

O PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO

*Mariana Katsue Sakai*¹

José Carlos Amorim de Vilhena Nunes²

Resumo: O vertente artigo tem como escopo discorrer acerca do equilíbrio orçamentário como princípio jurídico a ser perseguido pela administração pública

Palavras-Chaves: equilíbrio orçamentário; princípios orçamentários.

¹ Procuradora do Município de Diadema/SP; Bacharel em Direito pela Universidade Paulista; Especialista em Direito Público pela Universidade Damásio de Jesus e pós-graduada em Direito Municipal pela UNIDERP.

² Procurador de Justiça; Especialista em Direito Público pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo; Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo; Membro Honorário da Academia de Letras da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Ensina Celso Antonio Bandeira de Mello que “princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. **Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.**”¹.

Professa, por sua vez, em seu *Tratado de direito privado*, Pontes de Miranda, que “os sistemas jurídicos são sistemas lógicos, compostos de proposições que se referem a situações da vida, criadas pelos interesses mais diversos”.²

Assim temos que, posto um sistema jurídico orçamentário, deve ele estar dotado de mandamento nuclear – princípio, que norteie todas as normas que dali emanem para solução às situações da vida segundo a função social do direito, que é de dar valores a essas situações, interesses e bens, e regular-lhes a distribuição entre os homens.

Salta aos olhos que, entre os valores mais importantes nos gastos públicos, está o da possível igualdade entre a arrecadação e os dispêndios. Não menos evidente se mostra a necessidade de que o exercício de entradas e saídas seja procedido segundo regras precisas ditadas pela Constituição.

Conforme esclarece Geraldo Ataliba, “dos princípios constitucionais que devem ser estudados é importante proceder a um discernimento.

¹ **MELLO**, Celso Antonio Bandeira de, *Elementos de direito administrativo*, 1986, p.230

² **MIRANDA**, Pontes de - *Tratado de direito privado*, 1954, t. I, p. IX

Alguns deles são princípios materialmente constitucionais, com imediata e capital repercussão na atividade financeira do Estado. Outros, são princípios materialmente financeiros, incorporados ao texto constitucional (formalmente constitucionais, portanto), pela importância que lhe atribuiu o legislador constituinte.

Em alguns casos é tão estrita a associação de ambos esses aspectos – ou tão entrelaçadas são estas duas perspectivas – que é difícil afirmar a predominância de qualquer delas.

Primeira observação que o exame – mesmo superficial – desse conjunto enseja é no sentido de que as normas expressivas destes princípios são, na sua maioria, preponderantemente voltados para o legislador. Não quer isto dizer que só o legislador lhes deva obediência.

Não só as leis deverão ser inteiramente conformes com elas, como os atos menores de aplicação, inclusive os judiciais. A circunstância de tais normas se dirigirem aos legisladores nacional, federal, estaduais e municipais, evidencia tratar-se de normas que requerem, primeiramente, legislação que as integre e complete.”³.

Fica evidenciada, pela leitura do texto constitucional vigente, a preocupação do constituinte de limitar, delimitar e direcionar o poder da administração pública, na questão do orçamento e, dessa forma, não podem ser olvidados os princípios ali presentes. São princípios especiais que vinculam a atuação do poder estatal.

“Os princípios *setoriais* ou *especiais*, que são aqueles que presidem um específico conjunto de normas afetas a determinado tema, capítulo ou título da Constituição. Eles se irradiam limitadamente, mas no seu

³ **ATALIBA**, Geraldo - Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico, Ed. RT, São Paulo, 1973, pág. 32/34;

âmbito de atuação são supremos. Por vezes são mero detalhamento dos princípios gerais, como os princípios da legalidade tributária ou da legalidade penal. Outras vezes são autônomos, como o princípio da anterioridade em matéria tributária ou o do concurso público em matéria de administração pública.

É preciso destacar o papel prático dos princípios dentro do ordenamento jurídico constitucional, enfatizando sua finalidade ou destinação...na sua principal dimensão operativa, dirigem-se os princípios ao Executivo, Legislativo e Judiciário, condicionando a atuação dos poderes públicos e pautando a interpretação e aplicação de todas as normas jurídicas vigentes.”⁴.

Dessa forma, estando a idéia do controle do Estado, em matéria orçamentária, estampada em vários dispositivos constitucionais, devem eles ser sempre conjugados, quando da criação e interpretação dos sistemas jurídicos necessários a normatização das “situações da vida” atinentes a esse tema.

Ricardo Lobo Torres ensina: “A Constituição Orçamentária é um dos subsistemas da Constituição Financeira, ao lado da Constituição Tributária e da Monetária. Não é uma Superconstituição, mas uma das Subconstituições que compõem o quadro maior da Constituição do Estado de Direito, em equilíbrio e harmonia com outros subsistemas, especialmente a Constituição Econômica e a Política.

É *materialmente* constitucional, posto que essencial ao Estado de Direito, que se constitui na via fiscal e na dos gastos públicos. A disciplina básica da receita e da despesa estabelece-a a Constituição, que deve estampar os princípios e as normas que tratam simultaneamente de ambas as faces da mesma moeda – as entradas e os gastos públicos. São de natureza

⁴ **BARROSO**, Luís Roberto - Interpretação e Aplicação da Constituição – Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora, Editora Saraiva, São Paulo, 1996, pág. 145/146.

veramente constitucional o prever o equilíbrio orçamentário, o distribuir a competência para autorizar a cobrança de impostos e a realização de gastos, o exigir a periodicidade do controle legislativo e o estabelecer as diretrizes para a redistribuição das rendas.”⁵.

Em conferência no Congresso Nacional da OAB de Advogados Pró-Constituinte, disse Ives Gandra Martins: “A boa regra do planejamento exige que as despesas públicas sejam programadas a partir da estimativa das receitas. A boa regra do planejamento exige, também, que mecanismos constitucionais sejam criados para que os planejadores governamentais não invertam a fórmula para projeção de receitas em função de despesas. Por fim, a boa regra do planejamento exige, nas Federações, que as unidades federativas tenham condições de viver autonomamente, no plano financeiro, por força dos ingressos próprios derivados da imposição tributária”⁶.

Adentrando na evolução histórica da gestão dos recursos públicos, verifica-se que a doutrina e a jurisprudência contribuíram bastante para a evolução do tema em questão, pois os princípios orçamentários, com o passar dos anos, incorporaram-se no sistema normativo pátrio, irradiando efeitos sobre o processo legislativo e auxiliando na interpretação do direito. Com isso, o direito orçamentário passa a ter maior efetividade.

Alguns dos princípios orçamentários introduzidos em nosso sistema normativo tiveram relação direta com as necessidades da época, sendo que muitos deles posteriormente foram abandonados, transformados, relativizados ou mitigados como, por exemplo, o *princípio do equilíbrio orçamentário*, primordial ao Estado Liberal do século XIX, que foi parcialmente relativizado com o advento do Estado do bem-estar social no período pós-guerra.

⁵ **TORRES**, Ricardo Lobo - Comentários à Constituição financeira, Freitas Bastos, p. 8-9

⁶ **MARTINS**, Ives Gandra - Anais do Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, OAB/SP, p.151

Impende aduzir que as Constituições pátrias, desde a Imperial até a atual, sempre deram tratamento privilegiado à matéria orçamentária. De forma crescente, novos princípios orçamentários foram incorporados às várias cartas constitucionais reguladoras do Estado brasileiro.

Cumprir registrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, "promulgada" em 15.03.1967, que buscou legalizar e institucionalizar o regime militar, decorrente da Revolução de 1964, foi a primeira que registrou em um texto constitucional o princípio do equilíbrio orçamentário.

A partir destas considerações, dessume-se que o processo orçamentário brasileiro teve expressiva evolução, principalmente, com a edição da Lei nº 4.320/64, do Decreto-lei nº 200/67, da conseqüente implementação do orçamento-programa, bem como, na década de 90, com a reforma orçamentária, que resultou na edição do Decreto nº 2.829/98, da Portaria nº 42/99 e da Portaria Interministerial nº 163/2001.

Importante mencionar, também, os efeitos gerados pela edição da Lei de Responsabilidade Fiscal que acabou por uniformizar os procedimentos de execução orçamentária nos três níveis de governo, com a imposição de uma única classificação orçamentária de receitas e despesas.

Todas essas modificações culminaram no aperfeiçoamento das técnicas de elaboração e execução orçamentárias e concorreram de forma positiva na valorização e observância dos princípios orçamentários.

Diante do que fora exposto, não há dúvida de que o equilíbrio orçamentário constitui princípio jurídico a ser perseguido pela administração pública, porém sempre tendo em conta que tal princípio deve conviver e integrar-se a outros tantos, de modo a que não sirva de desculpa para o Estado se afastar do cumprimento de sua função primordial – a de oferecer aos

cidadãos, de forma igualitária, os serviços básicos que são a própria razão da existência da máquina estatal.

Ressalte-se que o principal objetivo do princípio do equilíbrio econômico financeiro é assegurar que as despesas autorizadas não sejam superiores à previsão das receitas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 4º, inciso I, “a”, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) trate do equilíbrio entre Receitas e Despesas:

Art. 4º. A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas.

O art. 9.º da LRF também se refere ao equilíbrio das finanças públicas. Segundo este artigo, “se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

De acordo com a definição de Sanches³, o princípio do equilíbrio é “princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual, no orçamento público, deve haver equilíbrio financeiro entre receita e despesa”. Para o mesmo autor, no ordenamento jurídico pátrio esse princípio é acolhido pela Lei nº 4.320/64:

³ SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004, p. 141

(Art. 7º- Em casos de déficit [desequilíbrio orçamentário], a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura), pelo art. 167 da Constituição, especialmente pelos seus incisos II, III e V, que insistem no equilíbrio entre os compromissos e as disponibilidades e entre as novas alocações e as fontes compensatórias, e por várias normas da LRF.

Ao analisar o tratamento dado pelas Constituições ao princípio do Equilíbrio, Giacomoni⁴ comenta que a Constituição de 1967 exigia orçamentos equilibrados, estabelecendo, em seu art. 66, que “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período” e que a Emenda Constitucional nº 1/69 retirou o dispositivo. Aduz ainda que:

O constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face do déficit orçamentário, além de entrar no mérito de sua própria conceituação. Pela sistemática de classificação das contas orçamentárias no Brasil, o déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para a realização de obras, as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros nacionais, estaduais e, até, municipais. A Constituição em vigor preferiu atacar o chamado déficit das operações correntes. Segundo o art. 167, III, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. A regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina Administrativa e demais serviços.

Sob a ótica de José Afonso da Silva⁵, o princípio do equilíbrio orçamentário se divide entre equilíbrio estático e equilíbrio dinâmico ou

⁴ GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2005, p. 85

⁵ SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973, p. 124.

econômico. Para os clássicos, o equilíbrio orçamentário era um dogma. Segundo esse postulado das finanças tradicionais:

(art.66 e § 3º), “o montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período”; e “se, no curso do exercício financeiro a execução orçamentária demonstrar a probabilidade de déficit superior a dez por cento do total da receita estimada, o Poder Executivo deverá propor ao Poder Legislativo as medidas necessárias para restabelecer o equilíbrio orçamentário.

Em síntese, pela análise dos textos constitucionais e das leis orçamentárias, verifica-se uma evolução no tempo do direito orçamentário, com reconhecimento da importância dos princípios orçamentários pelos legisladores, preocupados com o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre a gestão orçamentária, o aperfeiçoamento da elaboração da peça orçamentária e da eficácia da sua execução.

Passa-se a haver uma maior valorização dos princípios da Clareza e Publicidade, que almejam a transparência da gestão fiscal e o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas à elaboração e à aprovação do Projeto de Lei Orçamentária.

Pode-se concluir, ainda, que a observância dos princípios orçamentários mostra-se indispensável para assegurar o aprimoramento das técnicas de elaboração da proposta orçamentária e mesmo da execução da despesa.

Reconhecer a relevância do tema “princípios orçamentários” e acompanhar sua evolução por meio dos dispositivos constitucionais que os consagraram ao longo dos últimos 80 anos, desde a reforma constitucional de 1926, é imperativo para acompanhar a evolução do próprio orçamento público brasileiro.

De todo o exposto, inarredável a conclusão de que o equilíbrio orçamentário constitui princípio jurídico a ser perseguido pela administração pública, porém sempre tendo em conta que tal princípio deve conviver e integrar-se a outros tantos, de modo a que não sirva de desculpa para o Estado se afastar do cumprimento de sua função primordial – a de oferecer aos cidadãos, de forma igualitária, os serviços básicos que são a própria razão da existência da máquina estatal.

BIBLIOGRAFIA

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do - Concessão de Serviço Público, Malheiros Editores, 1996;

ATALIBA, Geraldo - Empréstimos Públicos e seu Regime Jurídico, Ed. RT, São Paulo, 1973;

BARROSO, Luís Roberto - Interpretação e Aplicação da Constituição – Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora, Editora Saraiva, São Paulo, 1996;

BASTOS, Celso Ribeiro e Martins, Ives Gandra - Comentários à Constituição do Brasil, Saraiva, 1991;

BORGES, José Souto Maior - Introdução ao Direito Financeiro, Ed. Max Limonad, Rio de Janeiro, 1998.

CASTRO, A. e LESSA, C. - Introdução à Economia – Uma Abordagem Estruturalista. Forense Universitária, Rio de Janeiro, 35ª ed., 1994;

CHAVALLIAER, Jacques - L'État de Droit, Montchrestien, Paris, 1992;

FARIA, Weter R. - Constituição Econômica – Liberdade de Iniciativa e de Concorrência, Sérgio Antônio Fabris, Porto Alegre, 1990;

GIACOMONI, James - Orçamento Público, Ed. Atlas, 13ª edição ampliada e revista, São Paulo, 2005;

GIAMBIAGI, Fabio et ALÉM, Ana Claudia - Finanças Públicas, Ed. Campus, São Paulo;

MARTINS, Ives Gandra - Anais do Congresso Nacional de Advogados Pró-Constituinte, OAB/SP

MELLO, Celso Antonio Bandeira de - Elementos de direito administrativo, 1986;

MIRANDA, Pontes de - Tratado de direito privado, 1954.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SILVA, José Afonso. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973. 388 p.

TORRES, Ricardo Lobo - Comentários à Constituição financeira, Freitas Bastos, p. 8-9