

ORÇAMENTO PÚBLICO, AJUSTE FISCAL E ADMINISTRAÇÃO CONSENSUAL.

JESSÉ TORRES PEREIRA JUNIOR

Desembargador do TJRJ. Professor coordenador dos cursos de pós-graduação em direito administrativo da Escola da Magistratura e da Escola de Administração Judiciária do Estado do Rio de Janeiro. Professor visitante da Escola de Direito-Rio, da Fundação Getúlio Vargas.

THAÍS BOIA MARÇAL

Advogada. Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduada pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Bacharela em Direito pela UERJ.

Resumo - O estado pós-moderno compromete-se a efetivar os direitos fundamentais que a Constituição assegura aos cidadãos, sem exclusão, entre eles o direito à boa administração pública. É instrumento de conformação desta, no direito público contemporâneo brasileiro, a Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja edição completa 15 anos e em face da qual se promovem ajustes conciliadores das leis orçamentárias com a realidade socioeconômica em permanente mutação. Ajustes que devem resultar do diálogo entre as instituições representativas da sociedade, de sorte a conduzir a escolhas que serão tanto mais eficientes quanto pautadas na consensualidade.

Palavras-chave: Orçamento público. Ajuste fiscal. Administração pública dialógica. Lei de Responsabilidade Fiscal.

Title: Public budget, fiscal adjustment and public administration consensus.

Abstract: The postmodern state is guided to achieve fundamental rights, including the right for a good public administration. In such purpose, and to enable respect for fiscal responsibility law, it is imperative to carry out fiscal adjustments that allow the adequacy of budget laws to contemporaneous not stable socioeconomic contexts. These adjustments ought to be based on dialogue among institutions, in order to improve efficient choices grounded on consensualism.

Keywords: Public budget. Fiscal adjustment. Dialogic public administration. Fiscal responsibility law.

Sumário: 1. Introdução. 2. Orçamento público; 2.1. Conceito. 2.2. Despesa pública: implementação de direitos fundamentais. 3. Lei de Responsabilidade Fiscal. 3.1. Concretização do direito fundamental à boa gestão pública; 3.2. Ajuste fiscal como forma de planejamento e de respeito à gestão consequente. 4. Administração pública dialógica. 4.1. Conceito. 4.2. O compromisso intergeracional do ajuste fiscal. 5. Síntese conclusiva.Referências.

Introdução

Exsurge, nos últimos trinta anos, o estado pós-moderno, gerencial, mediador e garantidor. Estado jungido ao respeito pela dignidade da pessoa humana¹, tangido pela

¹ Dignidade da pessoa humana, segundo Ingo Wolfgang Sarlet, é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano, que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que protejam a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável. Cf. SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008, p. 62. Ana Paula de Barcellos ressalta, ainda, que “o efeito pretendido pela dignidade da pessoa humana consiste, em termos gerais, em que as pessoas tenham uma vida digna. Como é corriqueiro acontecer com os princípios, embora este efeito seja indeterminado a partir de um ponto (variando em função de opiniões políticas, filosóficas, religiosas etc.), há também um conteúdo básico, sem o qual se poderá afirmar que o princípio foi violado e que assume caráter de regra e não mais de princípio. Esse núcleo, no tocante aos elementos materiais da dignidade, é composto pelo mínimo existencial, que consiste em um conjunto de prestações materiais mínimas, sem as quais se poderá afirmar que o indivíduo encontra-se em situação de indignidade”. Cf. BARCELLOS, Ana Paula de. *A eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011, p. 368.

efetivação dos direitos fundamentais², entre os quais o direito à boa administração pública³.

No cenário da pós-modernidade, cumprem nodal importância a discussão, a elaboração e o cumprimento das leis orçamentárias, na qualidade de instrumento destinado a viabilizar o desempenho das funções estatais.

Sobrevindo retração econômica, reclama-se da gestão estatal a promoção de ajustes fiscais, com o fim de viabilizar o manejo do orçamento de molde a atender à conjuntura, sem extrapolação dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

O desafio desses ajustes estará em identificar escolhas que satisfaçam a lógica da boa governança, o que demanda diálogo institucional entre os poderes executivo e legislativo em busca de soluções pautadas pela consensualidade, cuja origem estará, porém, na sociedade e não, apenas, na interpretação que dela fazem os agentes políticos, segundo suas próprias conveniências.

2. Orçamento Público

2.1. Conceito

Nos estágios do estado liberal (*gendarme*) e do estado do bem-estar (*welfare*), o orçamento público relacionava receitas⁴ e despesas, ou seja, estimativa das primeiras e

² A expressão “direitos fundamentais” é desenvolvida na cultura jus política alemã, que demonstra a intenção de conferir a tal categoria de direitos fundamentação transcendente. A doutrina francesa denomina tais direitos como liberdades públicas, na busca de enaltecer o caráter limitador da potestade estatal. A doutrina anglo-saxônica prefere direitos civis (*civil rights*), com o fim de reforçar a sua vinculação com a temática da cidadania e de seu reconhecimento no âmbito da esfera pública (*civitas*). Cf.: GOUVÊA, Marcos Maseli. O direito ao fornecimento estatal de medicamentos. In: GARCIA, Emerson (coord.). *A efetividade dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 220.

³ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Direito Administrativo e Democracia Econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 293.

⁴ Para Eduardo Mendonça “soa razoável que o Estado, em princípio, só arrecade coativamente aquilo que for necessário” - *Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a Constituição*. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil. Livro Comemorativo dos 25 anos de magistério do professor Luís Roberto Barroso*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 644.

fixação das segundas⁵, a cada ano, constituindo o marco delimitador da atividade financeira do estado no período de sua respectiva vigência⁶.

A concepção persiste como conceito básico, mas deve ser coadunada com a noção de que se trata de instrumento utilizado pelo governo para atingir metas traçadas em plano de gestão⁷, inferido como instrumento de controle político das atividades governamentais⁸.

Com o crescimento do *Welfare State*, no pós-guerra do século XX, a preocupação estrita com o equilíbrio contábil anual das contas públicas dá lugar a considerações mais amplas⁹ a respeito da função social do orçamento público. Nasce o chamado “orçamento-programa”, por meio do qual se expressa, se aprova, se executa e se avalia o nível de cumprimento do programa de governo para cada período orçamentário, levando-se em conta as perspectivas de médio e longo prazos, a constituir um instrumento de planejamento¹⁰.

Élida Graziane Pinto¹¹ dá um passo adiante e pondera que “falar em controle das contas públicas é tratar – pela interface da previsão orçamentária e da efetiva alocação de recursos financeiros – do custeio de políticas públicas... cumpre não perder de vista que o orçamento é, além de instrumento de controle, uma peça imprescindível de planejamento e definição das prioridades do Estado. As políticas públicas integram o núcleo normativo definidor das atividades-fim do Estado. São, em última instância, a representação – organizada em diretrizes gerais e dentro de projetos e atividades – das funções constitucionalmente atribuídas à Administração Pública. Exemplo disso são os deveres de segurança pública, de saúde, de educação, de proteção ao meio ambiente, de tutela à criança e ao adolescente, de garantia da estabilidade da moeda e das relações econômicas etc. Certo é que o Estado se desincumbe de tais deveres por meio de

⁵ GONÇALVES, Hermes Laranja. *Uma visão crítica do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 40.

⁶ NASCIMENTO, Carlos Valder do. O orçamento público na ótica de responsabilidade fiscal: autorizativo ou impositivo. *Revista Ibero-americana de Direito Público*, nº 6, 2001, p. 16.

⁷ GONÇALVES, *op. cit.*, p. 34.

⁸ *Ibidem*, p. 41.

⁹ CORREIA NETO, Celso de Barros. *Orçamento Público: uma visão analítica*. Disponível em http://www.esaf.fazenda.gov.br/esafsite/premios/sof/sof_2010/monografias/tema_2_3%C2%BA_monografia_celso_de_barros.pdf. Acesso em 28/09/2011, p. 12.

¹⁰ GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005, p. 33.

¹¹ PINTO, Élida Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010, p. 83-84.

estruturados planos de ação governamental, aos quais podemos individualmente chamar, grosso modo, de política pública. Em se considerando que o regime de orçamentação adotado no Brasil é o de orçamento-programa (de acordo com o art. 22, IV, da Lei nº 4.320/1964), tem-se que o conceito de política pública envolve o desempenho de programas de trabalho nas mais diversas funções sob incumbência do Estado (como são a função de acesso à justiça, a legislativa, a de educação, a de saúde etc.). Os programas de trabalho, por seu turno, pressupõem a interação dinâmica de meios de que o Estado dispõe (no que se incluem pessoal, bens, verbas, prerrogativas e processos) para o cumprimento de determinadas finalidades públicas. Não se trata apenas de planejar a ação estatal, mas de assegurar a sua consecução, dentro das metas físicas e financeiras inscritas na lei de orçamento”.

O orçamento-programa, como instrumento de planejamento¹², permite identificar o rol de projetos e atividades que o governo pretende realizar e, em alguns casos, identificar os objetos, as metas e os resultados esperados¹³, gerando influência direta na economia do país na medida em que traduz a execução de planos e projetos voltados para o desenvolvimento¹⁴ da comunidade¹⁵.

Programa é o instrumento de organização da ação governamental, daí o orçamento público passar a instrumento de programação da ação governamental¹⁶ ao articular um conjunto de ações para cumprir objetivos predeterminados, mensurados por indicadores estabelecidos em plano plurianual comprometido com o atendimento a necessidades ou demandas da sociedade.

¹² O planejamento deve ser compreendido como uma aglomeração de múltiplas atividades, incluindo análises socioeconômicas, definição de metas, apresentação de premissas, estudos, seleção e escolha final de cursos de ação, orçamento, programação de trabalhos, instituição de normas e métodos, medidas dos resultados, em quantidade e qualidade e revisão contínua dos planos. Cf. NASCIMENTO, João Alcides do. O papel do orçamento público no processo de planejamento da ação política. Energia, entropia e informação, fatores a considerar. *Revista da ESG*, volume IX, nº 25, ano 1993, p. 24.

¹³ NASCIMENTO, Carlos Valder do, *op. cit.*, p. 12.

¹⁴ Ao incorporar o sistema de planejamento, o orçamento deve definir a política econômica, e não o contrário. Cf. SABBAG, César. *Orçamento e Desenvolvimento – Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas*. São Paulo: Millennium Editora, 2006, p. 264.

¹⁵ GONÇALVES, *op. cit.*, p. 41.

¹⁶ SILVA, Guilherme Amorim Campos da; TAVARES, André Ramos. Extensão da ação popular enquanto direito político de berço constitucional elencado no título dos direitos e garantias fundamentais dentro de um sistema de democracia participativa. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, nº 3, 1995, Rio de Janeiro, p. 119-120.

Assim, o desafio atual das nações soberanas é o da persecução mais eficaz de domar os gastos públicos, redirecionando-os à execução das políticas públicas legitimadas no texto das Constituições e de leis a elas complementares¹⁷.

2.2. Despesa pública: implementação de direitos fundamentais

A despesa pública é o mecanismo pelo qual o Estado, além de sustentar sua própria estrutura de funcionamento, cumpre finalidades e atinge objetivos. Do ponto de vista formal, as despesas públicas deverão estar previstas no orçamento, nos termos constitucionais e legais, devendo o seu conteúdo vincular-se, juridicamente, às prioridades eleitas pelo constituinte originário¹⁸.

A cidadania fiscal abrange, em seu sentido amplo, além da problemática da receita, os aspectos mais largos da cidadania financeira, que, vertente da despesa pública, envolve as prestações positivas de proteção aos direitos fundamentais e aos direitos sociais, segundo as escolhas orçamentárias¹⁹.

A efetivação dos direitos fundamentais sociais pressupõe a definição, pelos poderes executivo e legislativo, dos instrumentos de deliberação sobre verbas necessárias e suficientes para a consecução das políticas públicas²⁰.

A escassez de recursos em face de necessidades complexas e de grande porte reclama eficiência na avaliação da tormentosa conciliação entre resultados a alcançar e recursos finitos, relação instigante das chamadas “escolhas trágicas” com que se defrontam os poderes públicos, inclusive o Judiciário, quando chamados a estabelecer prioridades, definir deveres jurídicos, configurar inadimplementos e ordenar investimentos. Em outras palavras, trata-se de representar as realizações em índices e

¹⁷ Adota-se o conceito de políticas públicas proposto por Maria Paula Dallari Bucci, de modo a entendê-las como “programas de ação governamental que visam a coordenar os meios à disposição do Estado e às atividades privadas, para realização de objetivos socialmente e politicamente relevantes”. Cf. BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 241.

¹⁸ MENDONÇA, *op. cit.*, p. 647.

¹⁹ *Ibidem*, p. 646.

²⁰ MACHADO, Clara Cardoso. *Direitos Fundamentais Sociais, custos e escolhas orçamentárias: em busca de parâmetros constitucionais*. Disponível em http://www.oab.org.br/ena/pdf/ClaraCardosoMachado_DireitosFundamentaisSociais.pdf. Acessado em 25/05/2015.

indicadores, para possibilitar comparação com parâmetros técnicos de desempenho e com padrões já alcançados anteriormente²¹.

Com a avaliação da eficiência do ato aperfeiçoado ou da política pública implementada, procura-se analisar o grau com que os objetivos e as finalidades do governo (e de suas unidades) foram alcançados. Trata-se, então, de medir o progresso alcançado, se é que o foi, dentro da programação governamental²².

Tal eficiência deve ser entendida de forma ampla,²³ a orientar toda e qualquer atuação da pública administração, não se limitando à sua função administrativa.

3. Lei de Responsabilidade Fiscal

O art. 165, § 9º, da Constituição remete à lei complementar a matéria versada nos incisos I e II: “dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual” e “estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos”.

Eis a raiz da Lei Complementar nº 101. Houve demora dos poderes Legislativo e Executivo na elaboração do projeto que cumpriria o que a Constituição de 88 prometia, ainda que abreviado por força, como notório, de pressão internacional para que estados em dificuldades no equilíbrio entre receita e despesa de seus orçamentos nacionais se ajustassem à responsabilidade fiscal, proposta que circulava no cenário financeiro internacional desde o início da década de 1990, tanto que a Nova Zelândia inaugurou o

²¹ GIACOMONI, James. *Op. cit.*, p. 309.

²² *Ibidem*, p. 310.

²³ CALIENDO, Paulo. “Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. Ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 179.

ciclo ao aprovar a sua lei de responsabilidade fiscal em 1994²⁴. O modelo neozelandês foi instituído por incentivo da OCDE e importado pelo Brasil em suas linhas gerais²⁵.

Segundo José Maurício Conti²⁶, a Lei de Responsabilidade Fiscal foi um marco para o Direito Financeiro, pois regulamentou o artigo 163 da CR/88, que exige lei complementar para estabelecer normas gerais de finanças públicas. É “divisor de águas” entre o período que a antecedeu, marcado por forte inflação e descontrole de contas públicas, e o que a sucedeu, quando esses problemas foram submetidos a controle.

Para Ives Gandra Martins, a Lei Complementar nº 101/2000 representa o mais avançado instrumento legislativo da história brasileira para controle dos orçamentos²⁷.

3.1. Concretização do direito fundamental à boa gestão pública

A gestão pública transforma-se ao longo dos últimos anos. Deve passar a pautar-se pelo efetivo atendimento às demandas da sociedade, em perfeita consonância com as premissas da Constituição da República²⁸. Daí a exigência de paradigmas mais gerenciais e transparentes.²⁹ Surge a proposta de governança pública, na qual a sociedade possa ter conhecimento e cobrar as definições das despesas governamentais, assegurando-se de que a entrega do serviço ou do bem público desejado se faz segundo parâmetros aferíveis, eficientes e eficazes³⁰.

²⁴ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Aspectos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, 2001, p. 63.

²⁵ TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 281-283.

²⁶ CONTI, José Maurício. Irresponsabilidade fiscal ainda persiste, 15 anos após a publicação da lei. *Revista Consultor Jurídico*, 7 de abril de 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-abr-07/contas-vista-irresponsabilidade-fiscal-persiste-15-anos-publicacao-lei>. Acesso em 10/6/2015.

²⁷ MARTINS, Ives Gandra. Os fundamentos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 165.

²⁸ CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 783.

²⁹ SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 930.

³⁰ SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 930.

A adoção de práticas de governança corporativa pela administração pública se recomenda como ferramenta capaz de aproximar o cidadão do estado, democratizando a sua participação nas questões que o afetam³¹. Ou seja, a gestão financeira do estado deve conciliar eficiência econômica e exercício da democracia³².

Outro ângulo sob o qual se deve entender o planejamento “determinante para o setor público” (CR/88, art. 174) é o de sua utilidade para o manejo da administração responsiva e de resultados, no estado democrático de direito. Traduzindo este, como traduz, a contemporânea versão do estado servidor e regulador, é de exigir-se que todos os seus poderes, órgãos e agentes estejam persuadidos de que devem respostas e satisfações à sociedade civil. Ou seja, esta é a titular do poder político de decidir sobre os seus próprios destinos, incumbindo àqueles realizá-los na conformidade das opções da sociedade, na medida em que harmonizadas com a ordem jurídica constitucional e os direitos fundamentais que prescreve.

Em outras palavras, os planos de ação governamental não são concebidos, como outrora, para atender aos desígnios das autoridades estatais. Estas devem colher os reclamos legítimos da sociedade e atendê-los. Daí a visceral importância de elos permanentes e hábeis de comunicação entre a sociedade e o estado, de sorte a que este absorva os comandos daquela e os implemente no que consensuais. O estado democrático de direito é o garante da efetivação dos direitos consagrados na Constituição, sejam os individuais, os econômicos, os políticos ou os sociais. Ser-lhe fiel é o dever jurídico indeclinável do estado.

Essa fidelidade há de estar presente em todos os níveis do planejamento. Cada plano de ação governamental deve ser uma resposta à efetivação dos direitos fundamentais e do respeito à dignidade humana que os inspira. Se assim não for, não haverá estado democrático de direito, nem a administração responsiva e de resultados que lhe deve corresponder.

³¹ CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 769.

³² *Ibidem*, p. 770.

Nada obstante, há uma condição cultural, em seu sentido sociológico, para que assim ocorra: a sociedade brasileira há de emancipar-se da polarizada relação entre tutores e tutelados, que caracteriza nossa cultura desde o seu berço colonial. Entendendo-se por tutor todo aquele que ocupe posição de prestígio e poder na hierarquia social - seja qual for a natureza dessa hierarquia – e por tutelado todo aquele que se sirva do tutor para obter vantagem ou proteção de qualquer sorte.

Não seria necessária maior digressão para perceber-se como essa relação compromete a emancipação da sociedade brasileira; basta lembrar os critérios segundo os quais grande número de candidatos se elege, por prometer vantagens e ganhos pessoais a seus eleitores (material de construção, empréstimos, empregos, cargos, apadrinhamentos, atendimentos pelos serviços públicos etc.). O socialmente patológico dessa relação está em que o tutor compraz-se em ser tutor e o tutelado anseia por encontrar o seu tutor e permanecer como tutelado. Em outras palavras: não há espaço para o mérito nessa relação, só para o interesse egoístico. Logo, tampouco há real preocupação em controlar e avaliar resultados, com o fim de dar-se início a novo ciclo virtuoso de gestão mediante a correção de erros acaso cometidos no planejamento da ação anterior, na medida em que esses erros refletem aqueles interesses personalistas e partidários, além de transferir ou elidir responsabilidades.

De modo a atender ao planejamento e à execução orçamentária, a LRF estabeleceu para o administrador público e para o cidadão um novo marco de governança republicana, exigindo transparência e ampla divulgação das informações e relatórios, inclusive em meio eletrônico de acesso público, incentivo à participação popular e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle³³.

3.2. Ajuste fiscal como forma de planejamento e de respeito à gestão consequente

“A ação do poder público vincula-se ao conjunto de instrumentos que norteia o planejamento governamental, delineada em normas jurídicas estruturadas em sintonia com o texto constitucional. São eles o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual. Nesta estão compreendidos o orçamento fiscal, o da

³³ *Ibidem*, p. 773.

seguridade social e o de investimentos. Com isso, o estado ordena suas atividades, bem como estabelece prioridades na persecução de seus objetivos primordiais”³⁴.

Na sistemática da LRF, ressalta Moacir Marques da Silva³⁵, o planejamento governamental compreende o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, como forma, respectivamente, de planejamento estratégico³⁶, tático³⁷ e operacional³⁸.

Os desequilíbrios da gestão estatal – prioridades indefinidas ou mal definidas, decisões açodadas, desconsideração dos riscos inerentes à atividade, comprometimentos de recursos para finalidades pouco ou nada estruturadas, ensejando desvios e malversações -, lesivos àquela consecução dos planos orçados, são o autorretrato da sociedade brasileira³⁹, que, ao encaminhar cidadãos a cargos e funções públicos, deles não exige preparo para bem planejar antes de decidir, nem para identificar as causas antes de contentar-se em atacar os efeitos. Produzem respostas paliativas e inconsistentes, que se esmaecem no curto ou médio prazo, tornando crônicos os problemas e insuficientes ou desbaratados os meios orçamentários disponíveis ou mobilizáveis.

Nesse panorama, surge a chamada crise fiscal, definível como o desequilíbrio administrativo-orçamentário causado pela desproporção entre os valores recolhidos

³⁴ NASCIMENTO. Carlos Valder do. Arts. 1º a 17, da Lei Complementar n. 101. In: MARTINS, Ives Gandra; NASCIMENTO. Carlos Valder do. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 51.

³⁵ SILVA, Moacir Marques da. A lógica do planejamento público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 764.

³⁶ Nas palavras de Osvaldo Maldonado Sanches, planejamento estratégico significa “aquilo que é relativo à estratégia, ou seja, à criação de condições favoráveis para realização dos grandes objetivos da instituição.” Cf. SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997, p. 190.

³⁷ Significa o “processo de detalhamento das ações e dos meios necessários para a implementação das ações que levem ao atingimento das metas atribuídas às unidades funcionais de um órgão ou instituição, dentro de um prazo determinado”. Cf. SANCHES, *op. cit.*, p. 190.

³⁸ Traduz-se na “modalidade de planejamento voltada para assegurar a viabilização dos objetivos e metas dos planos a longo prazo e para a otimização do emprego de recursos num período determinado de tempo”. Cf. SANCHES, *op. cit.*, p. 190.

³⁹ Tal realidade não pode ser imputada tão somente ao Brasil, constituindo tendência internacional, conforme se pode depreender da leitura do seguinte pensamento de Zygmunt Bauman: “Vivemos a crédito: nenhuma geração passada foi tão endividada quanto a nossa – individual e coletivamente (a tarefa dos orçamentos públicos era o equilíbrio entre receita e despesa; hoje em dia, os ‘bons orçamentos’ são os que mantém o excesso de despesas em relação a receitas no nível do ano anterior.” Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008, p. 16.

pelos cofres públicos e os desembolsados⁴⁰. A crise fiscal mantém íntima relação com a dimensão do estado em si⁴¹ e de suas atividades⁴².

O desequilíbrio fiscal experimentado pelos entes da federação brasileira radica nas deficiências do planejamento governamental e prossegue pela via das más práticas orçamentárias, quadro que não é desconhecido da experiência europeia, na qual, em certa medida, o quadro da qualidade das finanças públicas apresenta, conforme ressaltado por João Ricardo Catarino⁴³, os seguintes pontos nodais: (i) composição e eficiência das despesas públicas; (ii) estrutura e eficiência do sistema de receitas; (iii) gestão orçamental; (iv) dimensão das administrações públicas; (v) políticas públicas financeiras que influenciam o funcionamento dos mercados; (vi) ambiente empresarial global.

Reconhece-se que, mesmo em casos de orçamentos bem elaborados, o surgimento de despesas imprevistas provoca desequilíbrios nas contas públicas, prejudicando a consistência fiscal. É nesse contexto que a LRF obriga a elaboração de anexos de riscos fiscais, nos quais devem ser avaliados e quantificados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. Daí a relevância de providências a serem adotadas, em caso de materialização desses riscos⁴⁴.

Orçamento realista e efetivo será, antes de tudo, um instrumento de concretização e harmonização das escolhas políticas, além de constituir fórum privilegiado para a fiscalização social do Estado⁴⁵.

O planejamento deve abrir e racionalizar a rota de realização das políticas públicas, na medida em que estas visualizam objetivos, preveem comportamentos e

⁴⁰ Não se desconhece a incidência de outros fatores, tais como crises internacionais, juros dos empréstimos internacionais, corrupção, desvios, entre outros.

⁴¹ Faz-se menção ao item deste estudo dedicado ao aumento das funções estatais.

⁴² MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da transparência e a responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 137.

⁴³ CATARINO, João Ricardo. Processo orçamental e sustentabilidade das finanças públicas: o caso europeu. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 787.

⁴⁴ FIGUERÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal – o resgate do planejamento governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 40.

⁴⁵ MENDONÇA, *op. cit.*, p. 640-641.

definem metas⁴⁶, o que se conjuga com o principal objetivo do planejamento, que é a concretização máxima dos objetivos constitucionais.

A efetividade financeira da cidadania e dos direitos sociais cumpre processo gradual e contínuo de planejamento, alocação e gestão de recursos para o financiamento de políticas públicas. Estas, desde a agenda de seus temas até a sua avaliação, circulam pelo espaço público democrático, onde a autonomia privada e os deveres públicos podem e devem ser compatibilizados mediante ações e decisões coletivas em busca da “sociedade bem ordenada”. Esta se mostra compatível com os objetivos republicanos, em especial a solidariedade, nos termos do artigo 3º, I, da CR/88, que prevê a construção de uma sociedade livre, justa e solidária⁴⁷.

O planejamento foi introduzido na legislação brasileira, inicialmente, com a Lei nº 4.320/1964, que instrumentalizou os denominados orçamentos-programa⁴⁸ da administração⁴⁹.

Na presente quadra, diante do cenário admitido pelo governo brasileiro, mostra-se imperiosa a necessidade de um ajuste fiscal. Contudo, há que se destacar, nas palavras de José Marcos Domingues⁵⁰, que a necessidade de adequação de prioridades consoante os valores constitucionais deve induzir, também, o planejamento de investimentos indutores do desenvolvimento socioeconômico da população, a ensejar: mais geração e recirculação de bens e serviços; otimização da estrutura e custeio da administração pública para servir; eficiente gestão do gasto público, que deve ser equitativo para ser profícuo; consequente redução e redistribuição da carga tributária, que não pode beirar o confisco e se realimentar da regressividade fiscal.

O planejamento deve apresentar-se como o primeiro passo do ciclo da gestão, em sua acepção técnico-administrativa de gerir meios para a consecução de resultados

⁴⁶ TIMM, *op. cit.*, p. 59.

⁴⁷ MACEDO, Marco Antônio Ferreira. *A reconstrução republicana do orçamento: uma análise crítico-deliberativa das instituições democráticas no processo orçamentário*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, sob orientação do professor Dr. Ricardo Lobo Torres, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público. Rio de Janeiro, 2007, p. 56-57.

⁴⁸ Acerca do tema “orçamento-programa”, confira-se o item 1.1 deste estudo.

⁴⁹ DIAS, Francisco Mauro. Visão global da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da EMERJ*, v. 5, ano 17, 2002, p. 112.

⁵⁰ DOMINGUES, José Marcos. Ajuste fiscal deve se adequar às prioridades previstas na Constituição. *Revista Consultor Jurídico*, 20 de maio de 2015.

do interesse da organização, seja esta uma sociedade empresarial privada (movida pelo lucro que a mantenha) ou uma entidade pública (impulsionada pelo interesse público que lhe cumpre atender). Lançando olhar prospectivo sobre o conceito, Peter Drucker⁵¹ descortinava que:

“O centro de uma sociedade, economia e comunidade modernas não é a tecnologia, nem a informação, tampouco a produtividade. É a instituição gerenciada como órgão da sociedade para produzir resultados. E a gerência é a ferramenta específica, a função específica, o instrumento específico para tornar as instituições capazes de produzir resultados. Isto, porém, requer um novo paradigma gerencial final: a preocupação da gerência e sua responsabilidade é tudo o que afeta o desempenho da instituição e seus resultados, dentro ou fora, sob o controle da instituição ou totalmente além dele”.

No caso brasileiro, é preciso aperfeiçoar o planejamento da ação governamental, a fim de que os recursos necessários ao êxito na execução dos objetivos do estado sejam despendidos em plena atenção à *accountability*. Em outras palavras, significa a necessidade de gastar da melhor forma possível⁵² e prestar contas de forma ampla e aberta, a induzir a redução de fraudes e corrupção de agentes públicos e privados⁵³.

4. Administração pública dialógica

4.1. Conceito

⁵¹ DRUCKER, Peter. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*, trad. Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001, p. 41.

⁵² A este respeito vale menção a teoria da moralidade incompleta, que destaca a eficiência estatal quando se trata de arrecadação tributária, sem a necessária parcimônia na realização das despesas públicas. Cf. FIGUERÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal – o resgate do planejamento governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 27.

⁵³ ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 597.

A relação entre a administração pública e o cidadão ganha peculiares contornos no estado democrático de direito, para além do modelo de reforma administrativa gerencial⁵⁴.

O estado-dirigente, comprometido com a gestão de resultados balizada por Constituições que traçam políticas públicas vinculantes, substitui a imperatividade⁵⁵ da clássica teoria da tripartição de poderes, que se desenvolveu entre os séculos XVII e XX como dogma central do exercício republicano do poder político, pela busca do consensualismo diante do pluralismo de ideias e interesses que se devem igualmente respeitar no estado democrático de direito⁵⁶.

A democracia implica, além da atribuição do poder decisório às maiorias, a instauração de um contexto de diálogo, de respeito pela posição do outro e de garantia dos direitos fundamentais⁵⁷, sem exclusão.

Por isto que a administração pública dialógica contrasta com a administração pública monológica, refratária à instituição e ao desenvolvimento de procedimentos comunicacionais com a sociedade.

É possível identificar nos modelos dialógicos o princípio da separação de poderes com o sistema de freios e contrapesos, que, “embora seja relativamente recente na Europa Continental, não é propriamente novo nos Estados Unidos”. Atualmente, vem se verificando a globalização do modelo concebido pelos *founding fathers*, em que nenhum dos “poderes” assume a função de exclusivo produtor de normas jurídicas e de políticas públicas - *police-maker*; antes os “poderes” constituem fóruns políticos superpostos e diversamente representativos, cuja interação e disputa pela escolha da

⁵⁴ DIAS, Maria Tereza Fonseca. Reforma administrativa brasileira sobre o impacto da globalização: uma (re)construção da distinção entre o público e o privado no âmbito da reforma administrativa gerencial In: TELLES, Vera da Silva; HENRY, Etienne (Orgs.). *Serviços Urbanos, Cidade e Cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 282.

⁵⁵ Por imperatividade entende-se “que os atos administrativos são cogentes, obrigando a todos quantos se encontrem em seu círculo de incidência”. Cf. CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 116.

⁵⁶ PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres e DOTTI, Marinês Restolatti. *Convênios e outros instrumentos de “Administração Consensual” na gestão pública do século XXI: restrições em ano eleitoral*. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2015, p. 259. Nesse sentido, confira-se ainda: PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Direito Administrativo e Democracia Econômica*. Belo Horizonte: Forum, 2012, p. 293-317.

⁵⁷ SOUZA NETO, Cláudio Pereira. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: um estudo sobre o papel do Direito na garantia das condições para cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 302-303.

norma que regulará determinada situação tende a produzir um processo deliberativo mais qualificado do que a mítica associação de um departamento estatal à vontade constituinte do povo⁵⁸.

No universo doutrinário anglo-saxão, há grande número de estudos salientando as vantagens dos modelos teóricos que valorizam diálogos entre órgãos e instituições, como se pode depreender das pesquisas de Laurence G. Sager⁵⁹, Christine Bateup⁶⁰, Mark Tushnet⁶¹, Mark C. Miller e Jeb Barnes⁶². Tal tendência é acompanhada pela doutrina canadense (Peter W. Hogg e Allison A. Bushell⁶³).

Janet Hiebert⁶⁴ sugere uma compreensão da teoria dialógica segundo a qual deve ocorrer interação horizontal entre as instituições. Assim também Carol Harlow e Richard Rawling⁶⁵, ao ressaltarem o desenvolvimento de um processo administrativo por eles definido como “um curso de ação, ou passos na implementação de uma política”, de modo a permitir a concretização da governação em rede⁶⁶, instrumento permanente da dialética em busca dos melhores resultados nas escolhas administrativas.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto alerta que:

“essas posturas indicam a busca incessante das soluções negociadas, nas quais a consensualidade aplaina as dificuldades, maximiza os benefícios e minimiza as inconveniências para todas as partes, pois a aceitação de ideias e de propostas livremente discutidas é o melhor reforço que pode existir para

⁵⁸ BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais – a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012, p. 221.

⁵⁹ SAGER, Laurence G. *Justice in Plainclothes: a theory of american constitutional practice*. New Haven: Yale University Press, 2004.

⁶⁰ BATEUP, Christine. *The Dialogical Promise: assessing normative potential of theories of constitutional dialogue*. *Brooklyn Law Review*, v. 71, 2006.

⁶¹ TUSHNET, Mark. *Weak Courts, strong rights: judicial review and social welfare right in comparative constitutional law*. Princeton: University Press, 2008.

⁶² MILLER, Mark C.; BARNES, Jeb (Eds.). *Making police, making law: an interbranch perspective*. Washington D.C: Georgetown University Press, 2004.

⁶³ HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. *The charter dialogue between Courts and legislatures (Or Perhaps The Charter Of Rights Isn't Such A Bad Thing After All)*. *Osgood Hall law journal*, vol. 35, n. 1, 1997, p.105.

⁶⁴ HIEBERT, Janet. *New Constitutional Ideas. But can new parliamentary models resist judicial dominance when interpreting rights?* *Texas: Law Review*, v. 82:7, 2004, p. 1963-1987.

⁶⁵ HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Process and procedure in Eu Administration*. London: Hart Publishing, 2014.

⁶⁶ Governação em rede é o conceito que permite concentrar a atenção sobre a pluralidade de temas, distintos, mas independentes, que participam interativamente na administração europeia.

um cumprimento espontâneo e frutuoso das decisões tomadas. O Estado que substituir paulatinamente a imperatividade pela consensualidade na condução da sociedade será, indubitavelmente, o que garantirá a plena eficiência de sua governança pública e, como consequência, da governança privada de todos os seus setores”⁶⁷.

Dessa releitura do papel do estado, ainda nas palavras de Moreira Neto, resultam “características distintas das que habitualmente lhe são conotadas e tudo indica que terá como marcas a instrumentalidade, a abertura democrática substantiva, o diálogo, a argumentação, a consensualidade e a motivação”⁶⁸.

Ou, como pondera Egon Bockmann Moreira⁶⁹, a participação ou a influência que o cidadão possa verdadeiramente ter na formação da decisão administrativa tende a gerar decisão quase consensual, provida, por isto mesmo, de maiores chances de ser espontaneamente cumprida; o dever de obediência transmuda-se em espontânea aceitação devido à uniformidade de opiniões (ou ao menos devido à participação e ao convencimento recíproco).

4.2. O compromisso intergeracional do ajuste fiscal

Há sinais de que o governo federal brasileiro propõe-se a dialogar sobre o processo de ajuste fiscal em curso⁷⁰, mas importa que as partes dialogantes reconheçam ser o diálogo inerente ao estado democrático de direito, e, não, um disfarce para o prevalecimento de posições ou para correções unilaterais de erros pretéritos que não se podem admitir abertamente. Nem, muito menos, que desse diálogo participem apenas agentes dos poderes constituídos, resultando excluídas instâncias representativas da sociedade civil.

⁶⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Poder, Direito e Estado: o Direito Administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Forum, 2011, p. 142-143.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 141.

⁶⁹ MOREIRA, Egon Bockmann. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 73.

⁷⁰ AQUINO, Yara. *Governo quer diálogo com Congresso para aprovar ajuste fiscal*. Disponível em <http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/05/governo-quer-dialogo-com-congresso-para-aprovar-ajuste-fiscal>. Acesso em 14/6/2015.

Os poderes legislativo e executivo possuem capacidades institucionais⁷¹ que lhe são próprias. A simbiose entre seus integrantes beneficia o processo democrático pautado nas razões públicas⁷², que cumpre papel fundamental em um modelo presidencialista de coalizão⁷³.

O sistema orçamentário decorrente da Constituição de 1988 pressupõe coparticipação equilibrada de legislativo e executivo, bem como a existência de um sistema de planejamento econômico a orientar a criação e a execução das normas orçamentárias, a cada ano⁷⁴.

Tal dialeticidade pode ser extraída das correlações estabelecidas no Texto Fundamental entre plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e orçamento anual (art. 166, CF/88), constitutivas de mecanismos de planejamento, aplicação e controle sobre os recursos públicos, de sorte a que executivo e legislativo interajam na efetivação das políticas públicas⁷⁵.

A flexibilidade é inerente à execução orçamentária, mas isto não significa que possa descumprir o estabelecido na legislação orçamentária, o que também vincula os ajustes fiscais que se venham a mostrar imprescindíveis para adaptar o orçamento às imprevisibilidades surgidas ou aos desvios embutidos no decorrer do exercício financeiro⁷⁶. O equilíbrio das contas públicas nada mais é, ou deve ser, do que o

⁷¹ Acerca do tema capacidades institucionais, confira-se: SARMENTO, Daniel. Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades do intérprete. In: SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 217-232.

⁷² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Constitucionalismo Democrático e Governo das Razões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 3-32.

⁷³ Sobre presidencialismo de coalizão merecem destaque os estudos desenvolvidos por Paulo Ricardo Schier, principalmente: SCHIER, Paulo Ricardo. Vice-presidente da República no contexto do presidencialismo de coalizão. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. v. 2., 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 519-522.

⁷⁴ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 741.

⁷⁵ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 730.

⁷⁶ CONTI, José Maurício. Aprovação do orçamento impositivo não dá credibilidade à lei orçamentária. *Revista Consultor Jurídico*, 10 de março de 2015. Disponível em <http://www.conjur.com.br/2015-mar-10/paradoxo-corte-aprovacao-orcamento-impositivo-nao-credibilidade-lei-orcamentaria>. Acessado em 10/6/2015.

cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas, bem como a observância de certos limites e condições impostas pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁷⁷.

Assim visto e praticado, o planejamento se torna referencial seguro e politicamente consensual⁷⁸, sobretudo quando se está a tratar de finanças públicas, ao mesmo tempo em que se revela instrumento essencial para o desenvolvimento da atividade administrativa estatal de fomento público⁷⁹. Segue-se que o planejamento fiscal é um dos subsistemas mais importantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos termos de seu art. 4º, §1º⁸⁰.

A LRF quer que os resultados buscados sejam claros, devendo haver a prefixação transparente de metas fiscais, tomando a feição de compromissos públicos exigíveis, por isto que juridicizáveis; basta frisar que os seus artigos 15 e 16 cominam a sanção de nulidade para os atos de ação governamental que, implicando despesas de capital não previstas no orçamento (investimentos em equipamentos e imóveis que se acrescerão ao patrimônio público), desatendam aos requisitos ali estatuídos. O estado deve definir suas finalidades fiscais, tornando-as transparentes, e envidar esforços para o seu atendimento e controle, este demandando, como preliminar prejudicial de sua efetivação, a prévia definição do escopo visado em cada ação política administrativa, sem o que não se viabiliza o controle por falta de parâmetros⁸¹.

Subjaz na edição da LRF o seu caráter intergeracional, do qual se extrai o cuidado de evitar que se transfira à geração futura peso financeiro excessivo, formado

⁷⁷ SILVA, Francis Waleska Esteves da. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003, p. 45.

⁷⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 105.

⁷⁹ SOUTO, Marco Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, *passim*.

⁸⁰ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas*. V. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 55.

⁸¹ MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da transparência e a responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 142.

por despesas (especialmente correntes) iniciadas hoje e de dívidas contraídas no presente, que repercutirão negativamente no por vir⁸².

O orçamento é instrumento do planejamento, mas não é o planejamento em si⁸³. Daí a necessidade da instituição de mecanismos institucionais viabilizadores de uma nova forma de atuação da administração pública financeira. Exemplifique-se com o *performance budget* (em livre tradução, orçamento de desempenho), que significa redefinir o modelo de administração pública, substituindo o modelo burocrático (vertical) por mecanismos de tomada de decisão horizontal, com maior envolvimento de funcionários e dirigentes, além de maior responsabilização de todos os atores, indispensável à maturação de uma cultura de *accountability*⁸⁴, cultura essa que conduzirá à entronização, nas práticas orçamentárias, da avaliação permanente de programas de governo com vistas à eficiência dos gastos públicos⁸⁵.

Em outras palavras, o modelo deve ser integrativo dos fundos providos pelo setor público e os respectivos resultados (*outputs* e *outcomes*) alcançados, considerando as informações sobre o desempenho dos programas de governo e a utilização dessas informações pelos tomadores de decisão, gerentes, políticos e sociedade. O principal objetivo é o de aprimorar a alocação e a eficiência dos recursos públicos⁸⁶.

A preocupação com a melhoria na qualidade do processo orçamentário retrata a experiência europeia, ao que sublinha João Ricardo Catarino⁸⁷, *verbis*:

“Os Estados europeus têm ainda vindo, em paralelo, a alterar substancialmente os respectivos processos orçamentais, tendo

⁸² SANTOS, Ricart César Coelho dos. Debutante, Lei de Responsabilidade Fiscal tem novos desafios. *Revista Consultor Jurídico*, 24 de maio de 2015.

⁸³ ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 742.

⁸⁴ CABRAL, Nazaré. Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 653.

⁸⁵ NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 717.

⁸⁶ *Ibidem*, p. 719.

⁸⁷ CATARINO, *op. cit.*, p. 789.

em vista melhorar a disciplina orçamental e a eficiência e a eficácia da despesa pública. A OCDE tem salientado que os Estados europeus ainda se apegam a uma concepção do processo orçamental predominantemente centrada no respeito pelos limites legais e em modelos de controle detalhado da despesa pública e menos orientados para um controle mais flexível, mais focado na execução orçamental. Alguns Estados, sobretudo os de matriz anglo saxônica ou do norte da Europa estão, tradicionalmente, mais habituados a este segundo modelo e possuem hoje, em resultado disso, processos orçamentais mais em linha com as modernas necessidades de controle, mais inclinados para as questões da eficiência do que as de estrita e rígida observância da lei.

Ainda assim, sendo a evolução do processo orçamental uma questão transversal na Europa, têm-se verificado sucessivas reformas do processo orçamental e em especial no que respeita ao modo como se processa a prestação de contas, envolvendo ou não a criação de novos órgãos de controle ou o robustecimento dos poderes dos órgãos existentes.

A União Europeia tem defendido uma abordagem global em matéria de política orçamental tendo em vista o aumento da qualidade das finanças públicas e a promoção do crescimento económico a longo prazo. E reconhece que o processo requer uma ação política concertada que favoreça o crescimento e promova a competitividade com recurso a medidas que permitam aumentar a eficiência dos regimes de despesas e de receitas.”

Seja no desenho de novos modelos orçamentários ou no cenário de adequação das alocações orçamentárias, imperioso se apresenta o diálogo entre os poderes na busca da solução mais eficiente diante das conjunturas económicas e sociais, a que se deve acrescentar a perspectiva da sustentabilidade (não apenas ambiental, mas, também,

social, econômica e gerencial). Ajustes serão sempre necessários em face da constante mudança das realidades socioeconômicas. A mudança é inerente a essas realidades e o poder público deve estar preparado para com ela lidar de forma eficiente e eficaz, criando e mantendo espaços de debate de ideias, qualificado pelo norte do interesse público.

5. Síntese Conclusiva

1. Nos estados modernos dos séculos XIX e XX, o orçamento público se limitava a relacionar as receitas com as despesas, ou seja, um ato de estimativa das receitas e de fixação das despesas, sendo este o repositório da essência da atividade financeira do estado a cada período de vigência orçamentária.

2. A partir de meados do século XX, a preocupação estrita com o equilíbrio contábil anual das contas públicas cede lugar a considerações mais amplas a respeito da função social do orçamento público, o que faz surgir o “orçamento-programa”, definível como um processo por meio do qual se expressa, se aprova, se executa e se avalia o nível de cumprimento do programa de governo para cada período orçamentário, levando em conta as perspectivas de médio e longo prazo, uma vez que, ao refletir os recursos financeiros a serem aplicados no exercício, haveria de constituir um instrumento de planejamento.

3. A Lei Complementar nº 101/2000, a chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - em curso, destarte, o seu 15º aniversário -, representa o mais avançado instrumento legislativo da história da administração pública brasileira para o controle dos orçamentos, na pós-modernidade do estado democrático de direito. Mercê dela, a gestão da despesa pública no Brasil passa a pautar-se por critérios mais gerenciais e transparentes, seguindo-se uma proposta de governança pública na qual a sociedade possa acompanhar criticamente as despesas governamentais, com o fim de assegurar que a entrega do serviço ou do bem público desejado ocorrerá segundo parâmetros aferíveis, eficientes e eficazes.

4. Dentre outros fatores, o desequilíbrio fiscal experimentado pelos entes da federação brasileira tem origem nas deficiências do planejamento governamental, associadas a más práticas orçamentárias.

5. Ajustes fiscais devem resultar de diálogo entre os poderes constituídos e a sociedade que os constituiu, de modo a adequar as finanças públicas à realidade socioeconômica, sempre mutante, e balizadas pela qualidade de vida e o mínimo existencial que se deve garantir a toda a população, sem exclusão e sem retóricas fantasiosas.

Referências

ALMEIDA, Carlos Otávio Ferreira de. O planejamento financeiro responsável: boa governança e desenvolvimento no estado contemporâneo. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 577-599.

AQUINO, YARA. *Governo quer diálogo com Congresso para aprovar ajuste fiscal*. Agência Brasil, Brasília, 4 maio, 2015. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2015/05/governo-quer-dialogo-com-congresso-para-aprovar-ajuste-fiscal>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

BARCELLOS, Ana Paula de. *A Eficácia Jurídica dos Princípios Constitucionais – o princípio da dignidade da pessoa humana*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

BATEUP, Christine. The Dialogical Promise: assessing normative potential of theories of constitutional dialogue. *Brooklyn Law Review*, v. 71, 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *Medo líquido*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.

BRANDÃO, Rodrigo. *Supremacia Judicial versus Diálogos Constitucionais – a quem cabe a última palavra sobre o sentido da Constituição?* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CABRAL, Nazaré. Orçamentação pública e programação: tendências internacionais e implicações sobre o caso português. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 619-659.

CALIENDO, Paulo. “Reserva do possível, direitos fundamentais e tributação”. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 175-186.

CAMARGO, Guilherme Bueno de. Governança republicana e orçamento: as finanças públicas a serviço da sociedade. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 769-784.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 20. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

CATARINO, João Ricardo. Processo orçamental e sustentabilidade das finanças públicas: o caso europeu. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 785-802.

CONTI, José Maurício. Irresponsabilidade fiscal ainda persiste, 15 anos após a publicação da lei. *Revista Consultor Jurídico*, 7 de abril de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-abr-07/contas-vista-irresponsabilidade-fiscal-persiste-15-anos-publicacao-lei>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Aprovação do orçamento impositivo não dá credibilidade à lei orçamentária. *Revista Consultor Jurídico*, 10 de março de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mar-10/paradoxo-corte-aprovacao-orcamento-impositivo-nao-credibilidade-lei-orcamentaria>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *Orçamento Público: uma visão analítica*. Disponível em <[http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2014/vii-premio-sof-2014/monografias-premiadas-em-edicoes-anteriores-premio-sof/?searchterm=Celso de Barros Correia Neto](http://www.esaf.fazenda.gov.br/premios/premios-1/premios-2014/vii-premio-sof-2014/monografias-premiadas-em-edicoes-anteriores-premio-sof/?searchterm=Celso%20de%20Barros%20Correia%20Neto)>. Acesso em 28/05/2015.

DIAS, Francisco Mauro. Visão global da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da EMERJ*, v. 5, ano 17, 2002, p. 111-123, 2002. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista17/revista17_111.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2015.

DIAS, Maria Tereza Fonseca. Reforma administrativa brasileira sobre o impacto da globalização: uma (re)construção da distinção entre o público e o privado no âmbito da reforma administrativa gerencial In: TELLES, Vera da Silva; HENRY, Etienne (Orgs.). *Serviços Urbanos, Cidade e Cidadania*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

DOMINGUES, José Marcos. Ajuste fiscal deve se adequar às prioridades previstas na Constituição. *Revista Consultor Jurídico*, 20 de maio de 2015. . Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-20/jose-domingues-ajuste-fiscal-adequar-constituicao>>. Acesso em: 21 ago. 2015.

DRUCKER, Peter. *Desafios Gerenciais para o Século XXI*, trad. Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

FIGUERÊDO, Carlos Maurício C. Lei de Responsabilidade Fiscal – o resgate do planejamento governamental. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Dialética, 2001, p. 27-41.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GONÇALVES, Hermes Laranja. *Uma visão crítica do orçamento participativo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

GOUVÊA, Marcos Maseli. O direito ao fornecimento estatal de medicamentos. In: GARCIA, Emerson (coord.). *A efetividade dos direitos sociais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

HARLOW, Carol; RAWLINGS, Richard. *Process and procedure in Eu Administration*. London: Hart Publishing, 2014.

HIEBERT, Janet. *New Constitutional Ideas. But can new parliamentary models resist judicial dominance when interpreting rights?* Texas: Law Review, v. 82:7, 2004, p. 1963-1987.

HOGG, Peter W.; BUSHELL, Allison A. The charter dialogue between Courts and legislatures (Or Perhaps The Charter Of Rights Isn't Such A Bad Thing After All). *Osgood Hall law journal*, vol. 35, n. 1, 1997, p.105.

MACEDO, Marco Antônio Ferreira. *A reconstrução republicana do orçamento: uma análise crítico-deliberativa das instituições democráticas no processo orçamentário*. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito Público. Rio de Janeiro, 2007.

MACHADO, Clara Cardoso. *Direitos Fundamentais Sociais, custos e escolhas orçamentárias: em busca de parâmetros constitucionais*. Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8571>.

Acesso em: 25 maio 2015.

MARTINS, Ives Gandra. Os fundamentos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 165-175.

MENDONÇA, Eduardo. Alguns pressupostos para um orçamento público conforme a Constituição. In: BARROSO, Luís Roberto (org.). *A reconstrução democrática do direito público no Brasil*. Livro Comemorativo dos 25 anos de magistério do professor Luís Roberto Barroso. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MILLER, Mark C.; BARNES, Jeb (Eds.). *Making police, making law: an interbranch perspective*. Washington D.C: Georgetown University Press, 2004.

MOREIRA, Egon Bockmann. O princípio da transparência e a responsabilidade fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 129-162.

_____. *Processo administrativo: princípios constitucionais e a Lei 9.784/1999*. São Paulo: Malheiros, 2007.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Considerações sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. *Poder, Direito e Estado: o Direito Administrativo em tempos de globalização*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. O orçamento público na ótica de responsabilidade fiscal: autorizativo ou impositivo. *Revista Ibero-americana de Direito Público*, v. 2, n. 6, p. 11-32, 2001.

NASCIMENTO, João Alcides do. O papel do orçamento público no processo de planejamento da ação política. Energia, entropia e informação, fatores a considerar. *Revista da Escola Superior de Guerra*, volume IX, nº 25, ano 1993.

NÓBREGA, Marcos. Orçamento, eficiência e performance budget. CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 693-728.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. Aspectos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 271-278.

OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas*. V. 1. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Presença da Administração Consensual no Direito Positivo Brasileiro. In: FREITAS, Daniela Bandeira de; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Direito Administrativo e Democracia Econômica*. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 293-318.

_____. Aspectos constitucionais da Lei de Responsabilidade Fiscal. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 15, 2001, p. 63-78.

_____. DOTTI, Marinês Restelatto. *Convênios e outros instrumentos de “Administração Consensual” na gestão pública do século XXI: restrições em ano eleitoral*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

PINTO, Élide Graziane. *Financiamento de Direitos Fundamentais*. Belo Horizonte: O Lutador, 2010.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 730-749.

SABBAG, César. *Orçamento e Desenvolvimento – Recurso público e dignidade humana: o desafio das políticas desenvolvimentistas*. São Paulo: Millennium Editora, 2006.

SAGER, Laurence G. *Justice in Plainclothes: a theory of american constitutional practice*. New Haven: Yale University Press, 2004.

SANCHES, Oswaldo Maldonado. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SARMENTO, Daniel. Interpretação constitucional, pré-compreensão e capacidades do intérprete. In: SARMENTO, Daniel. *Por um constitucionalismo inclusivo: história constitucional brasileira, teoria da constituição e direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 217-232.

SANTOS, Ricart César Coelho dos. Debutante, Lei de Responsabilidade Fiscal tem novos desafios. *Revista Consultor Jurídico*, 24 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-mai-24/ricart-santos-lei-responsabilidade-fiscal-novos-desafios>>. Acesso em: 24 ago. 2015.

SCHIER, Paulo Ricardo. Vice-presidente da República no contexto do presidencialismo de coalizão. In: CLÈVE, Clèmerson Merlin. (Org.). *Direito Constitucional Brasileiro*. V. 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 519-522.

SILVA, Francis Waleska Esteves da. *A Lei de Responsabilidade Fiscal e os seus princípios informadores*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003

SILVA, Guilherme Amorim Campos da; TAVARES, André Ramos. Extensão da ação popular enquanto direito político de berço constitucional elencado no título dos direitos e garantias fundamentais dentro de um sistema de democracia participativa. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, n. 3, 1995.

SILVA, Moacir Marques da. A lógica do planejamento público à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 751-765.

SLOMSKI, Valmor; PERES, Úrsula Dias. As despesas públicas no orçamento: gasto público eficiente e a modernização da gestão pública. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury. (Coords.). *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 911-932.

SOUTO, Marco Juruena Villela. *Aspectos jurídicos do planejamento econômico*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Teoria Constitucional e Democracia Deliberativa: um estudo sobre o papel do Direito na garantia das condições para cooperação na deliberação democrática*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Deliberação Pública, Constitucionalismo e Cooperação Democrática. In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Constitucionalismo Democrático e Governo das Razões*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 3-32.

TORRES, Ricardo Lobo. Alguns problemas econômicos e políticos da Lei de Responsabilidade Fiscal. In: ROCHA, Valdir de Oliveira (Coord.). *Aspectos relevantes da Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Dialética, 2001, p. 281-289.

TIMM, Luciano Benetti. Qual a maneira mais eficiente de prover direitos fundamentais: uma perspectiva de direito e economia? In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). *Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 51-62.

TUSHNET, Mark. *Weak Courts, strong rights: judicial review and social welfare right in comparative constitutional law*. Princeton: University Press, 2008.

