar uma ação estatal efetivamente planejada”. Claramente, trata-se da superação do anterior paradigma do orçamento tradicional.

Chama atenção que a CF/88, em seu art. 165, §9º, inciso I, atribui à lei complementar a competência para dispor sobre “o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização” das leis orçamentárias. O próprio §6º do art. 165 prevê que os projetos das leis orçamentárias devem ser encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo nos termos desta lei complementar.

Contudo, passados mais de trinta anos desde a promulgação da Constituição, a referida norma ainda não foi editada. Para Dallari (2011, p. 311), a ausência de uma lei complementar, nos termos previstos no art. 163 e 165, §9º, CF/88, significa que atualmente o orçamento não é tratado com a devida importância. Para ele, a Lei n. 4.320/1964, que trata da elaboração e da execução do orçamento, principalmente em diversos aspectos contábeis, não é plenamente adequada à Constituição Federal.

Segundo análise realizada por Giacomoni (2004), o caráter integrador das normas orçamentárias é reforçado em diversos dispositivos constitucionais, sendo essencial que a lei complementar, por meio de suas disposições reguladoras, realize a efetiva integração das leis - capaz de permitir a integração inclusive entre os entes federados, conforme determina o federalismo cooperativo.

O autor sugere que ao invés de buscar a promulgação de uma norma geral ampla, seria menos dificultoso tratar dos inúmeros assuntos em mais de uma norma, priorizando os temas que mais sofrem com a carência normativa, afirmando que “entre as dificuldades para a aprovação da lei complementar estão a amplitude e a variedade de conteúdos a serem disciplinados” (GIACOMONI, 2004, p. 91).

Outro ponto que merece destaque, relacionado à ausência desta lei complementar, se refere à ausência de medidas a serem adotadas na hipótese de não aprovação das leis orçamentárias nos prazos previstos. A lacuna normativa, neste tocante, remete à aplicação do disposto no art. 35, §2º, Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que estabelece, de forma provisória, os prazos de apresentação, pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, dos projetos de leis orçamentárias, bem como os prazos para devolução da norma para sanção⁸.

Em que pese a ausência desta lei complementar, a edição da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) tem grande relevância ao tratar do orçamento público, sua gestão, planejamento e fiscalização⁹, sendo importante marco, conforme visto.

A elaboração das leis orçamentárias, portanto, integra o chamado processo orçamentário, podendo ser citadas as seguintes etapas principais, nas lições de James Giacomoni: “(a) elaboração da proposta e do projeto de lei orçamentária anual; (b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; (c) execução orçamentária e financeira; e (d) controle e avaliação da execução orçamentária e financeira” (GIACOMONI, 2018).

As etapas de execução e controle são também de suma relevância, e se integram ao planejamento da atividade financeira. Afinal, não basta somente a definição de diretrizes e metas; é necessário avaliar os resultados alcançados, a fim de verificar se os objetivos foram atingidos. Ressalta-se que se trata de atribuição conferida constitucionalmente a cada um dos Poderes, nos termos do art. 74, inciso I, CF/88¹⁰, impondo ainda que este controle seja exercido de maneira integrada, de modo a conferir maior eficiência.

⁸ Em suma, prevê o ADCT que o PPA deve ser encaminhado pelo Executivo ao Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato, e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (22 de dezembro). Já a LDO deve ser encaminhada ao Legislativo até 15 de abril de cada ano, e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa (17 de julho). Por fim, a LOA, assim como o PPA, deve ser encaminhada ao Legislativo, anualmente, até o dia 31 de agosto de cada ano, e devolvido para sanção até o dia 22 de dezembro.

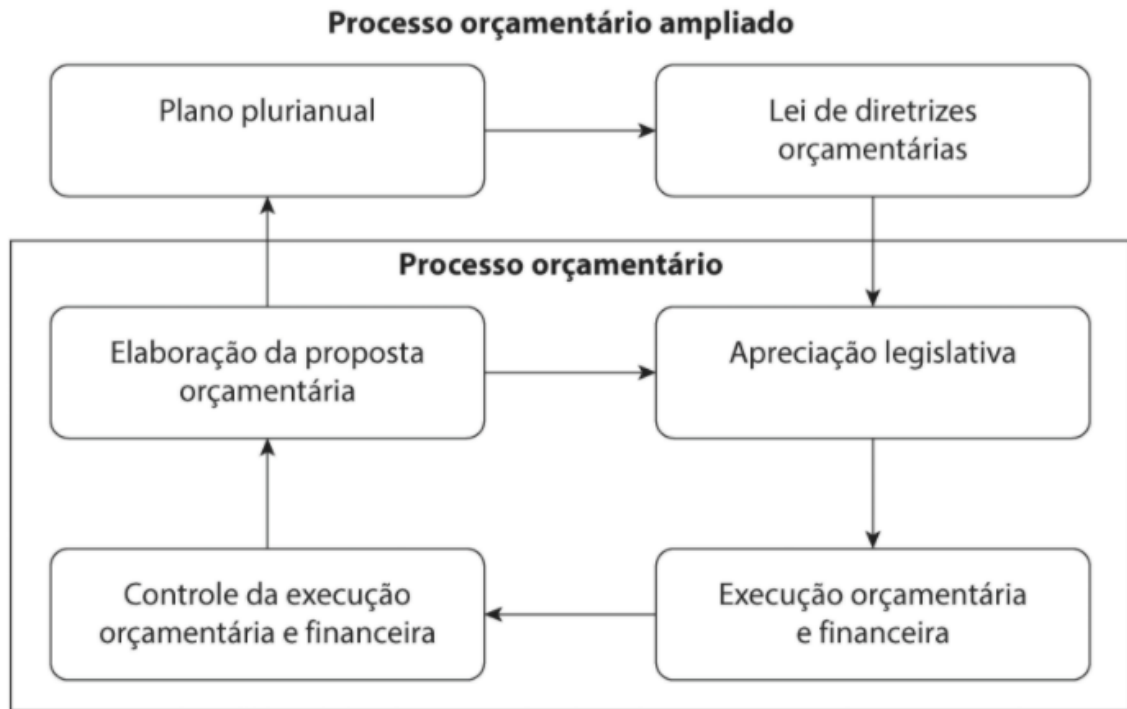
⁹ Para Dallari, “a Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os mandamentos da Lei 4.320/1964 sejam interpretados em consonância com os preceitos da Constituição Federal e sejam, assim, efetivamente aplicados, especialmente no tocante à articulação entre orçamento e planejamento, de maneira a evitar desperdícios e descontroles”.

¹⁰ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

Considerando a exigência constitucional de ser observada, pela lei orçamentária anual, as disposições do PPA e da LDO, James Giacomoni trata ainda do “processo orçamentário ampliado”, conforme ilustra na figura 1 a seguir:

Figura 1 – Processo orçamentário ampliado



(Fonte: GIACOMONI, 2018)

Correia Neto (2008) também utiliza o conceito de processo orçamentário, mas enquanto “processo de positivação do gasto público”, considerando que a atividade financeira abrange diversas normas que vão das mais genéricas e abstratas (“normas de metas”) às mais individuais e concretas (“normas de meios”).

Figura 2 - Processo de positivação do gasto público



(Fonte: CORREIA NETO, 2008)

Veja-se que o critério adotado por Correia Neto, ilustrado na figura 2, tem pertinência apenas com as características de generalidade e abstração da norma, e não com seu fundamento de validade formal. Assim, em que pese a disposição das normas na ilustração acima, entende-se inexistir qualquer parâmetro de hierarquização entre elas, possuindo, a exemplo, as chamadas “normas de meios” (empenho, liquidação e ordem de pagamento) o mesmo fundamento de validade. Prevalece, assim, o aspecto material, relacionado ao conceito de processo orçamentário adotado.

A complexidade do processo orçamentário, diante dos inúmeros atos, agentes e órgãos públicos envolvidos, coincide justamente com as diversas acepções da palavra “orçamento”.

Com a palavra “orçamento”, pode-se querer significar a proposta de lei orçamentária do governo (i); a “conta” orçamentária, entendida como conjunto de dados contábeis sobre as estimativas de receitas e as despesas a autorizar (ii); o processo de elaboração, tramitação e aprovação (iii); a norma jurídica de aprovação legislativa (iv); a lei aprovada (v); a “instituição” jurídica (vi); o conjunto de fatos jurídicos, entre receitas e despesas, a serem executados (vii). A essas acepções jurídicas somam-se ainda aquelas de natureza econômica (viii) e política (ix), nas suas múltiplas possibilidades, como orçamento-programa, orçamento cíclico e tantos outros termos. (TORRES, 2014, p. 393)

Novamente, retoma-se assim a importância da Teoria da Constituição Financeira proposta por Heleno Torres, e ainda a necessidade de autonomia do direito financeiro. Aderindo ao presente método, a delimitação proposta no presente trabalho se dá a partir das normas jurídicas, razão pela qual não deve prevalecer acepções econômicas, políticas ou contábeis, ainda que não se desconsidere o fato de que tais acepções estão sim integradas e relacionadas ao processo orçamentário.

A Constituição Financeira impõe a observância ao planejamento em todas as etapas do processo orçamentário, não apenas na criação das leis orçamentárias, mas também durante as fases de execução e controle. Assim, a partir do método proposto, a norma orçamentária deve ser analisada conforme as possibilidades deônticas (obrigação, permissão ou proibição), dentro do processo na qual se encontra inserida.

A seguir, analisar-se-á cada uma das leis orçamentárias, bem como suas particularidades.

2.3.1 Plano Plurianual (PPA)

A primeira das leis orçamentárias, e a de maior vigência, é o **plano plurianual** (PPA). O PPA é responsável por fixar “diretrizes, objetivos e metas” para as despesas de capital e para os programas de duração continuada, nos termos do §1º, art. 165, CF/88, tendo vigência de quatro anos, devendo os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serem elaborados em consonância à referida norma, conforme preceitua o §4º, art. 165, CF/88.

Como despesas de capital, temos os investimentos, inversões financeiras e transferências de capital (art. 12 da Lei n. 4.320/64), ou seja, “aquelas cuja execução resulta no aumento do patrimônio líquido da administração” (PISCITELLI, 2018). Já os programas de duração continuada são aqueles cuja execução ultrapassa o exercício financeiro.

Assim, o objetivo primordial da norma, segundo Dallari (2011, p. 314), é assegurar a continuidade das ações estatais de prazo superior a um ano ou de duração continuada, “de maneira a evitar solução de continuidade, atuação intermitente ou interrupção de ações por falta de recursos orçamentários”.

Ressalta-se ainda a necessidade de compatibilização do PPA às ações governamentais que acarretem o aumento de despesas, sendo exigida para tanto

declaração quanto à adequação orçamentária e financeira, devendo ainda tais gastos estarem de acordo com as diretrizes, objetivos e metas previstos na norma orçamentária. Caso contrário, a despesa será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público, conforme prevê a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 15 e 16.

Conforme visto, a ideia de uma norma orçamentária de vigência maior que um exercício financeiro decorre da própria superação do conceito tradicional de orçamento público, estando relacionada ao atual paradigma do “orçamento-programa” e à função de planejamento.

O plano plurianual é de suma importância na formulação do orçamento-programa, porque constitui o elo entre o planejamento governamental (plano nacional de desenvolvimento econômico e social e outros) e o orçamento anual, mas, sobretudo, porque sua imposição constitucional tornou obrigatório o planejamento das ações governamentais, de modo que os investimentos do governo terão que ser feitos em programas estratégicos previstos no PPA para o período de sua vigência. (SILVA, 2013, p. 118)

Ricardo Lobo Torres chama a atenção para o fato de que, ao contrário do que vem sendo verificado nos países membros da OCDE, o Brasil parece optar por “solução casuística de programas específicos de ação governamental” (2011, p. 174), deixando de conferir a devida importância ao PPA e ao planejamento de longo prazo.

A observação é de enorme pertinência e pode ser comprovada pela Proposta de Emenda à Constituição n. 188/2019, conhecida por PEC do Pacto Federativo, encaminhada pelo governo federal e atualmente em trâmite perante o Senado Federal. A proposta prevê a extinção do PPA, que seria substituído pela “lei orçamentária plurianual”.

Esta proposta, conforme pontuou Scaff (2020), extingue o “único instrumento de planejamento financeiro obrigatório do sistema brasileiro”, utilizando-se de inadequada motivação, vez que não é possível “reduzir o planejamento a mero orçamento plurianual”, e, assim como observou Torres, demonstra que não vem sendo conferida a devida importância ao planejamento orçamentário no Brasil.

Assim, sem se considerar as inúmeras lacunas verificadas a partir do disposto no art. 165, §9º, CF/88, que prevê a existência de uma lei complementar que trate das normas orçamentárias, como visto, a ausência de normas gerais acerca do PPA coloca-se em patamar de destaque, pois essencial à efetivação da função do

planejamento da norma orçamentária, sendo a norma de maior grau de abstração e que norteará a elaboração da LDO e da LOA.

O PPA deveria cumprir sua primordial função de integrar e direcionar a elaboração dos planos e programas de desenvolvimento econômico e social ao orçamento anual, promovendo a integração nacional, o que inclui a redução das desigualdades e a concretização do princípio da redistribuição de rendas.

A mera exigência formal da referida norma, tal qual temos hoje, não é suficiente ao alcance de tal finalidade. Necessário que o PPA seja de fato o principal instrumento normativo de planejamento da atividade financeira do Estado, o que pressupõe o aprimoramento das normas que vem sendo elaboradas pelo Poder Público, com o qual a existência de uma lei complementar poderia muito contribuir.

2.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A partir do PPA e das disposições nele contidas, deve a **lei de diretrizes orçamentárias** (LDO) estipular “metas e prioridades” para a atuação do poder público, além de diretrizes e metas específicas para a política fiscal, para o período de um ano, que servirão de orientação para a elaboração da lei orçamentária anual.

A importância da LDO é reforçada pela determinação contida no §2º do art. 57, CF/88, que veda o início do recesso parlamentar até sua aprovação.

José Afonso da Silva, de forma bastante didática, explica qual é exatamente o papel da LDO dentro do processo orçamentário:

Compreenda-se: o plano plurianual estabelece uma programação de investimento para três ou quatro anos e prevê os recursos destinados a financiá-los o período, que devem ser executados em cada exercício financeiro por via da execução do orçamento anual, mas é a lei de diretrizes orçamentárias que vai dizer quais são as metas e prioridades da administração pública para cada um desses exercícios. Quer dizer, ela faz a vinculação do plano plurianual com o orçamento de cada ano de sua vigência. (SILVA, 2013, pp. 118-119)

Como visto, a LDO configura inovação trazida pela Constituição Federal de 1988 e integra perfeitamente, ao menos dentro da construção teórica proposta, a estrutura do processo orçamentário, a partir da ótica do “orçamento-programa” e da Constituição Financeira, vinculando o PPA à lei orçamentária, indicando o que é prioridade para aquele exercício em específico, a fim de que sejam atingidas as metas

mais abrangentes, previamente estipuladas. Neste sentido, visa a LDO “dar concretude ao PPA” (PISCITELLI, 2018).

A respeito da LDO, a Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe disposições específicas e que reforçam a função do planejamento, destacando a importância de se buscar o equilíbrio entre receitas e despesas. Neste sentido, impõe como elemento obrigatório da LDO o Anexo de Metas Fiscais, “em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (art. 4º, §1º, da LC n. 101/2000).

Tais metas fiscais não constituem meras previsões genéricas e formais, devendo ser obtidas a partir de uma avaliação acerca do cumprimento das metas do exercício anterior, indicando a devida memória e metodologia utilizadas para se alcançar o resultado pretendido, sendo outro aspecto relevante o montante pertinente às renúncias de receita.

Todas estas previsões relacionam-se ao planejamento orçamentário, na tentativa de conferir maior previsibilidade à atividade financeira do Estado. Ocorre que na prática têm ocorrido sucessivas alterações na LDO, no curso do exercício de sua vigência, muitas vezes aduzindo justificativas frágeis (PISCITELLI, 2018), sendo esta uma importante crítica, que deve ser considerada no aprimoramento da norma.

Como visto, não é possível que a norma orçamentária seja considerada como mero ato formal de previsão de receitas e despesas, que pode ser alterado ao bel-prazer dos agentes públicos, devendo ser compreendida enquanto primordial instrumento de planejamento para o atingimento de metas e objetivos, estipulados no texto constitucional.

Para Ricardo Lobo Torres (2011, p. 175), a LDO, advinda de sistemas parlamentaristas, não se ajustou adequadamente ao presidencialismo brasileiro, trazendo mais distorções que vantagens. Pontua-se, contudo, que tais distorções não são propriamente da norma em si, mas sim do sistema de planejamento como um todo, e decorre muitas vezes da permanência no conceito tradicional de orçamento público, já há muito superado.

Assim como indicado para o PPA, o aprimoramento da norma de diretrizes orçamentárias (LDO) perpassa pelo aperfeiçoamento da própria função do

planejamento do orçamento público, devendo ser retomado o debate e reflexão a respeito do atual paradigma do “orçamento-programa”.

Como visto, o processo orçamentário pode ser entendido a partir de um critério que organiza as normas orçamentárias conforme maior ou menor grau de abstração. Neste sentido, uma vez que a LDO visa conferir maior concretude ao PPA, a ausência de planejamento na elaboração e execução da norma mais abstrata acaba por interferir diretamente, de forma prejudicial, nas demais normas mais concretas.

Na ótica do planejamento, as normas não podem ser vistas de forma isolada. Necessária uma análise integral, dentro do processo no qual se encontram inseridas. Neste sentido, se não estiverem bem delineadas no PPA as diretrizes, objetivos e metas para a redução das desigualdades e para a redistribuição de rendas, a partir de planos e programas de desenvolvimento econômico e social bem definidos, não será possível a elaboração e execução de uma LDO que atenda aos parâmetros da eficiência, constitucionalmente exigidos.

2.3.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Por fim, temos a **lei orçamentária anual** (LOA), a qual compreende três orçamentos: o orçamento fiscal, o orçamento de investimentos e o orçamento da seguridade social. A norma deve ser elaborada a partir das disposições contidas na LDO, ou seja, o orçamento anual deve observar as metas e prioridades previamente aprovadas pelo Poder Legislativo, atendendo ao planejamento delineado nas normas anteriores (PPA e LDO).

Assim, dentre as leis orçamentárias, é a LOA a norma de maior concretude, não podendo conter nenhuma previsão estranha à previsão de receitas e fixação de despesas, em atenção ao princípio da exclusividade (art. 165, §8º, CF/88).

Ao contrário do que ocorre com a LDO, cuja não aprovação pelo Poder Legislativo acarreta o “trancamento” do recesso parlamentar, como visto (nos termos do art. 57, § 2º, CF), não há qualquer procedimento específico para a não aprovação da LOA. Assim, “o atraso na aprovação dos projetos de lei orçamentária é rotina no Brasil” (SCAFF, 2019), sendo a lacuna tratada por previsão normativa contida na LDO, permitindo a chamada execução “dozeavada”, admitindo-se a execução de despesas até o limite de um doze avos da programação orçamentária.

Para Harada (2020), o recorrente desrespeito aos prazos e a omissão sistemática dos Poderes Legislativo e Executivo representa verdadeira conveniência política, que permite a execução do orçamento sem o necessário controle e fiscalização.

Em última análise, trata-se de mais um exemplo de desrespeito ao princípio do planejamento, com a desconsideração do processo orçamentário delineado no texto constitucional, o que contribui para o insucesso no atingimento dos objetivos constitucionais, dentre eles a redistribuição de rendas.

2.4 Da imperatividade do planejamento orçamentário e sua relação com a natureza da norma orçamentária

Conforme visto, a norma orçamentária decorre das leis orçamentárias constitucionalmente previstas, tendo como função primordial o planejamento, a fim de que sejam alcançados objetivos do Estado (em suma, a necessidade pública).

O Estado Orçamentário, que procura através do orçamento fixar a receita tributária e a patrimonial, redistribuir rendas, entregar prestações de educação, saúde, seguridade e transportes, promover o desenvolvimento econômico e equilibrar a economia, baseia-se no planejamento. (TORRES, 2011, p. 172)

As leis orçamentárias devem ainda estar compatibilizadas com os demais planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição, nos termos do art. 165, §4º, CF/88. Neste sentido, prevê o art. 21, inciso IX, da CF/88, que compete a União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”.

Para Dallari (2011, p. 312), tais planos indicam “a necessidade do planejamento das ações governamentais a longo prazo, abrangendo previsões para os próximos 5, 10 ou 20 anos, fixando rumos e objetivos desejáveis, de maneira a evitar atuações contraditórias e desperdícios”. Assim, devem as normas orçamentárias estarem em consonância com os planos de desenvolvimento econômico e social.

Como visto, com o fim do paradigma do orçamento clássico e o surgimento do “orçamento-programa”, “a característica essencial dos orçamentos públicos, hoje

em dia, é a que define como um programa, como um instrumento de planejamento, de direção e de controle da administração pública”, nas lições de Silva (2013, p. 102).

Assim, conforme pontua Dallari (2011, 315), “o orçamento não é um amontoado de números, mas sim, a representação numérica de um programa completo de governo, coroando todo um sistema de planejamento”. Neste sentido, compreende-se a importância das leis orçamentárias, para o atingimento das finalidades constitucionais.

Para Heleno Torres, o chamado “orçamento por performance, programa ou resultado” (2014, p. 411) já é exigido pelo ordenamento jurídico, sendo o planejamento claramente priorizado e buscado pelo texto constitucional. No art. 74, incisos I e II, CF/88, vemos a exigência do controle interno para:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Há expressa exigência no texto constitucional (art. 165, §3º, CF/88) no sentido de divulgação de relatórios resumidos da execução orçamentária, que devem ser publicados pelo Poder Executivo até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Além deste relatório, existem outros que são exigidos pela LRF, contudo, conforme anota Torres (2014, p. 411), não vem sendo tratados com o devido rigor de critérios esperado, e que seria adequado para se alcançar a otimização dos resultados. No mesmo sentido, pontua Scaff que “a lei orçamentária é uma lei, porém, no Brasil, em face de seu esvaziamento normativo, torna-se uma lei de muito baixa densidade normativa” (2018, p. 238).

As normas constitucionais, portanto, já estabelecem meios de controle da execução orçamentária, privilegiando o cumprimento de metas e resultados, expressamente vinculados à eficácia e eficiência. Neste sentido, a estipulação de metas nas normas orçamentárias é de cunho obrigatório, em observância ao próprio “dever ser” da norma, e na eventualidade de não ser alcançada a meta prevista deve haver a devida justificação por parte da Administração Pública, o que reforça natureza material da norma orçamentária, ainda que não se possa negar o mencionado esvaziamento normativo.

Deste modo, afirmar que a norma orçamentária teria natureza jurídica meramente formal, diante do já estudado paradigma do “orçamento-programa”, parece contraditório, ou ao menos parece se tratar de questão superada. Contudo, em obra relativamente recente, Ricardo Lobo Torres (2011, p. 52) reafirma a natureza problemática ou controversa pertinente à natureza do orçamento, se materialmente ou apenas formalmente legislativa¹¹.

Assim, importa tratar, ainda que de forma breve, acerca da natureza da norma orçamentária, “problema que há mais de um século preocupa a ciência jurídica” (TORRES, 2011, p. 176). Muito longe de se tratar de questão meramente dogmática, da referida classificação decorrem questões bastante pragmáticas, relacionadas justamente ao planejamento e sua impositividade perante os agentes públicos¹².

Acerca da classificação da norma orçamentária enquanto norma meramente formal, ensina Marcus Abraham que deve ser analisada a partir de seu contexto histórico, no final do século XIX, sendo teoria elaborada para “para validar juridicamente os ideais do princípio monárquico prussiano e garantir a soberania do monarca em detrimento do parlamento, dentro do contexto do impasse orçamentário prussiano” (ABRAHAM, 2021).

Segundo esta teoria, encabeçada por Paul Laband, a norma orçamentária veicularia somente ato típico administrativo, constituindo-se somente de mero registro de receitas e despesas, sem qualquer natureza material (ABRAHAM, 2021). Assim, a ausência deste caráter material da norma, e a prevalência da característica

¹¹ “A questão mais intrincada na problemática do orçamento como fonte do Direito Financeiro é a de saber se tem ele natureza materialmente legislativa ou se apenas é lei do ponto de vista formal. A doutrina majoritária, como veremos no capítulo dedicado ao assunto (p. 176), conclui no sentido de que é lei apenas no sentido formal, posto que tem a natureza de ato-condição, que, aprovado pelo Legislativo, circunscreve-se a autorizar a realização de despesa e a prever o montante da receita, sem criar direitos subjetivos para terceiros”.

¹² Neste sentido, o entendimento de Ricardo Lobo Torres: “Parece-nos que, apesar desses desencontros, o problema da natureza do orçamento continua relevante, eis que dele dependem outras questões: a da obrigatoriedade de o Executivo realizar as despesas previstas, a da criação de direitos subjetivos para terceiros, a da revogação das leis financeiras materiais.” (TORRES, 2011, p. 177). De igual modo, afirma ABRAHAM (2021): “influenciam duas relevantes questões, a saber: a) a obrigatoriedade ou não do cumprimento dos programas e a realização das despesas nele previstas pelo Poder Executivo; b) o surgimento ou não de direitos subjetivos para o cidadão, a ensejar a judicialização, não apenas dos programas e despesas previstas na lei orçamentária, mas também dos direitos fundamentais e dos direitos sociais constitucionalmente garantidos; c) possibilidade de sua submissão ao controle concentrado de constitucionalidade”.

meramente autorizativa, teria como consequência pragmática afastar qualquer impositividade da norma orçamentária - e, portanto, efetividade¹³.

Observa-se que quando se fala em orçamento impositivo ou autorizativo, estamos a tratar da fase de execução orçamentária. O processo ou ciclo orçamentário, conforme visto, possui duas fases distintas: a da elaboração e o da execução. No momento da elaboração orçamentária, fala-se em flexibilidade ou rigidez. Neste ponto, a inflexibilidade ou rigidez na elaboração da lei orçamentária pode ser sintetizada por dois fatores: o primeiro se refere às hipóteses de vinculação de receitas a gastos específicos, e o segundo a gastos obrigatórios. São previsões constitucionais, mas configuram óbice à maleabilidade orçamentária.

Para Marcus Abraham, o orçamento público brasileiro possui natureza dúplice ou caráter híbrido, pois é parte autorizativo e parte impositivo.

É impositivo na parte cuja execução faz-se obrigatória (despesas constitucionais e legais), e autorizativo na parcela remanescente, passível de contingenciamento e de não execução. Assim, ao nosso ver, restam superados os entendimentos que generalizavam e afirmavam ser meramente autorizativo o orçamento público no Brasil. (ABRAHAM, 2016, p. 307)

Classicamente, os autores de direito financeiro no Brasil não costumavam fazer tal diferenciação, entendendo em suma que o orçamento apenas autorizaria a realização dos gastos públicos, sendo que tal caráter autorizativo serviria para garantir a autonomia política em matéria financeira.

Para os defensores da tese do orçamento meramente autorizativo¹⁴, na interpretação do texto constitucional, em especial do §8º do art. 165, CF, o termo “fixação de despesas” significaria apenas um limite para a realização do gasto público, ou seja, o Estado não poderia gastar sem tal previsão orçamentária, ou ainda não poderia ultrapassar tal previsão. Não obstante, não estaria obrigado a realizar a despesa.

Por outro lado, grande parte da doutrina¹⁵ compreende o orçamento público por sua natureza impositiva. Entendem que a fixação de despesas não é mera

¹³ Assim pontua ABRAHAM (2016, p. 305): “(...) de nada adianta um orçamento público - documento de previsão de receitas e autorização de despesas - desprovido de efetividade.”
A exemplo de Ricardo Lobo Torres, Harada e Eduardo Mendonça.

¹⁵ Neste sentido são as lições de Adilson de Abreu Dallari, Regis Fernandes de Oliveira e Marcus Abraham.

previsão, e sim verdadeiro reconhecimento de dívida, o qual somente pode ser ilidido por motivos relevantes e fundados, com a devida motivação¹⁶.

O disposto no art. 75, inciso III, Lei n. 4.320/1964, parece reforçar a natureza material da norma orçamentária, bem como seu caráter “impositivo”, pois afirma que o controle da execução orçamentária compreende o cumprimento do programa de trabalho, não somente em termos monetários, mas também em termos de realização de obras e prestação de serviços. Ou seja, não basta sequer que a despesa seja realizada, sendo necessário verificar se as metas propostas no plano de trabalho foram alcançadas¹⁷. Trata-se de típica característica do “orçamento-programa”, como visto, se contrapondo ao orçamento tradicional, sinônimo da mera previsão numérica de receitas e despesas.

Neste sentido, somente é possível se falar em contingenciamento¹⁸ na hipótese de não realização das receitas, conforme entende Abraham (2016), que afirma, parafraseando Helly Lopes Meirelles, que “executar é cumprir o determinado”.

Destaca-se que a respeito da possibilidade de contingenciamento de despesas, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 9º, já tratou da possibilidade, ressaltando a observância aos critérios estipulados na LDO. Ou seja, consoante ao pretendido planejamento, é a LDO que deve definir de que forma se dará a eventual e excepcional não realização de despesas.

Ao analisar a Proposta de Ementa Constitucional n. 281/2008, que pretendia criar novo modelo orçamentário no ordenamento jurídico brasileiro, e que culminou,

¹⁶ Neste sentido, é o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, após longo percurso evolutivo em sua jurisprudência. Para o Ministro Marco Aurélio (ADI 4.663): “o orçamento não é algo simplesmente formal, lírico, ficando à discrição do Poder Executivo observar, ou não, as políticas públicas nele previstas em termos de aplicação de recursos”. Fala em vinculação mínima. “(...) se o Executivo deixar de aplicar, na política pública específica prevista no orçamento, certo valor, terá que dizer por que o estará fazendo. E a motivação, sabemos, no campo administrativo, é importantíssima, viabilizando a eficiência e o acompanhamento dos atos pelos cidadãos em geral, pelos contribuintes” (ADI 4663 MC-Ref, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 15/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-246 DIVULG 15-12-2014 PUBLIC 16-12-2014)

¹⁷ É o entendimento de Dallari (2011, p. 316), que afirma que “as dotações orçamentárias não são ocas, não são apenas autorizações para gastar até determinado montante. Na verdade, elas são densas, substanciais e determinam como e em que despesar o montante autorizado, compreendendo, ainda, a avaliação e controle das ações empreendidas”.

¹⁸ Conforme sintetiza Marcus Abraham: “O contingenciamento de despesas consiste no adiamento ou na não realização de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. Assim, no início de cada ano, o Governo Federal edita um Decreto limitando os valores autorizativos na lei orçamentária anual relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral).” (ABRAHAM, 2016, p. 309). Assim, por meio do Decreto de contingenciamento, o Poder Executivo pode então não executar o planejamento previsto.

ao final, nas recentes alterações do texto constitucional promovidas pelas Emendas Constitucionais n. 86/2015 e 100/2019, chamadas por muitos de “orçamento impositivo”, Correia Neto (2008) conclui não se tratar de mudança tão relevante, caso não seja também seguida de uma alteração concomitante na prática institucional, devendo os programas e metas sempre serem considerados impositivos.

Num Estado Social de Direito, como o da Constituição Federal de 1988, essas metas, a que se vinculam as despesas, no orçamento, devem ser entendidas como adensamento dos deveres atribuídos ao Poder Público pela Constituição. Nesse caso, as noções de programa e de planejamento são tomadas numa acepção ampla, que engloba não só a racionalização das formas de intervenção estatal na economia, como o método de própria gestão das finanças e elaboração das Políticas Públicas” (CORREIA NETO, pp. 14-15).

Ainda segundo Correia Neto (2008, p.15), em que pese, como visto, já ter sido superado o paradigma do orçamento clássico ou tradicional, “boa parte dos juristas brasileiros continua a aplicar à realidade orçamentária atual as mesmas ideias que julgavam cabíveis ao orçamento clássico”.

Ao que parece, é rasa a dicotomia pretendida por parte da doutrina entre “orçamento impositivo” e “orçamento autorizativo”, visto que o orçamento público brasileiro detém particularidades que não permitem a categorização em um destes lados¹⁹. O que deve sobressair desta análise é a função do planejamento.

Por um lado, dizer que o orçamento é impositivo significa desconsiderar a discricionariedade por parte da Administração Pública, sendo reservado ao Poder Executivo realizar as melhores escolhas na realização das despesas públicas, podendo inclusive optar por deixar de executá-las, caso as circunstâncias específicas e excepcionais assim aconselhem.

Já afirmar que o orçamento é autorizativo significa desconsiderar não somente sua natureza formal e material, como também parece deixar ao arbítrio da Administração Pública a não execução de todo um plano de governo previamente pensado, inclusive sob a participação democrática do Poder Legislativo, rechaçando a importante função do planejamento da lei orçamentária dentro do paradigma da

¹⁹ Para Dallari, “o antigo debate sobre o caráter autorizativo ou impositivo do orçamento não tem mais sentido, diante da pletora de normas que não deixam sombra de dúvida quanto ao fato de que o sistema de orçamentos é, na verdade, um subsistema do conjunto articulado de projetos e programas que devem orientar o planejamento governamental, o qual, nos termos do art. 174 da CF, é determinante para o setor público” (DALLARI, 2011, p. 327)

Teoria da Constituição Financeira, e ainda as normas de responsabilidade previstas para os casos de descumprimento²⁰.

Marcus Abraham entende ainda que, para além do caráter “impositivo” da norma orçamentária, deve ser observado, acima de tudo, a impositividade dos objetivos constitucionalmente estabelecidos, para os quais devem ser direcionadas as despesas públicas.

Apesar de ser efetivamente privativa a competência do Poder Executivo para deliberar sobre a alocação das receitas públicas nas despesas públicas que entender mais convenientes, a nosso ver, este deverá seguir uma ordem de prioridades, já que suas escolhas deverão se pautar pelos objetivos estabelecidos na Constituição e pelos valores consignados ao longo de seu texto. Afinal, como preconizava Rui Barbosa, a Constituição não contém meros conselhos, avisos ou lições, já que todas as suas previsões são dotadas de força imperativa de regras.

Assim, as leis orçamentárias não podem desconsiderar a preponderância de certas despesas, como saúde e educação, e minimizar os recursos a ela direcionados em face de outros gastos de menor casta valorativa, ou mesmo diante de contingenciamentos financeiros.

Daí porque tenho afirmado aqui e alhures que o orçamento público não é pautado primordialmente por deliberações de natureza política e discricionária, mas sim por diretivas constitucionais, sendo impositivo na elaboração e na execução. (ABRAHAM, 2016, p. 322)

A conclusão de Marcus Abraham, relacionadas ainda à clara evolução do entendimento que vem sendo proferido pelo Supremo Tribunal Federal, coincidem perfeitamente com o “orçamento-programa” e com a função de planejamento da norma orçamentária²¹.

A prevalência da discussão acerca da efetividade e vinculação das leis orçamentárias reflete ao mesmo tempo o desprezo pelo planejamento, mas também a evolução da discussão revela que a imperatividade do planejamento vem ganhando força, sendo preciso cada vez mais buscar dentro da norma orçamentária o fundamento e o parâmetro para a verificação dos referidos resultados.

Evidente a possibilidade de situações excepcionais, as quais impedem o devido cumprimento do planejamento. No entanto, o que não se pode mais aceitar é

²⁰ Importante a previsão constitucional que prevê ser crime de responsabilidade a prática de atos do Presidente da República que atentem contra a lei orçamentária (art. 85, inciso VI).

²¹ Segundo Dallari (2011, p. 323): “Em síntese, a parte da Constituição Federal que cuida dos orçamentos (arts. 165 a 169) não deixa dúvida alguma no tocante a sua vinculação a um processo de planejamento que condiciona a elaboração das propostas orçamentárias, a aplicação dos recursos consignados nas dotações orçamentárias e o controle dos gastos efetuados. Tal disciplina normativa não se coaduna com o empirismo que vigorava no passado e que não pode ser tolerado após o advento da Lei 4.320/1964 e, principalmente, da Constituição Federal em vigor.”

o não cumprimento do que foi planejado sem qualquer justificativa, sob os auspícios da “oportunidade e conveniência”.

A função de planejamento atribuída à norma orçamentária coincide com sua visão enquanto instrumento para se atingir os objetivos constitucionalmente previstos. Considerar a norma orçamentária como mera lei formal é, portanto, não apenas desconsiderar a função de planejamento, mas também desrespeitar os próprios objetivos constitucionais.

O propósito deste estudo é exatamente demonstrar que esse comportamento, consistente, no fundo, em descumprir o orçamento, não mais pode ser aceito. Ou seja: o orçamento-programa, que é elaborado em função de objetivos e metas a serem atingidas, de projetos e programas a serem executados, dos quais as dotações são a mera representação numérica, não mais pode ser havido como meramente autorizativo, tendo, sim, por determinação constitucional, um caráter impositivo. A lei orçamentária, uma vez aprovada, obriga o Executivo a lhe dar fiel cumprimento, sob pena da configuração de crime de responsabilidade. Cumprir a lei orçamentária significa executar ou implantar os projetos e programas que embasaram ou justificaram os quantitativos expressos nas dotações orçamentárias. (DALLARI, 2011, p. 325)

Assim como Dallari (2011) propõe a superação da dicotomia entre “orçamento impositivo” e “orçamento autorizativo”, Correia Neto (2008) sugere a superação da dicotomia entre norma orçamentária formal e norma orçamentária material, muito comum ainda hoje nos debates doutrinários. Ao analisar os modais deônticos da estrutura da norma orçamentária, afirma o autor que a pergunta que deve ser feita não é se o orçamento vincula, mas **a quem** ele vincula e **o que** ele obriga, proíbe ou faculta²².

Segundo propõe Correia Neto (2008), as normas orçamentárias devem ser analisadas a partir de uma “dupla perspectiva”, havendo duas espécies de normas orçamentárias: enquanto umas indicam objetivos (modal deôntico obrigatório), outras oferecem os meios financeiros para se os alcançar (modal deôntico facultativo). Neste sentido, “essas normas aplicam-se conjuntamente, umas oferecendo recursos, outras, objetivos, podendo estar presentes num mesmo dispositivo ou em dispositivos diversos, como em geral ocorre” (CORREIA NETO, 2008, p. 32).

plicação dos recursos consignados nas dotações orçamentárias e o controle dos gastos efetuados. Tal disciplina normativa não se coaduna com o empirismo que vigorava no passado e que não pode ser tolerado após o advento da Lei 4.320/1964 e, principalmente, da Constituição Federal em vigor.”

Assim, não há obrigação para a execução integral da dotação orçamentária, desde que o objetivo ou meta seja alcançado. O que é obrigatório é a realização da meta, e não do meio. “A despesa pública não é em si mesma um fim; é meio (jurídico) para a concretização das finalidades atribuídas o Estado. O que não é lícito é o gasto ser realizado fora da meta imposta”, entende Correia Neto (2008, p. 33).

Deste modo, para o autor, o problema não é simplesmente se discutir, de forma dogmática, a “natureza jurídica” do orçamento, se facultativo ou impositivo, pois a conclusão depende de relevante aspecto ao mesmo tempo pragmático e normativo: o “tipo” de norma jurídica (se norma meio ou norma meta), bem como o atingimento da meta previamente estipulada.

Percebe-se, assim, que as tradicionais teorias pertinentes às normas orçamentárias, que se restringem à mencionada dicotomia entre norma material *versus* norma formal, não são mais suficientes para a necessária análise pertinente às complexas estruturas e objetivos relacionados ao sistema do direito, sendo importante o aprimoramento teórico, devendo ser compatibilizada à função da comunicação normativa, intrínseca à norma orçamentária²³.

Neste sentido, a necessidade de aprimoramento das normas orçamentárias, por meio de instrumentos de planejamento mais eficazes, vem sendo amplamente ressaltada pelos estudiosos do direito financeiro. A exemplo, Torres (2014):

Os desafios postos para o orçamento neste início de século XXI, com a derrocada dos mitos liberais de “Estado mínimo” e seus consectários, promove a necessidade de abertura de medidas coerentes com o Estado Democrático de Direito, sem perder de vista o controle das contas públicas e suas repercussões sobre a economia. Por isso, a tendência dos ordenamentos tem sido implantar orçamentos orientados para o atingimento de resultados (performance), por programas ou por objetivos.

Os orçamentos devem ser capazes de assegurar o atendimento das necessidades do Estado segundo um exercício da eficiência orçamentária, ou princípio de boa administração. Por conseguinte, exigir atendimento de performance é o mesmo que aplicar o princípio de eficiência administrativa em toda a extensão da atividade financeira do Estado, especialmente quanto aos controles e obtenção de economicidade na realização das despesas públicas por meio dos orçamentos-programas. (TORRES, 2014, p. 410)

Entende-se que planejamento e eficiência estão intimamente relacionados. Quanto ao princípio da eficiência, verifica-se que passou a constar expressamente do texto constitucional (art. 37, *caput*) com a Emenda n. 19/1998, conforme o chamado

²³ A este respeito, interessante a abordagem proposta por COSTA GONTIJO e BERNARDES (2019).

“modelo gerencial”, que representa maior preocupação com os resultados (DALLARI, 2011, p. 318).

A tônica na discussão parece então se alterar de forma relevante, pois não se trata mais apenas de realizar um controle de processo, sendo necessário um controle de resultados, o qual somente é possível por meio de um processo de planejamento. Os resultados obtidos por meio da realização das despesas tomam lugar essencial e, novamente, a imperatividade do planejamento, enquanto função primordial da lei orçamentária, ganha destaque.

2.5 O princípio da eficiência e a superação da natureza meramente formal da norma orçamentária

2.5.1. O princípio da eficiência em sua acepção ampla

O princípio da eficiência constitui princípio geral relacionado à administração pública, apresentando-se como diretriz fundamental que deve ser observada por todos os agentes públicos, de maneira ampla.

Helly Lopes Meirelles (1998) trata como “dever de eficiência”, o qual abrange não só o aspecto quantitativo no agir, mas principalmente o qualitativo. Eficiência, assim, significa não somente o exercício da atividade pública, nos termos legalmente exigidos, mas sim a execução da chamada “boa administração”, com excelência e perfeição.

Conforme mencionado anteriormente, o princípio foi inserido de maneira expressa no texto constitucional, em seu art. 37, *caput*, com a promulgação da EC n. 19/1998, inaugurando o chamado “modelo gerencial”, na pretensão de se submeter à Administração Pública ao controle de resultado. Isso não significa, contudo, que anteriormente à alteração trazida pelo constituinte derivado, não cabia ao Administrador Público agir com eficiência. A previsão expressa, contudo, constitui importante progresso, visto que impõe ao jurista que investigue e examine de modo mais apurado seus limites e significados (OLIVEIRA, 2014).

Como observou Carvalho Filho (2017), no projeto da EC n. 19/1998, o princípio da eficiência foi tratado no texto como a verificação da “qualidade do serviço prestado”, ou seja, evidencia-se novamente a relação do princípio com o aspecto qualitativo. O

agir conforme o princípio da eficiência, assim, significa o “melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado” (ARAGÃO, 2006).

“Eficiência”, “qualidade” e “melhor exercício”, todavia, constituem termos imbuídos de imprecisão e subjetividade, incorporando diversos aspectos, tais quais “produtividade e economicidade, qualidade, celeridade e presteza e desburocratização e flexibilização”, na análise de Carvalho Filho (2017).

Para Batista Júnior (2012, p. 171), “a eficiência se traduz em um conceito relativo, em função de variáveis tais como, em especial, os fins específicos a se atingir, que, conforme sejam postos, condicionam de uma forma ou de outra o padrão daquilo que é eficiente ou ineficiente”. Ressalta o autor, todavia, que embora seja um conceito jurídico indeterminado, é determinável.

Daí a intrínseca relação do princípio da eficiência ao controle de resultado, que deverá ser suficiente para se verificar tais aspectos, contribuindo para a avaliação e aprimoramento da Administração Pública. Esta “eficiência” ou “qualidade” devem ser mensuráveis e controláveis.

Neste sentido, em cada âmbito da administração pública e atuação específica, devem ser adotadas as medidas próprias para o controle de resultado da atividade, a fim de se conferir efetividade ao princípio, o que se dá por meio da criação de normas, a exemplo de leis e regulamentos, que prevejam como será aferido o atributo da “qualidade” ou “melhor exercício”.

A exemplo, Carvalho Filho (2017) menciona a Emenda Constitucional n. 45/2004, chamada de Reforma do Judiciário, e que acrescentou o inciso LXXVIII ao art. 5º, CF/88²⁴. Claramente, a referida norma, a qual garante um processo judicial e administrativo de duração razoável e célere, visa a concretização do princípio da eficiência. Contudo, somente a norma constitucional não se faz suficiente, sendo necessárias normas infraconstitucionais que possibilitem o controle do resultado no tocante à atuação do Poder Judiciário, e que estabeleçam critérios objetivos para o controle da “qualidade” ou “melhor exercício”. O princípio da eficiência, sem os devidos parâmetros de controle, não terá a necessária efetividade. Não há eficiência sem verificação de resultados.

²⁴ Prevê o dispositivo que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”.

Tal controle deve ser possível de forma ampla, não só pelos órgãos internos, mas também externos, nos termos dos artigos 70 e 74 do texto constitucional, podendo ser exercido, inclusive, pela população em geral, conforme ações constitucionais próprias e outros meios que devem ser colocados à disposição pelos órgãos públicos, devendo cada vez mais ser privilegiada a participação popular.

Aragão (2006) entende que a inserção do princípio da eficiência em nosso ordenamento jurídico representa uma mudança na própria estrutura das normas jurídicas, acrescentando-se ao modelo “hipótese de incidência x sanção” a nova estrutura composta pelo esquema “finalidades x meios de alcance destas finalidades”, pregando a valorização dos elementos finalísticos da norma.

2.5.2. O princípio da eficiência e sua aplicação à norma orçamentária

Especificamente no que concerne à norma orçamentária, o princípio da eficiência adequa-se perfeitamente à mudança de paradigma relacionada ao “orçamento-programa”, abordada no tópico anterior. Assim, a positivação do princípio da eficiência no contexto do “orçamento-programa” está relacionada a uma evolução conceitual, pois, para a sua verificação, deixam de ser analisados somente os aspectos estritamente legais dos elementos integrantes da norma orçamentária, ganhando relevância também o “exame real da técnica empregada em sua execução e os resultados obtidos” (OLIVEIRA, 2014, p. 206).

Assim, para uma acertada avaliação quanto à observância ao princípio da eficiência no tocante às normas orçamentárias, se torna imprescindível também a verificação dos aspectos qualitativos, e não somente dos aspectos quantitativos, do mesmo modo que se exige na acepção ampla do princípio, aplicável à toda a Administração Pública, como visto.

Neste sentido, e conforme entende Moreira Neto (2000, p. 84), o princípio da eficiência representa a transcendência do mero poder-dever de administrar, focado apenas na eficácia jurídica, alcançando “o dever de bem administrar, que é hoje respaldado pelos novos conceitos gerenciais, voltado à eficiência da ação administrativa pública”.

O princípio da eficiência, quando relacionado à aplicação das normas orçamentárias, aproxima-se assim diretamente de outros dois princípios: o da

economicidade e do custo-benefício. Estes dois princípios, também já tratados no tópico anterior, relacionam-se à etapa de execução da norma orçamentária, por meio da avaliação e acompanhamento dos resultados, conforme metas previamente estipuladas, a partir da ótica do “orçamento-programa”.

Do estudo da doutrina brasileira, conclui-se que eficiência, economicidade e custo-benefício são conceitos que se aproximam e muitas vezes se confundem. Ricardo Lobo Torres (2011) define como economicidade o “controle da eficiência na gestão financeira e na execução orçamentária”, enquanto custo-benefício seria a adequação entre receitas e despesas.

Para Torres (2014), a relação entre os princípios da economicidade e do custo-benefício decorre da ideia de justiça, retomando também a eficiência quanto à execução orçamentária e a adequação entre receitas e despesas, a serem verificadas por meio dos mecanismos de controle já previstos no texto constitucional (em especial no art. 74, já analisado).

Para Ferraz e Godoi (2017), a economicidade deve orientar a realização de qualquer despesa pública, sendo importante parâmetro de controle e dever a ser observado pelo Administrador Público.

O princípio da economicidade fixa o dever de eficiência na realização das despesas públicas pelo gestor, constituindo, por consequência, baliza para a realização do controle dos gastos públicos. Trata-se, portanto, de dever de persecução dos resultados mais otimizados com os recursos públicos finitos disponíveis, sem desperdícios, ostentações ou sacrifícios. (FERRAZ e GODOI, 2017, p. 48)

Oliveira (2014) sintetiza que a verificação da observância do princípio da eficiência será de fato analisada na adequação da despesa em relação ao atingimento da finalidade, equiparando-o ao “custo-benefício da despesa” (p. 207). Para o autor, inclusive, o referido princípio seria propriamente de direito financeiro, e não de direito administrativo, diante de sua perspectiva estritamente financeira.

Em face de assim ser, pode-se dizer que o princípio: a) alcança toda e qualquer atividade administrativa; b) busca ação ímproba e parcial; c) deve ser transparente; d) desburocratizada; e) equânime e f) deve atingir os resultados esperados. (...)

Não deve haver qualquer segredo no exercício da atividade financeira. Todos os gastos, todos os comportamentos devem ser expostos à opinião pública e podem ser censurados pelos agentes sociais. Os mais diversos segmentos podem e devem intervir na fiscalização do gasto público. (...)

Por último - e tão importante que irá servir de parâmetro à plena incidência do princípio - é o atingimento dos resultados.
Deixamos por fim a análise da equanimidade, para ressaltar que o princípio não estará atendido se houver pesado dispêndio em supérfluo em detrimento do essencial. (OLIVEIRA, 2014, p. 208)

Consoante entendimento de Oliveira (2014), é de suma importância a verificação do atingimento dos resultados, o que somente é possível por meio da fixação de metas, também quando estamos diante da análise da atividade financeira do Estado e das normas orçamentárias.

Para Batista Júnior (2012), a economicidade seria assim o aspecto econômico-financeiro da eficiência, relacionando-o diretamente ao adequado custo-benefício, ou adequação entre receitas e despesas. Alerta, contudo, que a economicidade, enquanto aspecto da eficiência, não pode ser entendida como mera redução de gastos, devendo ser avaliado também o viés qualitativo, conforme aqui já salientado.

Quando o autor defende que não podem haver segredos na atividade financeira, está a dizer que deve ser conferida ampla publicidade aos gastos, e também à motivação relacionada a estes atos. Ao fim e ao cabo, está reconhecendo a natureza material da norma orçamentária, tendo o Estado o dever de implementá-la, na forma prevista, e o cidadão o direito de acompanhar e exigir seu cumprimento, da melhor forma possível, com os melhores resultados.

No mesmo sentido, Moreira Neto (2000) afirma são necessários parâmetros legalmente estabelecidos, trazendo novamente o foco à avaliação qualitativa, e não meramente quantitativa.

(...) controles efetivos, bastando, para defini-las, que existam parâmetros legalmente estabelecidos, tais como, numa relação meramente exemplificativa, os que poderão ser deduzidos sob critérios de tempo, de quantidade ou valor de recursos utilizados, de generalidade do atendimento ou das respostas dos usuários (feedback), sempre objetivos, pois o importante é que o conceito jurídico de eficiência jamais possa ser subjetivo. (MOREIRA NETO, 2000, p. 84)

Em suma: não basta que a norma orçamentária tenha como finalidade o alcance dos fins constitucionalmente previstos. Necessário ir além, verificando se de fato houve a escolha da melhor solução frente ao problema público enfrentado. Para tanto, o aspecto finalístico da norma e os meios eficazes de controle são essenciais. Como defendeu Aragão (2006), estamos diante da “insurgência de uma legalidade finalística e material”.

Neste sentido, e conforme vem aumentando o coro da doutrina especializada no estudo do direito financeiro, o foco passa a ser o gasto, e não a receita, retomando a já tratada importância da autonomia do direito financeiro, principalmente frente ao direito tributário, que inclusive academicamente tem ganhado ares de destaque.

A escolha do gasto é sim uma decisão política, por isso a importância de trazer os critérios de avaliação para dentro da norma orçamentária, o que é possível justamente a partir da aplicação do princípio da eficiência, que permite a realização do controle, o qual deve ocorrer por meio de critérios jurídicos objetivos, consoante concluiu Lima em sua pesquisa, que cuidou justamente do princípio da eficiência e sua aplicação na atividade financeira do Estado.

Em sentido contrário, entende-se que o princípio da eficiência está atrelado aos artigos constitucionais balizadores da atividade financeira, bem como às normas infraconstitucionais regulamentadoras do tema (Lei Complementar n. 101/2000, Lei n. 4.320/1964 e leis orçamentárias, em especial a LDO). Nesse desiderato, diferentemente dos autores referidos, conclui-se que o controle da eficiência deve ser operado por critérios jurídicos minimamente objetivos, relacionados à responsabilidade na gestão fiscal, sem a utilização de conceitos oriundos de outras ciências, tendo em mente a necessidade de assegurar segurança jurídica aos administrados. (LIMA, 2020)

Portanto, a evolução no próprio conceito de eficiência, como visto, perpassa pela busca cada vez mais ativa, não só por parte dos gestores e administradores públicos, mas também dos juristas, no sentido de se trazer, para dentro da norma orçamentária, tais parâmetros objetivos de avaliação.

2.5.3. A finalidade constitucional da norma orçamentária e o controle pelo STF

No tópico anterior, buscou-se relacionar a imperatividade do planejamento e a natureza da norma orçamentária, mostrando-se restar superada a teoria que compreende a norma orçamentária por sua natureza meramente formal. Isso porque o atual paradigma do "orçamento-programa" atribui ao orçamento a primordial função de planejamento, devendo ser avaliado o cumprimento das metas previstas nas normas orçamentárias, inclusive quanto aos critérios de eficiência, conforme determina o texto constitucional.

Neste sentido, as conclusões apresentadas por Abraham (2016) são assertivas, não devendo prevalecer argumentos no sentido de que a norma

orçamentária seria meramente autorizativa, afastando-a do controle de eficiência. Neste sentido, a norma orçamentária deixa de possuir mera natureza política ou discricionária, constituindo-se de diretrizes constitucionais, que devem possibilitar o atingimento de suas finalidades.

No que concerne ao entendimento da Suprema Corte brasileira, guardiã das finalidades e preceitos constitucionais, percebe-se uma similar evolução também neste tocante, e que acaba por retomar as discussões pertinentes à própria natureza jurídica da norma orçamentária.

Perante o Supremo Tribunal Federal, outrora, prevalecia o entendimento de que a lei orçamentária seria norma puramente de aspecto formal, tendo natureza de mero “ato político-administrativo”, o que acabava por prejudicar e afastar o controle de constitucionalidade²⁵.

O STF, assim, refutava totalmente a natureza jurídica normativa do orçamento, pela ausência das características da abstração e generalidade, adotando como base teórica o ultrapassado pensamento do jurista Paul Laband, o qual, como visto, teve como pressuposto a validação de um governo autoritário.

Tal entendimento, contudo, foi aos poucos sendo superado, prevalecendo a possibilidade de se realizar o controle de constitucionalidade das normas orçamentárias. Mas conforme pontuou Marcus Abraham (2021), a constitucionalização do direito financeiro está apenas florescendo no STF, que “passa a absorver os bons ventos dos novos tempos”.

A modificação de entendimento no âmbito do STF se relaciona diretamente ao reconhecimento do aspecto material das normas orçamentárias, afastando a discricionariedade irrestrita que antes era conferida neste tocante.

²⁵ EMENTA: - DIREITO CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. CONTRIBUIÇÃO PROVISÓRIA SOBRE MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA - C.P.M.F. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE “DA UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DA C.P.M.F.” COMO PREVISTA NA LEI Nº 9.438/97. LEI ORÇAMENTÁRIA: ATO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO - E NÃO NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO: ART. 102, I, “A”, DA C.F. 1. Não há, na presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, a impugnação de um ato normativo. Não se pretende a suspensão cautelar nem a declaração final de inconstitucionalidade de uma norma, e sim de uma destinação de recursos, prevista em lei formal, mas de natureza e efeitos político-administrativos concretos, hipótese em que, na conformidade dos precedentes da Corte, descabe o controle concentrado de constitucionalidade como previsto no art. 102, I, “a”, da Constituição Federal, pois ali se exige que se trate de ato normativo. Precedentes. 2. Isso não impede que eventuais prejudicados se valham das vias adequadas ao controle difuso de constitucionalidade, sustentando a inconstitucionalidade da destinação de recursos, como prevista na Lei em questão. 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. (STF, Tribunal Pleno, ADI 1640, Relator Min. Sydney Sanches, Publicação 03.04.1998)

A revisão jurisprudencial inicia-se com o julgamento da ADI 2.925/DF, em 2003, passando-se a admitir ação direta de inconstitucionalidade face às normas orçamentárias, abrindo-se o debate da Corte não somente para a forma, mas para o conteúdo de tais normas, sob o argumento não somente de sua importância, como também por reconhecer seu conteúdo material.

Neste sentido, em voto proferido em 2008²⁶, o Ministro Gilmar Mendes, reconhecendo a necessidade do controle de constitucionalidade na abertura de créditos extraordinários, realizou análise quanto aos requisitos de imprevisibilidade e urgência, a partir de elementos contidos na própria exposição de motivos da norma (no caso concreto, Medida Provisória), para ao final concluir pela inconstitucionalidade da norma, afastando a completa discricionariedade do Poder Executivo.

Mais recentemente, em 2016, no julgamento da ADI 5.449/MC, e reiterando o novo entendimento, no sentido de possibilidade da apreciação da constitucionalidade

²⁶ EMENTA: MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 405, DE 18.12.2007. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS. I. MEDIDA PROVISÓRIA E SUA CONVERSÃO EM LEI. Conversão da medida provisória na Lei nº 11.658/2008, sem alteração substancial. Aditamento ao pedido inicial. Inexistência de obstáculo processual ao prosseguimento do julgamento. A lei de conversão não convalida os vícios existentes na medida provisória. Precedentes. II. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. REVISÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O Supremo Tribunal Federal deve exercer sua função precípua de fiscalização da constitucionalidade das leis e dos atos normativos quando houver um tema ou uma controvérsia constitucional suscitada em abstrato, independente do caráter geral ou específico, concreto ou abstrato de seu objeto. Possibilidade de submissão das normas orçamentárias ao controle abstrato de constitucionalidade. III. LIMITES CONSTITUCIONAIS À ATIVIDADE LEGISLATIVA EXCEPCIONAL DO PODER EXECUTIVO NA EDIÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS PARA ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. Interpretação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. Além dos requisitos de relevância e urgência (art. 62), a Constituição exige que a abertura do crédito extraordinário seja feita apenas para atender a despesas imprevisíveis e urgentes. Ao contrário do que ocorre em relação aos requisitos de relevância e urgência (art. 62), que se submetem a uma ampla margem de discricionariedade por parte do Presidente da República, os requisitos de imprevisibilidade e urgência (art. 167, § 3º) recebem densificação normativa da Constituição. Os conteúdos semânticos das expressões "guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" constituem vetores para a interpretação/aplicação do art. 167, § 3º c/c o art. 62, § 1º, inciso I, alínea "d", da Constituição. "Guerra", "comoção interna" e "calamidade pública" são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de consequências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias. A leitura atenta e a análise interpretativa do texto e da exposição de motivos da MP nº 405/2007 demonstram que os créditos abertos são destinados a prover despesas correntes, que não estão qualificadas pela imprevisibilidade ou pela urgência. A edição da MP nº 405/2007 configurou um patente desvirtuamento dos parâmetros constitucionais que permitem a edição de medidas provisórias para a abertura de créditos extraordinários. IV. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. Suspensão da vigência da Lei nº 11.658/2008, desde a sua publicação, ocorrida em 22 de abril de 2008.

(ADI 4048 MC, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/05/2008, DJe-157 DIVULG 21-08-2008 PUBLIC 22-08-2008 EMENT VOL-02329-01 PP-00055 RTJ VOL-00206-01 PP-00232)

da norma orçamentária, entendeu a Suprema Corte que “leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos”²⁷.

Assim, após longa evolução, o Supremo Tribunal Federal vem reconhecendo que não mais deve prevalecer o caráter meramente autorizativo da norma orçamentária, havendo claramente aspectos impositivos e que devem ser fielmente observados pela Administração Pública, tais quais as diretivas e finalidades previstas no texto constitucional.

A teleologia do sistema orçamentário constitucional, voltada ao planejamento da atuação do poder público, finalmente é reconhecida pela Suprema Corte, o que representa importante avanço no tocante à interpretação das normas orçamentárias. Conforme destacado pelo Ministro Marco Aurélio ²⁸, “o orçamento não é algo simplesmente formal, lírico, ficando à discrição do Poder Executivo observar, ou não,

²⁷ Ementa: CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. ART. 50, DA LEI 1.005/15, DO ESTADO DE RORAIMA. FIXAÇÃO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS LOCAIS PARA O EXERCÍCIO DE 2016. MODIFICAÇÃO DOS LIMITES DE GASTOS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO. SUPERAÇÃO DO TETO PREVISTO NA LEGISLAÇÃO FEDERAL, NESTE ÚLTIMO CASO. PLAUSÍVEL USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 169, DA CF). RISCO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO LOCAL COM A VIGÊNCIA DA NORMA. CAUTELAR PARCIALMENTE CONCEDIDA. 1. Leis orçamentárias que materializem atos de aplicação primária da Constituição Federal podem ser submetidas a controle de constitucionalidade em processos objetivos. Precedentes. 2. A incompatibilidade entre os termos do dispositivo impugnado e os padrões da lei de responsabilidade fiscal (Lei Federal Complementar 101/00) não se resume a uma crise de legalidade. Traduz, em verdade, um problema de envergadura maior, a envolver a indevida apropriação de competências da União, em especial a de conceber limites de despesas com pessoal ativo e inativo (art. 169, caput, da CF), controvérsia que comporta solução na via da ação direta de inconstitucionalidade. 3. Os limites traçados pela lei de responsabilidade para os gastos com pessoal ativo e inativo nos Estados, Distrito Federal e Municípios valem como referência nacional a ser respeitada por todos os entes federativos, que ficam incontornavelmente vinculados aos parâmetros máximos de valor nela previstos. 4. Ao contemplar um limite de gastos mais generoso para o Poder Legislativo local, o dispositivo impugnado se indispõe abertamente com os parâmetros normativos da lei de responsabilidade fiscal, e com isso, se sobrepõe à autoridade da União para dispor no tema, pelo que fica caracterizada a lesão ao art. 169, caput, da CF. 5. Liminar referendada pelo Plenário para suspender, com efeitos “ex nunc” (art. 11, § 1º, da Lei 9.868/99, até o julgamento final desta ação, a eficácia da expressão “Poder Legislativo 4,5%”, do art. 50 da Lei estadual 1.005/2015. (ADI 5449 MC-Ref, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 10/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-077 DIVULG 20-04-2016 PUBLIC 22-04-2016)

²⁸ EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. SISTEMA ORÇAMENTÁRIO CONSTITUCIONAL INAUGURADO PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1988. TELEOLOGIA VOLTADA AO PLANEJAMENTO DA ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (LEI Nº 2.507/11). TERMO AD QUEM. FINAL DO EXERCÍCIO FINANCEIRO SUBSEQUENTE. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PRAZO DE VIGÊNCIA ESGOTADO AO TÉRMINO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012. EXAURIMENTO DA EFICÁCIA DO DIPLOMA NORMATIVO E DAS NORMAS IMPUGNADAS. PERDA SUPERVENIENTE DE OBJETO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PREJUDICADA. (ADI 4663, Tribunal Pleno, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Julgamento: 15/10/2014, Publicação: 16/12/2014)

as políticas públicas nele previstas em termos de aplicação de recursos”, havendo uma espécie de vinculação mínima a ser observada na execução orçamentária.

Tal vinculação mínima decerto está estritamente relacionada às metas expressamente contidas na norma orçamentária, e que servirão de parâmetros de avaliação quanto à eficiência e economicidade.

A superação da natureza meramente formal da norma orçamentária e o reconhecimento de seu aspecto material coincide com a chamada “insurgência de uma legalidade finalística e material”, defendida por Aragão (2006). Reconheceu o STF a existência e a importância do aspecto finalístico da norma orçamentária.

Ao apreciar a ADI 5.468/DF²⁹, em 2017, o Relator Ministro Luiz Fux adentrou na análise quanto ao mérito de lei orçamentária anual, reconhecendo o dever da Corte no sentido de “promover o controle judicial de atos normativos de natureza

²⁹ Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL FINANCEIRO. FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE NORMAS ORÇAMENTÁRIAS. ANEXO DE LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA – LEI 13.255/2016). CONTROLE FORMAL E MATERIAL. POSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA FIXADA A PARTIR DO JULGAMENTO DA ADI 4.048/DF. PROCESSO LEGISLATIVO. LEGITIMIDADE ATIVA DA ENTIDADE POSTULANTE, DIANTE DA HOMOGENEIDADE DE SEUS MEMBROS, A REPRESENTATIVIDADE NACIONAL E A PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A IMPUGNAÇÃO E OS FINS INSTITUCIONAIS DA ASSOCIAÇÃO REQUERENTE (Anamatra). ALEGAÇÃO DE OFENSA À CLÁUSULA PÉTREA DA SEPARAÇÃO DE PODERES (CRFB/1988, ART. 2º C/C ART. 60, § 4º). AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO PAUTADA EM DOIS FUNDAMENTOS: A) O CASO É DE TÍPICA ATUAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO; E B) ATENDIMENTO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO, COM RESPEITO À INICIATIVA DE PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA, DESEMPENHADA EM CONSONÂNCIA COM A AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA DA JUSTIÇA DO TRABALHO (CRFB/1988, ART. 99). LEGÍTIMO CONTROLE ORÇAMENTÁRIO PELO PODER LEGISLATIVO. AUSÊNCIA DO ABUSO DO PODER DE EMENDA. INOCORRÊNCIA DE DESVIO DE FINALIDADE OU DE DESPROPORCIONALIDADE. CONFIGURAÇÃO DE CENÁRIO DE CRISE ECONÔMICA E FISCAL. CORTES ORÇAMENTÁRIOS EM DIVERSOS PODERES E POLÍTICAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA, NO CASO SUB EXAMINE, DE CAPACIDADE INSTITUCIONAL DO PODER JUDICIÁRIO PARA PROMOVER, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, A COORDENAÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA COM O PLANO PLURIANUAL (PPA) E AS RESPECTIVAS LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO'S). O RELATÓRIO DA COMISSÃO MISTA DE PLANOS, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E FISCALIZAÇÃO (CMO) DO CONGRESSO NACIONAL NÃO VINCULA, POR SI SÓ, A APRECIACÃO DAS CASAS LEGISLATIVAS DO PARLAMENTO FEDERAL. POSTURA DE DEFERÊNCIA JUDICIAL EM RELAÇÃO AO MÉRITO DA DELIBERAÇÃO PARLAMENTAR. APELO AO LEGISLADOR QUANTO A EVENTUAL ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES OU ESPECIAIS DURANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO EXERCÍCIO (CRFB/1988, ART. 99, § 5º). PEDIDO DE AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE (ADI) CONHECIDO E, NO MÉRITO, JULGADO IMPROCEDENTE. [...] 4) O “controle material” de espécies legislativas orçamentárias corresponde a uma tendência recentemente intensificada na jurisdição constitucional do Supremo Tribunal Federal (STF) [...]. 5) O controle orçamentário pelo legislativo funda-se num corpo de normas que é, a um só tempo, “estatuto protetivo do cidadão -contribuinte” e “ferramenta do administrador público e de instrumento indispensável ao Estado Democrático Direito para fazer frente a suas necessidades financeiras”. [...] 8) O desvio de finalidade tem como referência conceitual a ideia de deturpação do dever-poder atribuído a determinado agente público que, embora atue aparentemente dentro dos limites de sua atribuição institucional, mobiliza a sua atuação à finalidade não imposta, ou não desejada pela ordem jurídica, ou pelo interesse público. (ADI 5468, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 30/06/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-169 DIVULG 01-08-2017 PUBLIC 02-08-2017)

orçamentária que atentem contra os dispositivos constitucionais de regência”, apreciando, na hipótese, a existência ou não de desvio de finalidade.

Sem entrar no mérito da resolução dada, na hipótese, ao caso concreto, é possível afirmar que ao reconhecer a possibilidade de controle de constitucionalidade das normas orçamentárias e sua finalidade constitucional, o STF passa a admitir que seja apreciada a eficiência e economicidade na execução da norma orçamentária.

Neste sentido, afastando-se o caráter discricionário que outrora prevalecia no âmbito do Supremo Tribunal Federal, temos que caso o Administrador Público resolva deixar de realizar determinado gasto, da forma prevista e planejada na norma orçamentária, deve então explicar os motivos que justificam a decisão política, sob pena de ser reconhecida a inconstitucionalidade justamente em razão da finalidade constitucional. E neste sentido, reconhecer a necessidade de motivação do ato administrativo significa viabilizar a concretização do princípio da eficiência, por meio de critérios objetivos e transparentes de acompanhamento e avaliação.

Para que seja possível de fato este controle, as normas orçamentárias devem conter tais critérios objetivos, prevendo como será aferido o atributo da “qualidade” ou “melhor exercício”, possibilitando uma análise material e finalística também por parte do Poder Judiciário.

Conclui-se, assim, que a clara evolução no entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito das normas orçamentárias coaduna-se com a própria evolução do conceito de eficiência, este estritamente relacionado e aplicável a esta espécie normativa, contribuindo para que se tenha critérios mais transparentes e objetivos para o controle, não apenas para o Poder Judiciário, como também para os Poderes Legislativo e Executivo, exatamente conforme apregoa o art. 74 da Constituição Federal. Para Oliveira e Ferreira (2017), tais mudanças de entendimento no âmbito do STF são importantes, ao conferir ao menos uma “vinculação mínima”.

Corroborando tais conclusões, arremata Bernardes (2008):

Daí ser imprescindível que o desenvolvimento do estudo das normas jurídicas relativas ao exercício da atividade financeira do Estado deixe de enfocar o controle meramente instrumental da legalidade na execução do orçamento, passando a adentrar no mérito e na discussão da conveniência política de sua realização. Esta análise de mérito, ao auferir as receitas públicas e, principalmente, ao contrair as despesas, não significa invasão de competência na esfera de outro Poder, mas o controle pretendido pela teoria da separação dos poderes, no sistema de freios e contrapesos, sempre com

o objetivo de preservar o cidadão e seus direitos individuais e sociais. (BERNARDES, 2008, p. 43)

A motivação e vinculação da norma orçamentária devem ser percebidas enquanto pressupostos da eficiência, superando-se a ultrapassada visão do orçamento enquanto mera lei formal, reconhecendo sua natureza também material, a qual decorre da própria imperatividade relacionada ao planejamento.

Neste sentido, se a norma orçamentária for elaborada a partir de um efetivo planejamento, sob a ótica do atual paradigma do "orçamento-programa", não caberá ao Administrador Público simplesmente deixar de executá-la, a não ser que haja de fato motivos suficientes a se justificar tal inexecução. A motivação passa a ser elemento imprescindível de controle, mas ainda há muito a evoluir.

Conforme pontua Onofre Alves (2012), é certo que a simples inclusão do princípio da eficiência como mandamento constitucional, por si só, não garante uma atuação eficiente por parte da administração pública. Para tanto, imprescindível um adequado padrão de controle, adequado ao comando normativo.

Assim, tanto a AP deve se pautar por critérios mais rígidos, como o Judiciário pode e deve verificar o atendimento desses critérios, mesmo que tenha de investir por sobre aspectos anteriormente reservados à insindicalidade, para garantir a efetividade do dispositivo. (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 123)

Na mesma esteira, afirma Oliveira e Ferreira (2017) que o orçamento público passou por grandes evoluções, sendo hoje importante instrumento de planejamento. Todavia, é necessária uma evolução maior, diante da complexidade da estrutura e da função da norma orçamentária³⁰, a fim de se buscar a concretização dos direitos fundamentais e do princípio da redistribuição de rendas, o qual será analisado a seguir.

³⁰ A complexidade da norma orçamentária é objeto de análise de recente trabalho de COSTA GONTIJO e BERNARDES (2019), no qual se conclui serem insuficientes as teorias até então apresentadas, as quais simplificam a categorização desta espécie normativa por sua natureza material ou formal. Neste sentido, e a partir da teoria dos sistemas, de Niklas Luhmann, propõem os autores uma análise a partir dos múltiplos aspectos da norma orçamentária, contribuindo para o necessário debate acadêmico acerca do tema.

3 O PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDAS: RECORTE METODOLÓGICO

Feita a delimitação do marco teórico utilizado no presente trabalho, qual seja, a Teoria da Constituição Financeira apresentada pelo Professor Heleno Torres (2014), e ainda a descrição conceitual e analítica das normas orçamentárias brasileiras, à luz da função do planejamento e do princípio da eficiência, passemos então à justificativa do recorte metodológico adotado: o princípio da redistribuição de rendas.

Conforme visto, a atividade financeira do Estado, por meio das normas orçamentárias, enquanto instrumento desta, tem como fim último a concretização dos objetivos do Estado (em suma, a necessidade pública).

Neste sentido, a redistribuição de rendas deve ser elevada à “princípio fundamental do orçamento”, nas lições de Ricardo Lobo Torres, “pelo qual se procura, genericamente e sem intuito personalista, tirar de quem tem mais para dar a quem tem menos” (TORRES, 2011, p. 99).

O princípio da redistribuição de rendas é “diretiva constitucional” (TORRES, 2008, p. 283), e encontra base normativa expressa na Constituição Federal de 1988, sendo fundamental para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I), para a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como para a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III).

Assim, a concretização do princípio da redistribuição de rendas contribui para que alcancemos o chamado “orçamento republicano”, defendido por Fernando Facury Scaff:

O orçamento republicano é aquele que arrecada mais de quem ganha mais ou possui mais bens, e gasta mais com quem ganha menos ou possui menos bens, de modo a permitir que sejam reduzidas as desigualdades sociais e reduzida a pobreza. Esse conceito pode ser refraseado de diferentes formas, com o mesmo espírito: o orçamento republicano é aquele que arrecada progressivamente mais dos ricos, e gasta progressivamente mais com os pobres, a fim de cumprir os objetivos fundamentais da Constituição. As possibilidades de refraseamento são inúmeras, respeitada a ideia de que deve arrecadar mais de quem ganha mais e gastar mais com os grupos socialmente vulneráveis, a fim de lhes assegurar um mínimo de dignidade e isonomia socioeconômicas. Tal preceito encontra-se em plena consonância com o princípio jurídico republicano (SCAFF, 2018, p. 290-291)

A complexidade do princípio da redistribuição de rendas pode ser verificada a partir do excerto acima, do qual extraímos alguns elementos essenciais para sua conceituação: coaduna-se aos objetivos fundamentais da Constituição, possuindo

como fim último a redução das desigualdades sociais e da pobreza (1); depende de uma análise concomitante da arrecadação, gestão e do gasto (2); e, ainda, pressupõe medidas de intervencionismo ou de dirigismo constitucional, estando relacionado à promoção do desenvolvimento nacional, a partir de planos e programas (planejamento) (3).

Dizer que se faz necessária uma análise ampla da atividade financeira (arrecadação, gestão e gasto) significa justamente que somente por meio do orçamento é que se orienta a promoção da redistribuição de renda, sendo o Estado Orçamentário um Estado de Planejamento (BERNARDES, 2008, p. 42).

A partir destes elementos conceituais apresentados, e voltando ao paradigma metodológico adotado (positivismo jurídico metódico-axiológico, descrito como materialmente fechado e axiologicamente aberto), o princípio da redistribuição de rendas deve ser delimitado internamente ao sistema jurídico, a partir dos valores positivados e tidos como um sistema de normas jurídicas, a partir da Constituição, assegurando unidade e conexão, e afastando as interferências das outras ciências, tais quais economia, contabilidade e política. É o que será apresentado a seguir.

3.1 O princípio da redistribuição de rendas e os objetivos constitucionais a ele relacionados

Para a conceituação do princípio da redistribuição de rendas, temos como primeiro elemento sua conformação e compatibilização aos objetivos constitucionais descritos no art. 3º da Carta Magna. O conceito material da redistribuição de rendas, portanto, deve ser obtido a partir de tais objetivos, quais sejam, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais, compatibilizando-se ao paradigma metodológico adotado (positivismo jurídico metódico-axiológico).

Para Heleno Torres (2014, p. 144), “no sentido material da redistribuição de rendas, está a dignidade da pessoa humana como fonte máxima de legitimidade”, aliando à Constituição Financeira o fundamento previsto no art. 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988.

Como destacado, Ricardo Lobo Torres elegeu o princípio da redistribuição de rendas como fundamental no direito orçamentário. Dentre suas inúmeras contribuições para o direito financeiro, trouxe importante sistematização para os princípios aplicáveis ao direito financeiro e ao orçamento público, a qual não é possível deixar de registrar no presente trabalho.

Conceituando os princípios gerais de direito financeiro enquanto “enunciados genéricos que informam a criação, a interpretação e a aplicação das normas jurídicas financeiras” (TORRES, 2011, p. 87), Lobo Torres adota uma classificação vinculada aos valores ou ideias básicas do direito: justiça, equidade, segurança jurídica e legitimidade.

Remetendo à teoria de Robert Alexy, Torres (2011, p. 90) afirma que os princípios estariam situados entre valores e regras, afastando a coercitividade em sua aplicação, posicionando-se a favor da ponderação dos princípios, que, segundo o autor, “embora difícil, é absolutamente necessária ao aperfeiçoamento da ordem jurídica”.

Nesta classificação de princípios proposta por Lobo Torres (2011), o princípio da redistribuição de rendas encontra-se vinculado à ideia de justiça. O conceito de justiça orçamentária proposto incorpora o conceito de justiça tributária, que se refere à justiça na arrecadação das receitas e se concretiza principalmente, segundo o autor, na observância do princípio da capacidade contributiva, mas se apresentaria de uma forma mais abrangente, na medida em que alcança também os aspectos da despesa pública.

Neste ponto, todavia, discorda-se do autor, aderindo à concepção de princípio enquanto norma jurídica e, portanto, imbuída da coercitividade. Nas lições de Oliveira (2014, p. 202), “princípio é fundamento”, e assim deve ser observado na elaboração e execução das demais normas jurídicas a ele relacionados.

Ao adotar o paradigma metodológico proposto por Heleno Torres (positivismo jurídico metódico-axiológico, descrito como materialmente fechado e axiologicamente aberto), compreende-se neste trabalho que o princípio da redistribuição de rendas advém de “sistema axiológico organizado a partir dos fins e valores da Constituição” (TORRES, 2014, p. 56), porém positivado em um sistema normativo, do “dever-ser”, próprio da ciência do Direito. Entende-se possível, assim, a coexistência dos aspectos normativo e axiológico do princípio.

Importante perceber que esta ideia de justiça orçamentária sofreu amadurecimento ao longo do tempo. Em uma análise histórica, já abordada no capítulo anterior, a evolução da ideia de justiça financeira desde Aristóteles, passando pelo Estado Absolutista ou Patrimonial, chegando ao liberalismo, relaciona-se ao esquecimento quanto aos fundamentos das finanças públicas, sendo analisado principalmente sob uma ótica utilitarista. Torres afirma que foi só recentemente, com a publicação de diversas obras sobre a justiça e com reflexos nas finanças públicas, que o debate reacendeu.

A evolução da ideia de justiça, no contexto orçamentário, coincide com a superação do Estado Patrimonialista e surgimento do Estado Fiscal, sendo necessária a imposição de limites ao Estado, por meio de regras de controle para a arrecadação de recursos e a realização das despesas públicas.

No mesmo sentido, Ricardo Lobo Torres (2008, p. 273) reforça que o orçamento possui natureza processual, ou seja, “é meramente instrumental e não possui um fim em si mesmo”, e assim a justiça orçamentária também deve ser vista enquanto instrumento para se alcançar a justiça política, social e econômica.

Hoje, entretanto, assistimos ao crescimento do interesse sobre o assunto, sedimentado na consideração de que a proteção aos pobres e a garantia dos direitos sociais carecem das autorizações orçamentárias e na de que os recursos do Estado não devem ser repassados igualmente aos cidadãos, como pensavam os financeiros clássicos, senão que devem ser distribuídos equitativa e desigualmente na medida em que se desigalam as necessidades de cada um. (TORRES, 2008, p. 277)

Conforme visto no capítulo anterior, no contexto brasileiro, a evolução das normas orçamentárias também foi de extrema relevância. No Brasil, desde à época que havia o controle da Coroa portuguesa, na qual não havia qualquer aplicação de valores de justiça no âmbito orçamentário, até os dias atuais, nos quais, na vigência da Carta Magna, temos expressamente a exigência de se atingi-la, percebe-se também um enorme salto evolutivo (o qual não permanece estático, e continua a acontecer, o que se percebe inclusive com as concepções relacionadas à natureza jurídica da norma orçamentária, também abordada anteriormente).

Assim, a ideia da justiça orçamentária, no âmbito das normas orçamentárias brasileiras, se traduz, atualmente, como pressuposto do próprio Estado Democrático e Republicano de Direito, e reflete a escolha de um modelo de sociedade.

Abordando aspectos da justiça orçamentária, Scaff define que um sistema orçamentário que observa o princípio da redistribuição de rendas, destinando mais recursos para aqueles que tem menos, como um “sistema virtuoso”, contrapondo-o a um “sistema perverso”, como sendo aquele que gasta mais com aqueles que já possuem mais recursos.

O sistema orçamentário será teoricamente mais perverso quanto mais próximo estiver de arrecadar de todos para gastar com apenas um; e tão mais virtuoso quanto mais próximo estiver de arrecadar de todos para gastar com todos. Porém essa é uma ótica “per capita”, que não ilustra a matéria. O mais correto seria analisar sob a ótica jusfinanceira, afirmando que o sistema orçamentário será teoricamente mais perverso quanto mais próximo estiver de arrecadar de quem tem mais recursos para gastar com quem tem mais recursos; e tão mais virtuoso quanto mais próximo estiver de arrecadar de quem tem mais recursos para gastar com quem tem menos. (SCAFF, 2018, p. 268)

Neste sentido, a chamada “ótica jusfinanceira” do orçamento público, ou análise pertinente à justiça orçamentária, relacionadas à verificação do cumprimento do princípio da redistribuição de rendas, acaba se emaranhando a uma análise moral, e não estritamente jurídica, o que a afasta do “positivismo metódico-axiológico”, método adotado neste trabalho. Tal abordagem, apegada a adjetivos como “perverso” ou “injusto”, afasta-se de importantes aspectos gerenciais e relacionados ao planejamento orçamentário, tais quais metas concretas e aspectos qualitativos objetivos, o que não parece adequado para a consecução do referido princípio.

Em sua Teoria da Constituição Financeira, Heleno Torres (2014, p. 199) também chama a atenção para a fluidez do conceito de justiça distributiva. Para o autor, a Constituição Financeira não delimita claramente seus contornos, e assim acaba podendo “abarcas qualquer conteúdo”. Sua concretização, assim, requer definição de metas em uma tarefa permanente, o que pode ser feito por meio das leis orçamentárias, de vigência temporária e sempre renovadas.

Não é possível desvincular o conceito de redistribuição de rendas da ideia de justiça orçamentária, mas para a adequada conceituação, a partir do paradigma metodológico considerado, adota-se no presente trabalho a necessária conformação aos objetivos constitucionalmente delimitados e positivados, conferindo ao princípio caráter de direito objetivo, amparado pela proteção ao mínimo existencial, proibição ao retrocesso e garantia à igualdade material (com atenção à pessoalidade, não

discriminação, proibição de privilégios e generalidade)³¹, sendo necessária ainda a positivação nas normas orçamentárias, por meio da definição de metas e objetivos.

3.2 A necessidade de integração entre receita e despesa: planejar para redistribuir

Além deste primeiro elemento, que compatibiliza materialmente a redistribuição de rendas aos objetivos fundamentais positivados no texto constitucional, temos como característica intrínseca para a conceituação do princípio a obrigatória integração das etapas da atividade financeira, que corresponde às etapas de arrecadação, gestão e gasto. Em suma, não é possível se definir redistribuição de rendas sem a devida análise conjunta entre receita e despesa.

Esta integração ou análise conjunta nada mais é que pressuposto da própria função do planejamento, que, conforme visto, orienta a elaboração e execução orçamentária. A partir da necessária base constitucional, leciona Ricardo Lobo Torres que para haja o devido controle de legitimidade, previsto no art. 70 da Constituição Federal de 1988, devem ser verificados os aspectos de legalidade e economicidade na execução financeira e orçamentária.

As finanças públicas no Estado Democrático de Direito, que, ao contrário do Estado Guarda-Noturno ou do Estado Liberal do século XIX, tem a sua dimensão intervencionista e assistencialista, não se abre apenas para a tomada de contas ou para o exame formal da legalidade, senão exige também o controle de gestão, a análise de resultados e a apreciação da justiça e do custo-benefício, a ver se o cidadão realmente obtém a contrapartida do seu sacrifício econômico. (TORRES, 2006, p. 76)

A importância deste controle material, que vem superar o mero controle legalista e formal, como visto, compreende esta análise integrada, intrinsecamente relacionada ao exame de resultado e do custo-benefício (adequação entre receitas e

³¹ A Teoria da Constituição Financeira realiza uma interpretação integrada da Constituição Econômica e da Constituição Social, tratando os direitos fundamentais enquanto direitos objetivos. “A dignidade da pessoa humana, que justifica a proteção ao mínimo existencial, enquanto direito objetivo, confere e feitos de direito subjetivo fundamental a todos, para que possam recorrer aos meios institucionais e processuais necessários para o atendimento à sua condição. Como direito objetivo, garantido constitucionalmente, na forma de direito fundamental, amparam-lhe o princípio de proibição do retrocesso, assim como os valores inerentes à igualdade material (pessoalidade, não discriminação, proibição de privilégios e generalidade)” (TORRES, 2014, p. 144).

despesas), e deve ser observado também para a concretização do princípio da redistribuição de rendas.

Neste sentido, o mero exame formal, sob aspectos da legalidade, não é suficiente, devendo ser realizado o exame material da execução orçamentária, já visto no capítulo anterior: o chamado controle de economicidade. Tal controle está intimamente relacionado à verificação da eficiência dos gastos públicos: não basta gastar pouco, deve-se gastar bem, de forma a maximizar os resultados pretendidos, cumprindo-se os objetivos previamente estipulados no texto constitucional.

Sendo o processo orçamentário composto pela gestão, arrecadação e dispêndio de recursos públicos, não se deve confundir o princípio da redistribuição de rendas com o princípio da capacidade contributiva, princípio tributário também expressamente previsto no texto constitucional.

A capacidade contributiva, enquanto princípio orientador no campo da arrecadação das receitas públicas, muito debatido no âmbito do direito tributário, não seria suficiente para se alcançar a redistribuição de rendas. Para Lobo Torres (2008, p. 284), seria capaz somente de “fazer o rico menos rico”, mas não necessariamente será capaz de conduzir ao enriquecimento do pobre. No mesmo sentido, Batista Júnior ressalta a importância da política de gastos.

Por outro giro, cumpre verificar que o princípio (tributário) da capacidade contributiva, mesmo no formato liberal igualitário, apenas serve a uma das facetas da ideia de justiça, uma vez que apenas possibilita um juízo por sobre a distribuição da carga tributária entre os contribuintes, nada dizendo acerca da justiça ou injustiça dos impostos considerados em si mesmos, ou seja, não permite que se considere a maneira global pela qual os gastos governamentais são efetuados. (BATISTA JÚNIOR, 2015)

Em suma, parte-se da premissa de que o orçamento, enquanto instrumento para a efetivação da política pública relativa à redistribuição de riquezas, deve ter seus gastos prioritariamente direcionados para aqueles que não têm seus direitos sociais de fato garantidos, buscando a erradicação da pobreza e da marginalização e também a redução das desigualdades sociais, sendo afastada a hipótese de que a política tributária, por si só, seria capaz de realizar a redistribuição de rendas.

Régis de Oliveira (2014) apresenta uma análise interessante sobre os princípios financeiros dos gastos, afirmando haver uma espécie de “simetria” entre os princípios do sistema tributário, estando, em ambos os casos, amparados nas

garantias constitucionais. Neste sentido, assim como se privilegia o princípio da capacidade contributiva na arrecadação das receitas, deve-se garantir uma justa distribuição dos recursos, sendo os dois lados da mesma moeda.

Em “simetria” à capacidade contributiva, apresenta o autor princípio aplicável aos gastos públicos, chamado princípio da capacidade receptiva, novamente buscando equilíbrio e integração aos princípios do sistema tributário, afirmando haver idêntico raciocínio ao verificado com o princípio da capacidade contributiva, previsto no art. 145, §1º, CF.

De igual sintonia o efeito reverso da capacidade receptiva, isto é, os recursos devem ser distribuídos de acordo com a menor capacidade contributiva do indivíduo. Aqueles que têm menos devem ser aquinhoados pelo Estado com maior aplicação de recursos, exatamente para que possam atender aos princípios republicanos inseridos no art. 1º da CF, dentre eles o da dignidade da pessoa humana e com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, nos exatos termos do art. 3º. (OLIVEIRA, 2008, p. 276)

Esta análise no tocante à legitimidade e também à eficiência da política de gastos é destacada por Godoi, que chama a atenção para a necessidade de se analisar conjuntamente a arrecadação e os gastos públicos.

Vale dizer: é muito relativo afirmar que determinado tipo de incidência tributária provocará tais ou quais efeitos redistributivos; para avaliar de forma efetiva tais efeitos, é preciso uma avaliação integral sobre a forma em que a atividade financeira do Estado impacta a vida de cada indivíduo, grupo ou classe social. (GODOI, 2017)

Consoante entende Heleno Torres (2014), parafraseando o economista italiano Cesare Cosciani, entende-se que não é possível determinar ou individualizar a redistribuição, apenas direcioná-la conforme critérios definidos, visto que cada indivíduo, ao fazer parte da coletividade, provavelmente dela se beneficiará de algum modo (TORRES, 2014, p. 149).

O princípio da redistribuição de rendas, portanto, estabelece ser necessária uma avaliação integral da atividade financeira do Estado, avaliação esta que deve estar inserida no contexto específico de cada política pública adotada, tendo como fim último a redução das desigualdades sociais e da pobreza.

Daí o cuidado que se deve observar ao tentar aplicar, no Brasil, algum modelo ou política pública estrangeira, na tentativa de se alcançar a concretização do princípio da redistribuição de rendas. Ainda que certa política tenha obtido resultados exitosos

no seu país de origem, pode não ser adequado à realidade brasileira, conclusão esta apresentada por Marciano Godoi em seu artigo (GODOI, 2017), ao analisar o modelo de transferência de renda canadense, frente ao grave cenário de crise nas finanças aqui em nosso país.

Importante também, mesmo na esfera dos gastos públicos, se observar quem são os reais beneficiários das políticas públicas. Segundo Lobo Torres, pode ocorrer de a redistribuição de rendas não se operar necessariamente pelos gastos e políticas sociais autorizados no orçamento, vez que muitas vezes estas despesas acabam beneficiando os mais ricos, como se verifica principalmente com a política dos incentivos fiscais. Reforça-se, novamente, a importância dos meios de avaliação, adotados de forma específica para cada política pública.

Em suma, os gastos sociais realizados no Brasil são relativamente elevados, mas não se dirigem à camada da população que deles realmente carece e por isso não conduzem à redistribuição de rendas, senão até que muita vez levam a sua concentração nas mãos de poucos. (TORRES, 2008, p. 285)

A chamada “visão insulada” da justiça tributária é alvo de críticas de Godoi (2013, p. 148), que afirma que seria “arbitrário formular um juízo de moralidade política sobre a justiça de determinado critério (proporcionalidade, progressividade) ou base de incidência tributária (renda, patrimônio, consumo) sem incluir na análise a forma como os afetados pela tributação são atingidos pela política de gastos públicos”.

Esta visão conjunta entre receitas e despesas, necessária ao efetivo planejamento orçamentário, somente é possível se for garantido ao direito financeiro seu caráter autônomo, conforme pretende a teoria da constituição financeira de Heleno Torres, atribuindo-se sua verdadeira importância na concretização dos princípios constitucionais, dentre eles o da redistribuição de rendas, que é objeto do presente trabalho. A separação doutrinária, bem como a visão distante entre receitas e despesas, acaba por contribuir com uma percepção inadequada do planejamento.

3.3 Dirigismo constitucional e a redistribuição de rendas

Por fim, como terceiro elemento adotado para a conceituação do princípio da redistribuição de rendas, temos sua inserção no modelo intervencionista ou dirigista

exigido constitucionalmente (TORRES, 2014, p. 149), sendo a redistribuição de rendas forma de intervencionismo estatal.

Batista Júnior (2015) explica que o Estado brasileiro modelado pelo texto constitucional é um Estado Tributário Redistribuidor, ou seja, por um lado, a necessidade de arrecadação das receitas é suprida pela tributação. De forma concomitante, no viés dos gastos, deve buscar a concretização da justiça social e a eliminação das desigualdades sociais, objetivos da redistribuição de rendas.

Salienta ainda o autor que importante aspecto para a configuração deste Estado Tributário Redistribuidor é a confiança social, “porque o homem espera sempre alguma reciprocidade quando participa, de alguma forma, de um trabalho ou empreendimento coletivo” (BATISTA JÚNIOR, 2015). Tal aspecto está umbilicalmente relacionado aos princípios do planejamento e da eficiência no processo orçamentário, pois tais princípios contribuem para o aumento da confiança dos cidadãos, por meio da transparência, avaliação e controle de resultados.

Ricardo Lobo Torres (2008) apresenta importante crítica ao discurso existente no Brasil, e que busca contrapor o princípio da redistribuição de rendas ao princípio do desenvolvimento econômico. Para Torres, não passaria de “falsa antinomia”, pois não se deve eleger o desenvolvimento econômico como o mais importante objetivo nacional, sendo na verdade um dos elementos que influenciam na redistribuição de rendas. Ambos os princípios são constitucionalmente exigíveis, nos termos do art. 170 da Constituição Federal de 1988, e devem ser buscados por meio do intervencionismo estatal, não sendo possível se atribuir a um ou outro um maior valor jurídico.

Ressalta-se que diversos estudiosos da ciência da economia vêm demonstrando que o verdadeiro desenvolvimento econômico, no atual modelo capitalista, somente é possível com efetivas medidas, por parte do Estado, no combate à concentração de rendas, não sendo possível que a redução da desigualdade ocorra a partir de um processo econômico “natural” (PIKETTY, 2015).

A concretização do princípio da redistribuição de rendas, ainda, não configura somente diretiva constitucional, sendo consenso perante a sociedade brasileira, que reconhece ser a redução da desigualdade entre ricos e pobres uma condição ao progresso do país (OXFAM BRASIL, 2021).

Este crescente interesse sobre o assunto, relacionado a uma divisão mais igualitária dos recursos públicos, há de ser debatida no contexto da concretização do

princípio da redistribuição de rendas. Certamente, a desigualdade social vem sendo agravada pela influência neoliberal (BRAGA e ISQUIERDO, 2018), e ainda pela própria natureza da acumulação de capital, sendo função do Estado atuar ativamente, por meio de políticas públicas, para a redução desta desigualdade (BATISTA JÚNIOR, 2015; PIKETTY, 2015).

Obviamente que este intervencionismo estatal possui limites, delimitados no referido art. 170 e em outros dispositivos constitucionais, sendo também pressupostos do Estado Democrático de Direito, os quais devem ser observados na instituição das políticas públicas redistributivas³².

Necessário questionar, portanto, não é se deve a atividade financeira do Estado ser direcionada a alcançar a redistribuição de rendas em nossa sociedade, e sim **como** este objetivo deve ser alcançado, ou **em que medida**. Medida aqui não possui significado subjetivo ou axiológico; se traduz em metas concretas e que são necessárias a uma gestão eficiente. Todas estas respostas devem ser obtidas a partir das normas, consoante paradigma teórico adotado.

Destaca-se que, embora a decisão sobre a escolha dos gastos seja basicamente política, isso não afasta a necessária racionalidade na distribuição dos recursos, vez que inserida em um sistema normativo, e assim imbuído de logicidade e ordem, devendo ser observadas as diretivas contidas nas normas legais e constitucionais em qualquer decisão política na atividade financeira do Estado (TORRES, 2014, p. 147).

Contesta-se a conclusão apresentada por Scaff (2020, p. 269), para quem a questão da justiça distributiva seria “um problema primordialmente político, lateralmente econômico e residualmente jurídico”, pois compreende-se que as normas, aprimoradas por meio de metas e critérios objetivos, seriam suficientes para mitigar o referido caráter primordial da decisão política, elevando o aspecto jurídico a sua devida importância dentro do processo orçamentário. A justiça distributiva e a redistribuição de rendas devem ser sim elevadas a um problema primordialmente jurídico, por meio do aprimoramento das normas.

³² “No constitucionalismo do Estado Democrático de Direito, o sistema tributário coopera intensamente para a realização dos fins de valores constitucionais do Estado, mediante obrigações principais ou acessórias, na construção do Estado Social na sua totalidade, inclusive como meio de intervencionismo estatal. Para tanto, a exigência de tributos deverá observar as limitações ao poder de tributar e, quanto à redistribuição, os princípios de bem-estar, dignidade da pessoa humana e solidariedade, afora os valores das ordens social e econômica”. (TORRES, 2014 p. 239)

Conforme leciona Heleno Torres (2014, p. 30), as decisões políticas apenas serão legítimas se perseguirem os fins constitucionalmente estipulados, dentre eles a redistribuição de rendas, devendo a atuação política ser limitada pelo teor das normas orçamentárias, inclusive diante dos instrumentos de controle existentes.

É por meio da política que a justiça das escolhas públicas integra-se às normas de finanças públicas pela eficiência e alocação de prioridades, segundo as necessidades coletivas. Assim, afastada a competência legislativa em matéria de orçamento, e observados os limites constitucionais, como aqueles da Constituição Tributária, tanto o poder executivo quanto o legislador têm ampla liberdade para definir o melhor direcionamento das despesas públicas, programas e redistribuição de rendas, procedimentos a serem seguidos, instrumentos de controle e outros. (TORRES, 2014, p. 137)

Compreende-se que a determinação dos exatos limites do conceito do princípio da redistribuição de renda somente será possível por meio da política, pois são as decisões políticas que integrarão as escolhas públicas às normas orçamentárias, definindo os critérios de eficiência e as prioridades, não sendo possível se olvidar do fato de que são os agentes públicos quem irão deliberar e instituir as políticas públicas.

Todavia, a norma orçamentária tem o papel de limitar e direcionar, por meio de metas específicas, a gestão e o planejamento orçamentário, interferindo diretamente na atuação do gestor público e na decisão política.

Assim como elucida Heleno Torres, compreende-se que, nesta análise da atividade financeira do Estado, a política, por meio das escolhas públicas, configura o limite do próprio direito, não sendo possível desconsiderá-la, o que não afeta a autonomia metodológica da análise, visto que preservada a delimitação interna no ordenamento jurídico (normas orçamentárias).

“Pretender afastar a política do direito constitucional é um erro rotundo na aplicação da Constituição Financeira e das Constituições Econômica, Político-Federativa e Social. Logicamente, deve-se preservar o estudo do direito segundo um método eminentemente jurídico, mas não se pode deixar de assinalar o papel a ser exercido pela política, inclusive como limite do próprio direito. A movimentação das ordens econômica e social segundo o direcionamento dos fins e valores constitucionais somente é possível com os meios financeiros empregados segundo diretrizes políticas previamente definidas, por escolhas públicas, políticas de redistribuição de rendas, ações, programas ou políticas públicas, nacionais, setoriais, regionais ou locais”. (TORRES, 2014, p. 161)

A discricionariedade na eleição de prioridades e na escolha de políticas públicas, a fim de se realizar a redistribuição de rendas, continuará pertencendo ao

agente político, mas este será auxiliado e balizado por meio de uma delimitação racional de critérios objetivos, os quais servirão de fundamento para posterior controle e avaliação da política pública, fases estas que integram o processo orçamentário.

Em suma, é mais facilmente verificável o cumprimento de determinada meta, do que se verificar o quão “virtuoso” ou “perverso” é um sistema orçamentário. Ademais, a verificação quanto ao cumprimento da meta possibilita eventual alteração ou aprimoramento da política pública.

O modelo de intervencionismo estatal, portanto, integrante de nosso atual modelo constitucional dirigista, constitui importante elemento para a definição conceitual do princípio da redistribuição de rendas, na medida em que expõe a forma de atuação do Estado não somente no tocante à atividade financeira e ao direito financeiro, mas também em relação ao modelo econômico e às escolhas políticas, o que coaduna com a autonomia proposta pelo método de Heleno Torres, e que deverá ser considerado na adoção das políticas públicas pertinentes.

4 O PRINCÍPIO DA REDISTRIBUIÇÃO DE RENDAS E O APRIMORAMENTO DA NORMA ORÇAMENTÁRIA: DEFINIÇÃO DE OBJETIVOS E METAS

Delimitado o recorte metodológico proposto, por meio da apresentação do conceito adotado para o princípio da redistribuição de rendas, a partir do marco teórico utilizado no presente trabalho, e também feita a descrição conceitual e analítica das normas orçamentárias brasileiras, à luz da função do planejamento e do princípio da eficiência, passa-se agora propriamente à hipótese proposta inicialmente na pesquisa: a concretização do princípio da redistribuição de rendas deve ocorrer por meio do aprimoramento das normas orçamentárias?

Remetendo às conclusões apresentadas no capítulo segundo, considera-se que a norma orçamentária deve ser analisada a partir da evolução histórica e do atual paradigma do “orçamento-programa”, no qual temos a imperatividade do planejamento e a busca constante pela concretização do princípio da eficiência, por meio do aprimoramento da própria norma, o que possibilitará um controle mais assertivo das metas e resultados.

Ademais, conforme delimitação do princípio da redistribuição de rendas, realizada a partir do recorte metodológico proposto, tal aprimoramento deverá se dar no plano normativo, para que seja possível um planejamento mais eficiente, sendo necessária a previsão mais específica, na própria norma, de metas, a curto, médio e longo prazo.

Uma vez positivadas em um sistema normativo, do “dever-ser”, próprio da ciência do Direito, tais metas não poderão simplesmente não serem cumpridas, a partir de uma pretensa “escolha política” dos agentes públicos.

Neste sentido, em se tratando da redistribuição de rendas, haverá de fato a coexistência dos aspectos normativo e axiológico do princípio, conforme propõe o positivismo jurídico metódico-axiológico da Teoria da Constituição Financeira, descrito como materialmente fechado e axiologicamente aberto, assegurando unidade e conexão das normas constitucionais e infraconstitucionais, e afastando as interferências das outras ciências, tais quais economia, contabilidade e política.

Na eventual impossibilidade de cumprimento das referidas metas, e caso não haja a devida motivação, a partir de motivos relevantes e fundados, e com critérios

objetivos e transparentes de acompanhamento e avaliação, impõem-se também a aplicação de sanções, as quais, por óbvio, também devem ser extraídas da norma.

A partir destas conclusões teóricas preliminares a respeito do problema proposto, e a fim de se comprovar a hipótese apresentada, serão analisadas a seguir as normas orçamentárias federais, bem como as principais políticas públicas adotadas, as quais têm como objetivo a redistribuição de rendas.

Por fim, serão analisadas algumas sugestões de alterações legislativas e que pretendem aprimorar o planejamento orçamentário, definindo metas e diretrizes mais concretas e que visam a efetiva concretização do princípio da redistribuição de rendas.

4.1 A redistribuição de rendas e o federalismo cooperativo

De início, importante justificar o recorte metodológico aqui realizado, pertinente à análise das normas orçamentárias e políticas públicas no âmbito federal. Trata-se de opção, primeiramente, didática, visto não ser possível, diante da infinidade de normas e políticas públicas, um estudo totalmente abrangente, que comporte todos os Estados e Municípios integrantes de nossa federação.

Necessário alertar, todavia, que devido ao princípio da simetria das normas constitucionais, toda a estrutura constitucional das leis orçamentárias descrita nos capítulos anteriores também deverá ser observada por Estados, Municípios e pelo Distrito Federal, inclusive no tocante ao imprescindível planejamento e à busca pela eficiência, para a concretização da redistribuição de rendas.

Não se afasta, contudo, a relativa autonomia normativa nos orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal para tratar de aspectos secundários ou não substanciais, justamente para as adequações que se fizerem necessárias a cada realidade.

A Constituição Federal de 1988 instituiu no sistema orçamentário brasileiro uma estrutura de leis orçamentárias que devem ser elaboradas, aprovadas e executadas de forma integrada e harmônica, permitindo o planejamento e a realização das atividades financeiras do Estado no curto, médio e longo prazos, para todos os Poderes, nos três níveis da federação.

Em face da simetria das normas constitucionais, as disposições orçamentárias estabelecidas no texto constitucional aplicam-se, também, aos orçamentos estaduais, municipais e do Distrito Federal, havendo autonomia normativa destes entes apenas para aspectos não substanciais do orçamento público (por exemplo, para a fixação de prazos de apresentação e tramitação dos projetos de leis orçamentárias). (ABRAHAM, 2021).

Deste modo, à exceção dos chamados aspectos não substanciais das leis orçamentárias, cabem a todos os entes, e não só a União, a observância das normas integrantes da Teoria da Constituição Financeira, analisadas anteriormente, nas quais se incluem os princípios do planejamento e da eficiência, e também o princípio da redistribuição de rendas.

Observa-se que o referido princípio da simetria das normas constitucionais decorre do próprio modelo de federalismo adotado pelo sistema constitucional brasileiro e, portanto, pela Constituição Financeira. Neste sentido, ainda que se adote o mencionado recorte metodológico, não é possível ignorar o fato de que o atual modelo de federalismo extraído das normas constitucionais busca a implementação de um sistema cooperativo, caracterizado por complexa relação de competências, que pretende, em seu último fim, a concretização dos objetivos constitucionais, pressupondo a atuação solidária e coordenada de todos os entes federados.

É bastante comum a discussão acadêmica em torno do federalismo relacionado às competências tributárias, ou seja, na repartição de competências entre as unidades federadas para a instituição de tributos e arrecadação de tais receitas. Por outro lado, dentro da ótica do direito financeiro e das normas orçamentárias, é importante o tratamento desta autonomia e competências sem se perder de vista os gastos públicos, para o cumprimento dos objetivos constitucionalmente previstos. Neste ponto, interessante perceber o federalismo cooperativo como verdadeiro instrumento para a concretização do princípio da redistribuição de rendas³³.

A respeito deste mecanismo de cooperação, verificado em um complexo sistema de relações entre entes federados, Bercovici (2002) explica que o planejamento se dá a partir de dois momentos decisórios: primeiramente, no âmbito federal, se definem conjuntamente as medidas que serão adotadas por todos os entes, e depois cada ente, estadual ou municipal, adapta tais medida à sua realidade

³³ Heleno Torres (2014) apresenta crítica em sua obra sobre a autonomia financeira dos entes de nossa Federação, pontuando o “agigantamento do papel da União” e o problemático cenário de transferência de recursos, pregando uma necessária reflexão acerca do dever de solidariedade, pressuposto do federalismo cooperativo: “As virtudes do constitucionalismo financeiro cooperativo de equilíbrio estão justamente na manutenção das competências com um sistema justo de distribuição de rendas entre as unidades federadas. As competências tributárias das autonomias dos entes federativos devem ser preservadas na mesma medida que estas concorrem para o financiamento equilibrado, com meios suficientes para favorecer o desenvolvimento e a redução de desigualdades regionais, segundo instrumentos verticais e horizontais de redistribuição das rendas tributárias. É nesse contexto que as transferências interestaduais diretas e indiretas (fundos) ganham expressão”. (TORRES, 2014, p. 260)

específica. Em suma, explica que neste modelo de cooperação “a decisão é conjunta, mas a execução se realiza de maneira separada”.

Para o autor, “o real problema da descentralização ocorrida após 1988 é a falta de planejamento, coordenação e cooperação entre os entes federados da União, ou seja, a falta de efetividade da própria Constituição e do federalismo cooperativo nela previsto” (BERCOVICI, 2002).

Percebe-se que este modelo de federalismo cooperativo, ainda que não efetivamente implementado, é bastante adequado ao modelo de planejamento orçamentário pretendido, podendo se extrair, das lições de Bercovici, que seria esperada uma decisão conjunta quanto às metas e resultados a serem atingidos e, posteriormente, cada ente buscaria, de forma a melhor se adequar à realidade, o atingimento de tais metas, formulando as políticas públicas específicas.

Neste sentido, e partindo das lições de Onofre Batista, Belli (2021) afirma que o federalismo cooperativo pressupõe a realização de planejamentos harmônicos entre os entes federados, sob a coordenação da União Federal, sendo esta inclusive uma das vertentes do princípio constitucional da eficiência administrativa.

A conclusão que Belli (2021) alcança em seu trabalho é que existe um “desequilíbrio normativo de obrigações recíprocas no federalismo cooperativo”, e consequente violação ao princípio do federalismo cooperativo, “pois necessariamente as políticas públicas de interesse nacional, coordenadas pela União, devem encontrar no orçamento federal, senão a total, a principal fonte de seu financiamento”.

As disfunções verificadas merecem registro no presente trabalho, pois reforçam a necessidade de um efetivo planejamento da União, nos moldes tratados no capítulo segundo, a fim de que sejam alcançados os objetivos constitucionais, dentre eles a redistribuição de rendas. O federalismo de cooperação e a coordenação por parte da União são elementos estruturantes neste sentido.

Conforme será analisado a seguir, o principal programa atualmente vigente no âmbito federal e que tem como objetivo a redistribuição de renda, chamado Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei n. 14.284/2021, propõe esta implementação e gestão compartilhada entre os entes federativos, determinando uma execução descentralizada pelos Municípios, Estados e Distrito Federal, mas claramente sob a

coordenação da União Federal, inclusive no tocante à avaliação dos resultados (controle de eficiência, previsto no art. 37, §16º, da Constituição Federal)³⁴.

4.2. Políticas públicas de redistribuição de renda no âmbito federal

Conforme delimitado no capítulo anterior, o princípio da redistribuição de rendas comporta uma complexidade de características e definições. No presente trabalho, foram adotados três elementos como essenciais, a fim de se aprimorar seu conceito e adequá-lo ao marco teórico adotado, qual seja, a Teoria da Constituição Financeira, apresentada por Heleno Torres (2014).

Assim, compreende-se o princípio da redistribuição de rendas enquanto diretiva constitucional e princípio fundamental do orçamento público, por meio do qual se pretende direcionar os gastos, de forma prioritária, para aqueles que tem menos.

Além disso, a redistribuição de rendas deve coadunar-se aos objetivos fundamentais da Constituição, possuindo como fim último a redução das desigualdades sociais e da pobreza (1); deve partir de uma análise concomitante da arrecadação, gestão e do gasto (2); e, ainda, pressupõe medidas de intervencionismo por parte do Estado, a partir de planos e programas (planejamento) (3).

A abrangência deste objetivo é destacada também fora dos contornos da ciência do Direito. Para o economista Thomas Piketty (2015), a redistribuição de rendas realizada pelos Estados fiscais modernos é resultado do conjunto de políticas

³⁴ Art. 2º Fica instituído o Programa Auxílio Brasil, no âmbito do Ministério da Cidadania, executado por meio da integração e da articulação de políticas, de programas e de ações direcionadas:

§ 2º São diretrizes do Programa Auxílio Brasil:

IV - a implementação e a gestão compartilhadas entre os entes federativos;

V - a atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com a administração pública estadual, distrital e municipal;

Art. 21. (VETADO).

§ 2º O regulamento indicará o órgão do Poder Executivo responsável por avaliar anualmente, nos termos do §16 do art. 37 da Constituição Federal, os impactos da concessão:

I - dos benefícios de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 4º desta Lei na redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza;

II - dos benefícios de que trata o art. 5º desta Lei na participação dos beneficiários no mercado de trabalho, no desenvolvimento de atividades remuneradas formalizadas e na emancipação produtiva das famílias beneficiárias.

Art. 22. A execução e a gestão do Programa Auxílio Brasil são públicas e governamentais e ocorrerão de forma descentralizada, por meio da conjugação de esforços entre os entes federativos, observados a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social.

públicas relacionadas à tributação, às transferências de renda e às despesas arcadas diretamente pelo Estado, tais quais saúde e educação.

Interessante a similaridade com a delimitação proposta por Heleno Torres:

Ocorre que a redistribuição de rendas pode ocorrer, a título de exemplo, pela redução da renda de algumas categorias, por tributação destas, de modo direto, sobre a renda ou o consumo dos contribuintes, ou indireto, quando se tem os efeitos sobre os preços dos bens (possuidores de renda), ou pelo aumento da renda real de algumas categorias, como ocorre com subsídios, subvenções ou isenções tributárias. (TORRES, 2014, p. 149)

Logo, são inúmeras as políticas públicas que podem protagonizar, dentro do orçamento público, o princípio da redistribuição de rendas. No presente trabalho, conforme elucidado no tópico anterior, seja por razões prático-metodológicas, seja em razão da importante função de coordenação da União Federal, dentro do modelo do federalismo de cooperação, analisar-se-ão as políticas públicas de redistribuição de renda no âmbito federal.

Novamente, o objetivo do presente trabalho não é esgotar a análise a respeito de todas as possibilidades de concretização do princípio da redistribuição de rendas, ou de todas as políticas públicas que podem ser adotadas para tal objetivo constitucional. Não se pretende, ainda, realizar um recorte metodológico excessivo, tratando apenas das políticas públicas relacionadas aos gastos públicos (transferências indiretas ou diretas).

Corroborar a crítica de Godoi (2013), apresentada alhures, no sentido de que deve ser superada, de uma vez por todas, a chamada “visão insulada” da justiça tributária, não sendo possível conclusão alguma acerca da efetividade das normas orçamentárias para a concretização do princípio da redistribuição de rendas apenas a partir de determinado critério específico, devendo ser percebido o processo orçamentário em sua inteireza.

Retomando a abordagem a partir das normas orçamentárias no âmbito federal, conclui Peres e Santos (2020), em trabalho que analisa o orçamento do governo federal brasileiro entre os anos de 1995 a 2016, que é possível identificar diversas contradições. Dentre elas, destaca-se o concomitante aumento dos gastos sociais, que beneficia a população menos favorecida, mas ao mesmo tempo convive com o crescente aumento da regressividade na arrecadação tributária, que contribui com a concentração de renda no topo da pirâmide.

Por fim, a contradição entre diminuição da pobreza e concentração de renda não foi enfrentada em nenhum dos governos do período 1995-2016, e uma reforma tributária ampla e progressiva que contribuísse para reduzir a concentração de renda no país não chegou a ser priorizada. Os dados mostram a manutenção de um padrão concentrador na política tributária das últimas décadas, sendo possível identificar um agravamento da estrutura regressiva da tributação durante os governos de Fernando Henrique Cardoso. Esse padrão é fortalecido por uma política de juros nominais elevados e de alocação de recursos em subsídios ao setor privado.

Apesar disso, observa-se no período uma tendência importante de redução da desigualdade social decorrente da alocação do gasto público em diferentes políticas a partir de meados dos anos 1990. Neste caso, é importante ressaltar os aumentos reais do salário mínimo, que precedem o governo Lula, mas foram ampliados com a regra de atualização pela variação real do PIB, permitindo ganhos importantes no RGPS, nos benefícios da assistência social e no mercado de trabalho. A trajetória de aumento dos gastos públicos em educação e saúde ampliou o acesso a esses serviços, incidindo sobre uma dimensão não monetária da desigualdade. No nosso entender, os dados mostram, corroborando a conclusão de Arretche (2018, p. 18), que a diferenciação partidária (programático-ideológica) não foi um fator suficiente para explicar a redução da desigualdade ocorrida no período 1995-2016, embora possa determinar diferenças de intensidade observadas no período.

Finalmente, o chamado “novo regime fiscal”, criado pela Emenda Constitucional 95/2016, não revê a atual estrutura tributária e vai interromper a tendência redistributiva do gasto público que favorece os mais pobres, agravando, caso não seja revisto, as desigualdades e a concentração de renda. (PERES; SANTOS, 2020, pp. 16-17)

Se por um lado a diminuição da pobreza é objetivo constitucional fundamental e condizente ao princípio da redistribuição de rendas, a concentração de renda, agravada pela regressividade de nossa tributação, é característica que deve ser combatida, determinando o texto constitucional a redução das desigualdades sociais. Assim, uma norma orçamentária na qual se verificam estas duas particularidades mostra-se, sem dúvida, contraditória.

Neste sentido, se por um lado a redução das desigualdades (e, por consequência, a observância do princípio da redistribuição de rendas), se deve à realização dos gastos públicos, conforme conclui a abalizada doutrina do direito financeiro nacional (GODOI, 2013; SCAFF, 2019), não é possível deixar de analisar, para a concretização do princípio, toda a política tributária.

Com esta conclusão parcial, ressalta-se a urgência relacionada às pautas de reforma tributária, que por muitos e muitos anos habitam as Casas do Congresso Nacional, sem qualquer definição conclusiva. A regressividade deve sim ser combatida, mas por si só não seria suficiente para a concretização do princípio da

redistribuição de rendas³⁵, o qual, conforme visto, se aplica ao orçamento público, e, portanto, ao processo orçamentário, que envolve a gestão, a arrecadação e o gasto público. Este é o ponto central que deve sobressair desta análise.

Além disso, a apreciação somente de aspectos quantitativos também não é suficiente, devendo ser mensurada de forma qualitativa a política pública implementada, por meio de objetivos e metas claros, que possibilitem eventual reformulação e/ou aprimoramento.

Conforme dito, a avaliação destas políticas públicas deve ocorrer por meio de aspectos diversos e amplos, dentro do contexto do processo orçamentário, levando-se em consideração as metas e objetivos especificamente previstos.

A seguir, apenas para fins didáticos, apresenta-se uma organização sistemática e abrangente das políticas públicas de transferência de renda no âmbito federal, relacionadas à concretização do princípio da redistribuição de rendas, para então depois se analisar as normas orçamentárias vigentes no âmbito federal (PPA, LDO e LOA). O foco nas políticas públicas de transferência de renda se justifica pela ênfase que lhes é dada pelo planejamento orçamentário no âmbito federal, o que também será demonstrado na sequência.

4.2.1. Políticas pública de redistribuição de renda via transferência de renda indireta

Quando tratamos de políticas pública de transferência de renda indireta, falamos de gastos relacionados a serviços públicos, em geral, de caráter universal, tais quais saúde e educação. São os chamados “gastos *in kind*”, “cuja razão de ser maior é justamente dirimir iniquidades horizontais e verticais, propiciando padrões básicos de serviços e bens que garantam igual acesso a iguais oportunidades a todos os cidadãos” (LAVINAS, 2007).

Tais serviços públicos, como saúde e educação, conforme o texto constitucional, foram erigidos a direitos sociais, havendo expressa previsão quanto à

³⁵ Neste sentido, destaca-se interessante pesquisa conduzida por Paulo Caliendo, na qual concluiu a importância da tributação progressiva para a redistribuição da renda, mas ao mesmo tempo sua insuficiência, de forma isolada, para a redução das desigualdades sociais. “Não há como se afirmar igualmente que a tributação da renda no ‘topo’ provoque necessariamente a redução das desigualdades sociais. Assim, cabe notar que o importante uso da tributação no combate às desigualdades sociais deve se pautar por um posicionamento relevantemente técnico e crítico, distanciando das paixões políticas e ideológicas” (CALIENDO, 2018).

sua forma de financiamento, revelando a priorização do constituinte para a efetivação de tais direitos. Assim, limitou-se a discricionariedade do Administrador Público no processo orçamentário, mas ainda assim sujeita à chamada escolha política, devendo delimitar os contornos das políticas públicas específicas a serem instituídas.

Para Scaff (2009), estas vinculações constitucionais obrigatórias das receitas à certas despesas constituem o chamado “orçamento mínimo social” ou “garantias constitucionais de financiamento dos direitos sociais”.

No caso do orçamento público federal, temos a obrigatoriedade de aplicação de, no mínimo, 15% (quinze por cento) da receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro (anualmente), em ações e serviços públicos de saúde, conforme prevê o art. 198, §§2º e 3º, CF/88.

Já para as políticas públicas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, deve o orçamento público federal direcionar, anualmente, ao menos 18% (dezoito por cento) da receita resultante dos impostos, havendo ainda a complementariedade de recursos oriundos da contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas, e sendo direcionada especificamente para a educação básica, nos termos previstos no art. 212 e §§, CF/88.

A respeito dos gastos com educação, sem se desconsiderar o enorme e complexo sistema de normas que envolvem a concretização de tal direito social, de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 23, V, CF/88), destaca-se a Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seu art. 74, prevê que cabe à União estabelecer, em colaboração com os demais entes federados, o custo mínimo por aluno, “capaz de assegurar ensino de qualidade o padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental”. Trata-se de importante meta de cunho objetivo e que permite a avaliação e adequação, constituindo exemplo do que se propõe enquanto parâmetro de planejamento orçamentário.

Ainda neste “orçamento mínimo social” no âmbito federal, temos também as vinculações constitucionais obrigatórias para a erradicação da pobreza (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, previsto nos artigos 80 a 82 do ADCT), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (art. 239, §§1º e 3º) e os gastos com a seguridade social, financiada nos termos delineados no Capítulo II da Constituição.

A respeito dos gastos com a seguridade social, Braga e Isquierdo (2018), investigando o papel da Previdência Social para a redistribuição de rendas no Brasil, concluem que a referida política pública exerce relevante papel para este objetivo. Após uma análise histórica, as autoras confirmaram a hipótese proposta, no sentido de que o crescimento econômico, por si só, não garante a redução da desigualdade social, sendo fundamental a atuação assertiva do Estado. Concluem, contudo, que tem havido concomitante redução dos benefícios previdenciários no âmbito federal, o que acaba por contrariar o princípio em estudo.

Ressalta-se, por fim, inúmeros outros gastos não obrigatórios, tais quais aqueles pertinentes à habitação, saneamento, infraestrutura, meio ambiente, dentre outros, que também possuem adequação ao princípio da redistribuição de rendas, sendo classificados também como políticas públicas de transferência de renda indireta.

4.2.2. Políticas públicas de redistribuição de renda via transferência de renda direta

Ao lado das políticas públicas de transferência de renda indireta, estão aquelas classificadas como programas de transferência de renda direta, os quais, por sua vez, acabam sendo subdivididos entre programas condicionados e programas incondicionados. Como programas condicionados, compreendem-se aqueles nos quais se exige do beneficiário o cumprimento de requisitos, tais quais frequência escolar, saúde preventiva, dentre outros. Já nos programas incondicionados, a transferência de renda se dá sem a necessidade de comprovação de qualquer condição por parte do beneficiário.

No âmbito federal, ainda na década de 1990, tivemos a implementação de diversos programas de transferência de renda direta, tais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes de baixa renda, o Programa de Garantia de Renda Mínima Vinculada à Educação (PGRM), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Bolsa Alimentação, sendo todos estes programas condicionados.

Em 2004, tivemos a instituição do Programa Bolsa Família, maior programa de transferência direta de renda implementado no Brasil (FREIRE; BERNARDES, 2020),

atualmente substituído pelo Programa Auxílio Brasil, o qual, por sua relevância, será examinado em apartado no tópico seguinte.

4.2.3. As leis orçamentárias federais vigentes: objetivos e metas

No âmbito federal, encontra-se em vigor a Lei n. 13.971/2019, que instituiu o Plano Plurianual para o período de 2020 a 2023 (**PPA**). Destaca-se, já do artigo 2º da referida Lei, os conceitos apresentados para objetivo e meta. Em suma, ambos significam uma declaração de resultado a ser alcançado, mas a meta deve descrever o resultado a ser alcançado de forma mais específica, de natureza quantitativa ou qualitativa, e que contribui para o alcance do objetivo.

Do artigo 3º da Lei n. 13.971/2019, destacam-se as seguintes diretrizes do PPA 2020-2023, intrinsecamente relacionadas à concretização do princípio da redistribuição de rendas: (i) a promoção e defesa dos direitos humanos, com foco no amparo à família; (ii) o combate à fome, à miséria e às desigualdades sociais; (iii) a dedicação prioritária à qualidade da educação básica; e (iv) a ampliação e fortalecimento dos serviços de saúde.

O PPA 2020-2023 é integrado pelos anexos I a IV, constando do anexo I os programas finalísticos, conceituado enquanto “conjunto de ações orçamentárias e não orçamentárias, suficientes para enfrentar problema da sociedade, conforme objetivo e meta”, nos termos do art. 2º, inciso XII da norma.

Dentre estes programas finalísticos, destaca-se o Programa 5028, “Inclusão Social por meio do Bolsa Família e da Articulação de Políticas Públicas”, posteriormente alterado para o Programa 5035, “Promoção de Cidadania por meio do Auxílio Brasil e da articulação de Políticas Públicas”. Para além das eventuais modificações verificadas na transição destas políticas públicas, as quais serão analisadas no tópico a seguir, destaca-se um acréscimo de aproximadamente 10 (dez) bilhões de reais para os exercícios de 2022-2023.

A meta estipulada seria o atendimento de 100% (cem por cento) das famílias elegíveis ao Programa, enquanto o objetivo seria a promoção da redução da pobreza e extrema pobreza e a emancipação das famílias por meio da transferência de renda e da articulação de políticas públicas, visando a cidadania e a superação de vulnerabilidades sociais.

A análise do anexo I do PPA permite concluir ser esta a principal política pública de redistribuição de rendas atual, no âmbito das normas orçamentárias federais.

Observa-se, em diversos dispositivos do PPA, a referência à função do planejamento orçamentário, estando expressamente prevista a obrigatoriedade de compatibilização da LDO e LOA com as diretrizes previstas no PPA, além da obrigatoriedade de monitoramento e avaliação.

Destacam-se dois principais instrumentos neste sentido: o Relatório Anual de Monitoramento, a ser encaminhado anualmente pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, e o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas.

A respeito do Programa Bolsa Família, o Relatório Anual de Monitoramento, ano-base 2020 (BRASIL, 2021), pontuou que:

Quanto ao público do Bolsa Família (PBF), no mês de dezembro de 2020, 14.274.021 famílias foram beneficiárias do PBF, sendo que 12.321.917 dessas famílias receberam valor adicional por estarem elegíveis à extensão do Auxílio Emergencial - AER (Medida Provisória nº 1.000/2020), e 59.159 famílias beneficiárias do PBF receberam exclusivamente o Auxílio Emergencial - AE (Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020). Observa-se, assim, que a cobertura de atendidos pelo PBF e AE-PBF superou a estimativa de pobreza oficial, de 13.738.415 famílias, de acordo com o Censo de 2010. (BRASIL, 2021)

Já o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas, ano-base 2020 (BRASIL, 2021), concluiu, dentre outros pontos, ser necessária a realização de novo censo demográfico, “para se atualizar a linha de pobreza e, com isto, a meta de cobertura nacional”, destacando que “a limitação orçamentária propicia a formação de filas de espera de novas adesões”, e ainda que “novos estudos estão em andamento para nova estrutura de benefícios”.

Ainda no âmbito federal, temos vigente a Lei n. 14.194/2021, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias da União para o ano de 2022 (**LDO**). Dentre as prioridades e metas da administração pública federal para o exercício de 2022, destacam-se (i) a agenda para a primeira infância e (ii) o Programa Nacional de Imunização - PNI. O Programa do Bolsa Família, atual Auxílio Brasil, não foi indicado.

Por fim, a lei orçamentária anual (**LOA**) para o ano de 2022, até a data de finalização do presente trabalho³⁶, ainda não foi promulgada, e segue aguardando a

³⁶ 17 de janeiro de 2022.

sanção do Presidente da República desde o dia 03 de janeiro, com o texto aprovado pelo Poder Legislativo.

4.3. A instituição do Programa Auxílio Brasil e sua compatibilização com as normas federais

Em 30 de dezembro de 2021 foi publicada a Lei n. 14.284, que instituiu o Programa Auxílio Brasil, em substituição ao Programa Bolsa Família. A análise da presente norma e das políticas públicas por ela instituídas mostram-se fundamentais para o recorte metodológico proposto no presente trabalho, visto ser a principal política pública de redistribuição de renda existente no âmbito federal, conforme indica o próprio PPA, examinado no tópico anterior.

Mas antes de adentrar na análise da recentíssima norma, são necessários comentários a respeito da Lei n. 10.836/2004, que instituiu o Programa Bolsa Família, o qual foi revogado pela atual Lei do Programa Auxílio Brasil, a fim de compreender os principais aspectos desta transição entre políticas públicas.

O Programa Bolsa Família consistia na principal política pública de redistribuição de renda que vigia anteriormente ao Programa Auxílio Brasil, sendo um caso de sucesso no mundo, conhecido como maior programa de transferência direta de renda implementado no Brasil (FREIRE; BERNARDES, 2020). A Lei n. 10.836/2004 previa o pagamento de um benefício básico incondicional, e também uma complementação, sujeita à condicionais.

Paralelamente à Lei n. 10.836/2004, importante registrar também a vigência da Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004, e que instituiu a renda básica de cidadania. A referida política pública, contudo, jamais foi implementada pelo governo federal, sendo verificada total ausência de linearidade e planejamento não só diante destas duas normas, como também a partir dos diversos projetos de lei já apresentados perante o Congresso Nacional (FREIRE; BERNARDES, 2020).

Ao contrário do que ocorreu com a Lei n. 10.836/2004 (Bolsa Família), a Lei n. 10.835 (renda básica de cidadania) não foi revogada pela Lei n. 14.284/2021 (Auxílio Brasil). Ao contrário, a novel lei expressamente previu em seu art. 1º, parágrafo único, que “o Programa Auxílio Brasil constitui uma etapa do processo gradual e progressivo

de implementação da universalização da renda básica de cidadania a que se referem o caput e o § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004”.

Pontua-se, contudo, relevante diferença entre as mencionadas políticas públicas (renda básica de cidadania e Auxílio Brasil), visto ser a primeira espécie de benefício a ser concedido de maneira incondicionada a todos os brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos, não importando a condição socioeconômica, nos termos do que determina o art. 1º da referida norma.

Registra-se a existência de críticas a respeito dos programas de transferência de renda direta, e especialmente os condicionados, pois por vezes acabam por “restringir a demanda, tornando o acesso difícil, inconveniente (custos elevados para obter o benefício), quando não estigmatizante, levando, pois, a que beneficiários potenciais dispensem o auxílio monetário” (LAVINAS, 2007).

Por outro lado, se sabe que as condicionantes e a opção por políticas públicas focalizadas têm como vantagem possibilitar maior assertividade na redistribuição de rendas, na medida em que serão beneficiados aqueles cidadãos que de fato possuem menos recursos, observando-se o princípio da capacidade receptiva e, por consequência, a redistribuição de rendas.

Neste sentido, os efeitos positivos do programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade, e, portanto, sua contribuição para a concretização do princípio da redistribuição de rendas dentro das normas orçamentárias federais, foram e são reiteradamente destacados por estudos avaliativos.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA (2019)³⁷, as políticas públicas anteriores à implementação do programa Bolsa Família não foram suficientes para reduzir de forma expressiva a desigualdade. Foi após 2004, com sua criação, que o efeito redistributivo foi sendo claramente delineado, o que se verifica por meio do índice Gini³⁸.

³⁷ O IPEA é fundação pública federal vinculada ao Ministério da Economia, do governo federal.

³⁸ Segundo o IPEA, “o Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos”. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em 06 dez. 2021.

Contudo, o estudo chama atenção que, mesmo após tantos anos desde sua implementação, os valores de transferências são bastante modestos, sendo necessário o direcionamento de uma parcela maior do orçamento federal para esta política pública, com a devida readequação orçamentária.

Em última instância, o que impede que o PBF seja mais eficaz no combate à pobreza e à desigualdade é o valor modesto dos benefícios. Hoje, cada família recebe em média cerca de R\$ 180, valor que representa um grande avanço em relação aos primeiros anos do programa, mas que ainda é muito baixo para que cumpra sua vocação de garantir uma renda mínima aos mais pobres. Como o orçamento do PBF ainda é muito pequeno quando comparado ao universo de despesas do governo federal, a decisão quanto a reajustes reflete mais prioridades políticas que restrições fiscais propriamente ditas. (IPEA, 2019)

Além do mencionado estudo, divulgado em 2019 pelo IPEA, tem-se diversas outras avaliações que se debruçaram sobre a referida política pública do Bolsa Família, inclusive no âmbito das próprias normas orçamentárias.

A exemplo, foi mencionado anteriormente o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas de 2020 (BRASIL, 2021), instrumento obrigatório segundo o PPA federal, o qual concluiu, dentre outros pontos, que para o aprimoramento da política pública seria necessária a realização de novo censo demográfico, “para se atualizar a linha de pobreza e, com isto, a meta de cobertura nacional”, destacando que “a limitação orçamentária propicia a formação de filas de espera de novas adesões”, e ainda que “novos estudos estão em andamento para nova estrutura de benefícios”.

Conforme visto anteriormente, tais métodos de avaliação e acompanhamento são essenciais para o aprimoramento das normas orçamentárias, estando intimamente relacionados ao princípio da eficiência. As conclusões apresentadas devem ser objeto de cuidadosa verificação pelos gestores públicos, pois são essenciais no aprimoramento da política pública, o que deve sempre ser buscado. Não se trata de mera escolha política, mas sim de imposição de nossa Constituição Financeira, a qual positivou o princípio da eficiência.

Retomando à análise da Lei n. 14.284/2021 (Auxílio Brasil), trata-se de norma oriunda da Medida Provisória n. 1.061, publicada em agosto de 2021³⁹, propondo uma

³⁹ Justificada a urgência da Medida Provisória em “virtude da premente necessidade de continuar a proteger os segmentos mais vulneráveis da população ainda neste ano de 2021, diante da finalização do Auxílio Emergencial 2021 em outubro, e considerando que os efeitos econômicos ocasionados pela pandemia de Covid-19 ainda estarão presentes”. Quanto à relevância, aponta a “importância dos

nova política pública em substituição ao Bolsa Família, com “uma ampliação significativa em seu escopo, além de simplificar a cesta de benefícios”, pretendendo a “emancipação dos beneficiários também por meio de participação em políticas e programas de inclusão produtiva urbana e rural, além da promoção da capacitação para o trabalho e o incentivo ao empreendedorismo”⁴⁰.

Em razão desta MP, os pagamentos aos beneficiários foram iniciados em novembro de 2021, com valor médio de R\$ 217,18 (duzentos e dezessete reais e dezoito centavos), sendo que a partir de dezembro de 2021 os beneficiários tiveram uma complementação extraordinária, em razão de outra Medida Provisória, de n. 1.076, chegando a R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Registra-se ainda que, em razão do Decreto n. 10.919, de 29 de dezembro de 2021, tal benefício extraordinário, para se alcançar os ditos R\$ 400,00 (quatrocentos reais), fora prorrogado até dezembro de 2022, ressaltando a norma que não se trata de benefício de caráter continuado.

Registra-se que a precariedade e não continuidade do benefício complementar e extraordinário contradiz a própria justificativa apresentada para a instituição de Medida Provisória, para a substituição da política pública outrora instituída. A justificativa se pautou em argumentos de aprimoramento e estruturação, contrapondo à política pública anterior, chamada de Auxílio Emergencial, que foi concedido de forma pontual e temporária, em razão da devastadora pandemia da Covid-19. A precariedade do benefício extraordinário, todavia, não corrobora tal aprimoramento.

Impossível não se registrar ainda, diante do atual contexto decorrente da (pós) pandemia do coronavírus, a urgência quanto às políticas públicas emergenciais, típicas da chamada transferência direta de renda, o que não afasta (em verdade, apenas torna mais necessária) o aprimoramento de políticas de longo prazo e de soluções duradouras.

O Estado Tributário Redistribuidor não pode abdicar de seus deveres sociais e da missão de minimizar as desigualdades sociais. É certo que a fome e a miséria não podem esperar, portanto, o Estado não pode, em alguma porção, abrir mão de seu papel assistencialista, mas soluções mais duradouras, que garantam o empoderamento dos mais pobres, não podem ser colocadas em segundo plano. (BATISTA JÚNIOR, 2015)

programas federais de transferência de renda, para a manutenção de um nível mínimo de bem-estar nas famílias mais vulneráveis”.

⁴⁰ Conforme contido na Exposição de Motivos. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1061-21.pdf>. Acesso em 10 jan. 2022.

Pois bem. A precariedade intrínseca à Medida Provisória culminou em sua conversão em lei, publicada em 30 de dezembro de 2021, instituindo assim o Auxílio Brasil, sendo esta a principal política pública de redistribuição de renda existente no âmbito federal, conforme já ressaltado.

A novel Lei define como cidadão em situação de extrema pobreza aquele com renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais). Anteriormente, na vigência do Bolsa Família, essa condição era definida para renda familiar *per capita* mensal igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais). Já a situação de pobreza para a Lei n. 14.284/2021 é aquela na qual o cidadão possui uma renda per capita entre R\$ 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais). Anteriormente, na vigência do Bolsa Família, essa condição era definida para renda familiar *per capita* de até R\$ 200,00 (duzentos reais)⁴¹.

O que se observa, portanto, é que a nova política pública atualizou muito pouco os parâmetros para inclusão dos cidadãos nas condições de pobreza e extrema pobreza, o que, sem dúvida, impacta diretamente na efetiva redistribuição de renda e na erradicação da pobreza. Apenas para fins comparativos, veja-se que a FGV Social⁴² adota como parâmetro para condição de pobreza a renda *per capita* mensal de R\$ 233,00 (duzentos e trinta e três reais). Ademais, veja-se que, à época da instituição do Bolsa Família (2004), enquadrava-se na situação de pobreza o cidadão que auferia renda mensal *per capita* equivalente a aproximadamente um terço do salário mínimo⁴³, o que hoje equivaleria a R\$ 404,00 (quatrocentos e quatro reais).

Sem dúvida, tratam-se de valores defasados, havendo proteção insuficiente à pobreza e à extrema pobreza. Neste sentido, já havia concluído o Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas de 2020, que indicou como necessária a realização de novo censo demográfico, “para se atualizar a linha de pobreza e, com isto, a meta de cobertura nacional”, a fim de aprimorar a política pública.

Além de entender ser necessária uma avaliação mais adequada no tocante à atualização destes parâmetros, a eliminação da “fila de espera” dos brasileiros que aguardam o recebimento do benefício, que atinge cerca de 1,5 milhão de famílias

⁴¹ Valores anteriores, que serviam de referência para o Programa Bolsa Família, encontravam-se regulamentados no Decreto n. 5.209/2004, com última alteração dada pelo Decreto n. 10.851/2021.

⁴² Disponível em <<https://cps.fgv.br/Pobreza-Desigualdade>>. Acesso em 10 jan. 2022.

⁴³ Salário mínimo equivalia a R\$ 260,00 (duzentos e sessenta reais), nos termos da Lei n. 10.888/2004, enquadrando-se na situação de pobreza aquele que auferia renda mensal *per capita* de até R\$ 100,00, nos termos do Decreto n. 5.209/2004.

(mais de 3 milhões de pessoas) atualmente⁴⁴, deve ser prioridade no aperfeiçoamento da política pública.

Do mesmo modo, tivemos uma modesta atualização no valor dos benefícios pagos, isso se considerados os valores de caráter não temporário / precário, mencionados alhures. Já o valor adicional atualmente pago no Auxílio Brasil, em razão de norma excepcional, não possui estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o cenário orçamentário atual (que ainda aguarda a sanção da LOA para 2022), em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000).

A respeito do gasto público direcionado às políticas públicas de transferência de renda direta, são importantes as reflexões a respeito do montante que seria adequado para este gasto público, na análise do orçamento federal. Ainda à época do Programa Bolsa Família, Misabel Derzi (2014) sugeriu uma correlação entre o gasto com a referida política pública e o valor indevidamente suportado pelos beneficiários, cidadãos de baixa renda, por meio do pagamento de injusta carga tributária, decorrente principalmente da elevada tributação sobre o consumo.

O sistema tributário brasileiro é regressivo e exatamente aqueles cidadãos dotados de mais baixa renda suportam-lhe injustamente a carga. Se a Constituição determina que os tributos sejam graduados de acordo com a capacidade econômica de cada um, é direito daqueles que pagam os impostos, sem qualquer disponibilidade econômica para isso, obter a devolução do montante injustamente transferido aos cofres públicos. Esse deveria ser o marco a adotar como parâmetro. (DERZI, 2014, p. 49)

Derzi propõe uma reflexão acerca da concessão dos chamados “benefícios” a partir da ótica tributária e da capacidade contributiva, em especial em relação à regressividade, característica fortemente presente em nosso sistema. Ela alerta que a ausência de estudos específicos sobre o tema acarreta na total liberalidade do legislador na instituição das regras pertinentes, visto que tais políticas públicas muitas vezes são vistas como meramente assistenciais, sem se ter em mente que, na verdade, representam políticas públicas essenciais para se combater a regressividade e o princípio da redistribuição de rendas.

⁴⁴ Fonte: Agência Senado. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/12/02/senado-aprova-auxilio-brasil-programa-social-que-substitui-o-bolsa-familia>

Conforme visto a partir da Teoria da Constituição Financeira, não se trata de mera “escolha política”, mas sim de diretiva constitucional, devendo o Estado agir efetivamente para promover a redistribuição de rendas.

A conclusão do ensaio de Derzi possui extrema pertinência e correlação com as normas orçamentárias, pois somente por meio de tais análises é possível uma visão conjunta entre receitas e despesas, permitindo uma avaliação assertiva e a definição de metas, por meio de um planejamento adequado.

Evidente que além de tais gastos com programas de transferência de renda direta, conforme chama atenção Scaff (2018, p. 292), “não se pode esquecer de que os direitos sociais, dentre eles educação e saúde também disputam recursos entre si, pois existe limitação do orçamento”.

Conforme dito, não é possível se separar ou destacar, do todo orçamentário, apenas uma espécie de gasto público ou programa social, devendo tal avaliação e planejamento ser realizado na sua completude, levando-se em consideração metas e objetivos mais concretos, passíveis de uma mensuração quantitativa, mas prioritariamente qualitativa.

A aferição da regressividade do sistema tributário deveria ser a meta mínima, numericamente definida, com que os benefícios e programas assistenciais deveriam ser mensurados. Temos toda responsabilidade coletiva e objetiva pela implementação e manutenção dos males de um sistema tributário regressivo e penalizante para os muitos pobres. O Estado tem o dever de reparar tal injustiça. Somente acima desse limite, poderíamos pensar em responsabilidade pessoal pelas escolhas feitas. (DERZI, 2014, p. 62)

No mesmo sentido, a crítica de Fernando Scaff:

O esvaziamento do debate orçamentário acarreta que as discussões financeiras no Brasil, em especial sobre o gasto público, se sucedem de forma fragmentária e sem nenhuma relação com a discussão da arrecadação tributária. Salário mínimo em uma hora, vinculação de royalties do petróleo para educação em outro momento, e por aí vai. Deve-se buscar integração entre o sistema tributário e o sistema financeiro, de modo a que formem um todo solidário, coerente e consistente, o que só pode ocorrer no âmbito orçamentário. (SCAFF, 2018, p. 292)

A necessidade de uma análise integrada entre o sistema tributário e financeiro também é sugerida por Paulo Caliendo (2018), que apresenta uma crítica à teoria que apresenta a tributação da renda como forma central de combate à desigualdade.

Neste ínterim, a integração realizada no âmbito orçamentário, proposta neste trabalho, acaba por reforçar a conclusão de ambos autores.

A partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Lavinias (2007) concluiu que o modelo de gastos orçamentários adotado no Brasil para combate à pobreza e redistribuição de rendas não seria o mais adequado, pois concentra-se em gastos com programas de transferência de renda focalizados, sem promover o simultâneo aumento dos gastos com programas de redistribuição de renda indireta, como educação, saúde, saneamento básico, entre outros.

Claramente, temos dificuldade na mensuração quanto ao uso dos gastos públicos, pois geralmente tais análises geralmente são focadas em aspectos quantitativos somente, principalmente quanto à renda monetária declarada, desconsiderando principalmente aspectos qualitativos.

É consensual o entendimento acerca do aumento do gasto social do governo federal e seus impactos na redução da pobreza e na queda do Gini nesta década. Entretanto, autores como Pochmann e Lavinias alertam para a redução do gasto federal em algumas funções imprescindíveis para a redução efetiva da desigualdade, como habitação e saneamento. (LAVINAS, 2007)

As vantagens e benefícios para a concretização do princípio da redistribuição de rendas, percebidos a partir das políticas públicas de transferência de renda classificadas como indiretas, tais qual saúde, saneamento, habitação, educação e assistência, são inúmeras. Contudo, faltam dados consolidados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), prejudicando a avaliação e o aprimoramento para a melhor realocação dos gastos públicos.

Como crítica conclusiva, Lavinias (2007) afirma que “o debate deve trilhar caminhos novos sob pena de fazermos do modelo americano residual de proteção social ancorado na atribuição de *safety nets*, de valor relativamente baixo, o nosso referencial de sociedade”, sugerindo ser inapropriado e ineficiente a adoção de modelos estrangeiros sem a necessária adequação à nossa Constituição Financeira. Isso porque o modelo norte-americano, praticamente restrito às transferências de renda direta, já se mostrou inefetivo para a erradicação da pobreza e redistribuição de rendas.

Assim, retomando os princípios do planejamento e da eficiência, analisados no capítulo anterior, e imprescindíveis no processo orçamentário, percebe-se a necessidade de políticas públicas de longo prazo, para um processo emancipador, o que deve ser observado pelo atual Programa Auxílio Brasil e pelas outras políticas públicas instituídas a nível federal, o que deve estar devidamente compatibilizado nas leis orçamentárias, alcançando de fato o objetivo da redistribuição de rendas, estipulado na Constituição Federal de 1988.

As políticas assistencialistas amenizam a miséria, pontualmente, mas não possibilitam uma vida verdadeiramente digna para os seres humanos de comunidades carentes, a partir do momento que não geram trabalho. Na realidade, as ortodoxas formas de atuação estatal assistencialista, ou mesmo a levada a cabo por grupos religiosos ou por organizações de caridade, na maioria dos casos, não atribuem às populações desses espaços socioculturais o status de “sujeitos de sua própria história”, nem, favorecem a realização de um processo emancipador. (BATISTA JÚNIOR, 2015)

Este caráter “emancipatório” das políticas públicas de transferência de renda direta muitas vezes é relacionado às chamadas condicionalidades. As condicionalidades impostas nas duas políticas públicas (Bolsa Família e Auxílio Brasil) são bastante similares, determinando que o beneficiário comprove o devido acompanhamento de saúde e a frequência escolar daqueles em idade escolar.

No entanto, conforme salientado no texto de exposição de motivos do Auxílio Brasil, é atribuído à nova política pública, como principal diferença da anterior, maior possibilidade de “emancipação” daqueles que dela se beneficiam. Neste aspecto, contudo, verifica-se que a Lei acaba por deixar a cargo de posterior regulamento as regras e operacionalização pertinentes, razão pela qual este aspecto deverá ser analisado futuramente.

Um outro aspecto da novel Lei n. 14.284/2021 que merece atenção se refere aos vetos dos artigos 21 e 42, diante de sua intrínseca pertinência com a função do planejamento do orçamento e com o princípio da eficiência, institutos elegidos como centrais no presente trabalho.

O art. 21, caput, previa que “as despesas do Programa Auxílio Brasil correrão à conta das dotações alocadas ao Programa, que deverão ser suficientes para atender a todas as famílias elegíveis aos benefícios de que tratam os incisos I, II, III e IV do caput do art. 4º desta Lei”. Nas razões do veto, exaradas pelo Presidente da República, constou que:

A proposição legislativa estabelece que as despesas do Programa Auxílio Brasil correriam à conta das dotações orçamentárias alocadas ao Programa, que deveriam ser suficientes para atender a todas as famílias consideradas elegíveis para o recebimento do Benefício Primeira Infância, do Benefício Composição Familiar, do Benefício de Superação da Extrema Pobreza e do Benefício Compensatório de Transição.

Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que a vinculação de atendimento de todas as famílias consideradas elegíveis alteraria a natureza da despesa do programa de transferência de renda do Governo federal e acarretaria, conseqüentemente, a ampliação das despesas com o Programa Auxílio Brasil, em desconformidade com o disposto nos art. 16, art. 17, art. 24 e art. 26 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, nos art. 125 e art. 126 da Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020 - Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021, no art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e no art. 8º da Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Ademais, a proposição legislativa estaria em divergência com o disposto em seu § 1º, o qual confere ao Poder Executivo federal a prerrogativa de compatibilizar a quantidade de beneficiários e de benefícios financeiros previstos com as dotações orçamentárias disponíveis, o que afastaria a obrigatoriedade de atender, na integralidade, todas as famílias que cumprissem automaticamente os requisitos estabelecidos neste Projeto de Lei de Conversão. (BRASIL, 2021)

Das razões acima, aponta-se como óbice, em suma, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as leis orçamentárias. Todavia, evidente contrassenso, visto que reconhece ser a política pública de natureza não obrigatória e temporária, contrariando inclusive a exposição de motivos da Medida Provisória que a instituiu.

O art. 16 da LRF é claro ao prever que “a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa” deverá ser acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração de compatibilidade com as leis orçamentárias, sendo tais requisitos pressupostos para um adequado planejamento orçamentário.

Repisa-se que o Programa Auxílio Brasil se apresenta justamente como uma versão aperfeiçoada do Bolsa Família, o que pressupõe adequado planejamento, dentro do atual paradigma do “orçamento-programa”, analisado no capítulo segundo. Portanto, esperava-se a devida adequação orçamentária, com a indicação das dotações orçamentárias disponíveis, em atenção aos preceitos da LRF e do texto constitucional.

Quanto à mencionada “prerrogativa” do Poder Executivo em se adequar a quantidade de beneficiários às dotações orçamentárias disponíveis, afastando a obrigatoriedade de se atender todas as famílias que cumprem os requisitos, trata-se de justificativa que encontra óbice no próprio texto normativo, prevendo expressamente o §3º do art. 4º que os benefícios financeiros “constituem direito das

famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza a eles elegíveis nos termos desta Lei, sendo-lhes assegurado o acesso às transferências de renda tão logo se verifique que elas preenchem os requisitos para isso”.

Assim, não é possível que a decisão política anule o expresso “dever-ser” normativo, devendo ser observadas as diretivas contidas nas normas legais e constitucionais em qualquer decisão política na atividade financeira do Estado (TORRES, 2014, p. 147), atendendo a todos aqueles cidadãos que se adéquam nas condições estipuladas na norma.

Já o segundo veto da Lei n. 14.284/2021, e que também merece a devida análise, se refere ao art. 42 e seus parágrafos e incisos, os quais previam metas para a redução das taxas de pobreza e de extrema pobreza.

CAPÍTULO III

DAS METAS PARA TAXAS DE POBREZA

Art. 42. São definidas, na forma deste Capítulo, metas para taxas de pobreza, observada a condução sustentável da política fiscal, direcionada a um ambiente macroeconômico estável compatível com a geração de empregos e de renda.

§ 1º Ficam estabelecidas as seguintes metas para taxas de pobreza no Brasil, nos 3 (três) anos subsequentes à publicação desta Lei, respectivamente:

I - taxa geral de pobreza inferior a 12% (doze por cento), 11% (onze por cento) e 10% (dez por cento);

II - taxa de extrema pobreza inferior a 6% (seis por cento), 4% (quatro por cento) e 3% (três por cento).

§ 2º Para os anos subsequentes aos previstos no § 1º deste artigo, o Poder Executivo federal estabelecerá metas inferiores e decrescentes para a taxa de pobreza no Brasil.

§ 3º A apuração das taxas de pobreza será feita pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), na forma do regulamento, e terá como referência as linhas internacionais de pobreza de US\$ 3,20 (três dólares e vinte centavos) e de extrema pobreza de US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos), ambas ajustadas pela paridade do poder de compra.

§ 4º Com periodicidade definida em regulamento, o Poder Executivo federal publicará, inclusive pela internet, relatório sobre a evolução das taxas de pobreza, as medidas tomadas pelo governo para cumprimento das metas, os riscos de descumprimento e as providências recomendadas para o gasto público e o sistema tributário.

§ 5º Caso as metas de que trata esta Lei não sejam cumpridas, o Poder Executivo federal dará ampla divulgação às razões que levaram ao seu descumprimento e encaminhará documento público ao Congresso Nacional, que deverá conter:

I - a descrição detalhada das causas do descumprimento;

II - as providências para assegurar o cumprimento;

III - o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

§ 6º O documento público de que trata o § 5º deste artigo será objeto de apresentação pelo órgão federal competente em audiência pública no Congresso Nacional. (BRASIL, 2021)

Das razões do veto apresentado pelo Presidente da República, aponta-se como justificativa novamente à pretensa “contrariedade ao interesse público”, e ainda o suposto óbice da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposição legislativa estabelece metas para taxas de pobreza, observada a condução sustentável da política fiscal, direcionada a um ambiente macroeconômico estável compatível com a geração de empregos e de renda. Ademais, determina que, caso as metas de pobreza não fossem cumpridas, o Poder Executivo federal daria ampla divulgação às razões que teriam levado ao seu descumprimento e as informaria ao Congresso Nacional. Entretanto, a proposição legislativa contraria o interesse público, tendo em vista que o estabelecimento de metas resultaria em impacto na despesa pública diante do compromisso imposto ao Poder Executivo federal para o seu cumprimento, sem a devida estimativa do seu impacto orçamentário e a medida de compensação correspondente, na hipótese de haver aumento da despesa pública. Tal medida geraria ônus ao Poder Executivo federal, o que impossibilitaria a alocação discricionária do recurso público de acordo com a disponibilidade orçamentária, em alinhamento à gestão fiscal responsável, de que trata o § 1º do art. 1º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, diante das restrições impostas pelo atual cenário fiscal do País. (BRASIL, 2021)

Contudo, também em relação a este dispositivo vetado, entende-se haver clara afronta à função do planejamento e ao princípio da eficiência, o que, por consequência, afetam a concretização da redistribuição de rendas no âmbito das políticas públicas federais.

O estabelecimento de metas, adequadas ao impacto orçamentário decorrente do aumento da despesa pública, é imposição não apenas da Constituição Financeira, mas também das próprias leis orçamentárias federais vigentes. Conforme analisado alhures, o PPA já impôs como meta o “atendimento de 100% das famílias pobres elegíveis ao Programa, de acordo com a estimativa de pobreza oficial”.

Ademais, a tentativa de extinção de quaisquer metas de cunho objetivo para a política pública impede a necessária avaliação e adequação, constituindo exemplo do que não se espera como parâmetro de planejamento orçamentário.

Evidente que a política pública recém instituída ainda deverá ser objeto de apreciação e análise mais profundas, inclusive a partir dos instrumentos obrigatórios de avaliação previstos nas leis orçamentárias federais. Destaca-se, inclusive, os percalços a serem enfrentados, em termos de previsão de receitas, após a aguardada publicação da LOA federal, a qual, conforme dito alhures, aguarda a sanção por parte do Poder Executivo.

Não obstante, partindo de uma análise preliminar, conforme os aspectos aqui abordados, não se verifica um aprimoramento da política pública de redistribuição de rendas, ao contrário do que se propõe, havendo, ainda, limitações legais à sua efetiva implementação, além de contrariedade às normas orçamentárias vigentes e à Constituição Financeira.

4.4. Propostas para a efetivação do princípio da redistribuição de rendas

A seguir, analisar-se-ão, brevemente, algumas propostas já apresentadas e atualmente em debate, para a efetivação do princípio da redistribuição de rendas, incluindo-se sugestões de alterações normativas.

4.4.1. A mensuração de uma “dívida social”

Conforme visto, a redistribuição de rendas, para uma adequada concretização a partir das normas orçamentárias, carece ainda da efetiva observância à função do planejamento e ao princípio da eficiência, o que pressupõe o estabelecimento de metas e objetivos mais concretos, por meio dos quais se torna possível uma adequada avaliação e aprimoramento da política pública.

Para Tavares da Silva (2020), em recente artigo publicado, deve ser retomado o debate a respeito da “dívida social”, diante de sua relevância para as políticas públicas, sendo “categoria jurídica central no processo de planejamento econômico estatal”. Para o autor, o planejamento impõe informações claras e objetivas a respeito de seus objetivos, o que seria possível por meio do cálculo desta “dívida social”.

Reconhecendo se tratar de proposição difícil e até mesmo utópica, sugere o autor que a “dívida social” conste do balanço patrimonial do poder público, com a devida inscrição na contabilidade pública, podendo ser mensurada por meio de indicadores objetivos, garantindo maior transparência e publicidade, permitindo melhor avaliação e aprimoramento das políticas públicas de redistribuição de rendas.

Temos muitas estatísticas e indicadores, porém nenhum mecanismo institucional que os apresentem de forma sistemática em dois dos principais instrumentos de política econômica: balanço patrimonial (que trata do reconhecimento e contabilização dos ativos públicos adquiridos por meio da implementação das políticas públicas) e as leis orçamentárias (que autorizam as despesas que viabilizam tais políticas). É preciso unir estatísticas e

indicadores a respeito da dívida social aos instrumentos que dão publicidade ao uso de recursos públicos. (TAVARES DA SILVA, 2020, p. 638)

A proposta se mostra adequada às conclusões preliminares apresentadas no tópico anterior. A exemplo, no aprimoramento da redistribuição de rendas, por meio da política pública do Auxílio Brasil, teríamos estabelecida uma “dívida social” a partir dos parâmetros definidos para pobreza e extrema pobreza, os quais podem ser atualizados ao passar dos anos, de modo a ampliar ou diminuir os beneficiários exigidos, realizando-se ainda a devida adequação nas normas orçamentárias.

Para esta mensuração e atualização, destaca-se ser fundamental a atuação dos institutos de pesquisa federais, IBGE e IPEA, que já possuem reconhecida expertise e podem colaborar com a definição de uma metodologia adequada.

Outra sugestão interessante do autor em seu trabalho é a inclusão na LDO do Anexo de Metas Sociais, a semelhança do que se exige atualmente para o Anexo de Metas e de Riscos Fiscais, e que seria importante para garantir maior vinculação entre o PPA e a LOA, aprimorando, por conseguinte, o planejamento.

Em suas conclusões, sugere o autor a edição de uma lei complementar pertinente ao processo orçamentário, ponto já explorado no presente trabalho, e ainda o aprimoramento do balanço patrimonial público, de forma a modernizá-lo e adequá-lo ao planejamento.

4.4.2. A “Agenda 2030” e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

A chamada “Agenda 2030” foi adotada em setembro de 2015 por 193 (cento e noventa e três) Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil, sendo estabelecidos 17 (dezessete) objetivos de desenvolvimento sustentável (ODEs), e dentre estes objetivos 169 (cento e sessenta e nove) metas de ação global, para alcance até 2030, possuindo caráter recomendatório⁴⁵.

Em relação ao princípio da redistribuição de rendas, é possível destacar a correlação direta com o objetivo de “erradicação da pobreza” (ODS 1) e de “redução das desigualdades” (ODS 10).

⁴⁵ Segundo RAMIRO (2021), os ODS são “metas de caráter recomendatório (*goal settings*), cuja implementação depende de uma governança envolvendo diversos atores”, contrapondo-se a uma “formulação normativa tradicional em que o acordo internacional é incorporado à legislação nacional (*rule making*)”.

Não se tratam, contudo, das únicas correlações possíveis, visto que diversos outros objetivos para o desenvolvimento sustentável também contribuem para a concretização do princípio da redistribuição de rendas. É o caso do ODS 4 (“educação de qualidade”) e do ODS 3 (“saúde e bem-estar”), que propõe “assegurar a educação inclusiva equitativa e de qualidade” e “assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos e todas, em todas as idades”. Como visto, a realização de tais gastos públicos pode ser classificada como gasto de transferência de renda indireta, e contribuem para a concretização do princípio, na medida em que os gastos acabam sendo direcionados majoritariamente para aqueles com maior capacidade receptiva, promovendo a redução das desigualdades, objetivo fundamental de nossa República.

No âmbito do governo federal, temos participação ativa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no acompanhamento de tais objetivos e metas, sendo disponibilizadas diversas informações relevantes⁴⁶.

Exemplificativamente, para o ODS1 (“erradicação da pobreza”), são apresentadas cinco metas para o Brasil, todas elas objetivas e concretas, devidamente acompanhadas por seus indicadores e gráficos de acompanhamento:

Meta 1.1: “Até 2030, erradicar a pobreza extrema para todas as pessoas em todos os lugares, medida como pessoas vivendo com menos de PPC\$3,20 per capita por dia”.

Meta 1.2. “Até 2030, reduzir à metade a proporção de homens, mulheres e crianças, de todas as idades, que vivem na pobreza monetária e não monetária, de acordo com as definições nacionais”.

Meta 1.3. “Assegurar para todos, em nível nacional, até 2030, o acesso ao sistema de proteção social, garantindo a cobertura integral dos pobres e das pessoas em situação de vulnerabilidade”.

Meta 1.4. “Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade, tenham acesso a serviços sociais, infraestrutura básica, novas tecnologias e meios para produção, tecnologias de informação e comunicação, serviços financeiros e segurança no acesso equitativo à terra e aos recursos naturais”.

Meta 1.5. “Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais”. (IPEA, 2019)

A estipulação das referidas metas pela Agenda 2030 mostra-se totalmente compatível com os conceitos de planejamento e eficiência analisados no capítulo segundo deste trabalho, diante de sua clareza e objetividade, expressando a medida

⁴⁶ Para maiores informações, recomenda-se a consulta ao sítio eletrônico do IPEA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>>. Acesso em 18 out. 2021.

de alcance do objetivo, de forma quantitativa ou qualitativa, permitindo a avaliação, ao longo do tempo, a respeito da evolução para atingimento do objetivo, a partir dos indicadores utilizados.

Interessante observar, inclusive, que as metas previstas no art. 42 da Lei n. 14.284/2021⁴⁷ (Programa Auxílio Brasil), e que fora vetado pelo Presidente da República, conforme visto, partiam justamente dos parâmetros adotados pela ODS1 da Agenda 2030, considerando as linhas internacionais de pobreza de US\$ 3,20 (três dólares e vinte centavos) e de extrema pobreza de US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos), ambas ajustadas pela paridade do poder de compra.

Claramente, tivemos uma tentativa de adequação da política pública federal aos padrões internacionais de redistribuição de renda, o que, infelizmente, foi rechaçado pelo Chefe do Poder Executivo.

Estudo divulgado em 2021, produzido por entidades da sociedade civil, chamado Relatório Luz 2021, apresentado perante a Câmara dos Deputados em audiência pública, afirma que o Brasil não apresentou desenvolvimento satisfatório em relação a nenhuma das metas contidas na Agenda 2030 (RELATORIO, 2021).

⁴⁷ CAPÍTULO III

DAS METAS PARA TAXAS DE POBREZA

Art. 42. São definidas, na forma deste Capítulo, metas para taxas de pobreza, observada a condução sustentável da política fiscal, direcionada a um ambiente macroeconômico estável compatível com a geração de empregos e de renda.

§ 1º Ficam estabelecidas as seguintes metas para taxas de pobreza no Brasil, nos 3 (três) anos subsequentes à publicação desta Lei, respectivamente:

I - taxa geral de pobreza inferior a 12% (doze por cento), 11% (onze por cento) e 10% (dez por cento);
II - taxa de extrema pobreza inferior a 6% (seis por cento), 4% (quatro por cento) e 3% (três por cento).

§ 2º Para os anos subsequentes aos previstos no § 1º deste artigo, o Poder Executivo federal estabelecerá metas inferiores e decrescentes para a taxa de pobreza no Brasil.

§ 3º A apuração das taxas de pobreza será feita pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua), na forma do regulamento, e terá como referência as linhas internacionais de pobreza de US\$ 3,20 (três dólares e vinte centavos) e de extrema pobreza de US\$ 1,90 (um dólar e noventa centavos), ambas ajustadas pela paridade do poder de compra.

§ 4º Com periodicidade definida em regulamento, o Poder Executivo federal publicará, inclusive pela internet, relatório sobre a evolução das taxas de pobreza, as medidas tomadas pelo governo para cumprimento das metas, os riscos de descumprimento e as providências recomendadas para o gasto público e o sistema tributário.

§ 5º Caso as metas de que trata esta Lei não sejam cumpridas, o Poder Executivo federal dará ampla divulgação às razões que levaram ao seu descumprimento e encaminhará documento público ao Congresso Nacional, que deverá conter:

I - a descrição detalhada das causas do descumprimento;
II - as providências para assegurar o cumprimento;
III - o prazo no qual se espera que as providências produzam efeito.

§ 6º O documento público de que trata o § 5º deste artigo será objeto de apresentação pelo órgão federal competente em audiência pública no Congresso Nacional.

O ano de 2020 se encerrou com mais de metade da população do País (113 milhões de pessoas) em situação de insegurança alimentar, sem saber se teriam o que comer no dia seguinte. 19 milhões de pessoas passaram fome. Vale ressaltar que a fome atinge 10,7% das famílias negras, contra 7,5% das famílias brancas. Ou seja, a pandemia agrava a desigualdade social no Brasil. (RELATORIO, 2021)

Segundo manual desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2018), que fornece apoio e estratégias para a implementação da Agenda 2030, o Poder Legislativo possui um papel essencial para a concretização dos ODS, visto ser do parlamento a competência para a aprovação das normas orçamentárias de alocação dos gastos públicos, e também no monitoramento das metas. Apesar de haver um monitoramento pela ONU, por meio de indicadores globais, a própria organização sugere que cada país realize sua própria avaliação e controle a respeito das metas e objetivos, adequando às prioridades de atuação.

Atualmente, tramita perante a Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 1.308/2021, que institui a Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável a ser observada pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, determinando que o poder público adote, na elaboração de planos, programas e políticas públicas, os objetivos e metas propostos pela ONU.

Na justificação do PL, afirma-se que o Decreto n. 8.892/2016, que criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no intuito de elaborar um plano de ação para implementação da Agenda 2030, fora revogado pelo atual Chefe do Poder Executivo, não existindo, atualmente, nenhum órgão responsável pela implantação dos ODS em nosso país. Além disso, a justificação do PL ressalta que fora vetado, também pelo atual Chefe do Poder Executivo, o dispositivo do PPA que determinava a adoção dos ODS como diretriz para o orçamento 2020-2023, impedindo mais uma vez o desenvolvimento de uma agenda sustentável no Brasil.

Ramiro destaca que a extinção da Comissão em 2019 “marcou o afastamento do governo federal da Agenda 2030 sem a proposição de uma estratégia alternativa, o que é sintomático da dificuldade do país em construir um planejamento de longo prazo” (RAMIRO, 2021), e que, até 2018, era realizado um acompanhamento da Agenda ODS, alinhando às diretrizes do PPA anteriormente vigente (2016-2019).

Paralelamente a este cenário, verificado no âmbito federal, temos diversos Estados e Municípios adotando instrumentos de planejamento relacionados a tais objetivos e metas, alinhando-os às normas orçamentárias.

A exemplo, temos o Orçamento Temático dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Orçamento ODS), adotado pelo Município de Belo Horizonte, e “que busca mapear o alinhamento das políticas públicas municipais expressas no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) com as metas estabelecidas pela agenda ODS” (ORÇAMENTO, 2020). Deste modo, é possível verificar se os gastos públicos estão sendo realizados de modo a se alcançar os ODS. Isso é feito por meio da classificação e vinculação de cada item pertinente aos gastos públicos a um ou vários dos 17 objetivos estipulados pela ONU.

Conforme divulgado pela gestão do Município (ORÇAMENTO, 2020), o acompanhamento é possível por meio de ferramenta de avaliação no tocante à adequação das normas previstas no Plano Plurianual às metas previstas na agenda ODS, tornando público o detalhamento da execução financeira por ODS, sendo possível a geração de relatórios no Módulo Orçamento Temático do SOF, e acesso público no painel interativo.

A respeito da Agenda 2030 e dos ODS, conclui-se pela total pertinência e adequabilidade à função do planejamento e ao princípio da eficiência, podendo ser utilizadas as metas como excelente instrumento para a concretização da redistribuição de rendas, a partir dos objetivos fixados, condizentes com os objetivos constitucionais. Para tanto, essencial seja considerada, na elaboração das normas orçamentárias, o atingimento de tais metas, adequando-as à realidade brasileira e aos limites orçamentários.

4.4.3. Uma lei de responsabilidade social?

Em recente decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal nos autos do Mandado de Injunção n. 7.300 (BRASIL, 2021), foi reconhecida a omissão do Poder Executivo no tocante à implementação da renda básica de cidadania, programa instituído pela Lei n. 10.835/2004, norma esta anterior à lei que instituiu o programa Bolsa Família, importante política pública tratada anteriormente.

Prolator do voto vencedor na mencionada contenda judicial, o Ministro Gilmar Mendes tratou, na ocasião, de algumas proposições relacionadas à concretização do princípio da redistribuição de rendas dentro da ótica das normas orçamentárias, dentre elas a instituição de uma lei de responsabilidade social, a qual possui íntima relação com o planejamento e a eficiência das políticas públicas instituídas para tal finalidade.

Registra-se que esta atuação mais impositiva por parte do Poder Judiciário, quando da análise de normas orçamentárias, decorre de uma longa evolução temporal e do amadurecimento do próprio paradigma relacionado à função do orçamento público, já analisada no capítulo segundo deste trabalho.

O controle de constitucionalidade das normas orçamentárias é instrumento legítimo, contudo excepcional, em razão do basilar princípio da separação dos poderes. Como visto, o processo orçamentário é de competência dos Poderes Legislativo e Executivo, por meio da elaboração das normas orçamentárias, cabendo a seus agentes a instituição, avaliação e aprimoramento das políticas públicas, inclusive aquelas relacionadas à redistribuição de renda.

Não se pode olvidar, ainda, que a atuação mais incisiva por parte do Poder Judiciário decorre não apenas da ausência de planejamento e inobservância do princípio da eficiência, destacado alhures, sendo também fruto da crise das instituições democráticas, que assola o Brasil, merecendo transcrição, neste tocante, os ensinamentos de Rui Medeiros, destacados no voto do Ministro Gilmar Mendes:

A atribuição de uma função positiva ao juiz constitucional harmoniza-se, desde logo, com a tendência hodierna para acentuação da importância e da criatividade da função jurisdicional: as decisões modificativas integram-se, coerentemente, no movimento de valorização do momento jurisprudencial do direito.

O alargamento dos poderes normativos do Tribunal Constitucional constitui, outrossim, uma resposta à crise das instituições democráticas.

Enfim, e esse terceiro aspecto é particularmente importante, a reivindicação de um papel positivo para o Tribunal Constitucional é um corolário da falência do Estado Liberal. Se na época liberal bastava cassar a lei, no período do Estado Social, em que se reconhece que a própria omissão de medidas soberanas pode pôr em causa o ordenamento constitucional, torna-se necessária a intervenção activa do Tribunal Constitucional.

Efectivamente, enquanto para eliminar um limite normativo (v.g. uma proibição ou um ônus) e restabelecer plenamente uma liberdade, basta invalidar a norma em causa, o mesmo não se pode dizer quando se trata de afastar uma omissão legislativa inconstitucional. Neste segundo caso, se seguir o modelo clássico de justiça constitucional, a capacidade de intervenção do juiz das leis será muito reduzida. Urge, por isso, criar um sistema de justiça constitucional adequado ao moderno Estado Social. (MEDEIROS *apud* BRASIL, 2021)

Neste sentido, sugere Gilmar Mendes a instituição de uma lei de responsabilidade social, que “estabeleça normas de organização administrativo-federativa voltada para a responsabilidade na elaboração, implementação, consolidação e expansão de políticas públicas sociais” (BRASIL, 2021).

Chama-se atenção, no voto, para a ausência de norma jurídica que trate da melhoria dos índices sociais e econômicos de grupos vulneráveis, sendo necessárias que as políticas públicas sociais sejam previsíveis e estáveis.

A título de lege ferenda, o Congresso Nacional poderia aprovar a estipulação de processo permanente de planejamento da atuação estatal, com o fortalecimento do controle social sobre as metas, planos e objetivos, como instrumentos de gestão e participação comunitária; a transparência na elaboração e divulgação dos documentos sociais, enunciados em linguagem simples e objetiva; o amplo acesso da sociedade às informações sobre os índices sociais e aos procedimentos de aplicação dos recursos públicos, sem prejuízo de outras medidas socioeconômicas. (BRASIL 2021)

A ausência de planejamento e definição de metas quanto à redistribuição de rendas pode ser exemplificada pela ausência de critérios para a atualização dos benefícios relacionados ao programa Bolsa Família, política pública anteriormente vigente, e também para o atual Auxílio Brasil, conforme já visto.

Conforme ressaltado anteriormente neste trabalho, não se trata apenas de se apegar a critérios quantitativos, visto que estes por vezes não são suficientes para se avaliar a eficiência de uma política pública, sendo de extrema importância também a definição de critérios qualitativos.

Contudo, a ausência de atualização efetiva dos benefícios é bastante representativa e demonstra a ausência de qualquer planejamento ou meta de melhoria das políticas públicas, reforçando a necessidade de instrumentos normativos que promovam o planejamento orçamentário, para a concretização do princípio da redistribuição de rendas.

Neste tocante, observa-se a tramitação o Projeto de Lei (PL) n. 5.343/2020, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB), atualmente com a relatoria do Senador Antônio Anastasia. O PL, que aguarda a realização de audiência pública junto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ), cria a Lei de Responsabilidade Social, sendo fruto de proposta apresentada pelo Centro de Debate de Políticas Públicas (CDPP), grupo de estudos sem fins lucrativos e apartidário.

O modelo proposto pelo CDPP se propõe mais eficiente que o programa Bolsa Família e a renda básica de cidadania, e abrange, além do PL já em trâmite, uma Proposta de Emenda à Constituição

O estudo aponta que as políticas públicas já instituídas possuem como foco ou os trabalhadores que já estão no mercado formal (como o Abono Salarial e o Salário Família) ou os muito pobres (alcançados pelo programa Bolsa Família ou Auxílio Brasil), ficando descobertos das políticas públicas aqueles trabalhadores informais, sujeitos às intempéries do mercado e da volatilidade típica da economia, fato este bastante evidenciado pela pandemia do coronavírus.

Justamente neste contexto promovido pela pandemia, intensificaram-se as discussões a respeito do necessário aprimoramento das políticas públicas de transferência de renda. Segundo o CDPP, é possível distinguir dois tipos de problemas: de um lado, temos um grupo de cidadãos que não gera renda suficiente para sair da pobreza, e de outro temos um grupo de cidadãos que, em que pese gerar renda, sujeita-se a esta volatilidade econômica.

Não há pretensão, aqui, de se investigar a fundo tais distinções problemas específicos ou soluções. Certo é que ambos se relacionam à concretização do princípio da redistribuição de rendas, e dentro da ótica do planejamento e da eficiência mostra-se bastante positiva a análise aguçada destrinchar os problemas e propor soluções específicas para cada um deles, traçando estratégias específicas.

Uma ferramenta destacada e adequada ao princípio da eficiência é o Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), que deve ser aperfeiçoado para que se torne mais abrangente e efetivo na identificação do público definido como beneficiário da política pública de redistribuição de renda, incluindo inclusive os trabalhadores que integram o mercado informal e também devem ser considerados para a efetiva concretização do princípio da redistribuição de rendas.

O PL n. 5.343/2020 define metas específicas para a taxa de pobreza, estabelecendo como objetivo para os três anos subsequentes à publicação da norma, respectivamente, os percentuais de 12% (doze por cento), 11% (onze por cento) e 10% (dez por cento) para a pobreza e os percentuais de 4% (quatro por cento), 3% (três por cento) e 2% (dois por cento) para a extrema pobreza. Transcorrido este lapso temporal, a norma determina que deverá o Poder Executivo estabelecer novas metas inferiores e decrescentes.

É previsto ainda o critério para mensuração destes percentuais, que deverá observar as pesquisas realizadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), conforme base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua).

A atenção ao princípio da publicidade e da eficiência é também observada no texto, estando prevista a divulgação semestral dos dados, bem como as medidas tomadas pelo Governo Federal para o atingimento das metas. A proposta é que, se afastando o caráter de discricionariedade outrora analisado, caberá ao Poder Executivo justificar eventual descumprimento, por meio de descrição detalhada e ainda providencias e prazo para o efetivo cumprimento, o que remete à defendida natureza material da norma orçamentária.

Esta proposição legislativa apresenta intrínseca similaridade à alteração proposta para a LDO, no tocante ao estabelecimento do Anexo de Metas Sociais, visto no tópico referente à “dívida social”. Novamente, a ideia principal extraída da proposta é o estabelecimento de metas e objetivos relacionados à ordem social, similar ao que temos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A proposta legislativa poderia contribuir com a redistribuição de rendas, sendo instrumento garantidor de investimentos e resultados na área social, auxiliando no controle das políticas públicas, e, portanto, do princípio da eficiência, devendo a norma delinear um modelo que atribua tal responsabilidade, de forma coordenada, a todos os Poderes de Estado e todas as esferas de governo (municipal, distrital, estadual e federal), a fim de se atingir as diretrizes previstas em nossa Constituição Financeira.

5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa demonstrou estar ultrapassada a ideia do orçamento público enquanto mero ato formal de previsão de receitas e despesas. O arcabouço normativo que abrange a atividade financeira nacional, há muito, está em constante mudança, e finalmente vem sendo percebida, pela doutrina e pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir de sua primordial função do planejamento.

A respeito da atuação do Poder Judiciário, acredita-se que esta continuará sendo aprimorada, por meio de decisões judiciais proferidas a partir do princípio da eficiência, reconhecendo-se cada vez mais o aspecto finalístico e caráter material da norma orçamentária.

Observou-se, no tocante à classificação de sua natureza enquanto meramente formal ou também material, que as divergências ainda persistem, passando ainda pela discussão quanto ao seu caráter impositivo ou autorizativo da norma orçamentária. Tais oposições apenas reforçam que as teorias tradicionais pertinentes à norma orçamentária não são mais suficientes para a necessária análise pertinente às complexas estruturas e objetivos relacionados ao sistema do direito.

Neste sentido, a Teoria da Constituição Financeira, de Heleno Torres, marco teórico adotado na pesquisa, apresenta relevantes contribuições para o aprimoramento da discussão, visto que o método "positivista metódico-axiológico" permite que a norma orçamentária seja interpretada sem a interferências incoerentes advindas das outras ciências, com uma coesão "sistêmico-constitucional", coesão esta essencial ao planejamento.

Esta mesma coesão pode ser verificada a partir da ideia do “processo orçamentário”, por meio do qual se busca a integração das leis orçamentárias. Da análise de diversos dispositivos constitucionais, conclui-se que o controle da execução orçamentária, etapa integrante deste processo, já é uma exigência. Ademais, a observância de metas e resultados, expressamente vinculados à eficácia e eficiência, já é de cunho obrigatório, em observância ao próprio “dever ser” da norma. Neste sentido, o eventual não cumprimento deve ser acompanhado da devida justificação por parte da Administração Pública, sendo importante a motivação do ato.

A ausência de uma lei complementar de normas gerais se revela, todavia, como um importante indício de que a função do planejamento do orçamento público não

vem sendo devidamente considerada por parte dos agentes públicos, havendo diversas lacunas quanto a esta integração, o que dificulta a consecução dos objetivos constitucionalmente previstos.

Todo este exame a respeito da norma orçamentária, da função do planejamento e do princípio da eficiência, à luz da Teoria da Constituição Financeira, tornou possível uma delimitação conceitual do princípio da redistribuição de rendas, o qual, a partir dos argumentos apresentados, ocupa lugar de destaque na atividade financeira do Estado, sendo por isso eleito como objeto central da pesquisa.

A verificação da hipótese proposta, por meio da análise das leis orçamentárias federais vigentes, do Auxílio Brasil (antigo Bolsa Família) e ainda de algumas propostas legislativas em discussão, permitiram comprovar não apenas a ausência de metas e objetivos específicos para a concretização do princípio da redistribuição de rendas, como também os poucos meios objetivos de controle da eficiência da ação administrativa quanto a este fim, em afronta ao federalismo cooperativo.

A ausência da delimitação normativa acaba por privilegiar a chamada “escolha política”, balizada muitas vezes por interesses escusos e alheios ao direito. Não se mostra suficiente, dentro da ótica proposta, a mera justificação pertinente à escassez de recursos.

A existência de metas específicas no âmbito da atividade financeira, mais especificamente quanto à redistribuição de rendas, possibilitaria a alteração da lógica atualmente vigente, que parte inicialmente de diagnósticos macroeconômicos sobre a dívida e o resultado fiscal, para somente após se definir as políticas públicas e seus respectivos gastos. É o que pretendem as propostas estudadas, as quais merecem uma análise mais acurada por parte da academia.

Esta inversão da lógica orçamentária, na qual primeiro se definem as metas e objetivos, para prioridades dos gastos, e posteriormente se definem os recursos financeiros necessários, ao que parece seria uma técnica adequada de planejamento, com a opção por metas e objetivos mais específicos, pertinentes, inclusive, com o financiamento das políticas sociais necessárias à concretização do princípio da redistribuição de rendas, reduzindo a prevalência de aspectos políticos e/ou econômicos e afastando o mero objetivo da eficácia da norma orçamentária.

Conferir maior eficiência ao planejamento orçamentário, em observância às normas do Direito Financeiro brasileiro, se mostra ainda mais cogente no gravíssimo

cenário em que se encontram as contas públicas, em um contexto de (pós) pandemia, que tem exigido atuação cada vez mais assertiva por parte do Estado, na proteção da população menos favorecida. O texto constitucional impõe medidas de intervencionismo estatal, estando a redistribuição de rendas diretamente relacionada ao desenvolvimento econômico e social.

O aprimoramento das normas orçamentárias por meio da compatibilização com os planos nacionais e regionais também se mostra necessário à busca do desenvolvimento nacional, que pressupõe a concretização do princípio de redistribuição de rendas, conforme se extrai das normas constitucionais (art. 174, CF/88). O planejamento, nesta ótica, tem a difícil missão de compatibilização de todas estas normas, sem perder de vista referido princípio, o qual, conforme dito, é considerado como um dos mais importantes do orçamento.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021. *E-book* (não paginado).

ABRAHAM, Marcus. Efetividade e vinculação das leis orçamentárias e a ADI 4663. *In*: GOMES, Marcus Lívio; ABRAHAM, Marcos; TORRES, Heleno Taveira (coord). **Direito Financeiro na Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: homenagem ao Ministro Marco Aurélio. Curitiba: Juruá, 2016, p. 305-323.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. **REDAE**, Salvador, v. 4, p. 1-7, nov./dez./ jan. 2006.

BACH, Marcel Eduardo Cunico. **A competência tributária à luz do princípio da eficiência**. 2016. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/45168>>. Acesso em: 29 jun. 2019.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **O outro Leviatã e a corrida ao fundo do poço**. São Paulo: Almedina, 2015. *E-book* (não paginado).

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 2 ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

BELLI, Reinaldo. **Gastos públicos e as relações de poder financeiro na federação brasileira**: inconstitucionalidade dos projetos federais custados com os orçamentos subnacionais. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

BERCOVICI, Gilberto. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 3, n.1, p. 13, 2002.

BERNARDES, Flávio Couto. **Lei de responsabilidade fiscal e a gestão da administração pública**. Belo Horizonte: Educação e Cultura, 2008.

BRAGA, Juliana Toralles dos Santos; ISQUIERDO, Ana Maria Correa. A previdência social como política de distribuição e redistribuição de renda. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 4, n. 1, p. 115, jan./jun. 2018.

BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil** (de 25 de março de 1824). Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 18 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 24 de fevereiro de 1891). Rio de Janeiro, 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (de 16 de julho de 1934). Rio de Janeiro, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil** (de 18 de setembro de 1946). Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 11 mai. 2021.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm>. Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. **Lei n. 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.835.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 11 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.971, de 27 de dezembro de 2019**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13971.htm>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021**. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14284.htm>. Acesso em: 14 jan. 2022.

BRASIL. **Lei n. 14.194, de 20 de agosto de 2021**. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária de 2022 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14194.htm>. Acesso em: 14 dez. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 14 jul. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021.** Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Mpv/mpv1061.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%201.061%2C%20DE%209%20DE%20AGOSTO%20DE%202021&text=Institui%20o%20Programa%20Aux%C3%ADlio%20Brasil,Brasil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.>. Acesso em: 8 dez. 2021.

BRASIL. **Mensagem de veto n. 743, de 29 de dezembro de 2021.** Diário Oficial da União: seção 1, página 11, Brasília, 30 dez. 2021. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2021/lei-14284-29-dezembro-2021-792178-veto-164250-pl.html>>. Acesso em: 8 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório Anual de Monitoramento: Plano Plurianual 2020-2023.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/documentos/ppa-2020-2023/relatorio-anual-de-monitoramento/view>>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. **Relatório Anual de Avaliação de Políticas Públicas.** Brasília, 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-avaliacao-planejamento-energia-e-loteria/documentos/cmap/relatorio-anual-de-avaliacao-de-politicas-publicas/view>>. Acesso em 06 jan. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 188, de 2019.** Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2019. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão. ADI 640.** Direito Constitucional e Tributário. Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira - C.P.M.F. Ação Direta de Inconstitucionalidade "da utilização de recursos da C.P.M.F." como prevista na Lei nº 9.438/97. Lei Orçamentária: ato político-administrativo - e não normativo. Impossibilidade jurídica do pedido: art. 102, I, "a", da C.F. [...] 3. Ação Direta de Inconstitucionalidade não conhecida, prejudicado, pois, o requerimento de medida cautelar. Plenário. Decisão unânime. Relator Min. Sydney Sanches, 12 fev. 1998. Brasília: STF, 1998. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14699167/questao-de-ordem-na-acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-1640-uf>>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão. ADI 2925**. Processo objetivo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei orçamentária. Relatora Min. Ellen Gracie, 19 dez. 2003. Brasília: STF, 2003. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266953>>. Acesso em: 24 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão. ADI 4048**. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 405, de 18.12.2007. Abertura de crédito extraordinário. Limites constitucionais à atividade legislativa excepcional do poder executivo da edição de medidas provisórias. Relator Min. Gilmar Mendes, 14 maio 2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=542881>>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão. ADI 4049**. Constitucional. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 402, de 23 de novembro de 2007, convertida na Lei. nº 11.656, de 16 de abril de 2008. Abertura de crédito extraordinário. Ausência dos requisitos constitucionais da imprevisibilidade e da urgência (§3º do art. 167 da CF), concomitantemente. Relator Min. Carlos Brito, 05 nov. 2008. Brasília: STF, 2008. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=591261>>. Acesso em: 20 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Acórdão. ADI 4663**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Direito Constitucional e Financeiro. Sistema Orçamentário Constitucional inaugurado pela Constituição da República de 1988. Teleologia voltada ao planejamento da atuação do Poder Público. Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado de Rondônia (Lei nº 2.507/11). Termo ad quem. Final do exercício financeiro subsequente. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Prazo de vigência esgotado ao término do exercício financeiro de 2012. Exaurimento da eficácia do diploma normativo e das normas impugnadas. Perda superveniente de objeto. Ação direta de inconstitucionalidade prejudicada. Relator Min. Luiz Fux, 15 out. 2014. Brasília: STF, 2014. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7489933>>. Acesso em: 20 out. 2020

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão. Embargos de Declaração em. Mandado de Injunção n. 7.300**. Embargos de declaração no mandado de injunção. 2. Embargos de declaração opostos pelo requerente. 3. Contradição. Interposição de embargos com o objetivo de rediscutir matéria devidamente enfrentada e rebatida pelo Colegiado. Impossibilidade. Precedentes. 4. Embargos de declaração rejeitados. 5. Embargos de declaração opostos pela União. 6. Omissão. Art. 76, §10, da Lei 9.504/1997. Teto de gastos. 7. Cumprimento de decisão judicial. Prevalência do princípio da dignidade humana. Insustentabilidade das alegações da embargante. Rejeição. 8. Ausência de requisitos de embargabilidade. Rediscussão de matéria devidamente enfrentada e rebatida pelo Colegiado. 9. Inexistência de quaisquer dos vícios do art. 1.022 do CPC. 10. Embargos de declaração rejeitados. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 23 nov. de 2021. Brasília: STF, 2021. Disponível em:

<<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5886456>>. Acesso em: 07 nov. 2021.

CALIENDO, PAULO. **A tributação progressiva da renda e a redistribuição da renda: o caso do Brasil**. Revista da Faculdade Mineira de Direito, v. 20, p. 190-214, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 31. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CONTI, José Maurício. Descaso com o planejamento deixa o país sem rumo. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 22 set. 2015. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2015-set-22/contas-vista-descaso-planejamento-deixa-pais-rumo>>. Acesso em: 14 ago. 2021.

CONTI, José Maurício. Orçamento, planejamento e gestão: desafios e perspectivas. *In*: CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de; MACEDO, Marco Antônio Ferreira (org.). **Direitos Fundamentais e Estado Fiscal: estudos em homenagem ao professor Ricardo Lobo Torres**. Salvador: JusPodivm, 2019.

CORREIA NETO, Celso de Barros. **Orçamento Público: uma visão analítica**. 2008. Monografias. (II Prêmio Soft de Monografias) - Escola de Administração Fazendária, 2008. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4675>>. Acesso em: 20 jul. 2021.

COSTA GONTIJO, Pedro Augusto; BERNARDES, Flávio Couto. Budgetary Legal Rule Theory. **Journal of Law and Criminal Justice**, v. 7, n. 1, p. 51-66, jun. 2019. Disponível em: <https://www.academia.edu/50846689/Budgetary_Legal_Rule_Theory>. Acesso em: 17 abr. 2021.

COSTA GONTIJO, Pedro Augusto; BERNARDES, Flávio Couto. A Função da Constituição Financeira. **Revista Internacional Consinter de Direito**, Porto, v. 6, n. 11, p. 327-349, 2º sem. 2020.

DALLARI, Adilson. Orçamento impositivo. *In*: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury (org.). **Orçamentos públicos e direito financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 385-432.

DERZI, Misabel Abreu Machado. Guerra fiscal, Bolsa Família e Silêncio (Relações, efeitos e regressividade). **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v. 16, n. 108, p. 39-64, fev./ maio 2014.

FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Botelho. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

FREIRE, Ana Paula Ribeiro; BERNARDES, Flávio Couto. Renda básica e orçamento: reflexões no contexto da pandemia. *In*: GODOI, Marciano Seabra de; MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito; ROCHA, Sergio André; BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves;

VALADÃO, Marcos Aurélio Pereira (org.). **A pandemia da COVID-19 no Brasil em sua dimensão financeira e tributária**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2020. p. 439-456.

FORTIS, Martin Francisco de Almeida; GASPARINI, Carlos Eduardo. **Plurianualidade orçamentária no Brasil**: diagnóstico, rumos e desafios. Brasília: Enap, 2017. 338 p. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2913/1/Livro_Plurianulidade_APO1.pdf>. Acesso em: 26 maio 2021.

GIACOMONI, James. Bases normativas do plano plurianual: análise das limitações decorrentes da ausência de lei complementar. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.38, n.1, p.79-91, jan./fev. 2004. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/retrieve/117904/James%20Giacomoni%20.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2021.

GIACOMONI, James. **Orçamento Governamental**: teoria: sistema: processo. São Paulo: Atlas, 2018. *E-book*.

GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2030. **V Relatório luz da sociedade civil Agenda 2030 de desenvolvimento sustentável Brasil**. Brasil, 2021. Disponível em: <https://brasilnaagenda2030.files.wordpress.com/2021/07/por_rl_2021_completo_vs_03_lowres.pdf>. Acesso em: 8 set. 2021.

GODOI, Marciano Seabra de. Tributação do consumo e efeitos redistributivos: alíquotas reduzidas conforme a essencialidade dos produtos/serviços versus alíquotas uniformes com transferências financeiras para famílias de baixa renda. In: AFONSO, José Roberto; LUKIC, Melina Rocha; ORAIR, Rodrigo Octávio; SILVEIRA, Fernando Gaiger (org.). **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, 2017. p. 545-575.

GODOI, Marciano Seabra. de. Tributação e Orçamento nos 25 anos da Constituição de 1988. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v.50, n. 200, p. 137-151, out./dez.2013.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Os efeitos do programa bolsa família sobre a pobreza e a desigualdade**: um balanço dos primeiros quinze anos. Rio de Janeiro: IPEA, 2019. (Texto para discussão, n.2499). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf>. Acesso em: 22 ago. 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Erradicação da pobreza. IPEA, 2019. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods1.html>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

JEREISSATI, Tasso. **Projeto de Lei n. 5.343, de 2020**. Institui a Lei de Responsabilidade Social; estabelece normas de responsabilidade social para a redução da pobreza e dá outras providências. Brasília: Senado, 2 dez. 2020.

Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/145655>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

LAVINAS, Lena. Gasto Social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1463-1476, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csc/a/mmmnCBzZXtKYsc4GkxmKCJr/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 18 set. 2020

LIMA, Felipe de Menezes. **Princípio constitucional da eficiência financeira: conteúdo jurídico e parâmetros de controle**. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito Público) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus Princípios Jurídicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 221, p. 71-93, jul./set. 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47557/45185>>. Acesso em: 22 out. 2017.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 2.ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6 ed. rev. E atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, Cláudio Ladeira de; FERREIRA, Francisco G. B. Carvalho. O orçamento público no Estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/Hk9xHVqXVHpw9bxFDwnpSjb/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 22 ago. 2020.

ORÇAMENTO temático dos ODS. **Prefeitura de Belo Horizonte**. 19 nov. 2020. Disponível em: <<https://prefeitura.pbh.gov.br/planejamento/planejamento-e-orcamento/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/orcamento-tematico>>. Acesso em: 11 nov. 2021.

OXFAM BRASIL. **Nós e as desigualdades**: pesquisa Oxfam Brasil e Datafolha: percepções sobre desigualdades no Brasil. São Paulo: Oxfam Brasil, maio 2021. Disponível em: <https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F115321%2F1622384863LO_relatorio_nos_e_as_desigualdade_datafolha_2020_vs3.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fábio Pereira dos. Gastos públicos e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 35, n. 103, p. 1- 23, maio. 2020.

Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092020000200510&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 dez. 2020.

PIKETTY, Thomas. **A economia da desigualdade**. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. *E-book* (não paginado).

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação**: uma perspectiva constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. **Direito financeiro**. 6. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018. *Ebook* (não paginado).

PRETTO, Pedro Siqueira; PRETTO, Renato Siqueira. O princípio da simetria na Federação Brasileira e sua perspectiva jurisdicional. *In*: PRETTO, Renato Siqueira de; KIM, Richard Pae; TERAOKA, Thiago Massao Cortizo (org.). **Federalismo e Poder Judiciário**. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2019. p. 285-310.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O papel dos Parlamentos para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável**. 7 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/o-papel-dos-parlamentos-para-a-implementacao-dos-objetivos-de-de.html>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

RAMIRO, Rodrigo Correa. As agendas ODS no Plano Plurianual 2016-2019. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 28, p. 47-56, abr. 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/210412_bapi_28_book_completo.pdf>. Acesso em: 24 out. 2021.

RELATORIO aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU. **Câmara dos Deputados**. Agência Câmara de Notícias. Brasília, 12 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/784354-relatorio-aponta-que-o-brasil-n%C3%A3o-avancou-em-nenhuma-das-169-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>>. Acesso em: 8 set. 2021.

SCAFF, Fernando Facury. A efetivação dos direitos sociais no Brasil: garantias constitucionais de financiamento e judicialização. *In*: SCAFF, Fernando Facury; ROMBOLI, Roberto; REVENGA, Miguel (org.). **A eficácia dos Direitos Sociais**: I Jornada Internacional de Direito Constitucional Brasil/ Espanha/ Itália. São Paulo: Quartier Latin, 2009. p. 22-53.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**: ensaio sobre Direito Financeiro, República e Direitos Fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

SCAFF, Fernando Facury. A PEC 188 e a destruição do planejamento governamental. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 3 mar. 2020. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-mar-03/contas-vista-pec-188-destruicao-planejamento-governamental>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

SCAFF, Fernando Facury. Se o Congresso não aprovasse o orçamento, teríamos um *shutdown* à brasileira? **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 19 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-fev-19/contas-vista-congresso-nao-aprovasse-orcamento-teriamos-shutdown>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa. *In*: MARTINS, Ives Gandra Martins. **Tratado de direito financeiro**, São Paulo: Saraiva, 2013. v. 2.

TATTO, Nilto. **Projeto de Lei n. 1.308, de 2021**. Institui a Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Câmara, 8 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2277431>>. Acesso em: 14 nov. 2021.

TAVARES DA SILVA, Danilo. Por que e como devemos reconhecer a dívida social? *In*: BERCOVICI, Gilberto; SICSÚ, João; AGUIAR, Renan (org.). **Utopias para reconstruir o Brasil**. São Paulo: Quartier Latin, 2020.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 18 ed. rev e atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

TORRES, Ricardo Lobo. Princípio da eficiência em matéria tributária. *In*: MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). **Princípio da eficiência em matéria tributária**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006, pp. 69-82. (Nova série, 12).

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**, o orçamento na Constituição. 3. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. v. 5.