



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A GESTÃO PÚBLICA E A POSSÍVEL PREVISIBILIDADE DA CRISE SERVENTUÁRIA  
DO RIO DE JANEIRO

THAMIRES RAMOS COELHO

Rio de Janeiro  
2018

THAMIRES RAMOS COELHO

A GESTÃO PÚBLICA E A POSSÍVEL PREVISIBILIDADE DA CRISE SERVENTUÁRIA  
DO RIO DE JANEIRO

Artigo Científico apresentado como exigência de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professora Orientadora:

Tatiana dos Santos Batista

Rio de Janeiro  
2018

## A GESTÃO PÚBLICA E A POSSÍVEL PREVISIBILIDADE DA CRISE SERVENTUÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Thamires Ramos Coelho

Graduada pela Faculdade de Direito UNIABEU-

Centro Universitário

**Resumo-** Trata-se de uma temática vinculada ao Direito Financeiro e Tributário, que visa salientar todas as questões abordadas intrínsecas e extrínsecas do Orçamento Público, bem como seu nascimento, evolução e aplicabilidade formal e material.

**Palavras- chave-** Direito Financeiro, Orçamento Público, Práticas Governamentais, Fiscalização, Superendividamento Estatal, Serventuários

**Sumário-** Introdução. 1. O direito financeiro contemplado com a importância histórica e social à concretização de preceitos fundamentais intrínsecos e extrínsecos do orçamento público. 2. Os instrumentos organizacionais financeiros e tributários do estado pautados em legislação vigente demonstrada sua aplicabilidade específica para o funcionamento pleno da máquina pública. 3. Da necessária implementação de mudanças legislativas no que se refere ao maior enfoque à previsibilidade de tais calamidades sociais causadas pela não observância real dos governantes para com seus orçamentos anuais. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo científico, têm por objetivo uma visão geral e específica, de acordo com os princípios basilares intrínsecos e extrínsecos do Direito Financeiro e Orçamentário Brasileiro à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal de número 101/2000, onde não se obsta em atenuar sobre a Gestão Pública e a possível previsibilidade da crise serventuária no Rio de Janeiro em consonância à temática do superendividamento, da previsão real de futuros débitos orçamentais, o não cumprimento do repasse de verbas nas relações do Estado para com os servidores em geral, ou seja, do endividamento excessivo estrutural estatal, que cada vez mais vem afetando um número acentuado de servidores, pessoas físicas de boa-fé, o que caracteriza uma verdadeira deformação da função social do orçamento público e suas especificidades.

No âmbito do Direito Financeiro, a expressão direito orçamentário se apresenta de forma um tanto quanto esquiva e bissexta, sendo encontrada apenas de modo difuso e

eventual em passagens doutrinárias e jurídicas ou em ementas de disciplinas universitárias. Limita-se, ainda, a expressão linguística, não podendo ser associada, de modo consistente, a ramo autônomo do Direito.

Nesse contexto, em terminologia técnica, são elementos essenciais da atividade financeira do Estado: o orçamento público (gestão dos recursos), a receita pública (obtenção de recursos), o crédito público (criação de recursos) e a despesa pública (aplicação de recursos para o alcance dos fins do Estado). Muito embora a LRF, no seu art. 1º, explicitamente estatua normas de finanças públicas com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição, não por isso se pode dizer que a LRF preenche todos os dispositivos do capítulo que a sustenta, tal como o inciso I do § 9º do art. 165. Este último dispositivo, embora esteja contido no Capítulo II do Título VI da Lei Fundamental, serve de amparo literal à LRF, não sendo objeto desta lei que, cabe repisar, disciplina, em essência, o art. 163 da Constituição.

Questionamos à qual ponto devemos atentar, observando muito embora inúmeras questões relapsas sobre determinada matéria em contexto, bombardeadas com indagações que o governo não disponibiliza a graça fina como a exemplo, a existência de uma maior efetividade dos preceitos constitucionais protetivos à esses instrumentos de organização Fiscal e Governamental, mostra-se necessária a implementação de mudanças legislativas no que se refere ao maior enfoque à previsibilidade de tais calamidades sociais causadas pela não observância real dos governantes para com seus orçamentos anuais.

Tal enfoque debate os deveres anexos que devem estar presentes nas práticas Governamentais, bem como na relação jurídica organizacional do Estado, destacando possíveis e aplicáveis formas de percepção para tão importante matéria. Comprovar que os instrumentos constitucionais de organização do Estado não estão sendo devidamente aplicados, analisar a estabilidade financeira brasileira e a democratização do repasse de verbas de pessoal no país como fundamento de que a questão do superendividamento do Estado do Rio de Janeiro passou a ser tema urgente, necessário e de destaque mundial, defender a necessidade de um novo sistema normativo que disponha sobre a prevenção das situações de superendividamento, decorrente da análise das mais importantes regras presentes em anteprojeto de lei sobre o tema já em trâmite no Ministério da Justiça – na exata medida de sua necessidade.

Constata-se faticamente uma ineficácia preventiva das normas constitucionais e infraconstitucionais, hoje existentes no que se refere à contenção do superendividamento e de gastos excessivos do Estado. Legitima-se a continuidade da exploração de trilha interpretativa aparentemente capaz de estabelecer uma diferenciação entre direito financeiro e direito orçamentário. Todavia, em se admitindo a autonomia do direito orçamentário em relação ao direito financeiro, subsistiria o problema de se identificar quais seriam os princípios do direito financeiro o distinguiriam do direito orçamentário.

Não há dúvida, sob esse ângulo, que a análise aqui apresentada induz a uma complexa necessidade de revisão de todo o arcabouço do direito financeiro, requerendo, no plano principiológico, inovação da bagagem doutrinária que o alicerça.

Claramente o direito financeiro pode conviver harmonicamente com o direito orçamentário e conter princípios próprios que iriam condicionar e orientar mais diretamente a edição de leis como a LRF e não leis orçamentárias, sendo plausível uma divisão de papéis num cenário de coexistência do direito financeiro com o direito orçamentário como ramos autônomos do Direito, de forma que o segundo decorresse do primeiro, de modo similar ao que ocorre com o direito tributário.

Por isso demonstrado, o orçamento público é componente da atividade financeira do Estado, ao lado da receita, da despesa e do crédito público, numa composição que motiva questionamentos taxonômicos quando se observa que o direito tributário se apresenta como segmento destacado do direito financeiro, ocupando-se somente de uma parcela deste, ao ter por objeto as receitas públicas derivadas tributárias.

## 1- O DIREITO FINANCEIRO CONTEMPLADO COM A IMPORTÂNCIA HISTÓRICA E SOCIAL À CONCRETIZAÇÃO DE PRECEITOS FUNDAMENTAIS INTRÍNSECOS E EXTRÍNSECOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

O Direito Financeiro está intimamente vinculado às normas relativas à atividade do estado, voltadas a se obter, gerir e aplicar todos os recursos financeiros, necessários à consecução das finalidades do Estado, consiste então, em obter, criar, gerir e despender

o dinheiro indispensável às necessidades, cuja satisfação o Estado assumiu ou acometeu àquelas pessoas de direito público.<sup>1</sup>

Nesse contexto, em terminologia técnica, são elementos essenciais da atividade financeira do Estado, o Orçamento Público (gestão dos recursos); a Receita Pública (obtenção de recursos); o Crédito Público (criação de recursos); a Despesa Pública (aplicação de recursos para o alcance dos fins do Estado).

O orçamento público pode efetivamente garantir o planejamento estratégico, a programação de ações e a definição de metas de governança capazes de gerar o bem estar para a população com uma cidade de desenvolvimento controlado e crescimento ordenado. Para isso, faz-se cada vez mais necessário planejar e modernizar a legislação orçamentária, buscando novas proposições para responder aos anseios dos cidadãos.

Cumprindo um papel relevante no regramento das atividades orçamentárias e financeiras no País, a Lei Federal nº 4.320/1964, foi aparelhada com a edição da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que introduziu no arcabouço legal vigente que rege as finanças públicas no País um novo disciplinamento, visando garantir a previsibilidade e o controle da ação do Estado sob o aspecto fiscal, de forma a garantir que a instabilidade e o descontrole das contas públicas não venham a prejudicar a atividade econômica e o contexto social e a atualização do arcabouço normativo, a começar pela lei de finanças públicas.

O orçamento é UNO, mas formalmente se triparte observando o princípio do planejamento, legitimidade e o princípio democrático, onde não coincide com o mandato do governante.

Assim em nosso sistema financeiro, à harmonia jurisdicional e econômica foram criadas as Leis Ordinárias de vigência temporária em sua tripartição, sendo elas elencadas e postas em nosso ordenamento jurídico na Constituição Federal de 1988 em seu artigo de número 165 sendo elas, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O termo orçamento público já foi conceituado como uma simples previsão da receita ou estimativa de despesa. Inicialmente, foi concebido como um mecanismo eficaz de controle político dos órgãos de representação sobre os Executivos, e sofreu, ao

---

<sup>1</sup>ALMEIDA FILHO, J. Barbosa de; BERNARDES, C. de Alvarenga. *Direito financeiro e finanças*. São Paulo: Atlas, 1967, p.39-100.

longo do tempo, mudanças no plano conceitual e técnico para acompanhar a própria evolução das funções do Estado.

Na Idade Média, os barões ingleses impuseram ao Rei João Sem Terra a necessidade de um orçamento votado pelo povo. A Carta Magna de 1215 outorgou ao Conselho dos Comuns o direito de votar as despesas, estabelecendo condições para se acabar com a arbitrariedade da Coroa quanto a instituição de impostos.

A Inglaterra foi pioneira na questão orçamentária, em 1217<sup>2</sup>, que surgiu o embrião do orçamento público, desde então, os instrumentos para controlar as ações dos governos e dos governantes vêm sendo gradualmente aperfeiçoados.

No século XIX<sup>3</sup>, grande parte dos orçamentos públicos praticados em todo mundo já apresentava semelhanças com as formas atuais de controle, mas foi novamente na Inglaterra que surgiu como instrumento formalmente acabado, por volta de 1822, quando o chanceler do erário passou a apresentar anualmente ao parlamento britânico, um documento que fixava a receita e a despesa de cada exercício. Sua principal função foi possibilitar<sup>4</sup> aos órgãos de representação um controle político sobre os órgãos executivos.

Na França, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789 preceituava que era de cabimento exclusivo aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos<sup>5</sup>, de acordo com sua capacidade contributiva e independente de sua condição social.

Ao longo da História, as constituições brasileiras passaram por muitas mudanças – ora inovando, ora regredindo no tocante a matéria orçamentária. Não podia ser diferente, pois a conquista pela democracia no nosso país foi muito conturbada.

De acordo com a Constituição de 1824<sup>6</sup>, em seu artigo 172 estabelecia que, o ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as

---

<sup>2</sup>CAMPOS, Dejalma. *Direito Financeiro e Orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995, p. 47.

<sup>3</sup>COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 252.

<sup>4</sup>FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 83.

<sup>5</sup>JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Financeiro e Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 433.

<sup>6</sup>JUND, Sergio. *Direito Financeiro e Orçamento Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 204.

despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.

A primeira lei orçamentária no Brasil foi sancionada via decreto de 15/12/1830, para os anos de 1831-1832<sup>7</sup>. A elaboração do orçamento, na Constituição de 1891, passou a ser função privativa do Congresso Nacional.

Após a queda da Monarquia e a República da Espada de 1889-1894, temos relativa estabilidade na República Velha estabilidade do Coronelismo, diga-se de passagem. Getúlio Vargas fica 15 anos na chefia do Poder Executivo, sem ser eleito. A ordem constitucional instaurada em 1934 dura até 1937. De 1937-1945 - a ditadura do Estado Novo, o Parlamento está fechado. Os partidos políticos na clandestinidade, mesmo com uma Constituição outorgada em 1937.

Em 1945 temos a fase da democratização que toma impulso com a derrota do nazifascismo no pós-guerra.

Não obstante, o regime ora instituído em 1946 é uma grande derrota da democracia, a instabilidade marca a democracia pós 45. Após o golpe militar de 45, surgem vários apelos para a intervenção das Forças Armadas.

A Constituição de 1967 provocou mudanças profundas no processo orçamentário. Instituída no período da ditadura<sup>8</sup>, retirou, através de emenda constitucional, a competência do Congresso Nacional para discutir e votar o orçamento. O papel do

Poder Legislativo restringiu-se a aprovação do projeto de lei originário do Executivo, vez que sua rejeição era impossível.

De 1964 até 1985<sup>9</sup> temos a fase mais “negra” no tocante à liberdade e direitos fundamentais. Os Poderes Legislativo e Judiciário se sujeitavam ao Executivo. A repressão a movimentos toma força total com o AI-5.

Após essa fase terrível da nossa História, surge o movimento das “Diretas Já” em 1984. Iniciou-se em 83, no governo Figueiredo e propunha eleições diretas para o cargo de Presidente da República.

Há 21 anos o Brasil alcançou o marco histórico no processo de redemocratização com a promulgação da Carta Política, em 05 de outubro de 1988.

---

<sup>7</sup>KIYOSHI, Harada. *Direito Financeiro e Tributário*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 335.

<sup>8</sup>BALTHAZAR, Ubaldo César. *História do Tributo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2014, p. 51.

<sup>9</sup>BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002, p. 38-40.



A restrição da competência do Congresso Nacional no tocante a questão orçamentária só foi extinta com o advento da Carta de 1988, a qual aborda o tema nos artigos 165 ao 169.

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Hoje, o Poder Executivo tem utilizado, sistematicamente, do orçamento público para controlar o Parlamento, seja nas votações, seja exercendo controle sobre a própria pauta. Esse é o debate que se pretende no presente artigo.<sup>10</sup>

Para que o orçamento tenha maior êxito, é necessário haver um sistema sobre as metas e resultados havendo assim um controle orçamentário sendo instrumento da contabilidade gerencial que deve permitir à organização, identificar quão próximos estão seus resultados em relação ao que se planejou para dado período. O gestor deve identificar suas metas, os resultados alcançados, as variações numéricas entre eles, analisar, entender as causas da variação e decidir ações que ajustem as metas no futuro ou que permitam manter aquelas que foram decididas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional introduziu responsabilidades para o administrador público em relação aos Orçamentos da União, dos Estados e Municípios, como o limite de gastos com pessoal, por exemplo; a LRF instituiu a disciplina fiscal para os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário, estendendo também a disciplina aos Orçamentos de Estados e Municípios.

O ciclo orçamentário, também conhecido como processo orçamentário, pode ser definido como um processo de caráter contínuo e simultâneo, através do qual se elabora, aprova, executa, controla e avalia a programação de dispêndios do setor público. Assim as mudanças introduzidas pela Constituição no campo do ciclo orçamentário em especial no seu art. 166, § 3º, I e § 4º, desdobram-se em oito fases, quais sejam, a formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo; apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo; proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo; apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo; apreciação

---

<sup>10</sup>CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Tributário Constitucional*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, p. 429.

adequação e autorização legislativa; execução dos orçamentos aprovados; avaliação da execução e julgamento das contas.

## 2- OS INSTRUMENTOS ORGANIZACIONAIS FINANCEIROS E TRIBUTÁRIOS DO ESTADO PAUTADOS EM LEGISLAÇÃO VIGENTE DEMONSTRADA SUA APLICABILIDADE ESPECÍFICA PARA O FUNCIONAMENTO PLENO DA MÁQUINA PÚBLICA

É o primeiro plano que representa o planejamento estratégico do Governo. Segundo o artigo de número 35, do ADCT, da Constituição Federal de 1988, o projeto do Plano Plurianual, tem vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente, será encaminhado pelo Poder Executivo.

Previsto no artigo de número 165, inciso I, da Constituição Federal de 1988<sup>11</sup>, o PPA tem a função de estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, abrangendo um período de quatro anos.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter: Objetivo, órgão do Governo responsável pela execução do projeto; O valor; O prazo de conclusão; As fontes de financiamento; O indicador que represente a situação que o plano visa alterar; A necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto; A regionalização do plano, Cada um desses planos ou programas, será designado a uma unidade responsável competente, mesmo que durante a execução dos trabalhos várias unidades da esfera pública sejam envolvidas. Também será designado um gerente específico para cada ação prevista no Plano Plurianual, por determinação direta da Administração Pública.

O Decreto nº 2.829/1998, que regulamentou o PPA prevê que sempre se deve buscar a integração das várias esferas do poder público (federal, estadual e municipal), e também destas com o setor privado.

A cada ano, deverá ser realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal, não só apresentando a situação atual dos programas, mas também sugerindo formas de evitar o desperdício

---

<sup>11</sup>BRASIL. Decreto Lei n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm)>. Acesso em 09 abril.2018.

de dinheiro público em ações não significativas. Com base nesta avaliação é que serão<sup>12</sup> traçadas as bases para a elaboração do orçamento anual. As diretrizes orçamentárias-LDO, conceituada no artigo 165, § 2º: da Constituição Federal:

“A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.”

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, ampliou a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias, determinando a previsão de várias outras situações, além das previstas na Constituição Federal de 1988, sendo elas, em estabelecer os critérios para o congelamento de dotações, quando as receitas não evoluírem de acordo com a estimativa orçamentária, estabelecer controles operacionais e suas regras de atuação para avaliação das ações desenvolvidas ou em desenvolvimento, estabelecer as condições de ajudar ou subvencionar financeiramente instituições privadas, fornecendo o nome da instituição, valor a ser concedido, objetivo etc.

Não sendo menos importante ressaltar que serão nulas as subvenções não previstas na LDO, excluindo casos de emergência, estabelecer condições para autorizar os entes a auxiliar o custeio de despesas próprias de outros entes, como por exemplo, gastos de quartel da Polícia Militar, de Cartório Eleitoral, Recrutamento Militar, de atividades da Justiça etc., estabelecer critérios para o início de novos projetos, após o adequado atendimento dos que estão em andamento, estabelecer critérios de programação financeira mensal, estabelecer o percentual da receita corrente líquida a ser retido na peça orçamentária, como Reserva de Contingência.

Lei orçamentária<sup>13</sup> anual abrange o orçamento fiscal disposições contidas no artigo de número 165, § 5º da Constituição Federal de 1988; a lei orçamentária anual compreenderá; o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas

---

<sup>12</sup>BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16. ed. rev. e atual. [Atualização e revisão Dejalma de Campos]. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 66.

<sup>13</sup>TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3. ed. V. 5. Rio de Janeiro: Renovar, 2008 p. 60-72.

pelo Poder Público; o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

A Lei Orçamentária Anual, constitui o importante instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da Administração Pública, cuja principal finalidade é administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

O artigo 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal diz que a LOA demonstrará que está compatível e adequada ao Anexo de Metas Fiscais, analisado na sessão anterior, tendo ainda, por acompanhamento, o demonstrativo de efeitos sobre as receitas e as despesas decorrentes de anistias, isenções, etc.

A proposta da LOA compreende os três tipos distintos de orçamentos, o Orçamento Fiscal, que compreende os poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, os Fundos, Órgãos, Autarquias, inclusive as especiais, e Fundações instituídas e mantidas pelo ente público, abrange, também, as empresas públicas e sociedades de economia mista em que o Poder Público, direta ou 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 artigo de número 159 da Constituição Federal de 1988, refinanciamento da dívida externa.

O Orçamento de Seguridade Social<sup>14</sup>, que compreende todos os órgãos e entidades a quem compete executar ações nas áreas de saúde, previdência e assistência social, quer sejam da Administração Direta ou Indireta, bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, compreende, ainda, os demais subprojetos ou subatividades, não integrantes do Programa de Trabalho dos Órgãos e Entidades mencionados, mas que se relacionem com as referidas ações, tendo em vista o disposto no artigo de número 194 da Constituição Federal de 1988, e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais previsto no inciso II, parágrafo 5º do artigo de

---

<sup>14</sup>MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 520-557.

número 165 da Constituição Federal de 1988, que abrange as empresas públicas e sociedades de economia mista em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

O Orçamento Público também elenca diversos princípios norteadores para a sua compreensão basilar sendo, a Universalidade, que contém todas as receitas e despesas do Estado. O Legislativo deverá conhecer antecipadamente o montante dos gastos públicos programados que compreende as receitas e despesas e com isso autoriza a cobrança de receitas até o limite capaz de cobrir as despesas.

Anualidade que nos mostra que o orçamento deve obedecer a um período limitado de tempo e este período corresponde ao ano civil, a Unidade onde significa que o orçamento deve ser uno, isto é cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento, compreendendo todas as receitas e despesas do exercício, havendo uma comparação dos dois totais, se há um equilíbrio, saldo positivo ou déficit, a Especificação, tem como finalidade impedir as autorizações globais, tanto na arrecadação de tributos quanto na sua aplicação. Tendo que haver um plano de cobrança de tributos e um programa de investimentos, onde os mesmos terão que ser bem detalhados.

Exclusividade tem o objetivo impedir a autorização de conteúdo estranho a fixação das despesas e previsões das receitas, não tendo abertura para créditos suplementares e contratações de operações de créditos, Orçamento Bruto onde, todas as receitas e despesas deverão aparecer no orçamento descrito com valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, a Não Afetação das Receitas, este princípio determina a não vinculação da receita, onde o legislador não poderá vincular receitas públicas a determinados despesas, órgãos ou fundos, disposto na Constituição Federal de 1988 no artigo de número 167 IV, o Equilíbrio, que estabelece que o total da despesa orçamentária não poderá ultrapassar o da receita orçamentária prevista para cada exercício, a Universalidade onde o orçamento tem que especificar todas as receitas e todas as despesas, referentes aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, também os órgãos da Administração Direta e Indireta, e a Publicidade que concerne que todo o conteúdo orçamentário tem que ser divulgado através do meio de comunicação, para que a comunidade tenha conhecimento para a eficácia de sua validade.

### 3- DA NECESSÁRIA IMPLEMENTAÇÃO DE MUDANÇAS LEGISLATIVAS NO QUE SE REFERE AO MAIOR ENFOQUE À PREVISIBILIDADE DE TAIS CALAMIDADES SOCIAIS CAUSADAS PELA NÃO OBSERVÂNCIA REAL DOS GOVERNANTES PARA COM SEUS ORÇAMENTOS ANUAIS

Atualmente, são três as funções econômicas do Estado realizadas através do Orçamento, considerado o principal instrumento de ação estatal na economia, se perfazendo a primeira como, a Função Alocativa ocorre quando o Estado aloca recursos para prover a sociedade de determinados bens e serviços, em que o setor privado não teria a plena capacidade e a mesma eficiência em complementá-la, segunda como a Função Distributiva em que se caracteriza, por exemplo, quando o Estado impõe maior carga tributária a alguns para melhorar a situação da camada mais pobre da população distribuição de renda, já a terceira e não menos importante, a Função Estabilizadora que se concretiza quando o Estado intervém na economia para manter estáveis os preços de bens e serviços oferecidos pelo setor privado, por exemplo.

O Planejamento Governamental<sup>15</sup>, para existência da previsibilidade das calamidades sociais, em linhas gerais, consiste na definição de objetivos, na ordenação de recursos materiais e humanos, na determinação de métodos e formas de organização, no estabelecimento de medidas de tempo, quantidade, na localização espacial de atividades e outras especificações necessárias para canalizar racionalmente a conduta de uma pessoa, um grupo ou uma organização, quer seja pública ou privada.

O mesmo, por sua vez, vem a ser o conjunto de ações integradas, situadas no tempo e no espaço, objetivas e realistas, visando à solução de problemas apontados por prévios diagnósticos, através do emprego racional e produtivo dos recursos. Em outras palavras, planejamento governamental é o processo articulado de definição de objetivos e de equacionamento dos meios para atingi-los.

Nele sendo necessário, as previsões confiáveis, fundadas em adequado diagnóstico da realidade atual, da evolução histórica dos fenômenos e das tendências existentes, a clara e seletiva definição dos objetivos, evitando delineamentos que não sejam factíveis, a quantificação dos resultados a obter em cada período de tempo, o

---

<sup>15</sup>OLIVEIRA, Redis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 227.

envolvimento dos altos escalões do Governo, de modo a garantir a implementação às decisões, a continuidade, a fim de que a experiência realmente e enriqueça o processo, a legitimação pelos ambientes internos, entidades do Governo, e externo instituições da sociedade.

O Planejamento Governamental tem como base legal o artigo de número 174 da Constituição Federal de 1988, que onde dispõe, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Por sua vez, o artigo de número 165, §1º e §4º, também da Constituição Federal de 1988, exigem da União a elaboração do plano plurianual, válido também aos Estados e Municípios, e de planos nacionais, regionais e setoriais, levando a crer que o exercício da função de planejamento é um dever do Estado e não uma faculdade. Na realidade, o planejamento governamental se materializa, principalmente, através do Plano Plurianual, que tem caráter de grande moldura legal, institucional, para a ação nacional, bem como para as demais esferas de governo.

Em caráter de maior flexibilidade e maior agilidade na tomada de decisões nos diversos níveis da Exigências Atuais quanto ao Planejamento Governamental Participação Social Em um país como o Brasil, cujo regime político é o de Estado Democrático de Direitos, os governantes, como legítimos representantes do povo, têm a obrigação de promover meios para que haja participação social na gestão pública.

A sociedade está cada vez mais tendo consciência do direito de pleno exercício da cidadania. Na elaboração do planejamento governamental é essencial ouvir a comunidade, pois somente ela conhece os verdadeiros problemas que lhe atinge. Tal participação exige que a sociedade se organize em formas de associações, conselhos independentes, ONG's, etc. O direito de participação popular na elaboração do planejamento e na sua execução, não obstante está implícito no artigo 5º da CRFB (direitos e garantias fundamentais), acha-se nítido no artigo 48, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, exigindo a participação popular na elaboração e discussão dos planos e orçamentos, que dispõem onde a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

O Estatuto das Cidades Lei nº 10.257/2001<sup>16</sup>, em seu artigo de número 44, também dispõe sobre a participação popular no âmbito municipal, ao mencionar que, no âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do artigo de número 4 desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal. Vale salientar que essa participação ainda está a passos lentos, ora por culpa dos governantes, que não demonstram muito interesse em incentivar, ora por culpa da sociedade, que não demonstra grande interesse em participar. No entanto, dada a evolução cultural, aos poucos essas atitudes tendem a ser modificadas.

A ênfase nas realizações e resultados é a principal característica do Orçamento Moderno, deixando para trás a preocupação que tinha a administração pública de dar ênfase aos meios e não aos fins, que é ser voltada a atender os interesses da sociedade.

O planejamento deve refletir a realidade, deve o mesmo ser elaborado dentro de uma metodologia que comprove sua viabilidade econômica. De igual modo, tem que refletir a maior realidade possível, tudo comprovado através de memórias de cálculo. Tal exigência tem pressuposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas, e, principalmente, na legislação dos órgãos fiscalizadores.

Ao contrário do que acontecia no passado, hoje o orçamento deve ser visto como parte de um sistema maior, integrado por planos e programas de onde saem as definições e os elementos que vão possibilitar a própria elaboração orçamentária.

O modelo recomendado pela ONU, sobretudo aos países da América Latina, é um Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento, do qual se espera uma forma mais eficaz de desenvolvimento. Na composição do sistema se tem, pela ordem, os seguintes elementos e partes principais, em primeiro as estratégias de desenvolvimento planos estratégicos de longo prazo, escolha de certas alternativas de grande vulto das quais se espera a contribuição mais eficaz para o desenvolvimento, que se subdividem em três principais elementos, a formulação de uma imagem prospectiva, que é a escolha de objetivos e metas substantivas que possam provocar mudanças concretas no plano econômico-social, os determinados projetos estratégicos destinados a gerar as mudanças

---

<sup>16</sup>BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2018.



fundamentais pretendidas pela imagem prospectiva, e o enunciado de políticas básicas, que condicionam as ações e decisões dos setores público e privado. Em segundo os planos de médio prazo, constituídos de programas que expressam de forma mais detalhada cada etapa das estratégias, que determinam os objetivos e as metas em cada área, fixando também os recursos necessários. No Brasil se destaca o PPA. E em terceiro os planos operativos anuais, elaborado com base nas definições das estratégias e dos planos de médio prazo, estabelecem as metas de curto prazo. Neles constam as necessidades financeiras, materiais e humanas das diversas metas, definindo ainda cronograma para seu cumprimento.

O Orçamento anual é o principal plano operativo. O processo de planejamento e orçamento no Brasil, de acordo com a Constituição, acontece por intermédio dos Planos de Desenvolvimento Econômico e Social, do Plano Plurianual e dos Orçamentos Anuais, sendo estes últimos explicitados pelas Leis de Diretrizes Orçamentárias, que, além de fornecer orientações para a elaboração orçamentária, tem por função principal destacar do PPA as prioridades e metas a serem realizadas em cada orçamento anual.

## CONCLUSÃO

Para tratar especificamente de cada uma das situações do Direito Financeiro e Tributário, seria preciso escrever demasiados livros, dada a riqueza de discussões acerca dos temas, não só pela doutrina pátria, mas, sobretudo, pelos Tribunais Superiores. O estudo do tema proposto neste honrado artigo científico originou-se, não só de doutrinadores excelentes e o estudo das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, mas também da análise contemporânea de situação fática e posta em nossos dias atuais sendo imprescindíveis para uma melhor compreensão do instituto, seus alcances e suas aplicabilidades práticas.

Assim, o estudo do Direito Financeiro e Tributário não se esgota com a leitura isolada de artigos ou livros, estes são apenas pequenas peças de um grande quebra-cabeça de um dos mais intrigantes institutos do universo jurídico.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto Lei n. 2.829, de 29 de outubro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2829.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2829.htm)>. Acesso em 09 abril.2018.

- ALMEIDA FILHO, J. Barbosa de; BERNARDES, C. de Alvarenga. *Direito financeiro e finanças*. São Paulo: Atlas, 1967.
- BALEEIRO, Aliomar. *Uma Introdução à Ciência das Finanças*. 16. ed. rev. e atual. Por Dejalma de Campos. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e Tributário*. 9. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002.
- BALTHAZAR, Ubaldó César. *História do Tributo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Conceito Editorial, 2014.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Tributário Constitucional*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.
- CAMPOS, Dejalma. *Direito Financeiro e Orçamentário*. São Paulo: Atlas, 1995
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro*. 25. ed. V. 1. São Paulo: Saraiva, 2008.
- FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Manual de Financeiro e Tributário*. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- JUND, Sergio. *Direito Financeiro e Orçamento Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- KIYOSHI, Harada. *Direito Financeiro e Tributário*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 04 jun. 2018.
- MAXIMILIZANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. 3. ed. V. 5. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.
- OLIVEIRA, Redis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

