

**JOSÉ VALDECY BRAGA DE SOUSA**

**O CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO E FISCAL PELO PODER  
JUDICIÁRIO**

**FORTALEZA-BRASIL  
2013**

**JOSÉ VALDECY BRAGA DE SOUSA**

**O CONTROLE DO ORÇAMENTO PÚBLICO E FISCAL PELO PODER  
JUDICIÁRIO**

Dissertação apresentada à Faculdade de  
Direito da Faculdade do Porto em área  
científica.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup> Glória Teixeira

**FORTALEZA  
2013**

*Ao meu Deus, minha  
referência e refúgio de  
todos os momentos na  
vida e neste trabalho.*

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo companheirismo de todas as horas nesta obra.

Aos meus pais a quem devo tudo que sou.

A minha Tia Nita (*in memorian*) por tudo o que ele representou e representa para mim.

A minha esposa, amiga verdadeira e companheira de todas as horas, e incentivadora no meu desempenho.

Ao nosso filho Lucas Felipe, o maior e mais lindo presente que Deus nos deu.

À professora Doutora Glória Teixeira pela orientação do Trabalho.

Aos meus amigos de mestrado, que estiveram junto comigo nesta luta.

## RESUMO

**SOUSA, José Valdecy Braga de.** *O Controle do Orçamento Público e Fiscal Pelo Poder Judiciário, ano 2013.* Dissertação de Mestrado – Faculdade de Direito da Universidade do Porto.

Este estudo tem por objetivo principal demonstrar e relatar o papel do Poder Judiciário no controle do orçamento público, incluindo o orçamento fiscal, os pontos convergentes e conflitantes com a legislação aplicada à espécie. Pretendendo assim: 1. Fazer um quadro demonstrativo advindo das legislações pertinentes, no processo de fiscalização e controle desde o seu nascedouro. 2. Apresentar os aspectos demonstrados, seja na legislação brasileira, internacional, bem como na doutrina dominante, jurisprudências e outros dados apresentados.

Este trabalho será desenvolvido através de métodos investigativos através de pesquisa, tendo como fontes principais a legislação e os trabalhos já desenvolvidos pela doutrina em relação a este controle. Para o desenvolvimento do tema, foi usada a pesquisa ampla, para uma melhor exploração do assunto, como o estudo detalhado da legislação, da posição da doutrina dominante no Brasil e em outros países, valorizando o direito comparado. Foi analisado ainda o resultado prático, apresentando situações concretas com o fim de demonstrar a eficácia do efetivo controle.

Tendo em vista que o Orçamento Público tem por finalidade ser o mais importante instrumento de gestão do Estado, as regras para todo o processo de elaboração e execução devem ser exaustivamente estudadas, analisadas, e submetidas a críticas.

**Palavras Chave:** Controle, Orçamento, Administração Pública, Poder Judiciário e Responsabilidade fiscal.

## **ABSTRACT**

**SOUSA**, José Valdecy Braga de, *The Control of Public Budget and Fiscal For Power Judiciary*, 2013. Master Thesis - Faculty of Law of the University of Porto.

This study aims to demonstrate and report the main role of the judiciary in control of the public budget, including the fiscal budget, the points converging and conflicting with the rules applied to the species. Wishing well: 1st. Make a table showing the respective laws arising in the process of supervision and control since its birth. 2nd. Present aspects stated, is in Brazilian law, international as well as the dominant doctrine, jurisprudence and other data presented.

This work will be developed through investigative methods through research, having as main sources of legislation, the work already undertaken by the doctrine regarding this control. To develop the theme was used to search wide for better exploration of the topic and the detailed study of the law, the doctrine of dominant position in Brazil and other countries, valuing comparative law. It was also analyzed the practical result, with specific situations in order to demonstrate the effectiveness of effective control.

Considering that the Public Budget aims to be the most important management tool of the State, the rules for the entire process of development and implementation should be thoroughly investigated, analyzed, and subjected to criticism.

**Keywords:** Control, Budget, Administration, Judiciary and Fiscal Responsibility.

## APRESENTAÇÃO

O motivo principal da escolha do tema e do desenvolvimento deste trabalho, por mim escolhido, deu-se em função de apresentar um estudo mais detalhado da intervenção do Poder Judiciário na condução e comportamento do orçamento público e fiscal, levando em conta a legislação do Brasil e de alguns países ocidentais.

Tal tema tem suma relevância em função da necessidade desse tipo de controle, em que nesses dias atuais de crise nos Estados, deve-se haver um rigor maior no dispêndio de receitas e um cuidado maior na realização de despesas.

O trabalho pesquisado faz uma abordagem sobre os diversos tipos de controle, que uma vez ultrapassados, não sendo eficaz ao ponto do equilíbrio fiscal, nasce a necessidade do Poder Judiciário intervir para que o cidadão, como contribuinte principal, não sofra as consequências de comportamentos escusos e alheios à legislação aplicada, sobrecarregando a máquina estatal.

Apresento ainda neste trabalho a importante ferramenta aplicada aos gestores brasileiros, decorrente de um comando constitucional, imputando limites ao gestor na condução do orçamento, que uma vez não cumprido, será responsabilizado, nascendo, assim, a intervenção do Poder Judiciário no sentido de corrigir qualquer desvio de comportamento com o dinheiro público.

Nesse aspecto, reforço a importância do tema escolhido para uma maior divulgação do controle e necessidade da fiscalização do Poder Judiciário na condução do orçamento público, levando aos cidadãos a verdadeira transparência tanto ressaltada nos princípios constitucionais nas Cartas Magnas de diversos Estados para a preservação continuada do patrimônio público.

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 - O CONTROLE E SUA FUNÇÃO .....	08
1.1 - Introdução .....	08
1.2 - Evolução histórica .....	10
1.3 - A separação dos Poderes e os seus controles .....	13
1.4 - Os diversos tipos de controle .....	14
CAPÍTULO 2 – O ORÇAMENTO PÚBLICO .....	19
2.1 – Introdução .....	19
2.2 - Os Princípios do Orçamento Público .....	22
2.3 - A importância do Orçamento Público .....	25
2.4 - Tipos de Orçamento Público .....	27
CAPÍTULO 3 – O ORÇAMENTO E A RESPONSABILIDADE FISCAL .....	29
3.1 – Introdução .....	29
3.2 - Da Transparência da Gestão Fiscal .....	32
3.3 - A Responsabilidade Fiscal .....	36
3.4 - A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil .....	38
CAPÍTULO 4 – O CONTROLE DO ORÇAMENTO PELO PODER JUDICIÁRIO .....	47
4.1 – Introdução .....	47
4.2 - As Finanças Públicas e o Poder Judiciário .....	52
4.3 - O Poder Judiciário e o Orçamento .....	56
4.4 - Intervenção Judicial nos Atos de Execução do Orçamento .....	62
CONCLUSÃO .....	67
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	71

## CAPÍTULO 1 – O CONTROLE E SUA FUNÇÃO

### 1.1 - Introdução

É de se concluir que a economia de qualquer país é um aspecto que se pode dizer dinâmico e que, por consequência, a sociedade e o mercado sofrem inúmeras mudanças, muitas advindas do setor externo e outras do setor interno. Tudo isso para manter o orçamento sempre o mais próximo possível da realidade, e que as alterações realizadas a cada gestão, acabam sendo herdadas pela gestão posterior a qualquer título.

Levando-se em conta o desenvolvimento econômico, considerando-se as despesas arrecadadas através de tributos vindos da população, é necessário ter um controle para equilibrar essas despesas de acordo com a arrecadação, haja visto que um desequilíbrio, situação em que as despesas superam a arrecadação, certamente acarretará em um déficit, o que resultará em caos econômico, envolvendo assim todos os setores que transferem bens públicos, gerando um caos social.

É de se notar que o objetivo central do setor econômico é de fornecer bens e serviços à população a partir de orçamentos arrecadados da mesma e para que se cumpra essa troca de valores houve a necessidade de se aprimorar todo esse processo, bem como a criação de leis regulamentadoras.

A transparência é um princípio que está implícito na Constituição Federal, e encontra-se, inclusive, embutido nos outros princípios constitucionais, podendo ser observado, por exemplo, no art. 5º, inciso XXXIII, da CF de 1988, o qual determina:

*“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;”*  
*“(BRASIL,1988)<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup>BRASIL, *Constituição de República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 2008.

Deve-se ressaltar a diferenciação orgânica dos sistemas de fiscalização, que pode ser feita através do Controle Interno, Externo ou Sistêmico.

O **controle interno** é feito em cada setor da administração, por cada um dos Poderes em face à verba destinada a cada um deles, que deve obedecer a todos os critérios expostos supra, como decorrência da própria autonomia administrativa e financeira.

A expressão "controle interno" consistiu uma inovação no vocábulo constitucional brasileiro e, em detrimento de sua importância, recebe pouca atenção na Carta Magna. Em linhas gerais, é muito parecido com o controle externo no que concerne às finalidades, objetivos e métodos. Deve ser exercido também sobre as operações de crédito, avais e garantias sobre os direitos e responsabilidades não previstos no item anterior.

O **controle externo**, por sua vez, se dá através do Tribunal de Contas da União e dos Estados, auxiliando a atividade fiscalizadora do Poder Legislativo, que, munido de seus pareceres e análise, podem proceder a medidas mais severas quanto aos infratores, chegando, inclusive, ao impeachment, na hipótese de má gerência do Patrimônio Público.<sup>2</sup>

Conclui-se, portanto, a extrema importância de organização e controle do orçamento público para que este não seja usado de forma equivocada, sendo desviado para outros fins e deixe de investir nos objetivos a que devem ser realmente destinados.

## **1.2 – Evolução histórica**

A evolução histórica do controle do Orçamento Público passa pela Inglaterra, em 1217, através da Magna Carta do Rei João Sem Terra. Através dela, o poder de tributar do reino estava limitado, tendo impacto direto no volume da receita pública.

---

2BRASIL, *Constituição de República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 2008.

Segundo Paulo Bonavides, a soberania foi o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno e “ainda hoje é seu traço mais característico, sem embargo das relutâncias globalizadoras e neoliberais convergentes no sentido de expurgá-lo das teorias contemporâneas de poder”.<sup>3</sup>

Assim, seria impossível constituir o Estado Moderno sem uma sólida e inabalável doutrina de poder, teorizada e concretizada na pessoa da autoridade central, monopolizadora da coerção. A autoridade se prendia, inicialmente, não a uma instituição despersonalizada, o Estado propriamente dito, mas à pessoa do governante, monarca de direito divino. Não se concebia o Príncipe despido das qualidades soberanas, ou seja, desfalcado de prerrogativas absolutas e incontrastáveis.

Fundamentada na teorização desenvolvida por Maquiavel e Jean Bodin, a própria soberania era instrumento político de um poder absoluto e ilimitado que se incorporava ao príncipe como se o príncipe fora o próprio Estado e tendo, também, como arrimo e sustentação a doutrina dos teólogos, que punham o altar ao lado do trono. E o Monarca tudo controlava e não se submetia a controle algum.

Em sua segunda fase, o Estado Moderno do Absolutismo testemunha sua secularização em bases filosóficas, haurindo uma nova fundamentação do poder, não mais de origem divina, porém decorrente de racionalidade humana, segundo a doutrina do contratualismo social introduzida por Hobbes, que propugnava o absolutismo ancorado em imperativos racionais, face à própria necessidade humana de sobrevivência. Em seu “Leviatã” poderes extremos são justificados a serviço da segurança e em sacrifício da liberdade, sendo o monarca o fiador da conservação social, que deve ser mantida a qualquer preço.

Assim, no estado da natureza, de acordo com Hobbes, o homem desfruta de liberdade total. Paradoxalmente, essa liberdade irá levá-lo à destruição, em face da natureza humana tendente a uma permanente guerra civil do gênero humano. O estado de sociedade permitiria garantir a sobrevivência do gênero humano ao preço de todas as liberdades, transferidas ao Estado. O instinto de conservação, portanto, foi o

---

<sup>3</sup>BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

móvel que fez o Homem livre do estado da natureza ser, em sacrifício de sua liberdade, o súdito do estado de sociedade.

A consolidação e ascensão da burguesia como força política dominante dá-se com a conversão do Estado absoluto para o Estado constitucional, na esteira da Revolução Francesa e da Independência Americana. O Poder já não é das pessoas, mas das leis, que governam o ordenamento social e político. O poder é fundamentado em teoria contratualista de cunho liberal, baseada na divisão e limitação do poder e nas garantias dos direitos fundamentais. São seus precursores, entre outros, Locke, Rosseau e Montesquieu, cujas idéias iluminaram o constitucionalismo moderno.

Em sua obra mais importante, “Espírito das Leis”, Montesquieu asseverava (apud Jacoby, 2005, p. 31): “temos a experiência eterna de que todo homem que tem em mãos o poder é sempre levado a abusar dele, e assim irá seguindo, até que encontre algum limite” A síntese do controle repousava na limitação do poder.<sup>4</sup>

Desde o seu surgimento até os dias atuais, o Estado Moderno evoluiu em três distintas modalidades, as quais não representam uma ruptura entre as formas imperantes de organização estatal, senão metamorfoses, com aperfeiçoamento e enriquecimento do organismo estatal através da expansão dos direitos fundamentais e da criação de novos direitos. São elas: Estado Constitucional de Separação de Poderes (Estado Liberal); Estado constitucional dos direitos fundamentais (Estado Social) e o Estado constitucional da Democracia participativa (Estado Democrático-Participativo).

A doutrina da separação de poderes no Estado Liberal traçava limites ao arbítrio dos governantes, prevenindo a concentração de poderes num só ramo da autoridade pública e delimitando os lindes do exercício de poder pela intangibilidade dos direitos fundamentais. O Estado Liberal caracterizou-se, assim, por seu compromisso com a liberdade, por via de consequência com os direitos políticos e civis que formam os denominados direitos fundamentais de primeira dimensão. Consoante Sarlet (2007; p. 55 e 56):

---

<sup>4</sup>FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

“Os direitos fundamentais, ao menos no âmbito de seu reconhecimento nas primeiras Constituições escritas, são o produto peculiar (ressalvado certo constitucionalismo social característico do constitucionalismo francês) do pensamento liberal-burguês do século XVIII, de marcado cunho individual, surgindo e afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mas especificamente como direitos de defesa, demarcando uma zona de não-intervenção do Estado e um esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por este motivo, apresentados como direitos de cunho “negativo”, uma vez dirigidos a uma abstenção e não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos, sendo, neste sentido “direitos de resistência ou de oposição ao próprio Estado. Assumem particular relevo ao rol desses direitos, especialmente pela sua notória inspiração jusnaturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.”<sup>5</sup>

Posteriormente, a edição da *‘Petition of Rights’* o parlamento trouxe para si a responsabilidade de determinar a legitimidade de um tributo. Com a criação da **lei do fundo consolidado em 1787**, foi disciplinado o processo autorizativo das receitas e despesas públicas, inclusive com a publicação de relatório anual detalhado.

Já no ano de **1822**, passa a ser necessário que o Chanceler do Erário **apresente ao parlamento o orçamento** da receita e despesa pública no exercício. Coube então ao parlamento a tarefa de **aprovar** o orçamento e **fiscalizar** sua execução.

Em relação ao orçamento moderno, no Brasil operava-se o orçamento clássico ou tradicional, antes do controle ser realizado com base na Lei Complementar nº 4.320, de 17 de março de 1964.

No Brasil, a Constituição federal também prevê o controle pela Administração, conforme se verifica no art. 70 da Constituição Federal, verificando-se ainda que esse controle é amplo e profundo, que não se restringe somente ao aspecto legal, pois cada Poder, seja o Executivo, Legislativo e Judiciário deverão manter seu próprio controle interno.

### **1.3 – A separação dos Poderes e seus controles**

---

<sup>5</sup>SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8ª. ed. PortoAlegre: Livraria do Advogado, 2007.

Inferese dizer que o princípio da separação de poderes pode ser situado, de forma incipiente, na Antiguidade grega com a publicação da obra “Política” de Aristóteles, que identificou três funções distintas exercidas pelo poder soberano: a função de elaborar normas gerais e abstratas (função legislativa); a função de aplicar as normas gerais aos casos concretos (função executiva) e a função de dirimir conflitos havidos na aplicação das normas (função de julgamento). Porém, tais funções não tinham o objetivo de reduzir os riscos de abusos no exercício de poder, pois esse era centralizado e incontrastável.<sup>6</sup>

Tais funções eram exercidas pela mesma pessoa, o soberano. Montesquieu propugnou que as funções estatais devem ser exercidas por órgãos distintos, que limitariam seu poder, reciprocamente e de forma automática, ao não haver ingerência de um poder sobre outro. Então, o princípio da separação de poderes passou a estar vinculado ao constitucionalismo, transformando-se no cerne da estrutura organizacional do Estado.

Hodiernamente, ao invés de separação rígida, existe uma separação flexível entre os Poderes. As funções de estado são exercidas de forma concomitante pelos três Poderes, uma em caráter predominante (típica), as demais, de forma acessória (atípicas). Além disso, existe o sistema de freios e contrapesos (“*checks and balances*” da doutrina americana), que são interferências legítimas de um Poder sobre o outro, por meio de controles recíprocos, nos limites admitidos na Constituição de cada Estado. No sistema constitucional brasileiro, temos, *exempli gratia*, de controles recíprocos entre os Poderes, o veto jurídico e político pelo Chefe do Executivo às leis aprovadas pelo Legislativo; o controle da constitucionalidade das leis e da legalidade dos atos administrativos pelo Poder Judiciário; a fiscalização e o controle dos atos do Executivo pelo Legislativo; a nomeação dos ministros dos Tribunais Superiores pelo Presidente, sob controle do Senado, entre outras formas legítimas de controles recíprocos entre os Poderes.<sup>7</sup>

Portanto, as funções típicas, são exercidas para a consecução das finalidades precípua de cada Poder; as funções atípicas ora são exercidas para a

---

<sup>6</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

<sup>7</sup> MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

consecução de finalidades secundárias, ora para impor limites à atuação dos demais Poderes através do mecanismo de freios e contrapesos, que é o “*checks and balances*” da doutrina americana.

#### 1.4 – Os diversos tipos de controles

Segundo Meirelles (2003; p.636),

“Controle, em tema de administração pública, é a faculdade de vigilância, orientação ou correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. “Controle interno é todo aquele pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração”. “Controle externo é o que se realiza por órgão estranho à Administração responsável pelo ato controlado...”<sup>8</sup>

##### 1.4.1 – Controle Político

Em se falando de controle político, este Poder que exerce sobre outro é de natureza eminentemente política e nos termos estritamente previstos pela Constituição da República, em face do princípio da separação de poderes.<sup>9</sup> Ele se deduz tanto da atividade típica do Poder controlador, como de atividade atípicas decorrentes do sistema de freios e contrapesos. É controle do tipo externo, tendo em vista que é realizado por Poder ou Instituição estranha ao âmbito de origem do ato controlado.

Levando em conta a origem de onde emana o poder controlador, podemos classificar o gênero controle político nas espécies em controle político administrativo, controle político legislativo e controle político judicial.

##### 1.4.2 - Controle político legislativo

Em se falando de controle político legislativo, o mesmo se insere na prerrogativa institucional típica do Poder Legislativo de fiscalização e controle

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

<sup>9</sup> *Constituição Federal do Brasil*, 1988.

dos atos da Administração em geral, notadamente a fiscalização financeira e orçamentária. Segundo Meirelles (2003; p.670):

“Controle legislativo ou parlamentar é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas, Câmara de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo, na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo quê caracteriza-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da comunidade”.<sup>10</sup>

Como se verifica, esse controle político é amplo, porém seus limites estão delineados na própria Constituição, sendo defeso ao Legislativo ultrapassá-los sob pena de ofensa ao princípio de separação dos poderes. Portanto, é vedado ao Legislativo exercer, sobre as autoridades do Executivo, poderes de hierarquia e tutela ou substituí-las em seus juízos de conveniência e oportunidade na condução superior dos negócios públicos. Da mesma forma, não é permitido a anulação de atos administrativos reputados ilegais, devendo o interessado se socorrer do Poder Judiciário para tal desiderato. Apesar disso, segundo a lei brasileira, o Poder Legislativo detém a potestade de sustar os atos normativos que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (art. 49, V da CF); contratos administrativos eivados de ilegalidades ou despesas irregulares (art. 71, §§ 1º e 2º, da CF). Além da função de fiscalização orçamentário-financeira (arts. 70 e 75 da CF).

#### 1.4.3 - Controle político judicial

Esta espécie de controle, que é o objeto de nosso tema, no exercício da jurisdição, da qual atua em regime de monopólio, em vista do sistema de jurisdição única adotado pelo sistema constitucional pátrio (art.5º, XXXV, da CF), o Poder Judiciário exerce, na via difusa, o controle da legalidade dos atos administrativos; e, na via direta, o controle da inconstitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais e da constitucionalidade de leis e atos normativos federais (art. 102, I, “a” da CF).

---

<sup>10</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28a. ed. São Paulo:Malheiros, 2003.

Então, ao Judiciário compete garantir a efetividade dos direitos fundamentais e a supremacia da Constituição no ordenamento jurídico, atuando com independência frente aos demais Poderes. Imprescindível a independência do Poder Judiciário em um Estado Democrático de Direito, conforme atesta Paulo (2007; p. 607):

“Pode-se afirmar, sem exagero, que não é possível conceber um Estado de Direito sem um Poder Judiciário independente, responsável não só pela solução definitiva dos conflitos intersubjetivos, mas, talvez precipuamente, pela garantia da integridade do ordenamento jurídico, mediante a aferição da compatibilidade entre os atos estatais e os comandos vazados na Constituição.”<sup>11</sup>

Sobre os direitos humanos, positivados no Direito Internacional, e direitos fundamentais, positivado nas Constituições (Direito Interno), Sarlet (2007; p.40) destaca a maior efetividade do segundo em face, especialmente, do Poder Judiciário:

“Além disso, importa considerar a relevante distinção quanto ao grau de efetiva aplicação e proteção das normas consagradoras dos direitos fundamentais (direito interno) e dos direitos humanos (direito internacional), sendo desnecessário aprofundar aqui a idéia de que são os primeiros que – ao menos em regra – atingem (ou, pelo menos, estão em melhores condições para isso) o maior grau de efetivação, particularmente em face da existência de instâncias(especialmente as judiciárias) dotadas do poder de fazer respeitar e realizar esses direitos.”

#### 1.4.4 - Controle administrativo

Recorremos, novamente, ao magistério de Meirelles (2003;p.641 e 642) para elucidar o conceito:

“Controle administrativo é todo aquele que o Executivo e os **órgãos da administração dos demais Poderes** exercem sobre suas próprias atividades, visando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização, pelo que é um controle da legalidade e do mérito.”<sup>12</sup>

Nesses aspectos, pode e deve operar-se o controle administrativo para que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo

---

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria Geral do Estado*. 6a. ed. São Paulo: Malheiros,2007.

<sup>12</sup> MEIRELLES. Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28a. ed. São Paulo:Malheiros, 2003.

sua finalidade plena, que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais dos administrados.

O controle administrativo deriva do poder-dever de autotutela que a Administração tem sobre seus próprios atos e agentes. Esse controle é normalmente exercido pelos órgãos superiores sobre os inferiores (controle hierárquico próprio das chefias e corregedorias), com o auxílio de órgãos incumbido do julgamento de recursos (controle hierárquico impróprio) ou, ainda, de órgãos especializados em determinadas verificações (controle técnico de auditorias etc.), mas integrantes da mesma Administração, pelo quê se caracteriza como controle interno, pois que o externo é sempre atribuído a órgão estranho ao Executivo.

Através do controle administrativo, a Administração pode anular, revogar ou alterar seus próprios atos e punir seus agentes com as penalidades estatutárias..

## CAPÍTULO 2 – O ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.1 – Introdução

Há muito tempo, o orçamento público deixou de ser simples previsão de gastos e receitas do governo, transformando-se em instrumento de ação do Estado para direcionar a atividade econômica, na busca do crescimento do bem-estar social.

A idéia antiga de que a função do Estado era de mero expectador na filosofia do “deixar fazer e deixar passar” que vigorava e tendo uma função fundamental na atividade econômica geral. Essa evolução acelerou-se principalmente a partir da grande depressão de 1930, com o grande crescimento na atividade fiscal, de que o Estado exerce de maneira forte para a obtenção dos objetivos nacionais.<sup>13</sup>

Sendo assim, a política fiscal como uma atividade de política governamental, decorre das aspirações e metas da sociedade. Então para acelerar o desenvolvimento, o Governo deve aumentar os investimentos ou as despesas que considera indispensáveis ao processo de desenvolvimento econômico e social. É assim que acontece nos países em desenvolvimento, que utiliza o sistema tributário, ou seja fiscal, e do orçamento público como instrumento de política econômica, cabendo ao Estado a tarefa fundamental para buscar verba disponível para investimentos em áreas e setores estratégicos.

Isso também se dá nas economias desenvolvidas, em que se coloca o orçamento com ênfase especial, em face da importância do Estado na atividade econômica, para expandir as dimensões e complexidade do setor público, colocando assim o orçamento como meio fundamental para adquirir o caráter de responsabilidade para o equilíbrio social e instrumento forte de política econômica.

Já no setor externo, a conjugação da política fiscal com a política monetária permite à entidade pública mecanismos fiscais e creditórios para a expansão das exportações, inibindo o crescimento das importações e o fluxo de recursos externos para manter um nível razoável de manutenção das reservas internacionais de qualquer país.

---

<sup>13</sup>MACHADO JR., José Teixeira, *A Lei 4.320 comentada*. 27ª Edição – IBAM.

O Brasil, ao longo de toda sua história, já apresentava relativa preocupação com o planejamento dos seus recursos, e o orçamento tem sido, ao longo dessa história, a ferramenta desse planejamento público.

Mesmo no período colonial, segundo Giacomoni (1992), a Inconfidência Mineira tentou conquistar a soberania do País, utilizando-se como motivação o descontentamento com a cobrança de impostos por parte de Portugal. O movimento foi abortado porque as autoridades portuguesas suspenderam a “derrama”, cobrança de impostos atrasados, comprovando-se que havia mais interesse em fugir do fisco português do que atuar civicamente em prol da defesa da Colônia. Com a vinda da Família Real para o Brasil, iniciou-se um processo de organização das finanças públicas. (ARMITAGE, 1837).<sup>14</sup>

Em face da abertura dos portos, houve a necessidade de maior disciplinamento na cobrança de tributos aduaneiros. Segundo Giacomoni (1992) em 1808, foram criados o Erário Público (Tesouro) e o regime de contabilidade, donde se começou a falar em orçamento público, sendo que, em 15 de dezembro de 1830, foi instituído o primeiro orçamento para todo o Império Público Nacional, que agrupou as atividades fiscalizadoras do Tesouro. (BUGARIN;VIEIRA; GARCIA, 2003). A Constituição de 1824 trouxe as primeiras exigências para elaboração de orçamentos formais por parte das instituições imperiais (GIACOMONI, 1992).

Em face da necessidade de aperfeiçoar o exercício da função administrativa do Estado, diversas foram as propostas de técnicas de adequação e manipulação dos dinheiros arrecadados na sociedade, seja quanto à forma de se classificar os recursos disponibilizados, seja quanto ao processo decisório de sua realocação, não se deixando de lado a discussão sobre mecanismos de fiscalização e controle da sociedade para com aqueles que devem gerir seus recursos.

Hoje no Brasil, como referência no tema orçamentário, a Lei nº 4320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000, dentre outras.

---

<sup>14</sup>ARMITAGE, John. *História do Brasil*: desde a chegada da família de Bragança, em 1808, até a abdicação de d. Pedro I, em 1831. Tradução: Joaquim Teixeira de Macedo. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1837. 323p.

Neste país o procedimento de elaboração da peça orçamentária, com a iniciativa legal cabendo ao chefe do Poder Executivo diante de propostas, em tese discutidas e avaliadas com a sociedade, e submetido o projeto ao Poder Legislativo, uma vez aprovada por este e sancionada por aquele, traçados estarão os perímetros do gasto estatal diante das previsões de políticas públicas escolhidas e decididas.

Porém na prática, há momentos temporais distintos. O primeiro se refere ao planejamento de eventos futuros, calcados em previsões de arrecadações (também futuras), sendo que o orçamento é elaborado em tese com lastro em parâmetros previamente discutidos e debatidos. O segundo, pertinente à execução do que foi planejado, e que implica na efetiva arrecadação e no correto manejo dos recursos obtidos.

É correto afirmar que nem sempre as previsões se materializam como o esperado, sendo comum divergências, podendo acontecer receita anual superior à estimada (existindo mecanismos legais dentro do sistema de freios e contrapesos e que permitem ao Poder Executivo propor ao Poder Legislativo que autorize a incorporação e a execução do excedente) e, de outro lado, gastos que superem o que foi arrecadado, obrigando o Poder Executivo a ajustes que impliquem em corte de despesas (também com formalidades previstas na Lei).

É interessante mencionar que todo o processo, desde a discussão acerca das necessidades de determinado grupo social, passando pela forma de arrecadar os recursos, a formalização das vertentes receita/despesa e a efetivação da vontade daquele grupo frente aos gastos realizados pelo administrador é muito complexo e exige o envolvimento de diversos setores tanto da sociedade, como do Poder Público, com especial referência à necessidade de um corpo profissional com técnicos detentores de conhecimentos específicos, sendo comum que o Poder Executivo detenha tal corpo profissional.

Mas reside uma importante questão, na proporção que, quando necessárias provocações judiciais questionando a correta aplicação dos recursos orçamentários, devidamente em suas pastas, o sucesso pode depender do conhecimento técnico do procedimento daquela peça e raramente o Ministério Público, detém

possibilidades do mesmo grau de conhecimento frente aos técnicos do Poder Executivo neste quesito, o que, por vezes, cria óbices durante o correr do inquérito civil.

Considere-se que a situação em que no correr da execução orçamentária – tendo por premissa que está sendo corretamente realizada – determinado Promotor de Justiça de uma determinada cidade se depare com uma representação que diga respeito a violação de direito constitucionalmente previsto e, agindo consoante suas atribuições, obtenha junto ao Poder Judiciário, mediante ação civil pública proposta, provimento jurisdicional, em sede de liminar, e a imediata realização daquela ordem resulte em impacto orçamentário de tal magnitude que inviabilize ao Poder Executivo local, a partir de então, a completa execução do que foi previsto no orçamento.

## **2.2 – Os Princípios do Orçamento Público**

Os princípios são premissas e linhas norteadoras de ação a serem observadas na concepção da proposta de orçamento. Sua principal finalidade é disciplinar e orientar a ação dos governantes.

Citem-se alguns desses princípios do orçamento praticado no Brasil.

### **2.2.1 - Princípio da Legalidade Orçamentária**

O princípio da Legalidade, talvez o mais importante, está previsto no inciso II do art. 5º da Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88):

Diz o seguinte: *Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.*<sup>15</sup>

Por este princípio, todo o orçamento público deve ser elaborado por lei e todas as leis que tratam de matéria orçamentária (as leis do Plano Plurianual – PPA, de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei Orçamentária Anual – LOA, as leis que autorizam os créditos suplementares e especiais etc) devem ser aprovadas pelo Poder Legislativo.

---

<sup>15</sup> Constituição Federal do Brasil, 1988.

O inciso I ao art. 167 da CF é uma aplicação do princípio da legalidade:

Diz o seguinte:

*(...) é vedado o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária.*

### **2.2.2 - Princípio da Anualidade ou Periodicidade**

Este princípio encontra-se ainda em leis esparsas da legislação do Brasil.

De acordo com o art.2º da Lei 4.320/64, lei que estatui normas de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos da União, Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

*(...) a Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos aos princípios da unidade, universalidade a **anualidade**.*

Este princípio impõe que o orçamento dever ser elaborado e executado para a execução em um período determinado de tempo (geralmente um ano, no caso brasileiro). Segundo o art. 4º da Lei nº 4.320/64:

*(...) o exercício financeiro coincidirá com o ano civil.<sup>16</sup>*

### **2.2.3 - Princípio da Universalidade**

Este Princípio também é consagrado na Lei 4.320/64, de acordo com o art. 3º da Lei 4.320/64:

*(...) a Lei do orçamento compreenderá todas as receitas inclusive as de operações de crédito autorizadas por lei.*

Enfim, a lógica do princípio é: “*Todas as receitas e todas as despesas devem estar no orçamento*”.

---

<sup>16</sup> BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

#### **2.2.4 - Princípio da Exclusividade**

O princípio da exclusividade está previsto no art. 165; § 8º da Constituição Federal de 1988:

*(...) A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa.*

Significa que a lei orçamentária não poderá tratar de outros assuntos como, por exemplo, lei do divórcio, criação de tributos, fixação de remuneração, subsídio, etc. Depreende-se, portanto, que o orçamento conterá apenas matéria financeira. Devido à celeridade da votação de leis orçamentárias, os parlamentares incluíam nelas outras matérias, visando uma rápida aprovação de seus projetos de lei.

#### **2.2.5 - Princípio do Equilíbrio Orçamentário**

“O equilíbrio pressupõe que a receita prevista na LOA (Lei Orçamentária Anual) deve ser igual à despesa nela fixada”

A finalidade deste princípio é a de impedir o déficit orçamentário, principalmente.

No âmbito da LOA (Lei Orçamentária Anual), tal princípio é absoluto, pois, as receitas previstas devem, rigorosamente, ser iguais às despesas fixadas. Trata-se do equilíbrio formal. *A priori*, só é recomendável que se gaste aquilo que se tem. Assim o orçamento deve funcionar como uma ferramenta de planejamento real, contemplando gastos que serão realizados em função das receitas que serão arrecadas. Por isso não se deve prever mais receitas que despesas.

### **2.3 - A importância do Orçamento Público**

O orçamento público, desde o seu surgimento, ao longo do tempo, consolidou-se em um instrumento poderoso e formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado, deixando assim, de ser, no final do século passado, leis de imposto, para se tornar em plano de ação governamental (NASCIMENTO, 1986, apud FEDOZZI, 2001).

Com isso, o orçamento público hoje é tanto um instrumento de programação da ação de governo, considerado também os seus órgãos em particular, como um mecanismo de controle sobre as finanças públicas. Ele possibilita o detalhamento dos objetivos e metas da Administração Pública, bem como o custo desses serviços para a sociedade. Em relação ao controle, o orçamento público permite que se estabeleça um controle sobre as atividades públicas, por meio das formas e natureza da aplicação dos recursos oriundos de impostos, contribuições, etc (GIACONOMI, 1993 apud FEDOZZI, 2001).

Para Fedozzi (2001), conclui que o Orçamento Público é um instrumento de importância política fundamental para a gestão sócio estatal. O mesmo justifica a questão em razão do orçamento sintetizar grande parte da normatização legal da cidadania, ou seja, dos direitos e deveres que nascem da reciprocidade e da interação entre governados e governantes e das relações institucionais constituídas entre os poderes representativos do Estado. Ademais, exprime o orçamento a forma como se dá a constituição das receitas públicas e de que forma elas são apropriadas ou distribuídas mediante a realização das despesas públicas.

Para o autor, a prática do orçamento em diversos países, demonstra que esse instrumento de gestão sócio estatal, nunca foi levado devidamente a sério no cumprimento de suas finalidades básicas. A peça orçamentária, segundo o autor, tem sido um reflexo fiel de práticas que se realizam no modelo de gestão patrimonialista do Estado.

A atual Constituição Federal do Brasil deu maior importância aos instrumentos de planejamento, destacando o papel orçamentário, registrando

aspectos consideráveis como a instituição dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), da Lei Orçamentária (LOA), todos interligados e associando planejamento e orçamento num único sistema, objetivando, assim, garantir a realização do planejamento nos três níveis de governo, bem como permitir a fiscalização dos Gastos públicos do Poder Executivo. (PEREIRA, 2007).<sup>17</sup>

O ciclo orçamentário no Brasil compreende basicamente um ciclo de 4 fases:

- a) elaboração da proposta orçamentária;
- b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária;
- c) execução do orçamento;
- d) controle da execução orçamentária.

A competência para enviar o projeto de Lei é do Poder Executivo, que se submete ao estabelecido no Plano Plurianual, nos planos setoriais e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A votação do Projeto de Lei cabe ao Poder Legislativo que, em se tratando de municípios, é da competência da Câmara Municipal, com a prerrogativa de propor emendas, embora essas emendas devam vir acompanhadas do indicativo de recursos. (FEDOZZI, 2001).

O período de execução do Orçamento dá-se de 1º de janeiro a 31 de dezembro de cada ano. A fase de controle e avaliação dá-se de modo simultâneo, sendo o controle de dois tipos, interno e externo. O interno é realizado pelos órgãos do próprio Poder Executivo, e o externo é de competência do Poder Legislativo, auxiliado pelos Tribunais de Contas.

Desde o seu surgimento, o orçamento público, ao longo dos séculos, tornou-se importante instrumento formal de importância administrativa, econômica e contábil das instituições do Estado, começando a deixar de ser, no final do

---

<sup>17</sup>PEREIRA, Adriana Freire. *A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande: impasses, desafios e avanços*. In: DAGNINO, Evelina; PINTO, Regina Pahim (Orgs.). *Mobilização, participação e direitos*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007.

século passado, leis de imposto, para se tornar em plano de ação governamental (NASCIMENTO, 1986 apud FEDOZZI, 2001).<sup>18</sup>

Hoje o orçamento público é tanto um instrumento de programação da ação de governo, considerado também os seus órgãos em particular, como um mecanismo de controle sobre as finanças públicas. Nesse diapasão o Orçamento Público possibilita o detalhamento dos objetivos e metas da Administração Pública, bem como o custo desses serviços para a sociedade. Pelo lado do controle, o orçamento público permite que se estabeleça um controle sobre as atividades públicas, por meio das formas e natureza da aplicação dos recursos oriundos de impostos, contribuições, etc (GIACOMONI, 1993 apud FEDOZZI, 2001).<sup>19</sup>

#### **2.4 – Tipos de Orçamento Público**

Há diversos tipos de orçamento público em face de diversas formas de planejamento, dentre eles podemos citar o orçamento zero, orçamento tradicional, orçamento-programa, orçamento desempenho e orçamento participativo.

Pode-se ainda classificar os orçamentos de acordo com o regime político ou com a forma de governo adotada.

Podem ser ainda dividido em orçamento legislativo, que é o orçamento utilizado no Brasil e praticamente em países parlamentaristas, em que o orçamento é elaborado, discutido e votado no Poder Legislativo e executado pelo Poder Executivo.

No Brasil, há também o orçamento fiscal e da seguridade social. O orçamento fiscal compreende os poderes da União, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais e Fundações instituídas e mantidas pela União. Abrange também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que a União, direta ou

---

<sup>18</sup>NASCIMENTO, Mariângela M. *Reflexões acerca do espaço público em Hannah Arendt*. Revista Ética & Filosofia Política, v. 8, n. 1, jun. 2005.

<sup>19</sup> GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1992.

indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto e que recebam desta quaisquer recursos que não sejam provenientes de participação acionária, pagamentos de serviços prestados, transferências para aplicação em programas de financiamento atendendo ao disposto na alínea "c" do inciso I do art. 159 da CF e refinanciamento da dívida externa.

O Orçamento da Seguridade Social inclui todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da Administração Direta ou da Indireta, bem como seus Fundos e Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Inclui, também, os demais projetos ou atividades não integrantes do programa de trabalho dos órgãos e entidades acima relacionados, mas que envolvam ações referentes às áreas de saúde, previdência e assistência social.

Há ainda o Orçamento de Investimento, representado pelo Orçamento de Investimento das Empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social representam, portanto, a parcela do patrimônio público gerida pela Administração Direta (representada pelos órgãos dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, incluindo os respectivos Fundos da Administração Direta) e pela Administração Indireta (Autarquias, Fundações, Fundos Vinculados à Administração Indireta, Empresas Estatais Dependentes) que integram a Lei do Orçamento da União.

## **CAPÍTULO 3 – O ORÇAMENTO E A RESPONSABILIDADE FISCAL**

### **3.1 – Introdução**

O comportamento dos gestores é fundamental para que se tenha um resultado favorável na política fiscal ao longo de seus mandatos ou mesmo em função de ter assumido um cargo público.

O controle do orçamento através de mecanismos que possibilitem uma estabilidade fiscal é o que se busca hoje para a eficácia desse controle, como gasto com pessoal, limites de endividamento, a organização da previdência e outros expedientes fiscais.

O Brasil tem adotado vários mecanismos legais, como a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, o Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 e a Lei de Improbidade Administrativa. Porém o grande salto para o controle do orçamento tendo como destinatários os gestores públicos foi a Lei de Responsabilidade Fiscal, consagrando - se assim como o maior instrumento de controle fiscal no Brasil em relação a orçamento.

Tem-se que as razões e as origens do tema, inclusive a experiência internacional, aliada aos propósitos de alcançar e tentar manter relativa estabilidade econômica no Brasil motivaram as autoridades a lançarem objetivos de estabilidade fiscal, resultando assim, no Programa de Estabilidade Fiscal (PEF) 30/04/2013.<sup>1</sup> (Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada pág. 3)<sup>20</sup>

Com isso, nasceu o conceito, propriamente dito, de responsabilidade na gestão fiscal, em função da concepção dos gestores frente à utilização dos recursos públicos, no intuito de responderem por suas ações.

Aliado ao controle judicial, deu-se também a construção da idéia de transparência e prestação de contas à população. Mas, para que a responsabilidade alcançasse verdadeiramente o objetivo social, a sociedade precisava estar consciente e ter direito a participar mais diretamente da gestão pública.

---

<sup>20</sup> BRASIL, *Lei Complementar n° 101*, de 04 de maio de 2000.

Portanto a responsabilidade fiscal passa por um conjunto de medidas no sentido de estabilização do orçamento público bem como a redução de seu déficit público, contemplando as medidas de curto prazo e as medidas de natureza estrutural.

A questão de eficiência dos gastos públicos pode ser analisada sob várias óticas. Primeiramente, argumenta-se que o setor público não utiliza os recursos de maneira eficiente do ponto de vista da eficiência produtiva. O processo de privatização desenvolvido em vários países partiu da noção de que as empresas públicas eram menos eficientes do ponto de vista produtivo do que as empresas privadas.

Em uma outra dimensão que se deve considerar, pode ser melhor entendida quando dividimos os gastos públicos considerando duas características: gastos corretivos e preventivos. Os gastos corretivos representam gastos que o setor público é obrigado a executar a fim de atenuar certos problemas sociais, sem, contudo, conseguir atacar suas verdadeiras causas. Os gastos que poderiam ser enquadrados nesta natureza são os gastos tipicamente associados à área da saúde corretiva, boa parte deles associada às áreas de assistência social, segurança, etc., cuja característica principal é a de não atacar as reais causas dos problemas que os originam, ainda que adquiram um caráter de essencialidade pela sua característica de solucionar ou atenuar temporariamente os problemas. Admitamos, por exemplo, que numa determinada situação de insalubridade ambiental as pessoas adquiram certas doenças.

Evidentemente o setor público será pressionado pela sociedade para que construa hospitais, contrate médicos, forneça medicamentos etc., visando atender essa população.

Caso não forem adotadas, não forem adotadas ações que eliminem o foco causador das doenças, ou seja, se as causas primárias não forem atacadas, o gasto corretivo com a saúde vai acabar se perpetuando e pressionando sistematicamente os orçamentos públicos. O exemplo dado, na área da saúde, pode ser estendido para outras áreas, como segurança, assistência social, etc. Podemos ilustrar uma situação semelhante na área da segurança. Os inúmeros problemas sociais existentes numa sociedade como a brasileira podem elevar o número de delitos,

exigindo, conseqüentemente, que o setor público desenvolva ações na área de segurança (contratação de policiais, compra de armamentos, etc.). Esta situação exigirá novamente a adoção de mecanismos de segurança (contratação de guardas, armamentos, etc.) que também passam a comprometer o orçamento público, sem atacar as causas originais dos problemas. Em larga medida os gastos sociais adquirem uma característica assistencialista, de natureza corretiva, sem, contudo, atacar as causas primárias dos problemas.

Por fim, no intuito de contornar alguns problemas sociais, o setor público vai desenvolvendo ações que acabam cristalizando nos orçamentos públicos gastos de natureza corretiva, sem aliviar ou atenuar as causas primárias dos problemas, dando aos orçamentos um grau de inflexibilidade bastante elevado. Devendo o Poder Judiciário estar atento quando provocado quando não obedecida a lei e se discute a necessidade de redução das despesas públicas, tais aspectos não são ressaltados com a devida importância, pois embora sejam essenciais, tais ações não atacam as verdadeiras causas dos problemas.

Há um aspecto que se deve considerar refere-se à questão entre a responsabilidade fiscal e a responsabilidade social. Em um modo geral ela tem sido conduzida como se fossem aspectos contrários da gestão pública, ou seja, aqueles que defendem a responsabilidade fiscal não estariam se preocupando com a responsabilidade social e vice versa.

Na verdade, como foi bem ressaltado por Montoro<sup>21</sup> é impossível haver responsabilidade social sem a contrapartida da responsabilidade fiscal, pois o setor público não poderá conduzir de maneira consistente ao longo do tempo um programa de ação contra certos problemas sociais sem contar com recursos para o desenvolvimento desses programas. Em contrapartida, também não podemos deixar de registrar que, se não houver uma responsabilidade social ao longo do tempo, estaremos comprometendo a responsabilidade fiscal. Isto porque, caso os orçamentos públicos estejam equilibrados, mas os problemas sociais não estejam sendo adequadamente

---

<sup>21</sup>Artigo de André Franco Montoro Filho “*Responsabilidade Social Começa com Responsabilidade Fiscal*”, Resenha Econômica, Cepam, junho/2001.

solucionados ao longo do tempo, as pressões sobre os gastos públicos serão de tal ordem que certamente não se poderá manter o equilíbrio orçamentário.

### **3.2 – Da Transparência na Gestão Fiscal**

A transparência da Gestão fiscal, na verdade, é um princípio que tem como objetivo dar acesso à população as informações necessárias relativas às atividades financeiras do Estado.

No Brasil, esse tema é tratado em Lei Federal, porém tem evoluído para o âmbito supranacional, em que há leis específicas para a aplicação geral, produzidas por organismos internacionais e órgão supranacionais.

O art. 37 da Constituição Federal do Brasil prevê a transparência da gestão fiscal, fundamentando a Administração Pública direta e indireta, nos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.<sup>22</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecida como um paradigma na transparência da gestão fiscal, busca fortalecer padrões de comportamento fiscal transparente para a administração pública.

Na respectiva Constituição, em seu art. 48 encontram-se aspectos relativos aos instrumentos de transparência para gestão fiscal e medidas, a serem adotadas a fim de contribuir com a segurança da execução da administração pública transparente.

Sendo assim a transparência na gestão fiscal é tratada na legislação como um verdadeiro princípio de gestão, e tem como principal característica e objetivo, dar ao público um acesso maior às informações relativas às atividades financeiras do Estado.<sup>23</sup>

Para se ter uma idéia da importância do tema, o Fundo Monetário Internacional (FMI) tem defendido a adoção de métodos cada vez mais

---

<sup>22</sup> BRASIL, *Constituição de República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 2008.

<sup>23</sup> Cruz Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 8ª Ed. São Paulo. Atlas 2012.

transparente por parte de seus países-membros, cuja preocupação se traduz em diversos códigos e padrões de transparências e condutas, como o Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal, que em sua visão contida em um dos seus artigos prevê o seguinte:

*“A transparência fiscal representaria uma importante contribuição à causa da boa governança, pois promoveria um debate público mais bem informado sobre a concepção e os resultados da política fiscal, ampliaria o controle sobre os governos no tocante à execução dessa política e, assim, aumentaria a credibilidade e a compreensão das políticas e opções macroeconômicas por parte do público. Num ambiente de globalização, a transparência fiscal reveste-se de considerável importância para alcançar a estabilidade macroeconômica e o crescimento de alta qualidade(...).*

*Graças à sua experiência na área das finanças públicas e à universalidade de seus países-membros, o FMI está bem situado para liderar a promoção de uma maior transparência fiscal. Assim, o Comitê Interino procura estimular os países-membros a aplicarem o presente Código de Boas Práticas para a transparência fiscal. Este Código baseia-se nos seguintes objetivos primordiais: definição clara das funções e responsabilidades do governo; divulgação de informações ao público sobre as atividades do governo; abertura na preparação e execução do orçamento, bem como na prestação das contas orçamentárias; e avaliação independente da integridade das informações fiscais, (...) O Código facilitará a vigilância das políticas econômicas pelas autoridades nacionais, mercados financeiros e instituições internacionais.”<sup>24</sup>*

Tais instrumentos de transparência estabelecidos pela LRF, no *caput* do art. 48, são: *os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução (grifo nosso).*<sup>25</sup>

Os mesmos instrumentos visam a que as informações sejam publicadas e disponibilizadas de maneira ampla, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, incentivando a transparência nas finanças públicas.

No Brasil algumas medidas foram acrescentadas pela LC n. 131, condicionando à obrigatoriedade de atitudes que ensejam a ampliação da transparência por meio da divulgação das informações e a participação cidadã na gestão fiscal

<sup>24</sup>Cruz Flávio da *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 8ª Ed. São Paulo. Atlas 2012.

<sup>25</sup>BRASIL, *Lei Complementar n° 101*, de 04 de maio de 2000.

O autor Pinho (2008) refere-se à transparência como princípio e justifica afirmando que os princípios não se reportam a um fato específico, mas devem ser entendidos como indicadores de opção pelo favorecimento de determinado valor.<sup>26</sup>

O mesmo autor cita ainda sua inerência ao princípio democrático e considera-o como uma expressão dos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, por estes apontarem visibilidade da atuação administrativa.

Assim sendo, o princípio da transparência traz influências para a responsabilidade na gestão fiscal. Para outros autores como Prado e Loureiro (2005)<sup>27</sup>, eles consideram que a transparência é mais bem representada não apenas pela disponibilidade das informações, mas também pela acessibilidade da linguagem utilizada.

A Constituição Federal do Brasil em seu art. 70, todos os responsáveis pela utilização dos recursos públicos estão sujeitos a prestar contas, então qualquer servidor, se pegar por exemplo um adiantamento.

De acordo com o parágrafo 70, da Constituição Federal do Brasil:

*“Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigação de natureza pecuniária.”<sup>28</sup>*

Chega-se à conclusão que a transparência utilizada em função das finanças públicas proporciona condições nas quais o controle seja devidamente exercido, principalmente o controle social. Sendo assim, deve-se analisar também a relação do controle com a responsabilidade fiscal.

---

<sup>26</sup> PINHO, Judicael Sudário de. *Transparência e Controle Social na Carta Maior*. IN: SÁ, Adísia (COOR). *Controle social das contas públicas*. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

<sup>27</sup> PRADO, Otávio; LOUREIRO, Maria Rita Garcia. *Governo eletrônico, transparência e democracia: Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras*. In: ENANPAD, 29, 2005, Brasília.

<sup>28</sup> *Constituição Federal do Brasil*, 1988.

Deve-se verificar que o controle do cidadão sobre os gastos públicos deriva do próprio Direito Natural. Ressalte-se que a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, art. 15, definiu que a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público de sua administração.

Mesmo assim, o tema transparência fiscal só ganhou importância no País com a publicação na Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil. A Lei dedica a Seção I do Capítulo IX ao assunto (arts. 48 e 49) e já no art. 1º, § 1º, preceitua que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio nas contas públicas.

Com a disposição dos vários instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais deve ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (*Internet*), estão elencados no art. 48, *caput*: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual, as prestações de contas e o respectivo parecer prévio, o relatório resumido da execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal.

“O plano plurianual (PPA), aprovado formalmente através de lei editada no primeiro ano do mandato do Chefe do Executivo, consubstancia o planejamento de longo prazo elaborado pela administração pública para os investimentos a serem realizados nos próximos quatro anos. A lei de diretrizes orçamentárias (LDO), que tramita na Casa Legislativa no primeiro semestre de cada ano, tem a função de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as metas e prioridades da administração pública e elegendo os investimentos que serão executados no exercício financeiro subsequente. A lei orçamentária anual (LOA), que deve guardar conformidade com o PPA e com a LDO, tramita no Poder Legislativo no segundo semestre de cada ano, estima a receita e fixa a despesa para o ano seguinte. É o projeto orçamentário do Poder Público a ser executado no exercício financeiro vindouro. O relatório resumido da execução orçamentária, que por força da Constituição Federal, art. 165, § 3º, deve ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, representa um levantamento parcial do que já foi executado do projeto orçamentário para o ano em curso, ou seja, espelha as receitas arrecadadas e despesas incorridas até o bimestre a que se refere. O relatório de gestão fiscal, que deve ser

publicado quadrimestralmente pelos titulares dos Poderes e órgãos públicos, é criação da LRF e serve de instrumento de controle dos limites de gastos, impostos pela mencionada lei, no que tange à despesa com pessoal, endividamento público e concessão de garantias”<sup>29</sup>

### **3.3 – A Responsabilidade Fiscal**

É fácil constatar palavras que são comumente usadas para qualificar o desmando na administração pública, mormente quanto à receita fiscal, como desonestidade, fraudes em licitação, improbidade administrativa, nomeação de servidores sem concurso público, tanto em diversos países como no Brasil.

A responsabilidade fiscal objetiva a conduta legal e moral na condução da gestão financeira a partir de um acompanhamento sistemático, no sentido de ter um controle com gastos públicos em diversos setores da administração pública, como gasto com pessoal, limites de endividamento, controle rígido da previdência social.

Deve-se buscar um bom desempenho, fixando padrões preestabelecidos no campo das finanças públicas, para que os resultados sejam os melhores possíveis, cumprindo assim normas constitucionais e legais. Esses expedientes são preocupações da maioria das democracias mundiais, em que são colocados à disposição dos gestores um conjunto de medidas de programa de estabilidade fiscal, no sentido de reduzir o déficit público e a estabilização do montante da dívida pública.

A responsabilidade fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras.

Em face dessa responsabilidade, deve-se dispor de atualizados dados financeiros de cada ente jurisdicionado, e os Tribunais de fiscalização e controle poderiam, ao fazer a citada fiscalização, divulgar números de grande proveito para o

---

<sup>29</sup><http://jus.com.br/revista/texto/6171/a-transparencia-na-gestao-fiscal#ixzz2WIXQmENE>

controle exercido pela sociedade organizada; devendo como por exemplo, ser divulgado na página eletrônica de cada ente federado.<sup>30</sup>

Essa visão de controle só reforça a própria atuação do controle externo, que não podendo fazer um acompanhamento integral, de acompanhar, todo o tempo e "*in loco*", os atos de gestão local, poderá dirigir-se a rumos mais diretos; com base em indicações daquela instância social.

Levando-se em conta que a maior proximidade física do Governo e à vista de que os serviços públicos são hoje realizados, na maior parte, pelo governo local, é aqui que os segmentos organizados da população podem melhor aperfeiçoar sistemas de controle quanto ao uso do dinheiro público. Pois como dizia um renomado político brasileiro, o saudoso Governador Franco Montoro, "*ninguém vive na União, nem no Estado; as pessoas vivem no Município*".<sup>31</sup>

Nesse diapasão, a experiência vem-nos mostrando que os expedientes e peças financeiras pouco explicam ao contribuinte, tornando-as obsoletas e pouco úteis e, no mais das vezes, dispendiosas ao Tesouro. Não tendo eficácia, portanto, no tocante ao detalhamento dos resultados finalísticos que mais interessam ao cidadão, não permitem comparação com indicadores reconhecidos ou com padrões construídos em governos locais.

Por vezes, o relatório enxuto de execução orçamentária, só para citar um exemplo, nada tem de resumido; compõe-se de um detalhadíssimo balanço orçamentário, de alentados demonstrativos alusivos à receita corrente líquida, às receitas e despesas previdenciárias, aos resultados primário e nominal, entre vários outros documentos, isso se falando da legislação orçamentária do Brasil.

### **3.4 – A Lei de Responsabilidade Fiscal do Brasil**

---

<sup>30</sup>Cruz Flávio da *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 8ª Ed. São Paulo. Atlas 2012.

<sup>31</sup><http://jus.com.br/revista/texto/15060/a-transparencia-fiscal-e-os-tribunais-de-contas>.

Em todo o mundo, os governos estão empreendendo esforços na busca da maior eficiência e eficácia da administração pública. Essa modernização e agilidade do Estado tem sido a pauta da agenda política de diversos países.

Tentando criar um Estado mais barato e eficiente, torna-se necessário um maior controle dos gastos públicos e uma maior transparência na aplicação dos recursos públicos.

Portanto, os governos devem implementar processos de desenvolvimento que assegurem a utilização dos recursos naturais e econômicos do país no atendimento das necessidades das gerações presentes, sem esgotar as possibilidades de desenvolvimento das gerações futuras, ou seja, devem implementar o desenvolvimento sustentável.<sup>32</sup>

A necessidade de um maior controle do comportamento do gestor público no Brasil, fez nascer a necessidade do surgimento de uma lei que regulamentasse a responsabilidade fiscal ao longo de um mandato popular.

Segundo Flávio da Cruz e Aduino Viccari Júnior, a legislação que trata das finanças públicas brasileiras recebeu a Lei de Responsabilidade Fiscal com elevado grau de ceticismo, sendo várias as reações dos entes que foram alcançados pela respectiva legislação.<sup>33</sup>

Um dos objetivos da criação da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a adaptação da contabilidade pública estatal brasileira às normas internacionais de contabilidade bem como os princípios de responsabilidade fiscal. Ressalte-se que o foco destes princípios é uma completa reformulação no trato do orçamento público.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF veio regulamentar os dispositivos da Constituição de 1988 que instituíram o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

A LRF surgiu num contexto mundial quando vários países, influenciados e orientados pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, procuravam estabelecer normas para seus gastos e controles para os déficits públicos, dentre as quais

---

<sup>32</sup><http://jus.com.br/revista/texto/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal#ixzz2SSYXVUgc>

<sup>33</sup> Cruz Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 8ª Ed. São Paulo. Atlas 2012.

se destacam: *Budget Enforcement Act - EUA (1990)*; *tratado de Maastricht*<sup>63</sup> - *Comunidade Econômica Européia (1992)* e *Fiscal Responsibility Act*<sup>64</sup> - *Nova Zelândia (1994)*.<sup>34</sup>

A grande novidade desta lei consiste no fato de responsabilizar especificamente a parte de gestão financeira a partir de um acompanhamento rigoroso do desempenho e gastos do orçamento.

Os fundamentos legais que estabelecem bases à gestão pública aliada à responsabilidade fiscal, tendo em vista a importância desta para mudanças na realidade social. Focou-se, portanto, a Constituição Federal, a Lei Complementar n. 131/ 2009 e a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, destacando os pilares nos quais esta se encontra estabelecida. Aborda também o decreto n. 7.185/2010, que acrescenta dispositivos à LRF.

É fácil entender que Finanças públicas é um assunto relevante para qualquer ente federativo, sua importância é fundamental, estando tal matéria abordada na própria Constituição Federal de 1988.

O termo “responsabilidade na gestão fiscal” surgiu da necessidade de mudança de atitude nos gestores ante os recursos públicos e ganhou destaque no ano de 2000, com o advento da Lei Complementar 101, denominada como Lei de Responsabilidade Fiscal.

Responsabilidade relaciona-se à obrigação que se tem de responder por suas próprias ações, por ações alheias ou por coisas confiadas a uma pessoa. Logo, ser responsável pela gestão fiscal implica em responder pelas atitudes tomadas em relação aos recursos públicos e suas aplicações, sendo dever que cabe aos gestores públicos, mesmo que estes não executem a ação

A Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000, em seu art. 1º, § 1º, descreve:

---

<sup>34</sup>Legislação contempla apenas o governo federal; cada unidade da Federação possui regras próprias. O Congresso fixa metas de superávit e mecanismos de controle dos gastos: *sequestration e pay as you go*.

“A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, e diante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000)”<sup>35</sup>

Fazendo um comparativo com as legislações estrangeiras, como a dos Estados Unidos e Nova Zelândia, a Lei de Responsabilidade Fiscal amplia o conceito de equilíbrio das contas públicas, uma vez que vai além de preocupações usuais existentes quanto ao equilíbrio orçamentário, previsto na Lei que regula as finanças públicas neste país, Lei n° 4.320/64, passando a considerar a importância equilíbrio das contas primárias, ou Resultado Primário equilibrado.

Este equilíbrio a ser buscado é o equilíbrio sustentável a longo prazo, representado por aquele que prescindir de receitas decorrentes de operações de crédito, ou seja, que prescindir de elevação da dívida pública. Esse equilíbrio fiscal em nada se confunde com o princípio orçamentário do equilíbrio segundo o qual as receitas e despesas que integram o orçamento têm de ser iguais.<sup>36</sup>

Levando em conta esse princípio, a Lei de Responsabilidade Fiscal introduz a necessidade de planejamento prévio da trajetória de comportamento da dívida, podendo ser de estabilidade, de crescimento ou de redução, desde que previamente programada e autorizada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Na Constituição brasileira vigente, existem princípios e aspectos que podem ser observados de maneira implícita ou explícita. Nessa abordagem constitucional, visualizam-se fundamentações para os pilares da responsabilidade da gestão fiscal, dentre os quais, a transparência, o planejamento e o controle.

A transparência é um princípio que está implícito na Constituição Federal, e encontra-se inclusive embutido nos outros princípios

---

<sup>35</sup> *Lei complementar n. 101*, de 04 de maio de 2000.

<sup>36</sup> ALBUQUERQUE, Medeiros Feijó, 2008, p. 98.

constitucionais, podendo ser observado, por exemplo, no art. 5º, inciso XXXIII, da CF de 1988, o qual determina:

“Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 1988)”<sup>37</sup>

Como podemos observar um dos pilares da L.R.F é a transparência. A transparência buscada pela lei tem por objetivo principal permitir à sociedade conhecer e compreender as contas públicas. Logo, não basta a simples divulgação de dados. Essa transparência buscada pela lei não deve ser confundida com mera divulgação de informações. É preciso que essas informações sejam compreendidas pela sociedade e, portanto, devem ser dadas em linguagem clara, objetiva, sem maiores dificuldades.

A transparência buscada pela lei tem por objetivo permitir um controle social mais efetivo, partindo do pressuposto de que, conhecendo a situação das contas públicas, o cidadão terá muito mais condições de cobrar, exigir, fiscalizar. Com esse objetivo, a própria lei estabelece alguns instrumentos importantes para incrementar o controle social.

O primeiro desses instrumentos consta do parágrafo único do artigo 48 da lei que assegura a participação popular e a realização de audiências públicas durante os processos de elaboração e discussão dos planos, Leis de Diretrizes Orçamentárias e orçamento. Logo, a participação popular e a realização de audiências públicas deverão ser incentivadas.

Um outro instrumento é o constante do artigo 49 que estabelece a obrigação de as contas apresentadas pelo chefe do Poder Executivo ficarem disponíveis durante todo o exercício, tanto no respectivo Poder Legislativo quanto no órgão técnico responsável por sua elaboração.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> *Constituição Federal do Brasil*, art. 5º, inciso XXXIII,

<sup>38</sup> BRASIL, *Lei Complementar n° 101*, de 04 de maio de 2000.

Qualquer cidadão ou instituição da sociedade pode consultar e ter acesso às contas do Chefe do Executivo. Durante todo o exercício essas contas deverão estar disponibilizadas.

“Outro instrumento para o incremento do controle social é o contido no artigo 9º, parágrafo 4º da LRF que estabelece que até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na comissão referida no parágrafo 1º do artigo 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais; ou seja, o Poder Executivo vai até o Poder Legislativo demonstrar e avaliar o cumprimento de metas fiscais de cada um dos quadrimestres.”<sup>39</sup>

A Lei de Responsabilidade Fiscal especifica os parâmetros necessários à elaboração do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Sua elaboração e publicação são de responsabilidade do Poder Executivo. As informações deverão ser elaboradas a partir da consolidação de todas as unidades gestoras, no âmbito da administração direta, autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedade de economia mista. Assim, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária abrangerá os órgãos da administração direta, dos Poderes e entidades da administração indireta, constituídas pelas autarquias, fundações, fundos especiais, empresas públicas e sociedades de economia mista que recebem recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, inclusive sob a forma de subvenção para pagamento de pessoal e de custeio, ou de auxílio para pagamento de despesas de capital, excluídas, neste caso, aquelas empresas lucrativas que recebem recursos para o aumento de capital.<sup>40</sup>

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é composto de duas peças básicas e de alguns demonstrativos de suporte. As peças básicas são o balanço orçamentário, cuja função é especificar, por categoria econômica, as receitas e as despesas e o demonstrativo de execução das receitas e das despesas.

A Lei estabelece ainda que ao final de cada quadrimestre, será emitido o Relatório de Gestão Fiscal pelos titulares dos Poderes Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas), Judiciário e Ministério Público, prestando constas sobre a situação de tudo que está sujeito a limites e condições como, despesas com

---

<sup>39</sup>FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2000.

<sup>40</sup><http://jus.com.br/revista/texto/6026/lei-de-responsabilidade-fiscal>.

peçoal, dívida, operações de crédito, ARO, e as medidas corretivas implementadas se os limites forem ultrapassados.

Do conceito de responsabilidade fiscal pode-se demonstrar alguns princípios básicos da responsabilidade fiscal na gestão das finanças públicas:

- sistema integrado e eficiente de planejamento e execução orçamentária visando o cumprimento, no tempo, de metas fiscais;
- equilíbrio das contas públicas;
- gestão responsável e eficaz da receita, com a cobrança de todos os tributos e o combate a renúncia descompensada de arrecadação;
- observância de condições e limites para a alocação e execução das despesas públicas;
- equilíbrio das contas públicas, com a prevenção de déficits e redução do nível da dívida pública; e
- transparência do planejamento, da administração e dos gastos dos recursos públicos.<sup>41</sup>

Assim, nesse contexto, o objetivo é demonstrar como que a sociedade poderá exercer sua função no controle dos recursos públicos por meio da gerência da informação transmitida pelos governos através da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caberá somente ao cidadão cobrar ações e providência de seus governantes, bem como julgar se estão procedendo de forma responsável na gestão fiscal.

No que diz respeito aos limites com gastos de pessoal, instrumento já previsto no Artigo 169 da Constituição Federal, a LRF aprofunda a Lei Camata, que já determinava os limites com pessoal e previa prazo para readequação dos entes federativos que estivessem acima do limite. As despesas com pessoal incluem

---

<sup>41</sup>BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade social na gestão fiscal e dá outras providências.

aquelas com ativos, inativos e pensionistas. Os limites definidos pela LC nº 101, por nível de governo, são, assim como a dívida, determinados em relação à receita corrente líquida (RCL). Os gastos com pessoal, por nível de governo, podem ser observados na tabela 1, a seguir.

### **Tabela**

#### **Gastos com Pessoal por Nível de Governo (% da RCL)**

*União 50%*

*Estados 60%*

*Municípios 60%*

**Fonte: LC 101, 4/5/2000, Art. 19.**

Para a apuração das despesas de pessoal, a LC determina que seja somada a despesa realizada no mês de referência com as dos onze anteriores, segundo o regime de competência, e nesses limites não devem ser incluídos gastos com demissão de servidores, incentivos à demissão voluntária, gastos com convocações extraordinárias do congresso, despesas com inativos custeadas por fontes específicas. Também no que diz respeito às despesas com pessoal, os limites entre os poderes variam de acordo com o nível de governo.

A verificação do enquadramento dos limites da despesa de pessoal tem dois momentos. O primeiro é o período de transição, conforme o artigo 70 da LRF: se o órgão ou poder estiver acima dos limites no exercício anterior à LC 101, ou seja, no exercício de 1999, deverá se enquadrar em até dois exercícios, ou seja até 2002, eliminando-se o excesso em pelo menos 50% no primeiro ano. Num segundo momento, após o período de transição, a verificação deverá ser feita ao final de cada quadrimestre<sup>42</sup> e caso a despesa de pessoal exceda os limites, deverá haver redução nos dois quadrimestres seguintes, eliminando-se o excesso em pelo menos um terço no primeiro.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> LC 101, Art. 22.

<sup>43</sup>Por outro lado, a LRF pretende prevenir contra aumentos de gastos com pessoal para os entes que estiverem abaixo do limite. Neste caso, segundo o Artigo 71, até o término do terceiro exercício seguinte à LC 101, logo 2003, as despesas com pessoal não podem ultrapassar a despesa verificada no ano anterior acrescida de até 10% da receita corrente líquida.

No que tange ao gasto com pessoal, portanto, o aspecto mais importante na lei é a grande importância atribuída às metas quantitativas, com a determinação dos percentuais máximos possíveis mesmo entre os diversos poderes, ampliando a determinação anterior da Lei Camata. Essa maior rigidez no nível dos gastos é suavizada pelo prazo de ajuste: no caso de haver excesso com pessoal no exercício de 1999, o ajuste poderá ser realizado em até dois anos. Uma vez enquadrados, se houver um novo desajuste, o período de readequação vai até os dois quadrimestres seguintes.

Por outro lado, a LRF pretende prevenir contra aumentos de gastos com pessoal para os entes que estiverem abaixo do limite. Neste caso, segundo o Artigo 71, até o término do terceiro exercício seguinte à LC 101, logo 2003, as despesas com pessoal não podem ultrapassar a despesa verificada no ano anterior acrescida de até 10% da receita corrente líquida.

A intenção da Lei de Responsabilidade Fiscal é justamente aumentar a transparência na gestão do gasto público, permitindo que os mecanismos de mercado e o processo político sirvam como instrumento de controle e punição dos governantes que não agirem de maneira correta.

Portanto, espera-se que os bons administradores públicos sejam agraciados com o reconhecimento do povo com a recondução ao cargo, com o crédito que lhe merece.

É claro que não é uma lei perfeita, sendo de se lamentar que boa parte do projeto do Executivo não tenha sido mantida pelo Congresso Nacional. Prevaleceu o espírito conservador, refratário a inovações mais avançadas, ainda que ditadas pelo interesse público, mas resta o consolo que isso é da natureza do homem e é da própria natureza. O que se espera do Congresso Nacional é que em passos mais lentos possa aprovar as reformas necessárias para que os anseios da população sejam atendidos.

Mas é possível acreditar que a Lei conduz a uma mudança da própria postura dos brasileiros diante dos governantes, de modo que, tal como em

muitos países desenvolvidos, fiscalizem efetivamente a conduta dos governantes eleitos quanto ao tratamento dispensado e ao destino dado as contribuições recolhidas.

Neste diapasão, a Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser festejada como um instrumento forte e eficaz, para introduzir, na prática das finanças públicas, um comportamento mais dinâmico com os superiores interesses da população.

## CAPÍTULO 4 – O CONTROLE DO ORÇAMENTO PELO PODER JUDICIÁRIO

### 4.1 – Introdução

Em cada país a sua Constituição é a lei regulamentadora da atividade estatal, através de seus órgãos, determinando a distribuição das respectivas competências, atribuições e os princípios que devem nortear sua atuação, de acordo com a concepção de constituição material.<sup>44</sup>

Por regulamentar a atividade do Estado, é obrigatória a inclusão da chamada Constituição Orçamentária, que é um dos subsistemas da Constituição Financeira, ao lado das Constituições Tributária e Monetária.<sup>45</sup> A Constituição Orçamentária dispõe sobre os princípios e regras que norteiam a arrecadação de receita e realização de despesas, sendo sua positivação resultado de um longo processo histórico que vem desde o final da Idade Média, na Inglaterra.

Por isso, a fiscalização financeira é realizada através de um controle, segundo Ricardo Lobo Torres. Mas, como diferenciar fiscalização e controle? São termos quase sinônimos e não apenas no Português, mas como também no Alemão (*Kontrulle e Revision*) e no Francês (*contrôle e verification*), por exemplo. Para precisar a distinção, é útil recorrer a termos mais técnicos. O controle se dá desde a fase do exame e aprovação do Orçamento proposto pelo Executivo (utilizando-se de uma prerrogativa constitucional) feito ao Poder Legislativo. Já a fiscalização está mais ligada à fase final, abrangendo a execução do orçamento pelos Poderes e até o trabalho do Legislativo, no exercício de uma de suas funções típicas<sup>46</sup>, fiscalizando através das CPI's (Comissões Parlamentares de Inquérito) e da atividade genérica das Comissões Permanentes e do Poder Judiciário.

---

<sup>44</sup>BONAVIDES, Paulo: *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 147-170.

<sup>45</sup>TORRES, Ricardo Lobo: *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

<sup>46</sup>MORAES, Alexandre de: *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 346.

Na sua origem histórica, a necessidade de controle dos gastos públicos é uma preocupação desde os tempos remotos, beirando a antigüidade. Alguns autores <sup>47</sup> alegam que ela remonta à Grécia no período clássico, onde se dá conta da existência de um Tribunal constituído por 10 oficiais a quem prestavam contas os arcontes, embaixadores e outros funcionários públicos.

A problemática dos gastos públicos nem sempre foi alvo de muita importância pelos organismos administrativos estatais. O equilíbrio dos fatores relativos à receita e despesa pública, geralmente não balanceada, sempre acarretou e ainda continua a acarretar, o repasse dessa responsabilidade à sociedade, que continua a pagar por essa despreocupação, demonstrando o total descaso no planejamento e que não atendia aos reclamos da população em geral.

No Brasil, umas das primeiras tentativas de controle dos recursos públicos adveio da vinda de D. João VI ao Brasil em 1808, com a instituição do Tesouro, do Conselho da Fazenda e a instituição do regime de contabilidade para regular os ingressos e despesas públicas. Com a Constituição de 1824, o tema passou a ser tratado com mais atenção, ao exigir a apresentação do orçamento para o ano subsequente (art. 172), evidenciando um estágio embrionário de controle e planejamento. A exigência, contudo, não atingiu os objetivos desejados.

Assim, um melhor planejamento do orçamento foi sendo estruturado, constando nas Constituições posteriores vários dispositivos alusivos à previsão orçamentária. Podemos citar, por exemplo, a introdução da classificação da despesa (art. 50, §2º, da Constituição de 1934), a participação do Tribunal de Contas na análise e julgamento das contas públicas (artigo 39, §2º, da Carta de 1934), a previsão dos princípios da unidade, universalidade, especialidade e exclusividade (Constituição de 1946, artigos 73 a 75).

Uma das maiores conquistas no aperfeiçoamento desse controle foi, indubitavelmente, a promulgação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964,

---

<sup>47</sup>FERREIRA, Pinto: *Comentários à Constituição Brasileira*. v. III. São Paulo: Saraiva, 1992.

que permitiu a padronização do orçamento para os diversos entes federados, definição de diretrizes gerais e estipulação de limites na execução do orçamento.

Essa estrutura foi reforçada ainda mais com a Carta de 1988 que ampliou o rigor na previsão e execução do orçamento, ratificando os princípios orçamentários da universalidade, unidade, anualidade, exclusividade, clareza, uniformidade, equilíbrio, e legalidade, bem como no que se refere à precisão no seu dimensionamento e correspondente execução.

Talvez o maior passo na trajetória da evolução do tema foi a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000, amplamente conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, pois tal legislação impôs limites e responsabilidades no âmbito da gestão dos recursos públicos., Previu nesse diploma a vedação de aumento de despesa de pessoal antes de 180 (cento e oitenta) dias do término do mandato executivo, prática infelizmente comum em passado recente, motivada pelo insucesso na disputa eleitoral e que repercutiam negativamente na gestão do sucessor e para a sociedade.

Conforme se verifica, apesar da estruturação evolutiva do orçamento, dotado hoje de múltiplos instrumentos para a eficaz utilização dos recursos públicos, ainda há muitos problemas que padecem de soluções para a sociedade. Muitas vezes, os administradores públicos, escondidos sob a alegação de que a utilização dos recursos públicos revela conduta de natureza político legislativa, não faz reverter para a sociedade os recursos arrecadados, ignorando os objetivos constitucionais, notadamente no que se refere às políticas públicas.

Revela-se assim a habitual a arguição pelo Estado de que o não atendimento de serviços públicos a determinado setor da sociedade decorre da inexistência de previsão orçamentária correspondente, de modo que pelo fato de não poder haver despesa sem a vinculada previsão de receita e pelo contorno discricionário do tema, o problema é repassado para o exercício seguinte ou gestão posterior.

Pode-se dizer, portanto, que o orçamento possui natureza política, considerando-se a natureza meramente formal da lei orçamentária, seguindo-se

nesse particular a doutrina alemã, conforme ensina TORRES (2006, p. 177).<sup>48</sup> Nesse sentido, a intromissão do Poder Judiciário na questão acarretaria a violação do princípio federativo da separação dos poderes garantida na Constituição da República de 1988.

Assim, tais argumentos, apesar de sedutores e respeitáveis, contudo, não devem ser seguidos. Levando-se em conta que a Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil, imputou ao Estado o dever de atendimento dos cidadãos no que se refere aos serviços públicos, seja no campo da saúde (artigo 196), assistência social (artigo 204), educação (artigo 205), segurança (artigo 144) ou habitação (artigo 79), de modo que a inércia ou omissão do ente estatal não pode ser utilizada em seu próprio benefício.

Além disso, a conduta administrativa reflete verdadeira inconstitucionalidade por omissão, na medida em que o administrador não se encontra livre para definir com liberdade total onde aplicar os recursos. A limitação legal dessa liberdade encontra motivação na própria Constituição do Brasil que determina, desde já, onde parcela dos recursos deve ser aplicada.

Nesse ínterim, o Poder Judiciário pode atuar, com bastante eficácia, a fim de que a Constituição seja cumprida, determinando as medidas necessárias para que os programas sociais estabelecidos sejam efetivamente cumpridos. Evidentemente, a participação jurisdicional deve ser cautelosa, na exata medida da necessidade social perseguida e em regime excepcional, a fim de que não se promova a separação dos poderes constitucionalmente estabelecidos.

Sabe-se que o controle pelo Poder Judiciário sobre a execução do orçamento é matéria polêmica, pois envolve questões políticas, administrativas, éticas, sociais e, primordialmente, constitucionais. Conforme referido anteriormente, ainda que seja seu dever controlar as atividades da Administração Pública, não pode o Poder Judiciário obrigá-la a praticar atos da própria administração.

---

<sup>48</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 14ª Ed. São Paulo: Renovar, 2006.

Segundo Régis Fernandes de Oliveira, esta é a visão que deve seguir o respectivo Poder na função analisada:

“O controle restringe-se aos atos jurídicos produzidos pela administração, e não pela sua executoriedade no mundo empírico. Distingue a atividade jurídica da Administração de sua atividade física, denominada atividade material. O que importa para o direito é como o fato, tal como acontecido no mundo das realidades empíricas, foi qualificado pela norma. É que o controle do Judiciário incide sobre comportamentos e atos administrativos jurídicos da administração. Não se lhe pode impor a prática de atos físicos, salvo se constantes de manifestação jurídica.<sup>49</sup>

No que se refere ao Orçamento e um possível controle judicial, os postulados de razoabilidade e de proporcionalidade podem ser amplamente utilizados como critérios, com o fito de adequar as hipóteses de ocorrência do controle, bem como a sua extensão e exercício.

Explique-se. O controle judicial aqui referido deve se pautar pela razoabilidade:

**Limitações processuais e critérios jurídicos ao controle jurisdicional do orçamento público** sempre analisar a relação entre medida e o critério de escolha, presumindo a regular situação de fato e o cumprimento do dever pela Administração, além de analisar equivalência entre a medida e o critério que a dimensiona.

Nesse sentido, a razoabilidade está nos processos de preferência, adiante explicados, servindo para a obstaculização ao cumprimento de dotações absurdas face o interesse público e para promoção de atividades concernentes ao mesmo, porém previstas e não cumpridas.<sup>50</sup>

Um exemplo é a preferência de recursos à publicidade do governo em prejuízo da Educação ou da Saúde públicas.

Em relação ao postulado da proporcionalidade, o controle analisa as medidas a serem adotadas, cabendo sempre que os meios sejam

---

<sup>49</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª Edição revista e atualizada. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.451.

<sup>50</sup> REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 2, P. 99-116, MAIO/AGO. 2009.

manifestamente inadequados (como um aparelho de exames totalmente ultrapassado), ou haja outro meio menos restritivo que igualmente promova um fim com mais vantagens do que desvantagens.

Sendo certo que a proporcionalidade e a razoabilidade dos gastos serão analisados caso a caso, sendo que a regra geral possível é tal que as básicas têm preponderância sobre as de utilidade média e essas sobre as de possibilidade regrada. Isso, ao tempo em que não se pode excluir a existência de nenhuma dotação orçamentária, em respeito ao princípio democrático, salvo se constituir em si mesmo um absurdo desproporcional.

É necessário dizer que os postulados podem estar viciados em dois âmbitos: qualitativo e quantitativo. Respectivamente à razoabilidade e à proporcionalidade, o qualitativo se liga à escolha de uma *dotação* ou *medida* absurda; o quantitativo, à alocação de recursos em excesso para dotações sem força constitucional ou de recursos exíguos para dotações de força constitucional.

Portanto, por exemplo, um Orçamento que preveja uma dotação referente a gastos desproporcionais como despesas que indiquem desvio de finalidade, é qualitativamente desproporcional, pois a sua própria existência contrasta com a necessidade da medida. Enquanto milhões estão abaixo da linha da pobreza, os políticos eleitos escolhem os carros mais caros para trabalharem. O dinheiro público não pode servir desmedidamente ao puro conforto das autoridades, como a compra de carros importados ou caros para autoridades. Essa necessidade pública é de utilidade meramente instrumental, sendo mais proporcional a compra de carros confortáveis, porém, nacionais.<sup>51</sup>

#### **4.2 – As Finanças Públicas e o Poder Judiciário**

A Constituição de um país é a lei maior regulamentadora da atividade estatal, através de seus órgãos, estabelecendo a distribuição das respectivas

---

<sup>51</sup>REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V, 4, N. 2, P. 99-116, MAIO/AGO. 2009.

competências, atribuições e os princípios que devem nortear sua atuação, de acordo com a concepção de constituição material <sup>52</sup>

Então, como regulamenta a atividade do Estado, é obrigatória a inclusão da chamada Constituição Orçamentária, que é um dos subsistemas da Constituição Financeira, ao lado das Constituições Tributária e Monetária. Já a Constituição Orçamentária dispõe sobre os princípios e regras que norteiam a arrecadação de receita e realização de despesas, sendo sua positivação resultado de um longo processo histórico que vem desde o final da Idade Média, na Inglaterra.

Na Constituição Federal do Brasil de 1988, são destinadas ao cumprimento de tal mister a Seção II do Capítulo II do título VI (arts. 165 a 169, "Dos Orçamentos)" e também os arts. 51, 70 a 75 e 99, disciplinando a atividade orçamentária.<sup>53</sup>

Logicamente, a arrecadação e a despesa exigem um controle não apenas dos próprios agentes estatais, com também da própria sociedade, de uma maneira geral, consistindo esta numa inovação, sob o ponto-de-vista do direito positivo brasileiro, introduzida pelo constituinte de 1987. A necessidade de controle da execução do orçamento público se dá por diversas razões de cunho político e financeiro. Sob o aspecto político, deve haver a fiscalização por parte dos Poderes Judiciário e Legislativo junto ao Poder Executivo, pois apesar de este ser o responsável pela Administração Pública, não pode extrapolar os créditos institucionalmente concedidos ou simplesmente se omitir na execução de seus deveres, sob pena de agredir o princípio da Separação de Poderes e, numa concepção menos tradicional, o princípio da Divisão de Tarefas Estatais, ou seja, as atividades entre distintos órgãos autônomos.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup>BONAVIDES, Paulo: *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 147-170.

<sup>53</sup>BRASIL, *Constituição de República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 2008.

<sup>54</sup>CLÈVE, Clèmerson Merlin: *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1993, p. 26. E na hodierna Teoria do Estado, principalmente a alemã, fala-se em "distribuição de funções organicamente adequada", vendo a Separação de Poderes mais sob o aspecto da especialização das funções estatais do que propriamente pela sua limitação, cf. ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999, p. 152 s.

O sistema judiciário de controle surgiu na França, com a Lei de 16 de setembro de 1807, que instituiu a *Court des Comptes*, que coordena a fiscalização da contabilidade executiva. A Corte de Contas é um órgão colegiado, independentemente do Executivo e Legislativo. Neste sistema, também há a exigência de um processo judicial de apreciação de contas.

Na França, há a distinção entre os ordenadores e os contadores (ou pagadores das despesas). Os primeiros determinam as despesas, e os segundos, executam os pagamentos, estando ambos sujeitos a controle. Sobre os ordenadores a ação é administrativa e sobre os pagadores é jurisdicional.

A Corte acumula, portanto, funções administrativas e jurisdicionais. Pode julgar as contas e exerce uma jurisdição administrativa, submetida à revisão do Conselho de Estado (equivalente ao STF). Também fiscaliza as instituições privadas, através do controle das subvenções e outros auxílios. Seus membros são vitalícios. Na verdade, são considerados responsáveis pelos gastos públicos os pagadores e não os ordenadores, exercendo um controle regressivo sobre eles. É realizado anualmente um relatório, publicado no jornal oficial.

Esse sistema também é encontrado na Bélgica e na Itália, com algumas distinções. Na Itália, foi adotado um controle muito rígido, que exige um registro *a priori* das contas, sendo garantido seu poder de veto ao que lhe é apresentado.

Já no constitucionalismo da efetividade das normas, pouco importa quem determine as prioridades orçamentárias (Legislativo, Executivo ou Judiciário), contando que se concretize a vontade constitucional de minimizar a carência dos excluídos sociais e valorizá-los enquanto seres humanos dotados da mesma dignidade dos “socialmente incluídos”.

Então, caso o Poder Executivo não priorize, por exemplo, investimento em áreas prioritárias e essenciais, já nos projetos de lei do sistema orçamentário, remetidos ao Poder Legislativo, cabe este adequá-los, redefinindo as prioridades das despesas públicas, anulando aquelas supérfluas e incrementando metas sociais de implementação imediata.

---

Porém, se porventura o Poder Legislativo também não o fizer, essa missão fica a cargo do Poder Judiciário, evidentemente quando forem devidamente provocados.

Com efeito, na qualidade de guardião não apenas da legalidade, mas, sobretudo, da constitucionalidade, o Poder Judiciário deve efetivar a vontade constitucional, concretizando os direitos democraticamente conquistados, mas insistentemente sonegados pelos outros dois poderes.

E a técnica mais adequada para isso consiste na substituição de rubricas orçamentárias, transferindo recursos previstos para despesas supérfluas e alocando-os para os serviços públicos essenciais, como a saúde, segurança etc., que são de altíssima relevância.

Assim, o Poder Judiciário estará honrando o princípio da máxima eficácia dos direitos essenciais, que também são fundamentais à medida que forem colocados na Carta Política de qualquer país democrático.

É importante que se redefina o conceito de discricionariedade administrativa e legislativa no tocante à elaboração e aprovação do orçamento, sob pena de se adiar a efetivação do fundamental, pela omissão dos próprios agentes públicos, eleitos para preservar os interesses do povo. O Poder Judiciário não deve se negar a enfrentar esse tipo de descaso.

É importante ainda afirmar que o controle das leis orçamentárias vem passando por uma inegável evolução constituída pela nova jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil sobre o tema.

Neste contexto, a jurisdição constitucional se revela como um poderoso instrumento conformador do objeto cultural (que é o Direito) à realidade. É por meio do exercício da jurisdição constitucional que se alcançará, além da manutenção da integridade do sistema constitucional, uma maior efetividade dos direitos fundamentais quando houver abusos do Poder Executivo na execução e no gerenciamento do orçamento público.

Assim, enquanto a lei da física, por meio dos experimentos, indica como solução "aquilo que é", a jurisdição constitucional, por meio da hermenêutica realizada no controle de constitucionalidade, indica a resposta como "aquilo que deve ser" entendido como a *vontade* da Constituição – no caso, direcionar as leis orçamentárias à efetivação dos direitos fundamentais.

Então, uma rápida exposição da noção de controle judicial servirá para demonstrar que o controle pelo Poder Judiciário é uma das formas de expressão dessa jurisdição e que a sua interferência é essencial para concretizar o Estado Democrático de Direito.

Dessa forma, o estudo gira em torno da análise do controle das leis orçamentárias, das maneiras em que tal exercício jurisdicional pode ser levado a efeito, preservando-se o ordenamento jurídico vigente, a fim de alcançar a conformidade dos direitos fundamentais, como no Brasil, previstos na Constituição Federal de 1988.

Pode-se dizer que a ação direta é um meio célere capaz de ornamentar e instrumentalizar este tipo de exercício da jurisdição constitucional – levando-se em consideração que as leis orçamentárias não dispõem sobre direitos subjetivos e que isto inviabiliza acionar o controle *incidenter tantum*, como se demonstrará.

É neste cenário que surge a relevância de determinar a natureza jurídica das leis orçamentárias, seus efeitos e consequências. O entendimento jurisprudencial tradicional não admitia, sob nenhuma hipótese, sequer o conhecimento das ações diretas de inconstitucionalidade ajuizadas contra leis orçamentárias.

### **4.3 - O Poder Judiciário e o Orçamento**

Segundo o grande autor Seabra Fagundes,

“quando o Poder Judiciário é chamado a resolver as situações contenciosas entre a Administração Pública e o indivíduo, tem lugar o controle jurisdicional das atividades administrativas”.<sup>55</sup>

A Administração Pública funciona vinculada ao que está disposto no ordenamento jurídico, e que para que haja o fiel cumprimento das disposições legais, havendo o controle de todas as suas ações, para resguardar o princípio da legalidade. Buscando-se assim compreender de que forma se dá o controle exercido pelo Poder Judiciário sobre os atos de execução do orçamento público.

Para James Giacomoni,

“com o crescimento das funções executivas do governo, e conseqüentemente, de suas receitas e despesas, assim como em decorrência da perda da ascendência dos legisladores sobre a elaboração orçamentária, a ênfase do controle passou a ser dirigida à execução do orçamento”.<sup>56</sup>

No Brasil, este controle é abordado por diversas espécies normativas. Na forma dos artigos 6º e 13 do Decreto-lei nº 200/1967<sup>57</sup> a Administração Pública tem como princípio fundamental o controle de suas próprias atividades, que deve ser realizado em todos os níveis e todos os seus órgãos.

Emygdio F. da Rosa Junior explica que, historicamente, foi na França napoleônica, por volta do século XIX que surgiu a idéia de atribuir ao Poder Judiciário, no sentido e com o objetivo de aperfeiçoar tal controle, a tarefa para eliminar as influências políticas dos Poderes Executivo e Legislativo nesta atividade.<sup>58</sup>

A constituição do Brasil de 1988 representou um progresso em relação à atribuição do dever de controlar a execução orçamentária.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup>FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957, p. 125.

<sup>56</sup>GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. 15ª Edição ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010, p. 336.

<sup>57</sup>“Art. 6º - as atividades da administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I – Planejamento II – Coordenação III- Descentralização

<sup>58</sup>ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p.109.

<sup>59</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, volume V: *o orçamento na constituição*. 3ª Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p.466.

O art. 74 da Constituição reza o seguinte;

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 de 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;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias bem como dos direitos e haveres da União.

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Portanto, ao avaliar esse artigo, tira-se a conclusão de que o Poder Judiciário é responsável por uma das formas de fiscalização interna sobre o orçamento público. Sendo interna, pois é uma atividade desenvolvida por Órgão integrante do próprio Estado.<sup>60</sup>

Hely Lopes Meirelles faz uma abordagem técnica sobre o papel do Poder Judiciário.

“Ao Poder Judiciário é permitido perquirir todos os aspectos de legitimidade para descobrir e pronunciar a nulidade do ato administrativo, ou seja, sobre a conveniência, oportunidade, eficiência ou justiça do ato, porque, se assim agisse, estaria emitindo pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O pronunciamento de administração, e não de jurisdição judicial. O mérito administrativo, relacionando-se com conveniência do governo ou com elementos técnicos, refoge do âmbito do Poder Judiciário, cuja missão é de aferir a conformação do ato com a lei escrita, ou, na sua falta, com

---

<sup>60</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª Edição atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 599.

os princípios gerais do Direito. Não há confundir, entretanto, o mérito administrativo do ato, infenso à revisão judicial, com o exame de seus motivos determinantes, sempre passíveis de verificação em juízo.<sup>61</sup>

Sendo assim, o controle de tal atividade pelo Poder Judiciário não é procedimento simples, porquanto a sua interferência fica condicionada ao conteúdo do Orçamento Público, se de natureza vinculada ou discricionária.

Para Hely Meireles, o controle dos atos de execução do orçamento público pelo Poder Judiciário deve-se iniciar com a própria interpretação das Leis Orçamentárias. Pois para compreender o orçamento é necessário decifrá-lo, e somente depois disso, é que é possível o Juiz fazer uma análise sobre a validade e da legalidade do ato praticado. Embora regido pelo princípio da especificação, nem sempre as palavras do instrumento em análise levam a uma interpretação única. E é nessa seara, que se encontra a complexidade do controle jurisdicional dos atos praticados pela administração pública em geral.

Já para Harrison Ferreira Leite, a Lei Orçamentária exerce primazia para a sua realização, e somente analisando a linguagem empregada na fixação das despesas públicas é que deve a Justiça dizer com que intensidade e medida que pode intervir nos atos político-administrativos da execução orçamentária.<sup>62</sup>

O grande dilema encontrado pelos magistrados está na natureza das determinações orçamentárias, se é de natureza vinculativa ou discricionária. Deve-se atentar que, “na sua grande maioria, as obrigações orçamentárias decorram de normas vinculativas constitucionais ou infraconstitucionais, ou até mesmo de acordos e contratos públicos ou privados”<sup>63</sup>

Esse controle pode ser iniciado antes mesmo da elaboração da Lei orçamentária e perdura até a sua concretização, não podendo o administrador se abster de gerar tais despesas.

---

<sup>61</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª Edição atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 599.

<sup>62</sup>LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da lei Orçamentária*. 2010. 276 f. Porto Alegre, 2010, p. 81.

<sup>63</sup>LEITE, loc cit.

*“não basta a simples alegação de que se trata de ato político para tolher o controle judicial, pois será sempre necessário que a própria Justiça verifique a natureza do ato e suas consequências perante o direito individual do postulante. O que se nega ao Poder Judiciário é depois de ter verificado a natureza e os fundamentos políticos do ato, adentrar o seu conteúdo e valorar os seus motivos.*

(...)

A só invocação da natureza política do ato não é suficiente para retirá-lo da apreciação judiciária. Necessário é que, em sendo um ato com fundamento político não se tenha excedido dos limites discricionários demarcados ao órgão ou autoridade que o praticou.<sup>64</sup>

Já Celso Antônio Bandeira de Melo ensina que a discricionariedade dos atos políticos, dentre os quais se encontram os de execução do orçamento público, podem decorrer de algumas formas;

O da hipótese da norma, ou seja, do modo impreciso com que a lei haja descrito a situação fática. O do comando da norma, quando nele se houver aberto, para o agente público, alternativas de conduta, seja quanto a expedir ou não expedir o ato, caber apreciar a oportunidade adequada para tanto por lhe conferir liberdade quanto à forma jurídica que revestirá o ato e o da finalidade da norma porque aponta valores, e as palavras ao se reportarem a um conceito de valor, como ocorre na finalidade, com conceitos plurissignificativos (conceitos vagos, imprecisos, também chamados de fluidos ou indeterminados) e não significativos.<sup>65</sup>

Não como afastar o controle judicial das políticas públicas, mormente as que estão postas nas Cartas Magnas dos Estados, entre eles o Brasil, como já se manifestou o Supremo Tribunal Federal do Brasil:

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão – por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles

<sup>64</sup>MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 15ª Edição atualizada pela Constituição de 1988. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1990, p. 605.

<sup>65</sup>MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 16.

incidem em caráter mandatório- mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional.<sup>66</sup>

Então, com a função do poder-dever de fiscalizar os atos de execução do orçamento público quando provocado, surge daí a necessidade de se compreender como o Poder Judiciário tem feito esta atividade e como deveria proceder.

Cabe aqui demonstrar o ensinamento de Paulo Magalhães da Costa Coelho sobre o baseia a relação entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo.

Diz ainda que a atuação do Judiciário deve ser vista como uma forma de colaborar para a real identificação do interesse público que deve ser o único fim buscando pelos integrantes dos três poderes. Não se trata, portanto, de uma atividade propriamente censória ou punitiva, mas sim um mecanismo previsto no sistema democrático para tentar garantir que o bem político realmente seja alcançado sempre. Dir-se-á que há perigo de haver uma simples substituição dos critérios dos legisladores ou do administrador, pelos critérios dos Juízes. Essa é uma falsa questão, pois não poderá jamais buscar impor a sua própria pauta axiológica, seu sistema de valores pessoais. Não! Os valores que necessariamente devem pautar a conduta processual do Juiz são aqueles albergados e protegidos pelo sistema jurídico. A Constituição Federal de 1988 do Brasil, a esse respeito, trouxe importante elenco de valores e de princípios a serem protegidos.<sup>67</sup>

Portanto, necessário que, mesmo as disposições orçamentárias não possuindo natureza única, o controle judicial ao qual estão submetidas, indistintamente, obedeça o comando da Constituição Federal.

#### **4.4 – Intervenção Judicial nos Atos de Execução do Orçamento**

Segundo Ricardo Lobo Torres, em seu Tratado de Direito Constitucional e Financeiro afirma que “os direitos fundamentais têm uma relação profunda e essencial com o orçamento público. Dependem, para a sua integridade e

---

<sup>66</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 410715/SP*, Relator Ministro Celso de Melo, Segunda Turma, Data de Julgamento: 22/11/2005, Data de Publicação: DJ 03/02/2006.

<sup>67</sup>COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Controle jurisdicional da administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2002, p.193.

defesa, da saúde e do equilíbrio da atividade financeira do Estado, ao mesmo tempo em que lhe fornecem o fundamento da legalidade e da legitimidade”<sup>68</sup>

Este instrumento constitucional objetiva a implementação de ações que garantem a defesa dos direitos fundamentais previstos na Constituição da República.

Para Régis Fernando de Oliveira, a inserção do poder judiciário neste cenário deve se basear no preceito seguinte:

“Há, pois que se fazer consideração a propósito da necessidade de que os direitos fundamentais sejam garantidos e não negligenciados pelo órgão governamental. Não pode haver substituição da vontade política pela vontade do juiz. No entanto, diante de realidades palpáveis e à vista do descumprimento do preceito fundamental por parte do órgão incumbido da implementação das políticas públicas, cabe a intervenção do Judiciário. Não deve ser sempre e em qualquer situação. Há que se examinar a situação específica, para aquilatar o descumprimento de dever fundamental.”<sup>69</sup>

Sabe-se que o controle realizado pelo Poder Judiciário sobre a execução das disposições orçamentárias é um assunto polêmico, porquanto envolve questões políticas, administrativas, sócias e principalmente constitucionais.

Portanto, tanto o Poder Executivo como o Poder Judiciário deve observar à Lei Orçamentária no exercício de suas funções e no controle das atividades desenvolvidas pela Administração.

A título de decisão judicial, deve o Juiz levar em conta que os recursos são escassos e que, por isso não será possível contemplar todos os pedidos formulados em uma ação judicial sem causar prejuízos em outros setores da sociedade.

Porém, o Poder Judiciário pode intervir para atender hipóteses específicas em que o direito em que o dano ao indivíduo resta configurado pelo descumprimento de direito fundamental desde que, também, existam recursos para o atendimento da determinação correspondente.

---

<sup>68</sup>TORRES, Ricardo Lobo, *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, volume V: *o orçamento na Constituição*. 3ª Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 167.

<sup>69</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª Edição revista e atualizada, São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.453.

Em uma situação em que há a previsão da despesa, o magistrado não pode desconsiderar a existência de recursos para proferir decisão no sentido de obrigar o Poder Executivo a realizar certo ato. Porém, a simples alegação da inexistência das verbas referidas não afasta, por si só, o dever da Administração Pública cumprir a ordem judicial.

“Como se nota, não basta à Administração invocar a ausência de recursos para eximir-se da sujeição à decisão judicial. Deve exaustivamente demonstrar e comprovar, diante do juízo, que, dado os ingressos constantes do caixa e a previsibilidade de novos recursos, faticamente é impossível cumprir o decisório. E, por outro lado, ainda que houvesse recursos em outras alocações, eventual remanejamento dos mesmos implicaria a ocorrência de grave lesão à ordem, à saúde e à economia pública, de modo a não se justificar a excepcionalidade da utilização desses recursos.”<sup>70</sup>

No Brasil, a jurisprudência já se manifestou em diversos aspectos que refletem no controle exercido pelo Poder Judiciário sobre as despesas realizadas pelo Poder Executivo, sendo a falta de recursos como um dos maiores óbices a esta atividade. Portanto uma simples decisão que obriga a administração a executar determinado ato físico pode custar alto para a sociedade em outros setores.

Caso o programa já esteja previsto no orçamento, deve ser fiscalizado se o mesmo está sendo cumprido de acordo com a lei pela própria administração. Caso não seja cumprido, o Poder Judiciário deve impor comandos ao administrador para que tal orçamento seja cumprido nos termos propostos.

A maior dificuldade do magistrado é quando os atos requeridos em ação judicial não se encontram no programa do orçamento. Pela jurisprudência no Brasil, pode-se compreender que, na medida do possível, o Poder judiciário não deve intervir nos atos de execução do orçamento público, porquanto, em razão do caráter político intrínseco aos mesmos, pois em sua maioria, estão inseridos no âmbito discricionário da atuação administrativa.

Nesse caso, considerando que o orçamento público estabelece metas à Administração, contém todo um planejamento e governo e define as políticas

---

<sup>70</sup>LEITE, Harrinson Ferreira. *Autoridade da Lei Orçamentária*. 2010. 276 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010, p. 244.

públicas a serem postas em prática pelo ente estatal, pode-se concluir que o Poder Judiciário não pode se omitir na gestão do orçamento público através de decisões judiciais. Consequentemente, o Poder Judiciário deve intervir na atividade administrativa do Estado apenas em casos extremos e quando afronta os direitos fundamentais garantidos na Constituição da República.

Segundo Régis Oliveira, o Poder Judiciário não pode virar as costas na melhor execução do orçamento na hora de proferir suas decisões relativas à matéria orçamentária, pois não se pode esquecer da equação de disponibilidade de recursos com direito individual ou social tutelado pela Constituição.<sup>71</sup>

Já para o Ministro Celso de Mello,

“... em princípio, o Poder Judiciário não deve intervir em esfera reservada a outro Poder para substituí-lo em juízos de conveniência e oportunidade, querendo controlar as opções legislativas de organização e prestação, a não ser, excepcionalmente, quando haja uma violação evidente e arbitrária, pelo legislador, da incumbência constitucional. No entanto, parece-me cada vez mais necessária a revisão do vetusto dogma da Separação dos Poderes em relação ao controle dos gastos públicos e da prestação dos serviços básicos no Estado Social, visto que os Poderes Legislativo e Executivo no Brasil se mostraram incapazes de garantir um cumprimento racional dos respectivos preceitos constitucionais.”

A eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais e prestações materiais depende, naturalmente, dos recursos públicos disponíveis; normalmente, há uma delegação constitucional para o legislador concretizar o conteúdo desses direitos. Muitos autores entendem que seria ilegítima a conformação desse conteúdo pelo Poder Judiciário, por atentar contra o princípio da Separação dos Poderes (...).

Muitos autores e juízes não aceitam, até hoje, uma obrigação do Estado de prover diretamente uma prestação a cada pessoa necessitada de alguma atividade de atendimento médico, ensino, de moradia ou alimentação. Nem a doutrina nem a jurisprudência têm percebido o alcance das normas constitucionais programáticas sobre direitos sociais, nem lhes dado aplicação adequada como princípios- condição da

---

<sup>71</sup>OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p.452.

justiça social. A negação de qualquer tipo de obrigação a ser cumprida na base dos Direitos Fundamentais Sociais tem como consequência a renúncia de reconhecê-lo como verdadeiros direitos.<sup>72</sup>

Sendo assim, a observância à Lei Orçamentária é obrigação tanto do Poder Executivo no exercício de suas funções, bem como do Poder Judiciário para controlar as atividades realizadas pela Administração. Ressaltando ainda que

Para concluir, a função do orçamento público na estruturação e no funcionamento da Administração Pública é de importância fundamental, pois no mesmo há a materialização do planejamento do governo para os exercícios financeiros vindouros, ou seja, contempla todas as despesas previstas para que os atos administrativos e as políticas públicas possam ser executados.

---

<sup>72</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 45/DF*, relator Ministro Celso de Mello, data de Julgamento: 29/04/2004, data de Publicação: DJ 04/05/2005.

## CONCLUSÃO

O principal objetivo deste trabalho foi demonstrar a importância fundamental do controle do orçamento público e fiscal pelo judiciário levando em conta as dificuldades atuais e os vários entraves para um controle efetivo e de resultados.

Acredito ter alcançado nessa pesquisa algum grau de confirmação de minha hipótese inicial de que o Orçamento Público e Fiscal deve ter um controle rígido de seus controladores ordinários e em última análise do Poder Judiciário, no sentido de garantir a legalidade na arrecadação e aplicação das receitas bem como na criação das despesas, pois trata-se de instrumento de efetivação de uma cidadania ativa. Para isso, procurei evidenciar todo o aparato de controle por que passa o procedimento administrativo na criação do orçamento no Brasil e em outros Estados mundiais.

Os dados obtidos por meio do estudo e da pesquisa documental em documentos oficiais e extra-oficiais, o resultado das observações em algumas legislações de outros países bem como todo o referencial teórico utilizado nessa pesquisa permitiram-me constatar que o orçamento público deve ter um forte controle interno e externo para alcançar a sua finalidade maior.

Por outro lado, mostrou-se também farta e rigorosa legislação no sentido de garantir o referido controle, em seus mais diversos aspectos, determinando as suas reais modalidades aplicadas especificamente a cada situação.

Nesse caso, o papel da jurisdição constitucional é garantir a efetiva concretização da ordem constitucional e, no contexto do orçamento público, o controle das leis orçamentárias se impõe.

Sem o rigor de tais legislações, pode-se gerar para o Estado uma enorme insegurança jurídica, ressaltando, ainda, que deve ter um controle ininterrupto de constitucionalidade, já que implica dizer que um número elevadíssimo de leis editadas todos os anos ficariam sem qualquer controle, ou seja, estariam blindadas à sindicância da jurisdição constitucional. Segundo, porquanto as leis orçamentárias não

envolvem questões subjetivas, o que dificulta muito o seu controle por meio do controle difuso de constitucionalidade. Terceiro, porque o princípio da supremacia da Constituição não permite que esta espécie de lei formal seja colocada em posição superior à própria Constituição.

Aos poucos, vê-se modificado o cenário de passividade do Poder Judiciário, que passa a interferir numa área política, antes impenetrável, passando de mero coadjuvante a protagonista do cumprimento das determinações constitucionais relativas aos conceitos orçamentários de natureza pública.

Tem-se mostrado, também, essencial a utilização do chamado orçamento participativo, na medida em que a própria sociedade participa do processo decisório das políticas sociais a serem aplicadas com os recursos arrecadados dos cidadãos, seja no âmbito econômico, seja no campo social.

O orçamento participativo, portanto, revela-se instrumento da democratização da relação estatal com a sociedade, transmudando a passividade da coletividade de outrora na fiscalização, controle e participação do amanhã na construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, mas sem fugir do controle final de sua legalidade do Poder Judiciário.

De forma geral, apreende-se que a aplicação dos instrumentos de planejamento, o Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), métodos aplicados no Brasil na construção de todo o orçamento público, atendem de forma eficaz aos 127 quesitos referentes à previsão das receitas e de busca do equilíbrio fiscal regulamentados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para legitimar um controle maior do Poder Judiciário.

As despesas de cada ente político estão contidas e equilibradas dentro da capacidade de arrecadação, captação de recursos e endividamento. No aspecto de controle dos gastos e equilíbrio fiscal, pode-se afirmar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) leva a bom termo suas pretensões.

Contudo, em relação ao planejamento e controles, não se pode afirmar resultados satisfatórios. Os planejamentos de longo e médio prazo são

imperceptíveis, quando analisados sob o prisma da execução orçamentária, e o de curto prazo só é perceptível dentro das ações operacionais rotineiras. Os controles focados em resultados inexistem, o que remete quase sempre a um controle externo, e entre eles o do Poder Judiciário.

As políticas de governo devem ter como pressuposto básico, principalmente, o equilíbrio da gestão fiscal, condicionado à observância do princípio da reserva financeira do possível.

Tem que se buscar, a priori, um planejamento rigoroso e realista dos orçamentos, dispêndio efetivo de energia para a consecução dos objetivos planejados, controle efetivo da execução orçamentária e dos programas de governo. Como diria o famoso economista norte-americano, inexistente “almoço grátis”. O dispêndio público deve ser financiado com os recursos arrecadados e com crédito limitado à capacidade de solvência das pessoas políticas.

Deve-se atentar e entender que a dívida pública é rigorosamente limitada à capacidade de endividamento. É terminantemente defeso aos gestores públicos deixar como herança aos seus sucessores, quiçá às gerações seguintes, o descontrole orçamentário, resultante de uma gestão fiscal descomprometida com as possibilidades financeiras do ente estatal, e isso deve ser combatido pelo Poder Judiciário.

Nesse diapasão, é extremamente importante o papel exercido pelo controle externo, representado pelo Poder Legislativo e Tribunal de Contas e, principalmente, pelo Poder Judiciário quando vem às suas portas, em cada fase do ciclo orçamentário. Na fase de aprovação dos orçamentos, fundamental a postura do Poder Legislativo. Na fase de execução do orçamento, imprescindível uma atividade pró-ativa do Legislativo e Tribunal de Contas, através da fiscalização orçamentária e financeira. Na fase de controle da execução orçamentária, são destacados os papéis do Tribunal de Contas na avaliação do desempenho da gestão pública, particularmente na apreciação, mediante parecer prévio, das contas de governo e no julgamento das contas de gestão dos administradores públicos, e do Poder Legislativo, ao julgar as contas de governo. Havendo qualquer descaminho da forma citada, entra o papel do Poder Judiciário como

última *ratio* no sentido de efetivar o cumprimento da lei e garantir a legalidade de todo o processo.

Em todas as fases, portanto, não se pode olvidar o papel do sistema de controle do Poder Judiciário. Ele tem, ontologicamente, os mesmos objetivos do controle externo e muito maior possibilidade de atuar na obtenção da desejada excelência na gestão das finanças públicas, uma vez que se encontra ínsito na própria estrutura deste poder a legalidade do nascedouro do orçamento até sua aplicação.

Para encerrar, recomenda-se aos pesquisadores e estudiosos do setor público, em especial da área de planejamento público, estudos complementares ao apresentado, abordando questões como:

- estudos sobre a eficácia da legislação que regulamenta o planejamento e controles das ações governamentais, especialmente nos municípios;
- estudos sobre a qualidade dos gastos públicos nos municípios e resultados auferidos em projetos e programas de longo e médio prazo.

Conclui-se, assim, que o correto dimensionamento das programações orçamentárias transparece, assim, como instrumento útil e eficaz no atendimento das políticas públicas preconizadas pela Constituição da República de 1988 em favor da sociedade, podendo e devendo ser aferida sua efetiva utilização pelo Poder Judiciário, guardião das leis e da Constituição.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARMITAGE, John. *História do Brasil: desde a chegada da família de Bragança, em 1808, até a abdicação de d. Pedro I, em 1831*. Tradução: Joaquim Teixeira de Macedo. Rio de Janeiro: J. Villeneuve, 1837.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1999.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Estado*. 6a. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL, *Constituição de República Federativa do Brasil*, promulgada em 05 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_, Lei n° 4.320, de 17 de março de 1964.

\_\_\_\_\_, Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Atividade Legislativa do Poder Executivo no Estado Contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1993.

COELHO, Paulo Magalhães da Costa. *Controle jurisdicional da administração pública*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CRUZ, Flávio da. *Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada*. 8ª Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Revista Forense, 1957.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERREIRA, Pinto. *Comentários à Constituição Brasileira*. v. III. São Paulo: Saraiva, 1992.

FIGUEIRÊDO, Carlos Maurício Cabral. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Recife: Nossa Livraria, 2000.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 1992.

LEITE, Harrison Ferreira. *Autoridade da lei Orçamentária*. Porto Alegre, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28a. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e Controle Jurisdicional*. 2ª Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MONTORO Filho, A. F. *Responsabilidade Social começa com Responsabilidade Fiscal*. Resenha Econômica, São Paulo: Cepam, 2001.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 17a. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NASCIMENTO, Mariângela M. *Reflexões acerca do espaço público em Annah Arendt*. Revista Ética & Filosofia Política, v. 8, n. 1, jun. 2005.

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3ª Edição revista e atualizada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PINHO, Judicael Sudário de. *Transparência e Controle Social na Carta Maior*. In: SÁ, Adísia (COORD). Controle social das contas públicas. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2008.

PRADO, Otávio. LOUREIRO, Maria Rita Garcia. *Governo eletrônico, transparência e democracia: Publicização das Contas Públicas das Capitais Brasileiras*. Brasília: ENANPAD, 2005.

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO, LONDRINA, V. 4, N. 2, P. 99-116, MAIO/AGO. 2009.

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da Rosa. *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 17ª Edição. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 8a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

TORRES, Ricardo Lobo. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 14ª Ed. São Paulo: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. *Tratado de direito constitucional financeiro e tributário*, volume V: o orçamento na constituição. 3ª Edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria do Estado*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.